

2024

$\text{p}\ddot{\text{y}} \dagger \tilde{\text{A}}^0 \cdot \tilde{\text{A}} \cdot \prime \cdot \frac{1}{4} \dot{\text{I}} \tilde{\text{A}}^1 \pm \hat{\text{A}} \text{À} \text{¿} \gg \text{A}^1 \text{A}^0 \text{®} \hat{\text{A}} : \ddot{\text{Y}}$   
 $\text{p}\ddot{\text{y}}^0 \pm^1 \cdot \tilde{\text{A}} \text{Å} \frac{1}{4}^2 \text{¿} \gg \text{®} \ddot{\text{A}} \acute{\text{E}} \frac{1}{2} \cdot \text{¿} \frac{1}{4} \text{A}^0 \hat{\text{I}} \frac{1}{2}$   
 $\text{p}\ddot{\text{y}}^{\text{TM}} \prime^1 \acute{\text{E}} \ddot{\text{A}}^1 \text{¿} \acute{\text{I}} \text{”}^1 \text{A}^0 \pm^- \text{¿} \text{Å} (\cdot \cdot \cdot^{\text{TM}} \cdot \cdot) \frac{1}{4}$   
 $\text{p}\ddot{\text{y}} \ddot{\text{A}} \cdot \frac{1}{4} \mu \gg - \ddot{\text{A}} \cdot \text{À} \mu \acute{\text{A}}^- \text{À} \ddot{\text{A}} \acute{\text{E}} \tilde{\text{A}} \cdot \hat{\text{A}} \ddot{\text{A}} \text{¿} \text{Å} \cdot$   
 $\text{p}\ddot{\text{y}} \ddot{\text{Y}} \acute{\text{A}}^3 \pm \frac{1}{2} \text{A}^1 \tilde{\text{A}} \frac{1}{4} \text{¿} \acute{\text{I}} \text{A}^1 \tilde{\text{A}} \ddot{\text{A}} \text{¿} \text{À} \text{¿}^- \cdot \tilde{\text{A}} \cdot \hat{\text{A}} \acute{\text{A}} \text{¿}$   
 $\text{p}\ddot{\text{y}} \& \cdot \text{À} \pm^3 \mu \gg \frac{1}{4} \pm \ddot{\text{A}}^1 \text{¿} \acute{\text{I}} \acute{\text{A}} \text{¿} \tilde{\text{A}} \pm \frac{1}{2} \pm \ddot{\text{A}} \text{¿}$

$\text{p}\ddot{\text{y}} \text{”}^1 \pm \frac{1}{2} \frac{1}{2} \text{¿} \text{À} \text{¿} \acute{\text{I}} \gg \text{¿} \text{Å} , \text{œ} \pm \acute{\text{A}}^- \frac{1}{2} \pm$

$\text{p}\ddot{\text{y}} \text{œ} \mu \ddot{\text{A}} \pm \text{À} \ddot{\text{A}} \text{Å} \text{¿}^1 \pm \text{¿} \acute{\text{I}} \text{A}^3 \text{A}^1 \pm \frac{1}{4} \frac{1}{4} \pm \text{”}^1 \text{¿}^- \cdot \tilde{\text{A}} \cdot \hat{\text{A}} \cdot \text{À}^1 \text{¿} \mu^1 \text{A}^0 \text{®} \ddot{\text{A}} \mu \acute{\text{E}} \frac{1}{2} , \text{£} \text{¿} \gg \text{®} \ddot{\text{Y}}^1 \text{¿} \frac{1}{2} \text{¿} \frac{1}{4} \text{A}^0 \hat{\text{I}} \frac{1}{2}$   
 $\text{p}\ddot{\text{y}} \text{”}^1 \text{¿}^- \cdot \tilde{\text{A}} \cdot \hat{\text{A}} , \pm \frac{1}{2} \mu \text{À}^1 \tilde{\text{A}} \text{A}^0 \text{®} \frac{1}{4} \text{¿} \cdot \mu^- \text{À} \text{¿} \gg \text{A}^1 \text{¿} \text{Æ} \text{¿} \text{Å}$



**ΜΟΝΑΔΑ ΕΞ ΑΠΟΣΤΑΣΕΩΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ**  
**Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα στη**  
**«Δημόσια Διοίκηση»**

**ΤΙΤΛΟΣ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗΣ ΔΙΑΤΡΙΒΗΣ**

**«Άσκηση δημόσιας πολιτικής: Ο ρόλος και η συμβολή των Νομικών Προσώπων Ιδιωτικού Δικαίου (Ν.Π.Ι.Δ.) μέσα από τη μελέτη περίπτωσης του Εθνικού Οργανισμού Πιστοποίησης Προσόντων & Επαγγελματικού Προσανατολισμού (Ε.Ο.Π.Π.Ε.Π.)»**

**ΜΑΡΙΝΑ Π. ΓΙΑΝΝΟΠΟΥΛΟΥ**

**ΙΑΝΟΥΡΙΟΣ 2024**



# Πανεπιστήμιο Νεάπολις Πάφου

**ΜΟΝΑΔΑ ΕΞ ΑΠΟΣΤΑΣΕΩΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ**  
**Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα στη**  
**«Δημόσια Διοίκηση»**

## **ΤΙΤΛΟΣ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗΣ ΔΙΑΤΡΙΒΗΣ**

**«Άσκηση δημόσιας πολιτικής: Ο ρόλος και η συμβολή των Νομικών Προσώπων Ιδιωτικού Δικαίου (Ν.Π.Ι.Δ.) μέσα από τη μελέτη περίπτωσης του Εθνικού Οργανισμού Πιστοποίησης Προσόντων & Επαγγελματικού Προσανατολισμού (Ε.Ο.Π.Π.Ε.Π.)»**

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

**ΜΑΡΙΝΑ Π. ΓΙΑΝΝΟΠΟΥΛΟΥ**

**ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ 2024**

## Πνευματικά δικαιώματα

Copyright © **Μαρίνα Π. Γιαννοπούλου, 2024**

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

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

## ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΗΛΩΣΗ

Η Μαρίνα Γιαννοπούλου, γνωρίζοντας τις συνέπειες της λογοκλοπής, δηλώνω υπεύθυνα ότι η παρούσα εργασία με τίτλο **«Άσκηση δημόσιας πολιτικής: Ο ρόλος και η συμβολή των Νομικών Προσώπων Ιδιωτικού Δικαίου (Ν.Π.Ι.Δ.) μέσα από τη μελέτη περίπτωσης του Εθνικού Οργανισμού Πιστοποίησης Προσόντων & Επαγγελματικού Προσανατολισμού (Ε.Ο.Π.Π.Ε.Π.)»**, 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**



**Όνοματεπώνυμο Φοιτητή/Φοιτήτριας:** Γιαννοπούλου Μαρίνα

**Τίτλος Μεταπτυχιακής Διατριβής:** *«Άσκηση δημόσιας πολιτικής: Ο ρόλος και η συμβολή των Νομικών Προσώπων Ιδιωτικού Δικαίου (Ν.Π.Ι.Δ.) μέσα από τη μελέτη περίπτωσης του Εθνικού Οργανισμού Πιστοποίησης Προσόντων & Επαγγελματικού Προσανατολισμού (Ε.Ο.Π.Π.Ε.Π.)».*

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),

**Χαράλαμπος Χρυσομαλλίδης** [ονοματεπώνυμο, βαθμίδα, υπογραφή]

Μέλος Εξεταστικής Επιτροπής:

**Μωυσής Σιδηρόπουλος** [ονοματεπώνυμο, βαθμίδα, υπογραφή]

Μέλος Εξεταστικής Επιτροπής:

**Μάριος Ψυχάλης** [ονοματεπώνυμο, βαθμίδα, υπογραφή]

## **Ευχαριστίες**

Με την ολοκλήρωση της παρούσας εργασίας θα ήθελα αρχικά να ευχαριστήσω θερμά όλους τους καθηγητές του Πανεπιστημίου Νεάπολης που με τις γνώσεις που μου μετέδωσαν συνέβαλαν στην ολοκλήρωση του όμορφου αυτού ταξιδιού.

Θερμές ευχαριστίες στον επιβλέποντα καθηγητή μου κο Χαράλαμπο Χρυσομαλλίδη για την εμπιστοσύνη που μου έδειξε και τις πολύτιμες συμβουλές του.

Θα ήθελα επίσης να ευχαριστήσω από καρδιάς τους αγαπητούς συναδέλφους που με ιδιαίτερη χαρά και προθυμία δέχτηκαν να συμμετάσχουν στην έρευνα που διεξήχθη για τις ανάγκες της παρούσας εργασίας.

Μεγάλο ευχαριστώ στην οικογένειά μου, στους φίλους μου και στους δικούς μου ανθρώπους για την υπομονή, την κατανόηση, την συμπαράσταση και θετική ενέργεια που μου παρείχαν καθ' όλη τη διάρκεια των μεταπτυχιακών μου σπουδών.

Τέλος, ιδιαίτερη αναφορά και από καρδιάς ευχαριστίες στην Ναντίνα, την Βίβιαν και την Ιωάννα για την πολύτιμη και πολύπλευρη στήριξή τους.

## Περίληψη

Η διπλωματική αυτή εργασία αναλύει μια από τις σημαντικές πτυχές της δημόσιας δράσης όπως είναι αυτή της δημόσιας διοίκησης και του ρόλου της στην άσκηση δημοσίων πολιτικών. Οι δύο αυτές έννοιες, οι οποίες αποτελούν τις βασικότερες στον κλάδο της πολιτικής επιστήμης, συνδέονται στενά, δημιουργούνται και αναπτύσσονται στο πλαίσιο ενός πολιτικού συστήματος, τηρώντας τη νομιμότητα και διασφαλίζοντας παράλληλα και τη βιωσιμότητά του. Ο ρόλος της δημόσιας διοίκησης, αποδεικνύεται καθοριστικός για την επιτυχή άσκηση και εφαρμογή μιας δημόσιας πολιτικής αφού αποτελεί το βασικό εκτελεστικό μηχανισμό του κράτους. Στόχος λοιπόν θα πρέπει να είναι η υποστήριξη και η δημιουργία των υπηρεσιών και δομών εκείνων που με ευέλικτο, αποτελεσματικό τρόπο και με απλούστευση διαδικασιών θα οδηγούσε στη μείωση της γραφειοκρατίας, των δυσλειτουργιών και καθυστερήσεων, αναδεικνύοντας μια σύγχρονη, ευέλικτη και αποτελεσματική δημόσια διοίκηση.

Για την επίτευξη του στόχου αυτού σημαντική συμβολή και ρόλο έχουν τα ΝΠΙΔ, αποτελώντας βασικό πυλώνα της δημόσιας διοίκησης. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, η παρούσα εργασία κλήθηκε να διερευνήσει αν τα ΝΠΙΔ τελικά οδηγούν σήμερα το όχημα της δημόσιας διοίκησης με ευέλικτο, αποτελεσματικό, αποδοτικό και ποιοτικό τρόπο σε σχέση με τα ΝΠΔΔ και τις δημόσιες υπηρεσίες. Ασκεί ένα ΝΠΙΔ σήμερα με ευέλικτο και αποτελεσματικό τρόπο τις αρμοδιότητες που του έχουν ανατεθεί;

Για την απάντηση στο ως άνω ερώτημα διενεργήθηκε ποιοτική έρευνα τόσο με τη μελέτη περίπτωσης ενός ΝΠΙΔ του ΕΟΠΠΕΠ αλλά και με τη μέθοδο της ημιδομημένης συνέντευξης με το δείγμα να αποτελείται από άτομα που λόγω της θέσης που κατέχουν εμπλέκονται στο υπό εξέταση θέμα και γνωρίζουν εξειδικευμένες πληροφορίες και θα είναι σε θέση να διαφωτίσουν σε βάθος.

Αν και τα αποτελέσματα της έρευνας ανέδειξαν ότι τα ΝΠΙΔ αντιμετωπίζουν πολλές δυσκολίες κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, εξακολουθεί να διατηρεί σε κάποιο βαθμό την ευελιξία του σε σχέση με τα ΝΠΔΔ και τις δημόσιες υπηρεσίες.

Παράλληλα υπογραμμίζεται η ανάγκη για διεξοδική διερεύνηση και αξιολόγηση της υπαγωγής των ΝΠΙΔ σε θεσμικά πλαίσια και διαδικασίες που υπάγονται και τα ΝΠΔΔ και οι δημόσιες υπηρεσίες. Τα αποτελέσματα που θα προκύψουν θα μπορούσαν να συνεισφέρουν σε περαιτέρω σχεδιασμό για τη



βελτίωση και επιτυχή λειτουργία των ΝΠΙΔ. Τέλος, προτείνεται ένα διαφορετικό μοντέλο λειτουργίας των ΝΠΙΔ που θα μπορούσε να συνεισφέρει στο δημόσιο διάλογο για σχεδιασμό και βελτίωση της ευελιξίας και της αποτελεσματικότητάς τους.

### **Λέξεις κλειδιά**

Δημόσια πολιτική, δημόσια διοίκηση, ευελιξία, αποτελεσματικότητα, Νομικά πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου (ΝΠΙΔ), Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ), ΕΟΠΠΕΠ.

## **Abstract**

This thesis analyzes one of the important aspects of public action such as that of public administration and its role in the exercise of public policies. These two concepts, which are the most basic in the field of political science, are closely related, they are created and developed in the context of a political system respecting the legitimacy and at the same time ensuring its sustainability. The role of public administration proves to be decisive for the successful exercise and implementation of a public policy since it is the basic executive mechanism of the state. The aim should therefore be to support and create those services and structures that, in a flexible, efficient way and by simplifying procedures, would lead to the reduction of bureaucracy, malfunctions and delays, highlighting a modern, flexible, and efficient public administration.

To achieve this goal, the NPIDs have an important contribution and role, being a key pillar of the public administration. Within this context, the present work was asked to investigate whether NPIDs ultimately drive the vehicle of public administration today in a flexible, effective, efficient, and qualitative way in relation to NPDDs and public services. Does an NPID today exercise the responsibilities assigned to it in a flexible and efficient manner?

To answer the above question, qualitative research was carried out both with the case study of an EOPPEP NPID and with the semi-structured interview method with the sample consisting of people who, due to the position they hold, are involved in the subject under consideration and know specialized information and they will be able to enlighten in depth.

Although the results of the survey revealed that NPIDs face many difficulties in exercising their responsibilities, they still maintain to some extent their flexibility in relation to NPDDs and public services. At the same time, the need for a thorough investigation and evaluation of the subordination of NPIDs to institutional frameworks and procedures that are subject to both NPDDs and public services is underlined. The resulting results could contribute with further planning for the improvement and successful operation of NPIDs. Finally, a different operating model of the NPIDs is proposed that could contribute to the public debate for planning and improving their flexibility and efficiency.

## **Keywords**

Public policy, public administration, flexibility, efficiency, Private Law Legal Entities (NPID), Public Law Legal Entities (NPDD), EOPPEP.

## Πίνακας περιεχομένων

Ευχαριστίες .....	6
Περίληψη.....	7
Abstract .....	9
Ευρετήριο Πινάκων, Εικόνων και Διαγραμμάτων .....	12
Συνομογραφίες .....	13
Εισαγωγή .....	14
<b>Κεφάλαιο 1 :</b>	
<b>Δημόσια Διοίκηση και Δημόσια Πολιτική - Εννοιολόγηση, θεωρητικό πλαίσιο .....</b>	<b>16</b>
1.1 Δημόσια Διοίκηση .....	16
1.1.1. Η έννοια της Δημόσιας Διοίκησης και ο ρόλος της .....	16
1.1.2. Το Περιβάλλον και οι οργανωτικές δομές της Δημόσιας Διοίκησης ...	17
1.2 Δημόσια Πολιτική .....	20
1.2.1. Εισαγωγικές έννοιες και περιβάλλον Δημόσιας Πολιτικής .....	20
1.3 Η «Νέα Δημόσια Διοίκηση» και ο «εξευρωπαϊσμός» της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης .....	24
<b>Κεφάλαιο 2 :</b>	
<b>Φορείς Άσκησης Δημόσιας Πολιτικής – Δημόσια Νομικά Πρόσωπα.. .....</b>	<b>29</b>
2.1 Δημόσια Νομικά Πρόσωπα .....	29
2.2 Νομική μορφή και χαρακτηριστικά των Δημόσιων Νομικών Προσώπων ....	31
2.3 Ο ρόλος και η συμβολή των δημοσίων νομικών προσώπων στην άσκηση δημόσιας πολιτικής. ....	33
<b>Κεφάλαιο 3 :</b>	
<b>Μελέτη περίπτωσης Εθνικού Οργανισμού Πιστοποίησης Προσόντων και Επαγγελματικού Προσανατολισμού (Ε.Ο.Π.Π.Ε.Π.).....</b>	<b>37</b>
3.1 Παρουσίαση ΕΟΠΠΕΠ, νομική μορφή, διοικητική δομή.....	37
3.2 Αποστολή και δράσεις ΕΟΠΠΕΠ – ο ρόλος του στην άσκηση δημόσιας πολιτικής .....	39
3.3 Σύντομη επισκόπηση αρμοδιοτήτων – Ο ΕΟΠΠΕΠ με αριθμούς. ....	41
3.4 Οργάνωση και λειτουργία, υπάρχουσα κατάσταση.....	44

<b>Κεφάλαιο 4 :</b>	
<b>Μεθοδολογικό πλαίσιο έρευνας .....</b>	<b>48</b>
4.1 Ποιοτική προσέγγιση της έρευνας – ερευνητικά ερωτήματα .....	48
4.2 Επιλογή συμμετεχόντων - Διαδικασία και Διεξαγωγή της Έρευνας.....	50
4.3 Αξιοπιστία – εγκυρότητα έρευνας .....	50
<b>Κεφάλαιο 5 :</b>	
<b>Αποτελέσματα Έρευνας – Σχολιασμός.....</b>	<b>52</b>
5.1 Δημογραφικά στοιχεία.....	52
5.2 Ερευνητικά ερωτήματα.....	52
5.2.1 Απόψεις σχετικά με τα δυνατά και αδύνατα σημεία των ΝΠΙΔ έναντι των άλλων δημοσίων φορέων .....	52
5.2.2 Απόψεις σχετικά με την πολιτική των συγχωνεύσεων των ΝΠΙΔ και της μεταφοράς αρμοδιοτήτων.....	55
5.2.3 Απόψεις σχετικά με διαδικασίες που συμβάλουν στην «ακύρωση» της έννοιας των ΝΠΙΔ.....	58
5.2.4 Αποτελούν τελικά τα ΝΠΙΔ ευέλικτους οργανισμούς; .....	60
<b>Κεφάλαιο 6 : Συμπεράσματα - Προτάσεις – Περιορισμοί έρευνας .....</b>	<b>63</b>
6.1 Συμπεράσματα.....	63
6.2 Προτάσεις .....	68
6.3 Περιορισμοί και μελλοντική έρευνα .....	69
<b>Βιβλιογραφικές αναφορές.....</b>	<b>70</b>
Ελληνόγλωσση .....	70
Ξενόγλωσση .....	73
Νομοθεσία .....	73
Ιστοσελίδες .....	74
<b>Παράρτημα 1 .....</b>	<b>75</b>
<b>Παράρτημα 2 .....</b>	<b>77</b>

## **Κατάλογος Εικόνων**

Εικόνα 1 : Ο χάρτης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης .....	19
Εικόνα 2 : Η θεώρηση του πολιτικού συστήματος κατά τον Easton .....	22
Εικόνα 3 : Οργανόγραμμα ΕΟΠΠΕΠ .....	44

## **Κατάλογος Πινάκων**

Πίνακας 1 : Δημόσια Νομικά Πρόσωπα .....	35
--	----

## **Κατάλογος Διαγραμμάτων**

Διάγραμμα 1 : Εξέλιξη αριθμού ανθρώπινου δυναμικού ΕΟΠΠΕΠ.....	46
--	----

## Συντομογραφίες

ΑΔΕΔΥ	Ανώτατη Διοίκηση Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων
ΑΕ	Ανώνυμη Εταιρεία
ΑΣΕΠ	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
ΓΣΕΒΕΕ	Γενική Συνομοσπονδία Επαγγελματιών Βιοτεχνών Εμπόρων Ελλάδας
ΓΣΕΕ	Γενική Συνομοσπονδία Εργατών Ελλάδας
ΔΣ	Διοικητικό Συμβούλιο
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Επιτροπή
ΕΕΚ	Επαγγελματική Εκπαίδευση και Κατάρτιση
ΕΚΕΠ	Εθνικό Κέντρο Επαγγελματικού Προσανατολισμού
ΕΚΕΠΙΣ	Εθνικό Κέντρο Πιστοποίησης Δομών Δια Βίου Μάθησης
ΕΛΣΤΑΤ	Ελληνική Στατιστική Αρχή
ΕΟΠΠ	Εθνικός Οργανισμός Πιστοποίησης Προσόντων
ΕΟΠΠΕΠ	Εθνικός Οργανισμός Πιστοποίησης Προσόντων & Επαγγελματικού Προσανατολισμού
ΕΣΕΕ	Ελληνική Συνομοσπονδία Εμπορίου & Επιχειρηματικότητας
ΕΣΚ	Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας
ΚΔΒΜ	Κέντρα Δια Βίου Μάθησης
ΝΔΜ	Νέο Δημόσιο Μάντζμεντ
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
ΠΥΣ	Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου
ΣΕΒ	Σύνδεσμος Επιχειρήσεων & Βιομηχανιών
ΣΤΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας

## Εισαγωγή

Η παρούσα εργασία εξετάζει το θέμα της άσκησης των δημοσίων πολιτικών εστιάζοντας το ενδιαφέρον στο ρόλο και τη συμβολή των ΝΠΙΔ και αναδεικνύοντας ταυτόχρονα τη σημαντικότητα του ρόλου της δημόσιας διοίκησης. Η δημόσια διοίκηση αποτελεί το βασικό εκτελεστικό βραχίονα των δημοσίων πολιτικών αλλά και βασικό εργαλείο του κράτους για την επιτυχή άσκησή τους. Ειδικότερα μέσω της μελέτης και αναλυτικής παρουσίασης του ΕΟΠΠΕΠ, αναδεικνύεται η σημαντικότητα του ρόλου και της συμβολής των ΝΠΙΔ στην άσκηση των δημοσίων πολιτικών. Ταυτόχρονα όμως «φωτίζει» διαδικασίες και πρακτικές που ακολουθεί εστιάζοντας και στην αποτελεσματικότητα θεσμικών πλαισίων που διέπει τα ΝΠΙΔ.

Το θέμα της παρούσας εργασίας παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον αφού για την άσκηση των δημοσίων πολιτικών τα δημόσια νομικά πρόσωπα και ειδικότερα τα ΝΠΙΔ αποτελούν το βασικό εργαλείο, το βασικό όχημα της δημόσιας διοίκησης για μια ευέλικτη, αποτελεσματική επίτευξη των δημοσίων στόχων ενός κράτους. Η δημόσια διοίκηση αποτελεί τον καθρέφτη μιας χώρας, αφού μέσω αυτής αντικατοπτρίζονται οι θεσμοί, οι βάσεις ενός κράτους (αξίες, στόχοι) και φυσικά ο τρόπος διακυβέρνησής του.

Ως εκ τούτου η διερεύνηση του θέματος το πώς τελικά λειτουργούν τα ΝΠΙΔ σήμερα, προσδίδει ιδιαίτερη αξία και συμβολή στο πεδίο αυτό προκειμένου να συμβάλλει στην επίτευξη της μέγιστης εξυπηρέτησης των πολιτών και του δημοσίου συμφέροντος αλλά και ταυτόχρονα στη διαμόρφωση μιας βιώσιμης κοινωνικής συνοχής και οικονομικής ευημερίας.

Εστιάζοντας στον ΕΟΠΠΕΠ, σκοπός της έρευνας είναι να εμβαθύνει, αναδεικνύοντας μέσω αυτού τις δυσλειτουργίες των ΝΠΙΔ, διερευνώντας εάν τα ΝΠΙΔ σήμερα αποτελούν ευέλικτους και αποτελεσματικούς οργανισμούς προτείνοντας ταυτόχρονα βελτιώσεις και προοπτικές ανάπτυξης.

Η εκπόνηση της παρούσας εργασίας βασίστηκε σε πρωτογενή και δευτερογενή δεδομένα. Ειδικότερα η μεθοδολογία συμπεριλαμβάνει βιβλιογραφική έρευνα από επιστημονικά βιβλία, μελέτες και άρθρα αλλά και ποιοτική έρευνα με τη μέθοδο της μελέτης περίπτωσης συνδυάζοντας ταυτόχρονα πολλαπλές πηγές πληροφόρησης και χρήση συνδυασμού μεθόδων, όπως διενέργεια ημιδομημένων συνεντεύξεων, ανάλυση αρχειακού υλικού του οργανισμού και στατιστικών στοιχείων, μελέτη εγγράφων και παρατήρηση της λειτουργίας του οργανισμού.

Ο συνδυασμός στη χρήση των ως άνω μεθόδων εμβαθύνει στην κατανόηση του ρόλου των ΝΠΙΔ και της σημασίας του να λειτουργούν ευέλικτα και αποτελεσματικά για την επίτευξη των δημοσίων στόχων.

Η παρούσα έρευνα φιλοδοξεί να συνεισφέρει στο δημόσιο διάλογο αναδεικνύοντας τις δυσλειτουργίες των ΝΠΙΔ αλλά και να επισημάνει τη σημαντικότητα της αξιολόγησης της υπαγωγής των ΝΠΙΔ σε θεσμικά πλαίσια και διαδικασίες των ΝΠΔΔ, υπογραμμίζοντας επιπλέον την ανάγκη για βελτίωση της λειτουργίας και βιώσιμων προσεγγίσεων για την διαχείριση των ΝΠΙΔ για την αποτελεσματική και ευέλικτη άσκηση των δημοσίων πολιτικών.

Στο πρώτο κεφάλαιο γίνεται μια γενική εννοιολογική αναφορά, των όρων, Δημόσια Διοίκηση και Δημόσια Πολιτική, αναλύοντας το ρόλο τους και το περιβάλλον μέσα στο οποίο αναπτύσσονται και ενεργούν. Επίσης αναλύεται ο ρόλος του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ, της ευρωπαϊκής επιρροής και πώς τελικά επηρέασαν την ελληνική δημόσια διοίκηση.

Στο δεύτερο κεφάλαιο αναφέρονται οι φορείς άσκησης των δημοσίων πολιτικών και ειδικότερα των Νομικών Προσώπων που ανήκουν στον δημόσιο τομέα, τα χαρακτηριστικά τους, η νομική τους μορφή καθώς και η συμβολή τους στην άσκηση των δημοσίων πολιτικών.

Στο τρίτο κεφάλαιο μέσα από τη μελέτη περίπτωσης του ΕΟΠΠΕΠ γίνεται παρουσίαση του οργανισμού, της νομικής μορφής του, της διοικητικής του δομής, της αποστολής και των αρμοδιοτήτων του. Παρουσιάζοντας στατιστικά στοιχεία και αριθμούς γίνεται αντιληπτό το εύρος των δράσεων του ΕΟΠΠΕΠ, του όγκου των εργασιών που έχει να διαχειριστεί αλλά και των προβλημάτων που αντιμετωπίζει.

Στο τέταρτο κεφάλαιο παρουσιάζεται η μεθοδολογία της έρευνας που ακολουθήθηκε για την παρούσα έρευνα, τα ερευνητικά ερωτήματα καθώς η επιλογή των συμμετεχόντων στην έρευνα και τη διαδικασία αυτής.

Στο πέμπτο κεφάλαιο αποτυπώνονται τα ευρήματα των ερευνητικών ερωτημάτων και ο σχολιασμός αυτών.

Τέλος, στο έκτο κεφάλαιο παρουσιάζονται τα συμπεράσματα της έρευνας, αποτυπώνονται συγκεκριμένες προτάσεις και αναφέρονται οι περιορισμοί για τη παρούσα έρευνα καθώς και συστάσεις για μελλοντική έρευνα στο εν λόγω θέμα.



# 1. Δημόσια Διοίκηση και Δημόσια Πολιτική – Εννοιολόγηση, θεωρητικό πλαίσιο

## 1.1 Δημόσια Διοίκηση

### 1.1.1. Η έννοια της Δημόσιας Διοίκησης και ο ρόλος της

Μελετώντας την έννοια της Δημόσιας Διοίκησης είναι εύκολο να παρατηρηθεί ότι δεν αποτελεί μια έννοια απλή αλλά αντιθέτως είναι μια έννοια σύνθετη και περίπλοκη. Μια έννοια στην οποία εμπλέκονται αρκετοί δρώντες, μεταξύ αυτών και του Κράτους (πολιτική εξουσία, κυβέρνηση) (Muller and Surrel, 2002).

Η Δημόσια Διοίκηση, ως το εκτελεστικό όργανο της κυβέρνησης έχει στην ευθύνη της την αποτελεσματική εκτέλεση και την εφαρμογή των δημοσίων πολιτικών του κράτους. Η συνεργασία αυτή προϋποθέτει την ύπαρξη εμπιστοσύνης, πλήρους αρμονίας και συνοχής προκειμένου να είναι σε θέση από κοινού να αποτρέψουν οποιαδήποτε περίπτωση αυταρχισμού και αυθαιρεσίας, συμβάλλοντας έτσι σε ορθές και αποτελεσματικές πολιτικές προς χάριν του δημοσίου συμφέροντος, προς όφελος των πολιτών και της κοινωνίας. Ως εκ τούτου, Κυβέρνηση και Δημόσια Διοίκηση αποτελούν τα δύο βασικά μέρη του Κράτους με ιεραρχική σχέση μεταξύ τους. Κράτος και διακυβέρνηση χωρίς την κατάλληλη Δημόσια Διοίκηση αποτελούν οντότητα κενού περιεχομένου. Το ίδιο φυσικά ισχύει και για την Δημόσια Διοίκηση, αφού χωρίς την πολιτική αποφασιστικότητα και στοχοθεσία της διακυβέρνησης και τις αρχές και τις αξίες τις οποίες διέπει ένα δημοκρατικό κράτος δικαίου, η Δημόσια Διοίκηση θα αποτελούσε έναν ακέφαλο μηχανισμό χωρίς αξιακό προσανατολισμό (Μακροδημήτρης και Πραβίτα, 2012).

Αξίζει στο σημείο αυτό να σημειωθεί, ότι το επίπεδο εμπιστοσύνης στη Δημόσια Διοίκηση μιας χώρας σχετίζεται άμεσα με την ποιότητα των δημοσίων υπηρεσιών της, αποτελώντας ταυτόχρονα αξιόπιστη ένδειξη της εύρυθμης λειτουργίας ενός κράτους. Είναι γεγονός ότι η Δημόσια Διοίκηση είναι ο καθρέφτης μιας χώρας αφού αντικατοπτρίζει τόσο τους θεσμούς και τις βάσεις ενός Κράτους αλλά φυσικά και τον τρόπο διακυβέρνησής του (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2017).

Η Δημόσια Διοίκηση λοιπόν, αποτελεί τον εκτελεστικό βραχίονα, το σύνολο δηλαδή των διοικητικών μηχανισμών και οργανισμών του Κράτους, το βασικό μηχανισμό του, που ως αποστολή έχει την μετατροπή σε κοινωνική πραγματικότητα όλων όσων έχουν προβλεφθεί, καθοριστεί και θεσπιστεί από την

εκάστοτε Κυβέρνηση. Είναι αρμόδια για την εφαρμογή του θεσμικού πλαισίου που διέπει την δημόσια πολιτική. Καθοριστικής σημασίας κρίνεται η συμβολή της στο σχεδιασμό και τον προσδιορισμό των προτεραιοτήτων και στόχων της εκάστοτε Κυβέρνησης, στην εκτέλεση και εφαρμογή των θεσπισμένων νόμων και κανόνων καθώς και στην παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες. Σημαντικός επίσης ο ρόλος της και η συμβολή της και στην ανάδειξη των επιπτώσεων των εκάστοτε ρυθμίσεων, μέσω της κριτικής ανάλυσής τους και της αναπροσαρμογής τους όπου και εάν απαιτηθεί (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2012). Απώτερος σκοπός και στόχος δεν είναι άλλος από την προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος, την εξυπηρέτηση των πολιτών και την διαμόρφωση μιας βιώσιμης οικονομικής ευμάρειας και κοινωνικής συνοχής (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2017).

Το περιβάλλον μέσα στο οποίο αυτό θα επιτευχθεί, όπως θα αναδειχθεί και στην επόμενη ενότητα, σαφώς και μπορεί να επηρεάσει θετικά ή αρνητικά, σε μικρό ή μεγάλο βαθμό την επιτυχή ολοκλήρωση του ρόλου της Δημόσιας Διοίκησης.

### *1.1.2 Το περιβάλλον και οι οργανωτικές δομές της Δημόσιας Διοίκησης.*

Η Δημόσια Διοίκηση, πέραν της συμβολής της στην πραγμάτωση των κοινωνικών αναγκών μέσω της Κυβερνητικής και Πολιτικής διαδικασίας, αντανακλά και άπτεται φιλοσοφικών και ηθικών προβληματισμών και ζητημάτων. Βασικός στόχος και σκοπός της, σύμφωνα και με το θεσμικό πλαίσιο που περιβάλλεται, αποτελεί η εξυπηρέτηση των πολιτών και η προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος. Το ερώτημα λοιπόν που αναδεικνύεται στον δημόσιο διάλογο και θα πρέπει να προσεγγιστεί, είναι ποιος είναι ο αποτελεσματικότερος τρόπος να επιτευχθεί ο στόχος αυτός, δηλαδή τι είδους Κράτος και ποια διακυβέρνηση θα είναι σε θέση να επιτελέσει επιτυχώς το στόχο αυτό και μέσα από ποιο αξιακό και οργανωτικό περιβάλλον. Πώς δηλαδή οι δημόσιες υπηρεσίες και οργανισμοί λειτουργούν και συμπεριφέρονται εντός του πολιτικο-διοικητικού περιβάλλοντος αλλά και πολύ περισσότερο πώς θα όφειλαν να βελτιώσουν τη δράση τους μέσω ποιοτικών κριτηρίων αποτελεσμάτων και νομιμότητας. Στην προσέγγιση αυτή θα πρέπει να ληφθούν υπόψη αρχές, αξίες, πολιτισμικές παραδόσεις και νοοτροπίες, κουλτούρα και οργανωτικές δομές, οι οποίες παίζουν κυρίαρχο ρόλο και μπορούν ίσως τελικά να επηρεάζουν βαθιά την έκφραση ή τη μορφή πολιτικών, κυβερνητικών και διοικητικών φαινομένων, συμπεριφορών και επιλογών (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2012).

Η Δημόσια Διοίκηση, ως ο γραφειοκρατικός μηχανισμός του Κράτους, οφείλει να επιτελεί το ρόλο της μέσα σε ένα συγκεκριμένο περιβάλλον και μέσω συγκεκριμένων λειτουργιών και κανόνων που έχουν ήδη νομικά καθοριστεί, με τον ρόλο της να είναι απόλυτα συνδεδεμένος με την εφαρμογή του δημοσίου δικαίου και της δημόσιας πολιτικής. Ενώ αυστηρά προκαθορισμένη είναι και οι δίαυλοι επικοινωνίας της Δημόσιας Διοίκησης και με το εξωτερικό περιβάλλον για την υλοποίηση των στόχων της. Το περιβάλλον μέσα στο οποίο θα δράσει η Δημόσια Διοίκηση ως μηχανισμός της εκτελεστικής εξουσίας, απορρέει από το δημόσιο δίκαιο και ειδικότερα το διοικητικό δίκαιο. Δεν εξαντλείται όμως μόνο σε αυτό, αφού προκειμένου να ερμηνευθεί ορθότερα η «συμπεριφορά» και η δράση της, θα πρέπει να ληφθούν υπόψη σε μεγάλο βαθμό και το πολιτικό, νομικό, κοινωνικό, οικονομικό, τεχνολογικό αλλά και ευρωπαϊκό και διεθνές πλαίσιο (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2012).

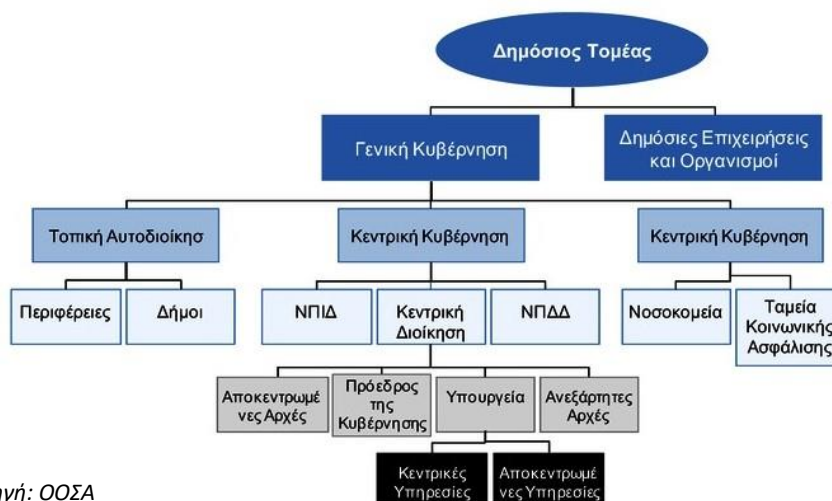
Ποιες είναι όμως οι αρχές, οι «νόμοι» της ορθής διοίκησης που οφείλει να ακολουθεί η Δημόσια Διοίκηση; Η γενική και κυριότερη αρχή της είναι η αρχή της *νομιμότητας*. Κάθε διοικητικό όργανο και υπηρεσία που δρα στο πλαίσιο της Δημόσιας Διοίκησης έχει χρέος και οφείλει πάντα να ενεργεί σύμφωνα με τον νόμο. Δηλαδή οφείλει να δρα μόνο εάν προβλέπεται ή επιτρέπεται από ισχύουσες διατάξεις και κανόνες και προς τούτο είναι υπόλογη και ελέγχεται από ιεραρχικά ανώτερα όργανα από αυτήν (δικαστήρια, ανεξάρτητες αρχές). Η αρχή της νομιμότητας αποδίδει στην Δημόσια Διοίκηση την ευθύνη της διασφάλισης των δικαιωμάτων και των ελευθεριών των πολιτών. Είναι όμως αρκετή η αρχή της νομιμότητας για την ορθή διοίκηση; Η απάντηση που θα πρέπει να δοθεί, είναι ότι, ναι μεν η νομιμότητα είναι αναγκαία και κρίσιμη, αλλά σε καμιά περίπτωση δεν μπορεί να αποτελέσει τον μοναδικό παράγοντα του αξιακού περιβάλλοντος της Δημόσιας Διοίκησης (Διαμαντούρος, 2012). Υπάρχουν θεμελιώδεις αρχές που συμπληρώνουν το αξιακό της περιβάλλον, έτσι πέραν της νομιμότητας, επιγραμματικά αναφέρονται, η ισότητα, η προαγωγή του δημοσίου συμφέροντος, η καθολικότητα, η προσβασιμότητα, η συμμετοχικότητα, η διαφάνεια, η λογοδοσία, η ποιότητα, η οικονομικότητα, η αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα (Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος 2015).

Αφού έγινε αναφορά στο περιβάλλον μέσα στο οποίο δρα η Δημόσια Διοίκηση, θα πρέπει στο σημείο αυτό να γίνει αναφορά στην δομή της. Και με τον όρο δομή εννοούμε μια πολύπλοκη οργάνωση που αποτελείται από διάφορα επίπεδα και

οργανισμούς που αποτελούν το δημόσιο τομέα. Στην παρακάτω εικόνα 1 αποτυπώνεται ο χάρτης της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης.

Εικόνα 1 :

### Χάρτης της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης



Πηγή: ΟΟΣΑ

Όπως αποτυπώνεται η Δημόσια Διοίκηση, ο ελληνικός δημόσιος τομέας αποτελείται από δύο κυρίως μέρη τη «Γενική Κυβέρνηση» και τις «Δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς». Η Γενική Κυβέρνηση αποτελείται από την Κεντρική Κυβέρνηση, την τοπική αυτοδιοίκηση και τις υπηρεσίες κοινωνικής ασφάλειας. Η Κεντρική Κυβέρνηση αποτελείται από την Κεντρική διοίκηση (υπηρεσίες των υπουργείων κεντρικών και αποκεντρωμένων), τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίων Δικαίου (ΝΠΔΔ) και τα Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου (ΝΠΙΔ). Η Κεντρική Διοίκηση αποτελείται από τον Πρόεδρο, τα υπουργεία, τις ανεξάρτητες αρχές και τις αποκεντρωμένες αρχές (Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος 2015).

Είναι σημαντικό να σημειωθεί στο σημείο αυτό, ότι κατά την διάρκεια των ετών και σύμφωνα με τις νομοθετικές πρωτοβουλίες των εκάστοτε κυβερνήσεων έχουν επέλθει ουκ ολίγες μεταβολές στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Στις μεταβολές αυτές αντικατοπτρίζονται οι αντιλήψεις, κοινωνικές και πολιτικές για την αποστολή και τον ρόλο του κράτος γενικά αλλά και οι επιδράσεις και επιρροές από εξωτερικούς δρώντες, όπως η ΕΕ. Η υπαγωγή κάθε φορά στο δημόσιο τομέα, υπηρεσιών, φορέων και οργανισμών, δεν έχει να κάνει μόνο με την αποστολή των φορέων αυτών, αλλά έχει να κάνει και με την επίδραση στο ανθρώπινο δυναμικό που στελεχώνει τις υπηρεσίες, τους φορείς και τους οργανισμούς αυτούς, αλλά και

τα θεσμικά πλαίσια που οφείλουν πλέον να ακολουθούν, λόγω της υπαγωγής τους. Χαρακτηριστικό παράδειγμα τέτοιας επίδρασης αποτελεί ο τρόπος πρόσληψης του προσωπικού των φορέων και των οργανισμών που υπάγονται στο δημόσιο τομέα, αφού η υπαγωγή ορίζει τις προσλήψεις του ανθρώπινου δυναμικού τους υπό την εποπτεία του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) (Παπαδάκης, κ.α., 2023).

## **1.2 Δημόσια Πολιτική**

### *1.2.1. Εισαγωγικές έννοιες και περιβάλλον Δημόσιας Πολιτικής*

Όπως ήδη αναφέρθηκε Δημόσια Πολιτική και Δημόσια Διοίκηση αποτελούν κυρίαρχες έννοιες μέσα στο πλαίσιο ενός πολιτικού συστήματος και η συμβολή τους είναι καθοριστική στη δημόσια διακυβέρνηση ενός κράτους.

Το πώς όμως συνδέεται η έννοια της Πολιτικής (politics) με την έννοια της Δημόσιας Πολιτικής (public policy) και τη δημόσια διακυβέρνηση θα γίνει προσπάθεια να αναλυθεί στη συνέχεια.

Σε κάθε σύγχρονη διακυβέρνηση οι δύο αυτές έννοιες Πολιτική και Δημόσια Πολιτική αλληλοσυμπληρώνονται και είναι στενά συνδεδεμένες μεταξύ τους. Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η Δημόσια Πολιτική αποτελεί τον καθρέφτη της Πολιτικής, αφού είναι εκείνη που δίνει περιεχόμενο, εκφράζοντας τις αξίες, τους στόχους και πραγματώνοντας τις αποφάσεις της Πολιτικής (Λαδή και Νταλάκου, 2016).

Η Πολιτική εκφράζει τις εξαγγελίες των κομμάτων που διεκδικούν την εξουσία. Η Δημόσια Πολιτική αποτυπώνει αυτό που τα κόμματα αποφασίζουν να πράξουν αφού αναλάβουν την Κυβερνητική ευθύνη. Αποτυπώνει δηλαδή αυτό που η Κυβέρνηση πραγματικά υλοποιεί και δεν εστιάζει σε αυτό που θα έπρεπε να υλοποιήσει (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2012).

Πολλοί ερευνητές του πεδίου της Δημόσιας Πολιτικής προσπάθησαν να ορίσουν το τι περιλαμβάνει ο όρος Δημόσια Πολιτική. Το 1995 ο T. Dye διατύπωσε ότι με τη δράση της η Δημόσια Πολιτική υλοποιεί τις πολιτικές αποφάσεις, δηλαδή οτιδήποτε οι κυβερνήσεις επιλέγουν να πράξουν αλλά ακόμα και να μην πράξουν. Ο ο R. Rose συμπεριέλαβε το στοιχείο της δράσης στη Δημόσια Πολιτική δηλαδή την υλοποίηση των πολιτικών αποφάσεων αλλά και τις συνέπειες αυτών των αποφάσεων. Άλλοι ερευνητές συμπεριλαμβάνουν το πλαίσιο και της προκλήσεις που θέτει το περιβάλλον μέσα στο οποίο υλοποιούνται οι πολιτικές αποφάσεις. Σε πολλές από τις περιπτώσεις της προσπάθειας ορισμού του όρου της Δημόσιας

Πολιτικής ως κοινός παρονομαστής αναδεικνύονται οι επίσημοι φορείς εξουσίας (Λαδής και Νταλάκου, 2016).

Ο πιο σαφής όμως και λειτουργικός ορισμός για την Δημόσια Πολιτική διατυπώθηκε το 2006 από τον J. Anderson, ο οποίος αναφέρει: «*Δημόσια πολιτική είναι μια σειρά σκόπιμων και σχετικά σταθερών ενεργειών, που αναπτύσσονται από κυβερνητικά σώματα και γενικότερα από επίσημους φορείς εξουσίας, για την αντιμετώπιση ενός προβλήματος ή ενός ζητήματος που προκαλεί ενδιαφέρον*» (Λαδής και Νταλάκου, 2016).

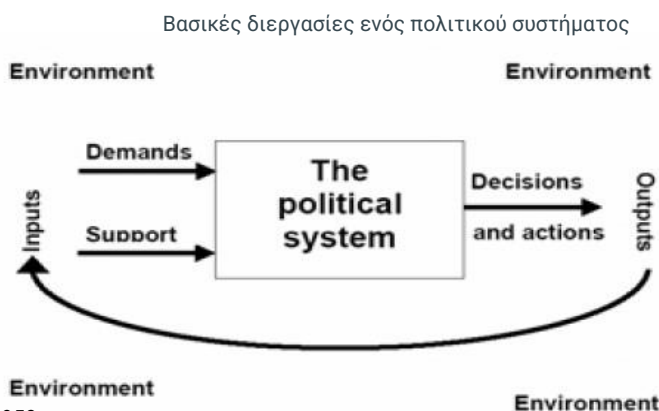
Από τον ως άνω ορισμό εύκολα μπορεί κανείς να εντοπίσει τα χαρακτηριστικά που αποδίδονται στη Δημόσια Πολιτική. Αρχικά, το γεγονός της αναφοράς ότι η Δημόσια Πολιτική προκειμένου να επιλύσει το οποιοδήποτε πρόβλημα ή ζήτημα που έχει τεθεί, αναπτύσσεται από «*επίσημους φορείς εξουσίας*». Δηλαδή από δρώντες που θα αναλάβουν την κατάλληλη δράση μέσα στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων τους. Το γεγονός επίσης ότι ο ορισμός αναφέρεται σε «*σκόπιμες και σειρά ενεργειών*», αποδίδει όχι τυχαία συμπεριφορά αλλά προσεκτικά σχεδιασμένη, η οποία και περιλαμβάνει σειρά ενεργειών με χρονική διάρκεια και όχι μεμονωμένες και ξεχωριστές, προκειμένου να είναι σε θέση να επιτύχει συγκεκριμένους στόχους και αποτελέσματα. Και τέλος, τα προβλήματα και τα ζητήματα προκύπτουν από αιτήματα που τίθενται στην κυβέρνηση για την αντιμετώπιση δημοσίων προβλημάτων (Λαδής και Νταλάκου, 2016).

Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι η διαμόρφωση των Δημοσίων Πολιτικών είναι μια διαδικασία σύνθετη κατά την οποία η Κυβέρνηση θα πρέπει να αναπτύξει στους τομείς για τους οποίους έχει την ευθύνη προκειμένου να είναι σε θέση να λάβει τις κατάλληλες αποφάσεις. Έτσι, οι δημόσιες πολιτικές φέρουν και αντικατοπτρίζουν τις αρχές, τις αξίες της πολιτικής της κυβέρνησης ενός κράτους (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2012).

Στο σημείο αυτό, κρίνεται σκόπιμη και απαραίτητη η αναφορά στην έννοια και τη λειτουργία του πολιτικού συστήματος μέσα στο οποίο παράγονται και διαμορφώνονται οι δημόσιες πολιτικές. Προκειμένου να γίνει κατανοητή η σύνθετη διαδικασία της διαμόρφωσης των δημοσίων πολιτικών προσδίδει ερμηνευτική αξία η αναφορά, η αποτύπωση της θεώρησης του πολιτικού συστήματος όπως σε αυτό αναφέρθηκε ο πολιτικός επιστήμονας David Easton.

Εικόνα 2 :

### Η θεώρηση του πολιτικού συστήματος κατά τον Easton



Πηγή: D. Easton, 1953

Σύμφωνα με την θεώρηση του Easton τις εισροές (inputs) στο πολιτικό σύστημα αποτελούν τα αιτήματα (demands) αλλά και η υποστήριξη (support). Τα αιτήματα αποτελούν τη βασική διεργασία του συστήματος, αφού αποτελούν τις απαιτήσεις της κοινωνίας σε διάφορους τομείς της κοινωνικής ζωής. Είναι η πρώτη και βασική ύλη προκειμένου να λειτουργήσει το πολιτικό σύστημα. Η υποστήριξη έχει να κάνει με ομάδες και ιδιώτες που υπακούοντας τους νόμους συμμετέχουν στην αποδοχή των αποφάσεων και ενεργειών του πολιτικού συστήματος που υλοποιούνται ως ανταπόκριση στα αιτήματα. Το περιβάλλον (environment) αντανάκλα σε συνθήκες, καταστάσεις και γεγονότα που συμβαίνουν τη δεδομένη χρονική στιγμή και τοποθετούνται στα όρια του πολιτικού συστήματος. Οι εκροές (outputs) του συστήματος παράγουν τις δημόσιες πολιτικές σε συγκεκριμένα αιτήματα που έχουν τεθεί. Η διαδικασία της ανατροφοδότησης (feedback) μπορεί να αναδείξει ότι οι εκροές (δημόσιες πολιτικές) είναι πιθανό να οδηγήσουν σε νέες απαιτήσεις και ως εκ τούτου και σε νέες εκροές, δημιουργώντας κατά αυτό τον τρόπο μια αέναη ροή της δημόσιας πολιτικής (Easton, 1953).

Στο πολιτικό αυτό σύστημα λοιπόν είναι φυσικό να συμμετέχουν, εμπλέκονται και αλληλοεπιδρούν εσωτερικοί και εξωτερικοί δρώντες (πολίτες, επιχειρήσεις, ομάδες συμφερόντων, κοινωνικές ομάδες, Κυβέρνηση και κυβερνητικοί αξιωματούχοι, διεθνείς οργανισμοί) σε διαφορετικά επίπεδα και περιβάλλοντα όπως για παράδειγμα σε τοπικό, εθνικό και ευρωπαϊκό. Η κάθε Κυβέρνηση έχει την ευθύνη της προτεραιοποίησης των αναγκών της κοινωνίας σε διάφορους τομείς (υγεία, εκπαίδευση, εργασία, ασφάλεια, κ.α.) προκειμένου μέσω

του πολιτικού συστήματος να παράξει πολιτικές αποφάσεις και δράσεις (Λαδή και Νταλάκου, 2016). Η Κυβέρνηση είναι το όργανο εκείνο, ο μηχανισμός που φέρει την αρμοδιότητα για τη θέσπιση νόμων, την οργάνωση, την λειτουργία και την λήψη αποφάσεων για την επίλυση των δημόσιων προβλημάτων. Έχει την ευθύνη για την επιβολή των νόμων και των κανόνων. Καθοριστικής σημασίας κρίνεται η συμβολή της, η στήριξή της στις βασικές λειτουργίες του πολιτικού συστήματος αλλά και πολύ περισσότερο στην διασφάλιση της βιωσιμότητάς του. Διαμόρφωση δηλαδή, δημοσίων πολιτικών προκειμένου από τη μια να διασφαλίζονται οι παρούσες ανάγκες χωρίς όμως να τίθενται σε κίνδυνο οι μελλοντικές ανάγκες της κοινωνίας. Θα πρέπει να διασφαλίζεται η βιωσιμότητα των δημοσίων πολιτικών τόσο από οικονομικής, κοινωνικής και περιβαλλοντικής άποψης (Παπάζογλου, 2012).

Κρίνεται σκόπιμο στο σημείο αυτό, να αναφερθεί επίσης η διάκριση της έννοιας της Κυβέρνησης από την έννοια της Διακυβέρνησης. Δεν είναι λίγες οι φορές που έχει αναφερθεί στο δημόσιο διάλογο ο ρόλος που θα πρέπει να έχει το κράτος κατά τη διαδικασία της άσκησης της εξουσίας. Οι προκλήσεις που κάθε κυβέρνηση καλείται να αντιμετωπίσει σε εθνικό και παγκόσμιο επίπεδο ανέδειξαν στον προσκήνιο την έννοια της διακυβέρνησης. Έννοια, η οποία αποτελεί την μετεξέλιξη μορφών της δημόσιας δράσης και περιλαμβάνει το σύνολο των διαδικασιών εκείνων που οφείλουν να ενεργοποιηθούν και θα είναι σε θέση να δράσουν προκειμένου να αντιμετωπιστούν τα δημόσια προβλήματα, δημιουργώντας έτσι μια νέα σχέση με την κοινωνία (Muller and Surel, 2002).

Ο ρόλος της διακυβέρνησης είναι η ενεργοποίηση όλων των εμπλεκόμενων πλευρών και δρώντων, όπως για παράδειγμα, των πολιτών (μέσω διαβούλευσης), επενδυτών, τη δημιουργία τυχόν θεσμικών αρχών (ρυθμιστικών) και επικοινωνία (μέσων μαζικής ενημέρωσης) της όποιας δημόσιας πολιτικής. Αφορά δηλαδή σε μια στενή συνεργασία, μια αλληλεξάρτηση και αλληλεπίδραση του κράτους, του ιδιωτικού τομέα και την κοινωνίας των πολιτών (Καρκατσούλης, 2001). Επιπλέον σημαντικές είναι και οι πρωτοβουλίες για συμμετοχή κοινωνικών ομάδων, φορέων, επιστημονικών οργανώσεων που θα μπορούσαν να συμβάλουν καθοριστικά στην κατάρτιση βιώσιμων δημόσιων πολιτικών. Σημαντικός επίσης κρίνεται και ο παράγοντας της συνεργασίας του ιδιωτικού και του δημοσίου τομέα, με σκοπό την καθοριστική συμβολή στην αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα μιας συγκεκριμένης δημόσιας πολιτικής, διασφαλίζοντας ταυτόχρονα και τη βιωσιμότητά της (Hay, et. All.2011).



Ως εκ τούτου θα μπορούσε να υποστηριχθεί, ότι τόσο η κυβέρνηση, όσο και η διακυβέρνηση, συμμετέχουν με στενή σχέση μεταξύ τους και μπορούν να συμβάλουν καθοριστικά στη βιωσιμότητα των δημοσίων πολιτικών. Η κυβέρνηση από τη μια έχοντας το κεντρικό ρόλο στη νομοθέτηση νόμων και κανόνων και η διακυβέρνηση από την άλλη ενισχύοντας το ρόλο όλων των δρώντων πολιτικών, κοινωνικών και επιστημονικών φορέων δίνοντας έμφαση και προάγοντας δημόσιες πολιτικές με βιώσιμο πρόσημο.

### *1.3 Η «Νέα Δημόσια Διοίκηση» και ο «εξευρωπαϊσμός» της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης*

Δεν είναι λίγα όμως τα προβλήματα με τα οποία θα πρέπει να έρθει αντιμέτωπη η δημόσια διοίκηση προκειμένου να επιτελέσει το ρόλο της επιτυχώς. Πολλοί μελετητές άλλωστε με το πέρασμα των ετών έχουν τονίσει τις δυσλειτουργίες της. Η ελληνική δημόσια διοίκηση, ως γνωστόν, σε μεγάλο βαθμό έχει διαμορφωθεί και επηρεαστεί από το γραφειοκρατικό-βεμπεριανό μοντέλο διοίκησης που αποτέλεσε το ιδανικό μοντέλο και κοινωνικά αποδεκτό κατά τον 20<sup>ο</sup> αιώνα. Ένα μοντέλο ιεραρχικής δομής, βασιζόμενο σε ιεραρχική διαβάθμιση των εργασιών και στη τήρηση των νόμων, κανόνων και κανονισμών (Σεραφετινίδου, 2003). Κατά την δεκαετία του 1980 καθιερώθηκε διεθνώς μια νέα μορφή διοικητικού μοντέλου αυτό του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ (New Public Management), ένα μοντέλο διοίκησης το οποίο θεωρήθηκε καταλληλότερο για την αντιμετώπιση των νέων προκλήσεων της δημόσιας διοίκησης, ενώ στα τέλη 1990 κάνει την εμφάνισή του το μοντέλο της νέας δημόσιας διακυβέρνησης (Ρωσσίδης, κ.α.2020) .

Ο εκσυγχρονισμός της ελληνικής δημόσιας διοίκησης αποτελούσε βασική προτεραιότητα κάθε κυβέρνησης. Οι παθογένειες και δυσλειτουργίες της οδηγούσαν τις κυβερνητικές προσπάθειες στην ανάγκη για προώθηση διοικητικών μεταρρυθμίσεων και αναδιαρθρώσεων του διοικητικού μηχανισμού της χώρας. Απώτερος σκοπός η δημιουργία ικανού διοικητικού μοντέλου που με αποτελεσματικό τρόπο θα συνέβαλε στην εξυπηρέτηση των πολιτών. Η αναδιάρθρωση των διοικητικών δομών, η οργάνωση της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης αλλά και η βελτίωση της ικανότητας-αποδοτικότητας του ανθρώπινου δυναμικού, αποτελούσαν τις κυρίαρχες τάσεις για αρκετές δεκαετίες (Οικονόμου, 2016).

Το φαινόμενο του ΝΔΜ αποτέλεσε ένα νέο μοντέλο διοίκησης το οποίο προωθήθηκε προκειμένου να δοκιμαστεί σε νέες βάσεις η λειτουργία των οργανισμών του δημοσίου. Η ανάπτυξη της προσπάθειας αυτής προέβλεπε και ωθούσε τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης με προσέγγιση περισσότερο «επιχειρηματική» και «εταιρική» προκειμένου με αυτό τον τρόπο να επιτευχθεί η αποτελεσματικότητα, η βελτίωση και ευελιξία της δημόσιας διοίκησης. Έτσι μέσα από τη χρήση ιδιωτικού μοντέλου διαχείρισης, η δημόσια διοίκηση επικεντρώθηκε στην εξυπηρέτηση των πολιτών ως αποδέκτες των δημοσίων υπηρεσιών (Omar, 2020). Η προσέγγιση της δημόσιας διοίκησης με πρακτικές του ιδιωτικού τομέα αποτελούσε για τους υποστηρικτές του νέου μοντέλου την αποτελεσματικότερη επιλογή για την επιτυχή λειτουργία και μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης. Οι πολίτες πλέον αντιμετωπίζονταν ως «πελάτες» και προωθήθηκαν μεταρρυθμίσεις που προσέδιδαν μεγαλύτερη ευελιξία σε φορείς και υπηρεσίες.

Με την ένταξη της χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) μπορεί να επικαλεστεί κανείς τον καταλυτικό ρόλο που άσκησε η ΕΕ στον τομέα της πολιτικής αλλά και ο χώρος της δημόσιας διοίκησης δεν έμεινε ανεπηρέαστος. Αρχικά θα πρέπει να επισημανθεί το γεγονός ότι δεν υφίσταται ένα αυτοτελές ευρωπαϊκό διοικητικό σύστημα-μοντέλο άσκησης δημόσιας πολιτικής, ένα ευρωπαϊκό πρότυπο με συγκεκριμένες προδιαγραφές που τα κράτη – μέλη θα όφειλαν να ακολουθούν. Η επίδραση επομένως περιορίζονταν ιδίως στην βελτίωση της διοικητικής ικανότητας όσον αφορά στην εφαρμογή του δικαίου της ένωσης αλλά κυρίως και σε ανταλλαγή πληροφοριών, ανθρώπινου δυναμικού και προγραμμάτων κατάρτισης. Η απουσία των κοινών κατευθυντήριων γραμμών προσέδιδε σε μεγάλο βαθμό διοικητική αυτοτέλεια στα κράτη-μέλη για τη διαμόρφωση πολιτικής στο χώρο της δημόσιας διοίκησης. Παρά το γεγονός της απουσίας του ευρωπαϊκού διοικητικού προτύπου, η ΕΕ έχει επιδράσει και επηρεάσει πολλαπλώς την ελληνική δημόσια διοίκηση (Οικονόμου, 2016). Οι παθογένειες και δυσλειτουργίες, στις δομές, ανθρώπινο δυναμικό και διοικητικές διαδικασίες, αποτελούσαν τροχοπέδη τόσο στην παραγωγική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης αλλά τόσο και στην διαμόρφωση και εφαρμογή των δημοσίων πολιτικών. Το γεγονός αυτό προσέδιδε χαμηλές προσδοκίες και χαμηλό επίπεδο διοικητικής ικανότητας στην ανταπόκριση των υψηλών απαιτήσεων στην εφαρμογή των ευρωπαϊκών πολιτικών. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούσε η εφαρμογή των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων, οι οποίες ανάδειξαν τη χαμηλή διοικητική ικανότητα και επάρκεια

της δημόσιας διοίκησης στις οργανωτικές απαιτήσεις της ΕΕ και την επιτυχή διαχείριση και απορρόφηση των ευρωπαϊκών πόρων (ΟΟΣΑ, 2012). Επιπλέον χαρακτηριστικό παράδειγμα της μη ορθής αλληλεπίδρασης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης με την ΕΕ αποτελούσε και η εσωτερική δομή διακυβέρνησης. Από τα πρώτα χρόνια της ένταξης της χώρας στην ΕΕ ήταν εμφανές το κενό και η ασυμβατότητα στο πεδίο της δομής της διακυβέρνησης. Επισημαίνεται στο σημείο αυτό η απουσία του θεσμού των περιφερειών ενώ η ΕΕ βασίζονταν στον θεσμό αυτό για την ευρωπαϊκή συνοχή (Οικονόμου, 2016).

Η ασυμβατότητα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης με τις απαιτήσεις που θα έπρεπε να εκπληρώνει ως κράτος – μέλος, αποτέλεσε ισχυρό κίνητρο για πρωτοβουλίες, μεταρρυθμίσεις και εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης. Ήδη από τη δεκαετία του 1980 και τα πρώτα χρόνια της ένταξης της χώρας στην ΕΕ υιοθετήθηκαν ευρωπαϊκοί μηχανισμοί και εργαλεία για την διαμόρφωση και υλοποίηση της ευρωπαϊκής συνοχής. Νέοι θεσμοί, νέοι δρώντες αναδείχθηκαν στο διοικητικό σύστημα διακυβέρνησης. Επιπλέον η εμφάνιση νέων δομών, οργανισμών και φορέων για την οργάνωση, διαχείριση και εφαρμογή εξειδικευμένων πολιτικών βρέθηκαν στο προσκήνιο της δημόσιας διοίκησης (ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ, ΑΕ κ.α.). Η δημιουργία τους ήταν αποτέλεσμα της διοικητικής ανεπάρκειας των δομών της υπάρχουσας δημόσιας διοίκησης να ανταπεξέλθουν αποτελεσματικά στις απαιτήσεις των ευρωπαϊκών πολιτικών (Οικονόμου, 2016).

Η συμβολή της ΕΕ υπήρξε καθοριστικής σημασίας στην υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Η εμφάνιση της οικονομικής κρίσης το 2010 έφερε στο φως τις παθογένειες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης που έπρεπε να αντιμετωπιστούν σε άμεσο χρονικό διάστημα. Αν και στα μνημονιακά προγράμματα υπήρχαν κάποιες καινοτομίες, η πλειοψηφία των μεταρρυθμίσεων αφορούσε σε ήδη χρόνιες δυσλειτουργίες της δημόσιας διοίκησης. Οι μεταρρυθμίσεις που επιβλήθηκαν ως προαπαιτούμενα μέσω των μνημονιακών προγραμμάτων, αποτέλεσαν μια βίαιη και δυσάρεστη αναγκαστική προσαρμογή σε μικρό χρονικό διάστημα. Υπό την πίεση της δημοσιονομικής κρίσης, αναδείχθηκε στην πολιτική ατζέντα ο στόχος του περιορισμού του μεγέθους του κράτους ως κύρια αιτία της οικονομικής κρίσης της χώρας (Λαμπροπούλου, 2019).

Το αίτημα για από-πολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης καθώς και η ανάδειξη της ανάγκης για μια αξιόπιστη εφαρμογή αλλά και παρακολούθηση των δημοσίων πολιτικών διαμόρφωσαν σε μεγάλο βαθμό το περιεχόμενο των μεταρρυθμιστικών

προγραμμάτων που επιβλήθηκαν στη χώρα. Σε πολλές περιπτώσεις και προκειμένου να διασφαλιστεί η επιτυχία των ως άνω στόχων υπαγορεύτηκαν οι αλλαγές σε δομές, σε λειτουργίες και στο ανθρώπινο δυναμικό της δημόσιας διοίκησης. Σκοπός αυτών των αλλαγών ήταν η επίτευξη αυξημένου βαθμού ανεξαρτησίας απέναντι στην κεντρική διοίκηση και τον πολιτικό έλεγχο (ΟΟΣΑ 2012).

Οι αλλαγές στις διοικητικές δομές, είχαν κυρίως ως βασικό μέτρο τις καταργήσεις και συγχωνεύσεις οργανισμών, φορέων και υπηρεσιών. Παρεμβάσεις έγιναν και με τη δημιουργία νέων οργανισμών, με τη μεταφορά αρμοδιοτήτων με απώτερο σκοπό τη μείωση των δομών του κράτους. Η λογική και το επιχείρημα «λιγότερο κράτος», έφερε στο προσκήνιο νέους οργανισμούς, υπηρεσίες με σκοπό τη δημιουργία ενός ευέλικτου, μικρού και επιτελικού κράτους για την αποτελεσματικότερη διαχείριση και ενδυνάμωση του ρόλου της δημόσιας διοίκησης. Παρά το γεγονός της μείωσης των δομών του κράτους, οι συγχωνεύσεις και οι καταργήσεις φορέων και οργανισμών, δε φάνηκε να επηρέασαν ουσιαστικά τη συγκρότηση της δημόσιας διοίκησης. Ως επικρατέστερο κριτήριο κυριάρχησε η υλοποίηση μιας ποσοτικής και χωροταξικής αναδιάρθρωσης χωρίς να υφίσταται κάποιος συνολικός σχεδιασμός επιτυγχάνοντας έτσι επιφανειακές και μόνο προσαρμογές (Λαμπροπούλου, 2019). Επίσης, ο περιορισμός των δαπανών και των λειτουργικών εξόδων αποτελούσε κεντρικό πυρήνα των μνημονιακών μεταρρυθμίσεων, δίνοντας έμφαση στις μισθολογικές μειώσεις, στον επανακαθορισμό των διοικητικών διαδικασιών σε τομείς όπως της τεχνολογικής εξέλιξης, απλούστευσης διαδικασιών, πλαίσιο εφαρμογής δημοσίων συμβάσεων, ανάρτηση αποφάσεων (πρόγραμμα ΔΙΑΥΓΕΙΑ), κ.α. Ο κύριος σκοπός της βελτίωσης της εξυπηρέτησης του πολίτη και σε αυτή την περίπτωση αμφισβητείται. Πολλές ήταν οι περιπτώσεις υποβάθμισης των παρεχόμενων υπηρεσιών λόγω των περιορισμένων πόρων αλλά και του επανακαθορισμού των αρμοδιοτήτων. Τα κριτήρια και σε αυτή την παρέμβαση ήταν σαφώς προς την επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων παρά στην εξάλειψη των διαρθρωτικών αδυναμιών της δημόσιας διοίκησης (Λαμπροπούλου, 2019).

Τέλος, και το πεδίο του ανθρώπινου δυναμικού τέθηκε υπό την επιτήρηση και των έλεγχου των μνημονιακών προγραμμάτων. Ο βασικός στόχος ήταν η μείωση του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων, εφαρμόζοντας αυστηρά μέτρα που αφορούσαν στο ποσοστό αποχωρήσεων/προσλήψεων προσωπικού, μέτρα διαθεσιμότητας, εφεδρείας καθώς και μείωση αμοιβών και επιδομάτων. Τα μέτρα

αυτά σαφώς προωθούσαν μια τάση προς διοικητικές πρακτικές του ιδιωτικού τομέα, αφού εστίαζαν στην επίτευξη στόχων και αποδοτικότητας. Η μείωση του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων επετεύχθη αλλά ταυτόχρονα όμως μειώθηκε και η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών αφού η έλλειψη του έμπειρου προσωπικού αλλά και η έλλειψη προσωπικού γενικότερα οδήγησε στην υποβάθμιση της ποιότητας των υπηρεσιών (Λαμπροπούλου και Οικονόμου, 2013). Σε συνέχεια των όσων έχουν αναφερθεί θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι τα μνημονιακά προγράμματα επιτέλεσαν τους στόχους και έφεραν αποτέλεσμα σε ποσοτικό επίπεδο στην οργανική διάρθρωση της δημόσιας διοίκησης. Κατά πόσο όμως μπορεί να υποστηριχθεί ότι επετεύχθη ο στόχος της ποιοτικής αναδιάρθρωσης στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, αυτό θα γίνει προσπάθεια να «φωτιστεί» από την παρούσα έρευνα.

Η μετατόπιση της δομής της διοικητικής οργάνωσης σε νέες μορφές σχημάτων όπως ήδη έχει αναφερθεί, είχε ως κύριο στόχο την από-πολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης. Ο στόχος αυτός προσεγγίστηκε με τη νέα τάση που διαμορφώθηκε και κυρίως με τη δημιουργία αποκεντρωμένων φορέων (agencies) που ως κύρια χαρακτηριστικά είχαν τη διοικητική, λειτουργική και οικονομική αυτονομία και ανεξαρτησία αφού τοποθετούνταν σε απόσταση από την κεντρική διοίκηση και εκτός της ιεραρχίας των κεντρικών υπηρεσιών της. Θα πρέπει να σημειωθεί στο σημείο αυτό ότι η δημιουργία τέτοιων αποκεντρωμένων φορέων δεν αποτελούσε κάτι νέο για την διοικητική επιστήμη, αφού αν και σε περιορισμένη έκταση είχαν ήδη εμφανιστεί από τη δεκαετία του 1990 και πριν την εμφάνιση του μοντέλου του ΝΔΜ και στη συνέχεια προωθήθηκε και εφαρμόστηκε ως ευρύτερη επιλογή (Verhoest, 2017).

Με την εκδήλωση της οικονομικής κρίσης και με τις υποχρεώσεις της χώρας απέναντι στην ΕΕ για την υλοποίηση των ευρωπαϊκών πολιτικών, εκχωρήθηκαν αρμοδιότητες σε νέους οργανισμούς (ανεξάρτητα Νομικά Πρόσωπα, ΑΕ) και ανεξάρτητους φορείς (ανεξάρτητες αρχές, ρυθμιστικές αρχές) θέτοντάς τους βασικούς πυλώνες της δημόσιας διοίκησης για την άσκηση και διαχείριση των δημοσίων πολιτικών (Λαμπροπούλου, 2019).

Στη συνέχεια θα γίνει αναφορά στους φορείς αυτούς άσκησης δημόσιας πολιτικής και ειδικότερα στην περίπτωση των Νομικών Προσώπων Ιδιωτικού Δικαίου.

## 2. Φορείς Άσκησης Δημόσιας Πολιτικής – Δημόσια Νομικά Πρόσωπα

### 2.1. Δημόσια Νομικά Πρόσωπα

Όπως ήδη αναφέρθηκε, δημόσια διοίκηση και δημόσια πολιτική αποτελούν έννοιες αλληλένδετες μεταξύ τους. Μέσα στο πεδίο της εφαρμογής των δημοσίων πολιτικών, η δημόσια διοίκηση είναι αυτή που θα δοκιμαστεί για την ορθή και αποτελεσματική αντιμετώπιση των δημοσίων προβλημάτων. Το πλαίσιο και το περιβάλλον μέσα στο οποίο υποχρεούται να δράσει αναφέρθηκε ήδη αναλυτικά. Στη συνέχεια θα γίνει αναφορά στα εργαλεία της δημόσιας διοίκησης και ειδικότερα στους φορείς, οργανισμούς μέσω των οποίων ασκούνται οι δημόσιες πολιτικές. Όπως αποτυπώνεται και στο χάρτη της ελληνικής δημόσιας διοίκησης (εικόνα 1), μεταξύ των φορέων που πλαισιώνουν την οργανωτική δομή συμπεριλαμβάνονται και τα δημόσια νομικά πρόσωπα τόσο τα ΝΠΔΔ όσο και τα ΝΠΙΔ.

Τα Δημόσια Νομικά Πρόσωπα αποτελούν ένα σύνολο φορέων και οργανισμών που έχουν στην ευθύνη και την αρμοδιότητά τους την άσκηση δημόσιας εξουσίας και η περιουσία τους έχει δημόσιο χαρακτήρα. Μια περιουσία μπορεί να έχει δημόσιο χαρακτήρα όταν έχει δημιουργηθεί από δημόσια έσοδα. Το γεγονός αυτό αποτελεί και την πρώτη ένδειξη για το δημόσιο χαρακτήρα ενός νομικού προσώπου. Ωστόσο όμως αυτό δεν είναι αρκετό για το χαρακτηρισμό, αφού σε εξαιρετικές περιπτώσεις και μέσω των δημοσίων εσόδων μπορούν να τροφοδοτούνται και να αναπτύσσονται και ιδιωτικές δραστηριότητες. Ως εκ τούτου, η έννοια του «προνομίου της δημόσιας εξουσίας» τίθεται ως το αναγκαίο χαρακτηριστικό στοιχείο προκειμένου ένα νομικό πρόσωπο να χαρακτηριστεί ως δημόσιο. Με τον όρο «προνόμιο δημόσιας εξουσίας» νοείται η δυνατότητα που φέρουν τα δημόσια νομικά πρόσωπα, ως εργαλεία της δημόσιας διοίκησης προκειμένου να υλοποιούν τους στόχους τους (Σπηλιωτόπουλος, 2007).

Το κρίσιμο ερώτημα που εύλογα αναδεικνύεται στο σημείο αυτό, έχει να κάνει κατά πόσο καθοριστικής σημασίας είναι, προκειμένου ένα νομικό πρόσωπο να χαρακτηριστεί δημόσιο, το στοιχείο του «προνομίου της δημόσιας εξουσίας». Η απάντηση στο ερώτημα αυτό σαφώς και είναι καταφατική, αφού τα δημόσια νομικά πρόσωπα ακόμα και αν διέπονται από κανόνες του ιδιωτικού δικαίου, μπορούν να εφαρμόζουν και να ασκούν κανόνες δημοσίου δικαίου (Γέροντας κ.α., 2018).

Πολλές περιπτώσεις φορέων και οργανισμών, δύναται να φέρουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια προκειμένου να είναι εφικτή η αποτελεσματικότερη επίτευξη της παροχής υπηρεσιών και αγαθών προς τους πολίτες, η επίτευξη δηλαδή των δημοσίων σκοπών του κράτους. Μέσω αυτών των οργανωτικών μορφών αντανakλάται η παρέμβαση του κράτους στο χώρο της δημόσιας οικονομίας. Οι τομείς αυτοί της κρατικής παρέμβασης που ασκείται από το κράτος είναι πολλοί και σημαντικοί, όπως η εκπαίδευση, η εθνική άμυνα, οι συγκοινωνίες, η υγεία, δημόσια έργα κ.α. Προκειμένου λοιπόν να είναι σε θέση να ανταποκριθεί στο πολύπλευρο αυτό έργο το κράτος, αναθέτει και καταναείμει το διοικητικό του έργο. Η λύση της ανάθεσης του έργου σε ένα μόνο όργανο, δεν αποτέλεσε εφικτή λύση και ως εκ τούτου η ίδρυση αντίστοιχων διοικητικών οργάνων ήταν μονόδρομος (Γέροντας κ.α., 2018).

Η ίδρυση διοικητικών οργάνων με αντίστοιχη κατανομή άσκησης συγκεκριμένης δραστηριότητας, κατανομή δηλαδή του διοικητικού έργου, αποτελεί και την λειτουργική οργάνωση της δημόσιας διοίκησης. Σε ένα αρχικό επίπεδο οι οργανωτικές οντότητες ανάλογα και με το είδος της δραστηριότητάς τους αποτελούν τα Υπουργεία, τα οποία είναι μέρος του οργανωτικού κορμού του κράτους, περιλαμβάνοντας τόσο τις κεντρικές υπηρεσίες αλλά και τις αποκεντρωμένες. Σε ένα άλλο επίπεδο κατανομής και ανάθεσης αρμοδιοτήτων εντοπίζονται οι οργανωτικές οντότητες των νομικών προσώπων που αναπτύσσουν και ασκούν επί μέρους δραστηριότητες. Τα δημόσια αυτά νομικά πρόσωπα ιδρύονται από το κράτος προκειμένου να είναι δυνατή η επιτυχής ολοκλήρωση της αποστολής του. Τα νομικά αυτά πρόσωπα έχουν στην ευθύνη τους δραστηριότητες που αναπτύσσονται και αναφέρονται σε διάφορους τομείς όπως, εκπαίδευση, υγεία, συγκοινωνίες, άμυνα, ενέργεια, κ.α. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο το κράτος παρεμβαίνει και ιδρύει τα δημόσια νομικά πρόσωπα για όλους τους τομείς της δραστηριότητάς του. Έτσι εντοπίζονται κατά τη διάρκεια των χρόνων στην ελληνική δημόσια διοίκηση, πλήθος νομικών προσώπων για κάθε τομέα δραστηριότητας για κάθε υπουργείο. Χαρακτηριστικά παραδείγματα δημοσίων νομικών προσώπων μπορούν να αναφερθούν στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης το νομικό πρόσωπο Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΦΚΑ), υπό την εποπτεία του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, τα νοσοκομεία, τα οποία εποπτεύονται από το Υπουργείο Υγείας και τα εκπαιδευτικά ιδρύματα (Πανεπιστήμια), τα οποία είναι υπό την εποπτεία του Υπουργείου Παιδείας (Γέροντας κ.α., 2018).

Η ίδρυση δημόσιων νομικών προσώπων έχει συμβάλλει με καθοριστικό τρόπο στη δράση της δημόσιας διοίκησης, αφού μέσω αυτών επιτυγχάνεται η ορθότερη κατανομή του διοικητικού έργου του κράτους με στόχο την επιτυχή αντιμετώπιση των αναγκών που οφείλει ένα σύγχρονο κράτος να ανταποκριθεί (Γέροντας κ.α., 2018).

## *2.2 Νομική μορφή και χαρακτηριστικά των Δημόσιων Νομικών Προσώπων.*

Τα νομικά πρόσωπα του δημοσίου μπορούν να διακριθούν σε επί μέρους κατηγορίες σύμφωνα με κάποια κριτήρια. Τα κυριότερα κριτήρια διάκρισής τους αποτελεί το νομικό καθεστώς που διέπει τη δράση τους. Έτσι με βάση τη νομική τους μορφή μπορούν να διακριθούν σε α) Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ), β) Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου (ΝΠΙΔ) και γ) Διφυή Νομικά Πρόσωπα.

*Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ).* Στην κατηγορία αυτή υπάγονται οι κυριότεροι φορείς άσκησης δημόσιας εξουσίας. Το κύριο χαρακτηριστικό των νομικών αυτών προσώπων είναι η δραστηριότητά τους στους τομείς που ανήκουν παραδοσιακά στο κράτος (υγεία, εκπαίδευση, κ.α.) και η υπαγωγή τους σε κανόνες δημοσίου δικαίου είναι κυρίαρχη. Προκειμένου ένα νομικό πρόσωπο να χαρακτηριστεί ως δημόσιο νομικό πρόσωπο, ο χαρακτηρισμός του στον ιδρυτικό του νόμο είναι καθοριστικής σημασίας. Ο χαρακτηρισμός όμως ενός δημόσιου φορέα ως ΝΠΔΔ, επιφέρει και συνέπειες σε πρακτικό επίπεδο, αρχικά λόγω της συσχέτισής του με την εφαρμογή των κανόνων του δημοσίου δικαίου στην οργάνωση και τη λειτουργία του αλλά και επιπλέον το προσωπικό ενός ΝΠΔΔ υπάγεται στις διατάξεις του Υπαλληλικού κώδικα (Ν. 3528/07) (Γέροντας κ.α., 2018).

*Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου (ΝΠΙΔ).* Τα ΝΠΙΔ αποτελούν νομικές οντότητες που διέπονται από το ιδιωτικό δίκαιο και δεν μπορούν να χαρακτηριστούν ούτε δημόσιες επιχειρήσεις ούτε δημόσιες εταιρείες. Η κατηγορία αυτή είναι σε συνεχή εξέλιξη και έχει διαμορφωθεί σε αντίθετη κατηγορία από αυτή των ΝΠΔΔ. Βασικό χαρακτηριστικό το γεγονός ότι παρά το δημόσιο χαρακτήρα της δραστηριότητας που τους έχει ανατεθεί, η δραστηριότητα αυτή για λόγους αποτελεσματικότητας θα πρέπει να ασκηθεί στο πλαίσιο του ιδιωτικού δικαίου.



Ενώ εξαίρεση αποτελεί ο τομέας οργάνων διοίκησης (διορισμός – παύση) αφού διέπεται από κανόνες δημοσίου δικαίου (Γέροντας κ.α., 2018).

Η συνεχής διεύρυνση της κατηγορίας αυτής των νομικών προσώπων έχει έρεισμα στο μοντέλο του ΝΔΜ, που όπως ήδη αναφέρθηκε προωθήθηκε ως πρότυπο μοντέλο για ευρύτερη εφαρμογή με στόχο την ανάπτυξη της δημόσιας επιχειρηματικότητας κατά την άσκηση των δημοσίων στόχων (Verhoest, 2017).

Η αποτελεσματικότητα, η ανεξαρτησία και η εξειδίκευση ως βασικά στοιχεία του ΝΔΜ σταδιακά έγινε προσπάθεια ενσωμάτωσής τους στα νομικά αυτά πρόσωπα (Λαμπροπούλου, 2019).

*Τα Διφυή (μεικτά) Νομικά Πρόσωπα.* Τα διφυή νομικά πρόσωπα αποτελούν μια ιδιαίτερη κατηγορία δημοσίων νομικών προσώπων που πρέπει να αναφερθεί. Ενώ κυρίως υπάγονται στο ιδιωτικό δίκαιο ταυτόχρονα όμως διέπονται ιδιαίτερα και από το δημόσιο δίκαιο για ορισμένες δραστηριότητες και λειτουργίες. Έτσι σε πολλές περιπτώσεις τα νομικά αυτά πρόσωπα δρουν ως διοικητικές αρχές ως προς ορισμένες δραστηριότητές τους. Θα μπορούσε λοιπόν να αναφερθεί, σύμφωνα και με τη σχετική νομολογία, ότι τα διφυή νομικά πρόσωπα είναι τα δημόσια νομικά πρόσωπα που ναι μεν έχουν ιδρυθεί ως ΝΠΙΔ και διέπονται καταρχήν από το ιδιωτικό δίκαιο, εντούτοις ως προς ορισμένες δραστηριότητες διέπονται από το διοικητικό δίκαιο και ενεργούν ως ΝΠΔΔ (Γέροντας κ.α., 2018).

Σύμφωνα με το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣΤΕ) διφυή νομικά πρόσωπα έχουν χαρακτηριστεί, η Τράπεζα της Ελλάδος, ο Εθνικός Οργανισμός Μικρών και Μεσαίων Επιχειρήσεων και Χειροτεχνίας (ΕΟΜΜΕΧ), το Χρηματιστήριο Αξιών Αθηνών (ΧΑΑ), το Εθνικό Κέντρο Πιστοποίησης Συνεχιζόμενης Επαγγελματικής Κατάρτισης (ΕΚΕΠΙΣ), ο οργανισμός Σχολικών Κτιρίων (ΟΣΚ), ο Οργανισμός Βιομηχανικής Ιδιοκτησίας (ΟΒΙ) (Γέροντας κ.α., 2018)

Στο σημείο αυτό και προκειμένου να γίνει περισσότερο κατανοητό, αξίζει να αναφερθεί η περίπτωση του ΕΚΕΠΙΣ. Ένα ΝΠΙΔ, που όπως θα δούμε και σε επόμενο κεφάλαιο στη μελέτη περίπτωσης, αποτέλεσε έναν από τους φορείς που συγχωνεύθηκαν με τον υπό μελέτη περίπτωσης οργανισμό. Σύμφωνα με το ΣΤΕ και την υπ' αριθμ. 99/2002 απόφασή του, αποδίδει τον όρο διφυή νομικό πρόσωπο, στα δημόσια νομικά πρόσωπα τα οποία ενώ έχουν ιδρυθεί ως ΝΠΙΔ (και στη συγκεκριμένη περίπτωση το ΕΚΕΠΙΣ Ν. 2469/1997) αλλά όμως ταυτόχρονα ενεργεί ως ΝΠΔΔ ασκώντας δημόσια εξουσία για την επίτευξη συγκεκριμένου δημοσίου σκοπού. Έτσι στην συγκεκριμένη περίπτωση το ΕΚΕΠΙΣ κατά την άσκηση της συγκεκριμένης δραστηριότητάς του που αφορούσε στην

πιστοποίηση ΚΕΚ προκειμένου να αποκτήσουν το δικαίωμα υλοποίησης χρηματοδοτούμενων από την ΕΕ προγραμμάτων επαγγελματικής κατάρτισης, ασκούσε δημόσια εξουσία (Κατσιαούνη, 2008).

Ως εκ τούτου, η άσκηση δημόσιας εξουσίας εκ μέρους του νομικού προσώπου καθώς και η εκπλήρωση ενός δημόσιου σκοπού μέσω αυτής, αποτελούν σωρευτικές προϋποθέσεις για εκτελεστές διοικητικές πράξεις (Στασινόπουλος, 1957).

### *2.3 Ο ρόλος και η συμβολή των δημοσίων νομικών προσώπων στην άσκηση δημόσιας πολιτικής.*

Η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της δημόσιας διοίκησης για την πραγματοποίηση των οικονομικών σκοπών που αγγίζουν το κοινωνικό σύνολο έχουν πολλαπλασιαστεί κατά το πέρασμα των χρόνων. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα την αύξηση τόσο των παραγωγικών αντικειμένων σε όλο το φάσμα οικονομικό και κοινωνικό αλλά τόσο και της άσκησης της παραγωγικής επιχειρηματικής δραστηριότητας (συγκοινωνίες, ενέργεια, τεχνολογία, κ.α.). Ως εκ τούτου η ανάμειξη της δημόσιας διοίκησης σε όλο το φάσμα της οικονομικής και κοινωνικής ζωής ήταν αναγκαία και καθοριστικής σημασίας για την αξιοποίηση όλων των οικονομικο-κοινωνικών πηγών του κράτους με κύριο σκοπό την παροχή υπηρεσιών προς την κοινωνία (Σπηλιοτόπουλος, 2007).

Η διεύρυνση αυτή των αρμοδιοτήτων της δημόσιας διοίκησης οδήγησε και στη συνεχή διεύρυνση και ανάπτυξη της κατηγορίας των δημοσίων νομικών προσώπων και κυρίως τον ΝΠΙΔ, γεγονός που αποδεικνύει τη μεταβολή των συνθηκών της ζωής αλλά και την αντιμετώπιση των προβλημάτων. Η ανάγκη για μια αποτελεσματική αντιμετώπιση των προβλημάτων και προκλήσεων αναμφίβολα οδηγεί στην ίδρυση νομικών προσώπων τα οποία διέπονται και μπορούν να κάνουν χρήση μεθόδων του ιδιωτικού δικαίου (Γέροντας κ.α, 2018).

Τα ΝΠΙΔ αποτελούν οντότητες νομικές που δημιουργήθηκαν και δημιουργούνται προκειμένου να εξυπηρετήσουν συγκεκριμένους σκοπούς και με αυξημένο βαθμό ανεξαρτησίας από την κεντρική διοίκηση (Λαμπροπούλου, 2019). Το κράτος λοιπόν προκειμένου να εγγυηθεί την παροχή των υπηρεσιών εκείνων που κρίνονται αναγκαίες για το κοινωνικό σύνολο και ταυτόχρονα για να αποφύγει τις «γραφειοκρατικές» και δύσκαμπτες διαδικασίες των δημοσίων υπηρεσιών του, κατέφυγε στην ευελιξία των νομικών προσώπων του ιδιωτικού δικαίου για την

αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη εξυπηρέτηση των σκοπών του κράτους (Παπαθανασίου-Παπαϊωάννου, 1985).

Η επιλογή λοιπόν αυτή σε οργανωτικές μορφές του ιδιωτικού δικαίου προτάχθηκε για να καλύψει τα κενά που η δημόσια διοίκηση μέσω των κανόνων του δημοσίου δικαίου θα ήταν δύσκολο να ανταπεξέλθει στους σκοπούς της. Για παράδειγμα, λόγω της εφαρμογής διοικητικού δικαίου και της ιεραρχικής δομής που ακολουθείται από τους υπαλλήλους του δημοσίου, εύλογα οδηγεί σε καθυστέρηση στη λήψη αποφάσεων. Αρνητική επίσης επίπτωση αποτελεί και ο ασαφής καθορισμός αρμοδιοτήτων μέσω της ιεραρχικής βαθμίδας του εμπλεκόμενου προσωπικού. Επιπλέον η πολιτική επιρροή κρίνεται ότι είναι πιο άμεση σε δημόσιες υπηρεσίες και ο υπάλληλος είναι πιο εύκολα εκτεθειμένος. Η οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια επίσης αποτέλεσε σημαντικό παράγοντα για την ανεξαρτησία και αυτονομία των οργανισμών του ιδιωτικού δικαίου (Παπαθανασίου-Παπαϊωάννου, 1985).

Καταλήγοντας, μπορεί να υποστηριχθεί, ότι τα νομικά πρόσωπα αυτά εξαπλώθηκαν και παγιώθηκαν διότι σαφώς κρίθηκε ότι σε σχέση με τις υπηρεσίες του δημοσίου, μπορούσαν να εξασφαλίσουν με ταχύτητα, αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα, προσαρμοστικότητα και ευελιξία την επίτευξη των δημοσίων στόχων (Johnson, Marcinkowski and Sześciło, 2021).

Στο σημείο αυτό και προκειμένου να αποδειχθεί η συνεχής διεύρυνση και παγιώσή τους κρίνεται σκόπιμη η αναφορά σε στοιχεία από τον κατάλογο της Ελληνικής Στατιστικής Υπηρεσίας (ΕΛΣΤΑΤ). Η κατάρτιση αλλά και η επικαιροποίηση του Μητρώου των Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης από την ΕΛΣΤΑΤ, πραγματοποιείται σύμφωνα με συγκεκριμένα κριτήρια όπως αυτά ορίζονται κάθε φορά από το Ευρωπαϊκό Σύστημα Λογαριασμών (European System of Accounts – ESA 2010) και αποτελεί ευρωπαϊκή υποχρέωση για τα κράτη μέλη. Το 2014 τέθηκε σε ισχύ ο νέος κανονισμός ESA 2010 και ως εκ τούτου το μητρώο αναφοράς με τα ευρωπαϊκά κριτήρια ταξινόμησης είναι ο Σεπτέμβριος του 2014 (ΕΛΣΤΑΤ, 2023).

Επίσης και από τα δημοσιευμένα στοιχεία του Υπουργείου Εσωτερικών και ειδικότερα του «Μητρώου Υπηρεσιών και Φορέων της Ελληνικής Διοίκησης» αποδίδεται και πρακτική σημασία στην οριοθέτηση του δημοσίου τομέα, αφού παρέχεται σε κάθε ενδιαφερόμενο μια αξιόπιστη πηγή για την αναζήτηση, αν κάποιος φορέας εμπίπτει ή όχι κάθε φορά στον δημόσιο τομέα (Υπουργείο Εσωτερικών, 2023).

Πίνακας 1

**Δημόσια Νομικά Πρόσωπα (Ν.Π.Δ.Δ., Ν.Π.Ι.Δ., ΑΕ)**

<b>ΝΟΜΙΚΑ ΠΡΟΣΩΠΑ</b>	<b>2012</b>	<b>2015</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
ΝΠΔΔ	265	331	375	377	382
ΝΠΙΔ	136	168	347	358	379
ΑΕ	35	121	117	116	116
ΣΥΝΟΛΟ	436	620	839	851	877

Πηγή : ΕΛΣΤΑΤ, Υπουργείο Εσωτερικών (ιδία επεξεργασία)

Όπως από τα στοιχεία αποδεικνύεται τα νομικά πρόσωπα του δημοσίου αποτελούν το κύριο όχημα της δημόσιας διοίκησης για την εκπλήρωση και υλοποίηση των δημοσίων πολιτικών και της παροχής των υπηρεσιών του κράτους. Ειδικότερα και όπως ως άνω αποτυπώνεται τα ΝΠΙΔ αποτελούν σημαντική, παγιωμένη και συνεχώς αυξανόμενη «πηγή» των εργαλείων της δημόσιας διοίκησης για την εκπλήρωση των στόχων της. Ο ρόλος τους και η ανάληψη πρωτοβουλιών για προώθηση και ανάπτυξη πολλών υπηρεσιών, προϊόντων και τομέων αλλά και προώθηση συνεργασιών με τον ιδιωτικό τομέα για την εξεύρεση καινοτόμων λύσεων κρίνεται σημαντική.

Η συμβολή τους εντοπίζεται σε πολλές λειτουργίες της δημόσιας διοίκησης, μεταξύ αυτών, στον καθορισμό και την υλοποίηση των δημοσίων πολιτικών με στόχο την ανάπτυξη σε πολλούς τομείς, στην παροχή υπηρεσιών σε βασικούς τομείς (υγεία, εκπαίδευση, έρευνα, δημόσια ζωή) και στη διαχείριση οικονομικών πόρων. Η τάση μετατόπισης προς εξειδικευμένους δημόσιους φορείς για την παροχή δημοσίων υπηρεσιών μπορεί να υποστηριχθεί ότι έχει καθοριστικά συμβάλλει στην «οργανωτική αρχιτεκτονική» της δημόσιας διοίκησης τόσο σε ευρωπαϊκό αλλά και σε παγκόσμιο επίπεδο, αφού παρέχουν σημαντικές υπηρεσίες στους πολίτες συμβάλλοντας ταυτόχρονα στην οικονομική ανάπτυξη και καινοτομία. Κατά τη διάρκεια της ελληνικής οικονομικής κρίσης, εκδηλώθηκε πληθώρα εκχώρηση και μεταφορά αρμοδιοτήτων από τις κεντρικές υπηρεσίες και υπουργεία σε φορείς ιδιωτικού δικαίου, γεγονός το οποίο αποτυπώνεται και στον πίνακα 1, αφού τα πρώτα χρόνια των μνημονιακών προγραμμάτων (2012) και σύμφωνα με τα στοιχεία των αρμόδιων υπηρεσιών (ΕΛΣΤΑΤ και Υπουργείο Εσωτερικών) τα ΝΠΙΔ

καταγράφονταν στα 136, ενώ σήμερα έχουν σχεδόν τριπλασιαστεί και αριθμούνται σε 379. Οι φορείς αυτοί κλήθηκαν να διαχειριστούν ειδικές καταστάσεις και απαιτήσεις που είχαν να κάνουν με οριζόντιες εφαρμογές και παρακολούθηση των ασκούμενων δημοσίων πολιτικών στα πλαίσια των δημοσιονομικών προσαρμογών (Λαμπροπούλου, 2019).

Ωστόσο όμως δεν είναι λίγες οι χώρες τόσο της ΕΕ αλλά και του ΟΟΣΑ που τα τελευταία χρόνια τείνουν να επαναφέρουν βασικές δημόσιες υπηρεσίες και λειτουργίες υπό την υπουργική ιεραρχία (Johnson, Marcinkowski and Sześciło, 2021).

Ως εκ τούτου εύλογα μπορεί να αναρωτηθεί κανείς, αν όντως οι δημόσιοι αυτοί οργανισμοί, εντέλει οδηγούν το όχημα της δημόσιας διοίκησης με αποτελεσματικό, ευέλικτο, αποδοτικό και ποιοτικό τρόπο. Ένα ΝΠΙΔ, δηλαδή, ασκεί εξορισμού αποτελεσματικότερα, αποδοτικότερα τις αρμοδιότητες και τις λειτουργίες που του έχουν ανατεθεί;

Η απάντηση στο ερώτημα αυτό θα γίνει προσπάθεια να αναδειχθεί στα επόμενα κεφάλαια μέσω της μελέτης περίπτωσης και των συμπερασμάτων αυτής του ΝΠΙΔ με την επωνυμία «Εθνικός Οργανισμός Πιστοποίησης Προσόντων και Επαγγελματικού Προσανατολισμού (Ε.Ο.Π.Π.Ε.Π.)».

### **3. Μελέτη περίπτωσης Εθνικού Οργανισμού Πιστοποίησης Προσόντων και Επαγγελματικού Προσανατολισμού (Ε.Ο.Π.Π.Ε.Π.)**

#### *3.1. Παρουσίαση ΕΟΠΠΕΠ, Νομική μορφή, Ιστορική αναδρομή, διοικητική δομή*

Ο ΕΟΠΠΕΠ, σύμφωνα με το άρθρο 13 του Ν.4115/13 (ιδρυτικός νόμος) αποτελεί ΝΠΙΔ, το οποίο ανήκει στον ευρύτερο δημόσιο τομέα. Ο ΕΟΠΠΕΠ, διαθέτει διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια με κοινωφελή και μη κερδοσκοπικό χαρακτήρα, λειτουργεί χάριν του δημοσίου συμφέροντος και εποπτεύεται από τον Υπουργό Παιδείας και Θρησκευμάτων, Πολιτισμού και Αθλητισμού (Ν. 4115/13).

Ο ΕΟΠΠΕΠ δημιουργήθηκε μετά από τη συγχώνευση τριών οργανισμών, του ΕΚΕΠΙΣ, του ΕΚΕΠ και του ΕΟΠΠ.

Το «Εθνικό Κέντρο Πιστοποίησης Δομών Δια Βίου Μάθησης» (ΕΚΕΠΙΣ), αποτελούσε ΝΠΙΔ και είχε συσταθεί σύμφωνα με το άρθρο 22 του Ν. 2469/1997. Το «Εθνικό Κέντρο Επαγγελματικού Προσανατολισμού» (ΕΚΕΠ) αποτελούσε και αυτό ΝΠΙΔ και είχε συσταθεί σύμφωνα με το άρθρο 16 του Ν. 2224/1994.

Τα ως άνω ΝΠΙΔ σύμφωνα με την υπ` αριθ. 119959/Η/20.10.2011 (Β` 2351) κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Παιδείας και Δια Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων, καταργήθηκαν ως αυτοτελή νομικά πρόσωπα και συγχωνεύθηκαν με απορρόφηση στο ΝΠΙΔ «Εθνικός Οργανισμός Πιστοποίησης Προσόντων» (ΕΟΠΠ), ΝΠΙΔ το οποίο είχε συσταθεί σύμφωνα με άρθρο 11 του Ν. 3879/2010. Με την ίδια Κοινή Υπουργική Απόφαση ο ΕΟΠΠ μετονομάστηκε σε «Εθνικός Οργανισμός Πιστοποίησης Προσόντων και Επαγγελματικού Προσανατολισμού» (ΕΟΠΠΕΠ) (Ν. 4115/13).

Όπως αναφέρθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο ο χαρακτηρισμός ενός νομικού προσώπου ως δημοσίου ορίζεται βάσει νόμου. Έτσι και στην περίπτωση του ΕΟΠΠΕΠ, σύμφωνα και με την αιτιολογική έκθεση επί του Ν. 4115/13 αναφέρεται ότι αποτελεί δημόσιο νομικό πρόσωπο ειδικού σκοπού το οποίο και διέπεται καταρχήν από το ιδιωτικό δίκαιο. Η δια του νόμου ίδρυσή του έχει ως αποτέλεσμα να διέπεται από την συνταγματική αρχή της νομιμότητας αναπτύσσοντας μόνο δραστηριότητες που εκ του νόμου του έχουν ανατεθεί. Επιπλέον, το γεγονός ότι ο Υπουργός Παιδείας ορίζει τόσο τον Πρόεδρο αλλά και τον Διευθύνοντα Σύμβουλο καθώς και άλλα μέλη του Δ.Σ. του ΕΟΠΠΕΠ αποτελεί

ένδειξη της εποπτείας που ασκεί το κράτος στο νομικό αυτό πρόσωπο (Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4115/13).

Τα όργανα λοιπόν διοίκησης του ΕΟΠΠΕΠ, σύμφωνα και με το άρθρο 15 του Ν.4115/13 αποτελούν το ΔΣ, ο Πρόεδρος του Διοικητικού Συμβουλίου και ο Διευθύνων Σύμβουλος. Σημειώνεται ότι το ΔΣ αποτελείται από εννέα μέλη και συγκροτείται με Απόφαση του Υπουργού Παιδείας, Θρησκευμάτων και Αθλητισμού. Στο ΔΣ του ΕΟΠΠΕΠ μετέχουν, α) ο/η Πρόεδρος του ΔΣ, β) ο/η Διευθύνων/ουσα Σύμβουλος, γ) δύο μέλη, πρόσωπα με εγνωσμένο κύρος και διακριθέντα στο δημόσιο βίο, με σπουδές και εμπειρία συναφείς προς τους σκοπούς του Οργανισμού, δ) εκπρόσωπος του Υπουργείου Παιδείας, Θρησκευμάτων και Αθλητισμού με τον αναπληρωτή του, ε) εκπρόσωπος του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης με τον αναπληρωτή του, στ) εκπρόσωπος της ΓΣΕΕ με τον αναπληρωτή του, ζ) κοινό εκπρόσωπο των φορέων των εργοδοτών (ΣΕΒ, ΕΣΕΕ, ΓΣΕΒΕΕ) με τον αναπληρωτή του και η) εκπρόσωπο της ΑΔΕΔΥ με τον αναπληρωτή του (Ν. 4115/13).

Ως πόροι του ΕΟΠΠΕΠ και σύμφωνα με το άρθρο 23 του Ν.4115/13 ενδεικτικά αναφέρονται, επιχορηγήσεις από τακτικό προϋπολογισμό του Υπουργείου Παιδείας, Θρησκευμάτων και Αθλητισμού, επιχορηγήσεις και χρηματοδοτήσεις από Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, την ΕΕ καθώς και συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα, ή άλλους διεθνείς οργανισμούς. Επιπλέον αναφέρονται τα έσοδα από τη διαχείριση των περιουσιακών στοιχείων του, έσοδα από εκτέλεση έργων και παροχή υπηρεσιών που του έχουν ανατεθεί καθώς και έσοδα από την καταβολή ανταποδοτικών τελών εποπτείας που καταβάλλονται (πιστοποίηση προσόντων, πιστοποίηση Εκπαιδευτών Ενηλίκων, ισοτίμηση τίτλων, αδειοδότηση και εποπτεία φορέων πιστοποίησης προσόντων και φορέων πιστοποίησης δομών, την πιστοποίηση και αδειοδότηση φορέων παροχής υπηρεσιών δια βίου μάθησης, την πιστοποίηση των Ιδιωτικών Γραφείων ή Κέντρων Συμβουλευτικής και Επαγγελματικού Προσανατολισμού, καθώς και των Στελεχών Συμβουλευτικής και Επαγγελματικού Προσανατολισμού) (Ν. 4115/13).

Ο ΕΟΠΠΕΠ, σύμφωνα με τον ιδρυτικό του νόμο, αποτελεί τον εθνικό φορέα πιστοποίησης των εισροών και εκροών της μη τυπικής εκπαίδευσης και της άτυπης μάθησης και λειτουργεί ως εθνική δομή των Ευρωπαϊκών Δικτύων που διαχειρίζονται θέματα προσόντων και ευρωπαϊκών εργαλείων διαφάνειας και κινητικότητας, όπως το Εθνικό Σημείο Συντονισμού του Ευρωπαϊκού Πλαισίου Προσόντων, το Εθνικό Κέντρο Ευρωδιαβατηρίου, το Ελληνικό Εθνικό Κέντρο

Πληροφόρησης για τον Επαγγελματικό Προσανατολισμό, μέλος του Ευρωπαϊκού Δικτύου Euroguidance, το Εθνικό Σημείο Αναφοράς στο Ευρωπαϊκό Δίκτυο για τη Διασφάλιση της Ποιότητας στην Επαγγελματική Εκπαίδευση και Κατάρτιση (EQA-VET) και το Ευρωπαϊκό Σύστημα Ακαδημαϊκών Μονάδων για την Επαγγελματική Εκπαίδευση και Κατάρτιση (ECVET) (N. 4115/13).

Επί της ουσίας οι σκοποί και οι αρμοδιότητες του ΕΟΠΠΕΠ προέρχονται από τους συγχωνευόμενους φορείς και είναι αυτές που τους είχαν ανατεθεί. Κρίθηκε σκόπιμο λοιπόν, σύμφωνα και με την αιτιολογική έκθεση του Ν. 4115/13 οι αρμοδιότητες αυτές να συγκεντρωθούν υπό την εποπτεία ενός νέου φορέα, ώστε να είναι πιο αποτελεσματικές οι διαδικασίες και οι ενέργειες που γίνονται για την επίτευξή τους. Επίσης σύμφωνα με την έκθεση, σημαντική κρίνεται η προσθήκη ενός επιπλέον σκοπού και έχει να κάνει με την αξιοποίηση της περιουσίας των συγχωνευόμενων φορέων, η οποία πλέον μεταβιβάζεται στο νέο φορέα, ο οποίος θα έχει πλέον και την αρμοδιότητα για την αξιοποίησή της (Αιτιολογική Έκθεση Ν.4115/13).

Ως εκ τούτου ως βασικός στόχος της συγχώνευσης των τριών οργανισμών και η δημιουργία του ΕΟΠΠΕΠ αποτέλεσε η άποψη ότι η συγκέντρωση των συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων σε έναν οργανισμό, θα αποτελούσε την ιδανική λύση ώστε να επιτευχθεί η καλύτερη δυνατή οργάνωση καθώς και εξορθολογισμός της διαχείρισης των αρμοδιοτήτων αυτών.

### *3.2. Αποστολή και δράσεις ΕΟΠΠΕΠ – ο ρόλος του στην άσκηση δημόσιας πολιτικής*

Όπως ήδη αναφέρθηκε ο ΕΟΠΠΕΠ, αποτελεί τον εθνικό φορέα πιστοποίησης των εισροών και εκροών της μη τυπικής εκπαίδευσης και της άτυπης μάθησης και λειτουργεί ως εθνική δομή των Ευρωπαϊκών Δικτύων. Συμμετέχει στις διαδικασίες διακυβέρνησης της Επαγγελματικής Εκπαίδευσης, Κατάρτισης και Δια Βίου Μάθησης, μέσω του Κεντρικού Συμβουλίου Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης (ΚΣΕΕΚ), της Κεντρικής Επιστημονικής Επιτροπής (ΚΕΕ), η οποία υποστηρίζει επιστημονικά τη Γενική Γραμματεία Επαγγελματικής Εκπαίδευσης, Κατάρτισης και Δια Βίου Μάθησης, καθώς και το ΚΣΕΕΚ αλλά και μέσω του Εθνικού Συμβουλίου Δεξιοτήτων Εργατικού Δυναμικού του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων (Ν.4115/13). Ως ο εθνικός φορέας πιστοποίησης των εισροών και εκροών της μη τυπικής εκπαίδευσης και άτυπης μάθησης, αποτελεί κεντρικό πυλώνα



μεταρρύθμισης στην Επαγγελματική Εκπαίδευση και Κατάρτιση (ΕΕΚ), με δράσεις που στοχεύουν στην διασφάλιση ποιότητας του συστήματος ΕΕΚ και δράσεις που στοχεύουν στην αγορά εργασίας και συμβάλουν στην επίτευξη της απασχόλησης των νέων (ΕΟΠΠΕΠ, 2023).

Ειδικότερα, ο ΕΟΠΠΕΠ, πιστοποιεί την επαγγελματική κατάρτιση των αποφοίτων ΙΕΚ-ΣΕΚ και τάξης Μαθητείας ΕΠΑΛ, τη μη τυπική μάθηση επαγγελματιών, την επάρκεια των εκπαιδευτών ενηλίκων, πιστοποίηση επαγγελματιών Κομμωτών – Κουρέων και Τεχνιτών περιποίησης χεριών και ποδιών, πιστοποίηση επαγγελματιών, οι οποίοι δεν διαθέτουν αναγνωρισμένο επαγγελματικό τίτλο για την ειδικότητα «Προσωπικό Ιδιωτικής Ασφάλειας», επάρκεια συμβούλων επαγγελματικού προσανατολισμού, περιγράμματα και εκπαιδευτικά προγράμματα των Κέντρων Δια Βίου Μάθησης (ΚΔΒΜ). Επιπλέον, ο ΕΟΠΠΕΠ αναπτύσσει το Εθνικό Πλαίσιο Προσόντων αντίστοιχο με το ευρωπαϊκό, χορηγεί ισοτιμίες επαγγελματικών τίτλων σπουδών από όλες τις χώρες. Αδειοδοτεί εκπαιδευτικούς φορείς (Φροντιστήρια, Κέντρα Ξένων Γλωσσών), διατυπώνει γνώμη προς τον Υπουργό Παιδείας, Θρησκευμάτων και Αθλητισμού για τη συνδρομή επί των κριολογικών προϋποθέσεων του Ν.4093/12 που αφορά σε ιδιωτικά σχολεία πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και των νηπιαγωγείων, των Κολλεγίων, των Ιδιωτικών Ινστιτούτων Επαγγελματικής Εκπαίδευσης (ΙΕΚ) καθώς και των ΚΔΒΜ. Επίσης έχει την αρμοδιότητα της αδειοδότησης των φορέων πιστοποίησης επαγγελματικών προσόντων, όπως είναι οι φορείς χορήγησης πιστοποιητικών πληροφορικής και οι φορείς διενέργειας εξετάσεων πιστοποίησης Φορτοεκφορτωτών Λίμενα ή Ξηράς (Ν. 4115/13).

Σημαντική επίσης είναι και η συμβολή του στην παροχή υπηρεσιών επαγγελματικού προσανατολισμού και συμβουλευτικής, αφού μέσω των υπηρεσιών ανάπτυξης εργαλείων συμβουλευτικής σταδιοδρομίας και επαγγελματικού προσανατολισμού και αξιοποιώντας ταυτόχρονα σύγχρονες τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνίας, παρέχονται εξατομικευμένες υπηρεσίες σε μεγάλο μέρος του πληθυσμού (ΕΟΠΠΕΠ, 2023).

Σημαντικός κρίνεται και ο ρόλος του σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ως εκπρόσωπος της χώρας και εθνική δομή των Ευρωπαϊκών Δικτύων και Εργαλείων που αφορά σε θέματα επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης, διαφάνειας προσόντων, ποιότητας, κινητικότητας και σταδιοδρομίας. Ειδικότερα ο ΕΟΠΠΕΠ αποτελεί το Εθνικό Σημείο Συντονισμού για το Εθνικό (NQF) και Ευρωπαϊκό Πλαίσιο Προσόντων (EQF), το Εθνικό Σημείο Αναφοράς (NRP) του Ευρωπαϊκού Δικτύου

για τη Διασφάλιση της Ποιότητας στην Επαγγελματική Εκπαίδευση και Κατάρτιση (EQAVET). Ο ΕΟΠΠΕΠ αξιοποιώντας την τεχνογνωσία του στα ζητήματα της ΕΕΚ, είναι ο εθνικός εκπρόσωπος της χώρας στο ευρωπαϊκό δίκτυο ReferNet του CEDEFOP σε θέματα που αφορούν στην μελέτη και καταγραφή των εθνικών συστημάτων και πολιτικών της επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης σε όλη την Ευρώπη. Επιπλέον αποτελεί το Εθνικό Κέντρο Ευρωδιαβατηρίου (Europass), ένα Ευρωπαϊκό εργαλείο μέσω του οποίου οι ενδιαφερόμενοι μπορούν να προβάλουν τόσο τα ατομικά τους προσόντα και δεξιότητες όσο και την εκπαιδευτική & εργασιακή τους κινητικότητα σε χώρες της Ευρώπης. Τέλος αποτελεί το Εθνικό Κέντρο Πληροφόρησης για την Επαγγελματικό Προσανατολισμό (Euroguidance) και μέλος του Ευρωπαϊκού Δικτύου των Κέντρων Πληροφόρησης και αρμόδιος φορέας για την ανάπτυξη και προώθηση της Συμβουλευτικής Σταδιοδρομίας και Επαγγελματικού Προσανατολισμού (ΕΟΠΠΕΠ, 2023).

Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι ο ΕΟΠΠΕΠ αξιοποιώντας τα χρηματοδοτικά εργαλεία συμμετέχει σε έργα ΕΣΠΑ καθώς και στο έργο του Ταμείου Ανάκαμψης «Σχεδίαση και Ανάπτυξη Πληροφοριακών Συστημάτων» και ειδικότερα στην πράξη «Ψηφιοποίηση του ΕΟΠΠΕΠ» που γενική στόχευση έχει την ενίσχυση των ψηφιακών δυνατοτήτων της εκπαίδευσης και τον εκσυγχρονισμό της επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης (ΕΟΠΠΕΠ, 2023).

Από τη συνοπτική αυτή αναφορά των αρμοδιοτήτων του ΕΟΠΠΕΠ είναι εύκολο να παρατηρήσει κανείς ότι ο ρόλος και η συμβολή του στην επίτευξη των δημοσίων στόχων είναι σημαντική. Μέσα από το ευρύ αυτό φάσμα των αρμοδιοτήτων του συμβάλλει καθοριστικά στην άσκηση δημοσίων πολιτικών που έχουν ως κεντρική επιδίωξη και στόχο τη στενή σύνδεση της εκπαίδευσης και κατάρτισης με τις ανάγκες της αγοράς εργασίας, αναβαθμίζοντας τα επαγγελματικά προσόντα του εργατικού δυναμικού της χώρας και ενδυναμώνοντας κατά αυτό τον τρόπο τις προοπτικές απασχόλησης στοχεύοντας στη δημιουργία μια ανταγωνιστικής οικονομίας (ΕΟΠΠΕΠ, 2023).

### *3.3. Επισκόπηση αρμοδιοτήτων – Ο ΕΟΠΠΕΠ με αριθμούς*

Όπως μπορεί εύκολα να γίνει αντιληπτό ο ΕΟΠΠΕΠ έχει στην αρμοδιότητά του ένα ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων και απευθύνεται σε ένα μεγάλο αριθμό ενδιαφερομένων, φυσικών προσώπων, αποφοίτων, επαγγελματιών αλλά και νομικών προσώπων και εταιρειών.

Αξίζει στο σημείο αυτό να γίνει αναφορά και να αποτυπωθούν ορισμένα στοιχεία προκειμένου να καταστεί πιο εύκολα κατανοητός ο όγκος του έργου που οφείλει να διαχειριστεί σε ορισμένες από τις βασικές δραστηριότητές του.

Ο ΕΟΠΠΕΠ ως ο αρμόδιος φορέας πιστοποίησης της επαγγελματικής κατάρτισης των αποφοίτων ΙΕΚ-ΣΕΚ σε ετήσια βάση διενεργεί εξετάσεις πιστοποίησης αποφοίτων ΙΕΚ και ΣΕΚ. Το γεγονός αυτό έχει ως αποτέλεσμα να διαχειρίζεται μόνο για αυτή την αρμοδιότητα πάνω από 10.000 αιτήσεις ενδιαφερομένων ετησίως. Σύμφωνα με τις ανακοινώσεις στην ιστοσελίδα του οργανισμού για τις τελευταίες τρεις εξεταστικές διαδικασίες έλαβαν μέρος πάνω από 30.000 υποψήφιοι σε πάνω από 180 ειδικότητες. Ειδικότερα ανακοινώθηκαν αποτελέσματα για 10.805 υποψηφίους το 2020 σε 184 ειδικότητες, για 9.443 υποψηφίους σε 172 ειδικότητες το 2021 και για 11.667 υποψηφίους σε 165 ειδικότητες το 2022. Αξίζει να σημειωθεί ότι για τη διενέργεια των εξετάσεων απαιτείται η δημιουργία πάνω από 10 εξεταστικών κέντρων σε όλη την επικράτεια καθώς οργάνωση και συντονισμός άνω των 4.000 συντελεστών που λαμβάνουν μέρος στη διαδικασία των εξετάσεων πανελλαδικά (Υπεύθυνοι εξεταστικών, αξιολογητές, επιτηρητές, βαθμολογητές, γραμματεία, βοηθητικό προσωπικό, κ.α.). Αντίστοιχη διαδικασία εξετάσεων ακολουθείται και για τους αποφοίτους Μεταλυκειακού Έτους – Τάξη Μαθητείας ΕΠΑΛ, όπου για το έτος 2021 συμμετείχαν περίπου 5.000 υποψήφιοι (ΕΟΠΠΕΠ, 2023). Ο ΕΟΠΠΕΠ σε τακτά χρονικά διαστήματα και σε συνεργασία με το Κέντρο Μελετών Ασφαλείας (ΚΕΜΕΑ) του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη διενεργεί εξετάσεις πιστοποίησης προσωπικού ιδιωτικής ασφάλειας. Ενδεικτικά αναφέρεται για το έτος 2022 ο ΕΟΠΠΕΠ εξέδωσε αποτελέσματα για 5.913 υποψηφίους ενώ για το 2023 εξέδωσε αποτελέσματα για 3.703 υποψηφίους (ΕΟΠΠΕΠ, 2023).

Επιπλέον, διενέργησε εξετάσεις πιστοποίησης επαγγελματικής επάρκειας «Κομμωτών – Κουρέων» και «Τεχνιτών Περιποίησης Χεριών και Ποδιών» με τη συμμετοχή περίπου 3.000 υποψηφίων σε 8 εξεταστικά κέντρα σε 5 πόλεις της χώρας, με ίδιες διαδικασίες οργάνωσης και συντονισμού όπως ήδη αναφέρθηκαν για τις άλλες εξεταστικές διαδικασίες. Οι εξετάσεις αυτές διενεργήθηκαν με νέα σύγχρονη διαδικασία (ειδική εφαρμογή κατάθεσης αιτήσεων και ενημέρωσης ενδιαφερομένων, χρήση τεχνολογίας με οπτικό αναγνώστη) με στόχο την ουσιαστική, χωρίς ταλαιπωρία ενίσχυση των υποψηφίων, διασφαλίζοντας ταυτόχρονα την ποιότητα, αδιαβλητότητα των συστημάτων πιστοποίησης του ΕΟΠΠΕΠ αλλά και την ταχύτερη έκδοση των αποτελεσμάτων προς όφελος των

ενδιαφερομένων. Η άμεση έκδοση των αποτελεσμάτων καθώς και η ηλεκτρονική χορήγηση των πιστοποιητικών επαγγελματικής επάρκειας θα δώσουν το δικαίωμα στους επιτυχόντες να λάβουν την άδεια ασκήσεως επαγγέλματος προκειμένου να δραστηριοποιηθούν νομίμως στο επάγγελμά τους.

Μια από τις σημαντικές επίσης αρμοδιότητες του οργανισμού αποτελεί και η διενέργεια εξετάσεων πιστοποίησης Εκπαιδευτών Ενηλίκων προκειμένου οι επιτυχόντες να ενταχθούν στο Μητρώο Εκπαιδευτών Ενηλίκων του ΕΟΠΠΕΠ αποκτώντας έτσι το δικαίωμα να διδάσκουν, μεταξύ άλλων και σε χρηματοδοτούμενα προγράμματα της μη τυπικής εκπαίδευσης. Το 2021 διενεργήθηκαν εξετάσεις πιστοποίησης εκπαιδευτών ενηλίκων σε 37 εξεταστικά κέντρα σε όλη τη χώρα με οργάνωση και συντονισμό άνω των 300 συντελεστών (Αξιολογητών, επιτηρητών κ.α.) και εκδόθηκαν αποτελέσματα για περίπου 6.000 υποψηφίους. Ο ΕΟΠΠΕΠ στο μητρώο του έχει ήδη περίπου 25.000 πιστοποιημένους εκπαιδευτές και μέσω ειδικής εφαρμογής στην ιστοσελίδα του οργανισμού το μητρώο είναι προσβάσιμο για κάθε ενδιαφερόμενο (ΕΟΠΠΕΠ, 2023).

Αλλά και στο τομέα της πιστοποίησης εισροών ο ΕΟΠΠΕΠ έχει συμβάλει σημαντικά, ειδικότερα σύμφωνα με στοιχεία του οργανισμού το 2022 αδειοδότησε 638 Φροντιστήρια και Κέντρα Ξένων Γλωσσών, επικαιροποίησε 4.783 άδειες Φροντιστηρίων και Κέντρων Ξένων Γλωσσών, διατύπωσε γνώμη για τη συνδρομή κτιριολογικών προϋποθέσεων του Ν.4093/12 για 305 συνολικά φορείς, ιδιωτικά σχολεία πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, νηπιαγωγεία, Κολλέγια, Ιδιωτικά ΙΕΚ και ΚΔΒΜ. Επίσης, οργάνωσε 325 επιτόπιους ελέγχους και επανελέγχους σε όλη τη χώρα για τον έλεγχο των ως άνω φορέων, συγκροτώντας 183 διμελή κλιμάκια αξιολογητών (μηχανικών).

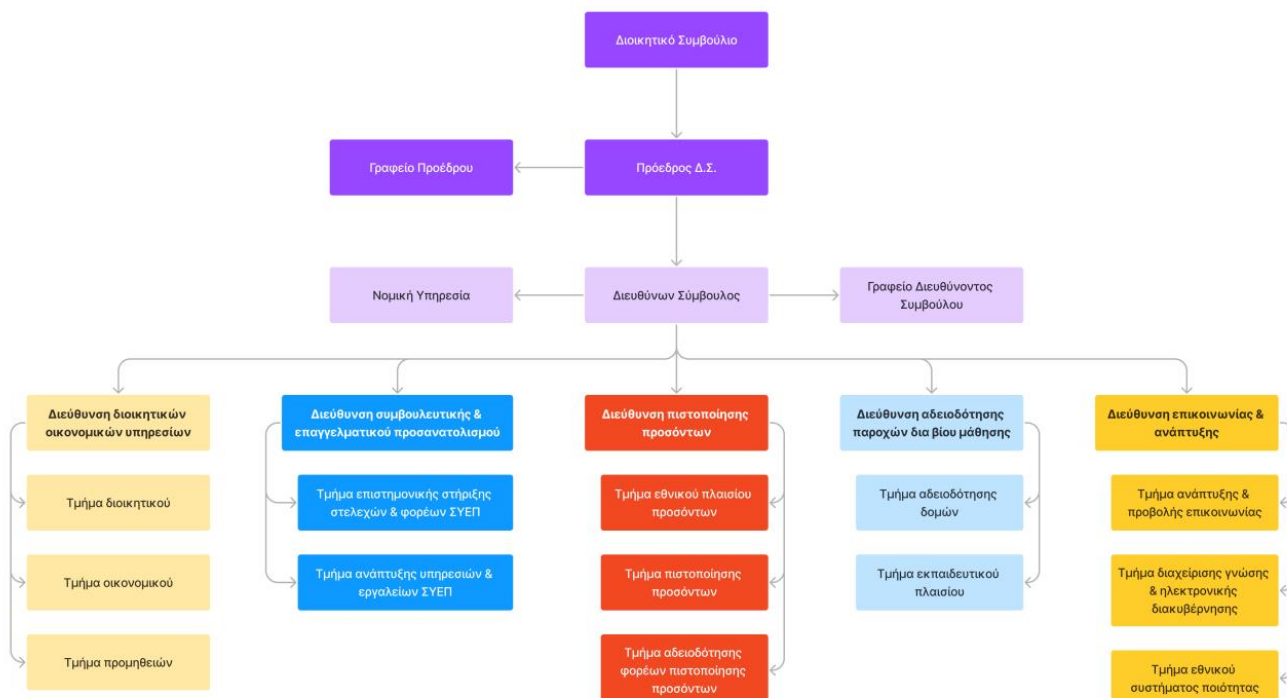
Από στοιχεία του οργανισμού το έτος 2022 αξιολόγησε περίπου 2.000 αιτήσεις που αφορούν σε αξιολόγηση αιτήσεων πιστοποίησης εκπαιδευτικής επάρκειας εκπαιδευτών ενηλίκων, αιτήσεων διαχείρισης μεταβολών χαρτοφυλακίου προσόντων των ήδη πιστοποιημένων εκπαιδευτών ενηλίκων και αιτήσεις ανανέωσης ισχύος της πιστοποίησής τους.

### 3.4. Οργάνωση και λειτουργία, υπάρχουσα κατάσταση

Για την υλοποίηση των αρμοδιοτήτων και των στόχων, όπως ορίζεται στο άρθρο 29 του Ν.4115/13 κατά την ίδρυση του ΕΟΠΠΕΠ δημιουργήθηκαν 80 θέσεις τακτικού προσωπικού, 1 θέση Νομικού Συμβούλου, 5 θέσεις δικηγόρων με έμμισθη εντολή, 2 θέσεις Ειδικών συμβούλων Διοίκησης και 1 θέση Ειδικού συνεργάτη Διοίκησης. Το τακτικό προσωπικό που προσλαμβάνεται στον ΕΟΠΠΕΠ απασχολείται με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου και διέπεται από τις διατάξεις της εργατικής νομοθεσίας και για την πρόσληψή του έχουν εφαρμογή οι διατάξεις που ισχύουν κάθε φορά (Ν. 4115/13). Σύμφωνα με το Ν.4115/13 και ειδικότερα το άρθρο 28 και όπως σχηματικά αποτυπώνεται στην εικόνα 3, η οργανωτική δομή του ΕΟΠΠΕΠ αποτελείται από 5 Διευθύνσεις, 13 Τμήματα, τον υπεύθυνο εσωτερικού ελέγχου, τη Νομική υπηρεσία (σε επίπεδο διεύθυνσης), το Γραφείο Προέδρου (σε επίπεδο τμήματος) και το Γραφείο Διευθύνοντος (σε επίπεδο τμήματος).

Εικόνα 3

Οργανόγραμμα Ε.Ο.Π.Π.Ε.Π



Πηγή : ΕΟΠΠΕΠ, [www.eoppep.gr](http://www.eoppep.gr)

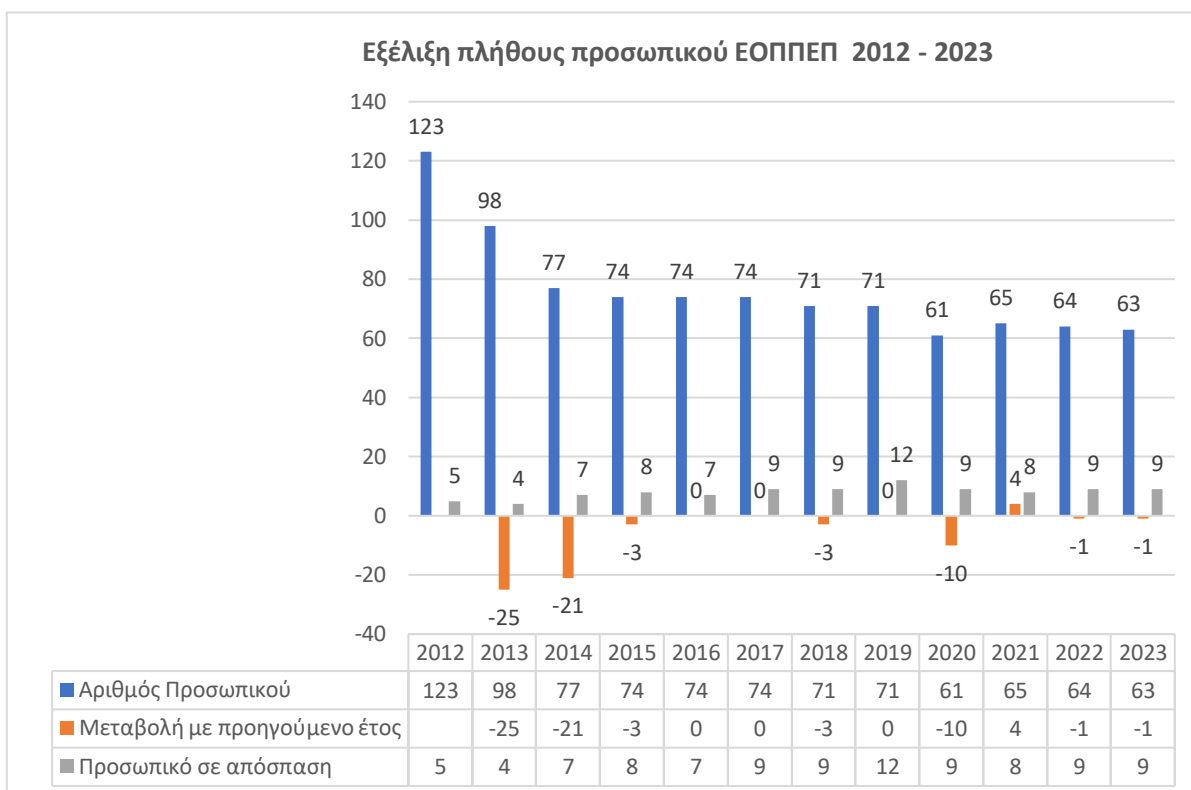
Στην προηγούμενη ενότητα αποτυπώθηκαν σε αριθμούς κάποιες από τις βασικές αρμοδιότητες του ΕΟΠΠΕΠ για να μπορέσει να αναδειχθεί ο όγκος των εργασιών και διαδικασιών που θα πρέπει να διεκπεραιωθούν και να οργανωθούν.

Κρίνεται σκόπιμο λοιπόν στο σημείο αυτό να γίνει ιδιαίτερη αναφορά στο ανθρώπινο δυναμικό του οργανισμού σε αριθμούς προκειμένου να αναδειχθεί η σημαντικότητα της υποστέλεχώς του.

Σύμφωνα με την υπ' αριθμ. 138072/Η/30-11-2011 Απόφαση της Υπουργού Παιδείας, Δια Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων (ΦΕΚ τ.Β' /3144/30-12-2011) με θέμα «Μεταφορά του προσωπικού και των δικηγόρων με σχέση έμμισθης εντολής του “Εθνικού Κέντρου Πιστοποίησης Δομών Διά Βίου Μάθησης (Ε.ΚΕ.ΠΙΣ.)” και του “Εθνικού Κέντρου Επαγγελματικού Προσανατολισμού (Ε.Κ.Ε.Π.)” στον “Εθνικό Οργανισμό Πιστοποίησης Προσόντων και Επαγγελματικού Προσανατολισμού (Ε.Ο.Π.Π.Ε.Π.) – Ν.Π.Ι.Δ.», μεταφέρθηκαν στον ΕΟΠΠΕΠ συνολικά 73 υπάλληλοι των δύο καταργηθέντων ΝΠΙΔ καθώς και 4 δικηγόρων με έμμισθη εντολή. Ειδικότερα 50 υπάλληλοι μεταφέρθηκαν από το ΕΚΕΠΙΣ και 23 υπάλληλοι από το ΕΚΕΠ.

Σημειώνεται στο σημείο αυτό ότι ο ΕΟΠΠ, το ΝΠΙΔ το οποίο απορρόφησε τους άλλους δύο οργανισμούς ΕΚΕΠΙΣ και ΕΚΕΠ και στη συνέχεια μετονομάστηκε ΕΟΠΠΕΠ, αριθμούσε ήδη 50 υπαλλήλους εκ των οποίων 6 τακτικούς υπαλλήλους και 44 δημοσίους υπαλλήλους που υπηρετούσαν με απόσπαση στον ΕΟΠΠ. Ως εκ τούτου κατά τη διάρκεια του πρώτου έτους της συγχώνευσης των τριών οργανισμών και σύμφωνα με τα στοιχεία του οργανισμού, ο ΕΟΠΠΕΠ αριθμούσε συνολικά 123 εργαζομένους. Η διακοπή της απόσπασης των δημοσίων υπαλλήλων που εργάζονταν έως το 2012 στον ΕΟΠΠΕΠ μείωσε σε μεγάλο βαθμό τη δύναμή του σε ανθρώπινο δυναμικό.

Από τα στοιχεία του διαγράμματος 1 εύκολα μπορεί να διαπιστωθεί το βασικό πρόβλημα της υποστελέχωσης που διαχρονικά αντιμετωπίζει ο ΕΟΠΠΕΠ έχοντας ως αποτέλεσμα να δυσχεραίνει την αποτελεσματική και ταχύτερη επίτευξη των στόχων του.



**Διάγραμμα 1: Εξέλιξη αριθμού ανθρωπίνου δυναμικού ΕΟΠΠΕΠ**

Πηγή : ΕΟΠΠΕΠ, ίδια επεξεργασία

Από τις 80 θέσεις τακτικού προσωπικού που οφείλει να έχει σύμφωνα με τον ιδρυτικό του νόμο, ο ΕΟΠΠΕΠ έχει καλύψει 44 θέσεις, αφού 27 θέσεις είναι κενές λόγω συνταξιοδότησης προσωπικού και λόγω μετατάξεων. Από τις 44 θέσεις, 9 υπάλληλοι απουσιάζουν λόγω απόσπασης σε άλλους οργανισμούς και υπηρεσίες. Στις 44 θέσεις προστίθενται και το προσωπικό που υπηρετεί στον ΕΟΠΠΕΠ με απόσπαση και ανέρχεται σε 9 υπαλλήλους. Ως εκ τούτου το ενεργό ανθρώπινο δυναμικό του ΕΟΠΠΕΠ σήμερα ανέρχεται σε 53 υπαλλήλους.

Στο σημείο αυτό αξίζει να αναφερθεί ότι ο ΕΟΠΠΕΠ από το 2016 υπάγεται στις διαδικασίες του Ν.4440/16 που αφορά στο Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας (ΕΣΚ) στη Δημόσια Διοίκηση. Ειδικότερα, σύμφωνα με τα στοιχεία του οργανισμού από το 2016 έως και το 2023 έχουν αποχωρήσει από τον οργανισμό μέσω της διαδικασίας του ΕΣΚ λόγω μετάταξης σε άλλες υπηρεσίες 29 υπάλληλοι και μόλις 6 έχουν μεταταχθεί στον ΕΟΠΠΕΠ.

Επιπλέον θα πρέπει να τονιστεί ότι από τις 27 κενές θέσεις οι 8 έχουν ήδη δεσμευθεί προκειμένου να προκηρυχθούν. Αξίζει όμως να αναφερθεί σύμφωνα και με τα στοιχεία του οργανισμού το γεγονός ότι πάνω από δύο χρόνια έχει σταλεί σχετικό αίτημα προς τον ΑΣΕΠ για την πλήρωσή τους. Επισημαίνεται ότι για την

πλήρωση και προκήρυξη των θέσεων, απαιτείται προηγούμενη έγκριση Πράξης Υπουργικού Συμβουλίου (ΠΥΣ) για προγραμματισμό προσλήψεων (σχετική απόφαση η υπ' αρ. 42/30.9.2020 Πράξη). Για τις 8 αυτές θέσεις μόλις στις 31/10/23 εκδόθηκε από τον ΑΣΕΠ το τεύχος προκήρυξης σε ΦΕΚ (τ. 40/ΑΣΕΠ/31-10-23) σχετικά με την πλήρωση κατά σειράς προτεραιότητας θέσεων μόνιμου προσωπικού σε Υπουργεία, Δημόσιες υπηρεσίες, ΝΠΔΔ καθώς και ΝΠΙΔ, μεταξύ αυτών και του ΕΟΠΠΕΠ. Η προθεσμία υποβολής των αιτήσεων για τις θέσεις αυτές ορίστηκε από 13/11/2023 έως 28/11/2023 και χωρίς να αναμένεται σύντομα η ολοκλήρωση της διαδικασίας με αρκετά ακόμα στάδια διαδικασιών να υπολείπονται (ΑΣΕΠ,2023).

Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω και σε συνδυασμό με το εύρος των αρμοδιοτήτων και των πολλαπλών διαδικασιών που απαιτούνται εύκολα μπορεί κανείς να επισημάνει ότι ο αριθμός του ανθρώπινου δυναμικού του ΕΟΠΠΕΠ αποτελεί ένα μεγάλο «αγκάθι» για την άμεση εκπλήρωση των στόχων του.



## 4. Μεθοδολογία Έρευνας

### 4.1. Ποιοτική προσέγγιση της έρευνας – ερευνητικά ερωτήματα

Όπως ήδη αναδείχθηκε από τη βιβλιογραφική ανασκόπηση η συμβολή των δημοσίων νομικών προσώπων και ειδικότερα των ΝΠΙΔ στην άσκηση της δημόσιας πολιτικής, ο ρόλος που θα πρέπει να διαδραματίζουν μέσα στο πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης είναι σημαντικός και καθοριστικής σημασίας, παρουσιάζοντας και τη μελέτη περίπτωσης ενός ΝΠΙΔ του ΕΟΠΠΕΠ. Υπό το πρίσμα αυτό θα πρέπει να διερευνηθεί εάν πράγματι η λειτουργία των ΝΠΙΔ είναι ευέλικτη προσφέροντας αποτελεσματικά ποιοτικές υπηρεσίες, συμβάλλοντας κατά αυτό τον τρόπο στην επίτευξη των δημοσίων στόχων.

Ως εκ τούτου η παρούσα έρευνα φιλοδοξεί να απαντήσει στα ερωτήματα τα οποία θα μπορέσουν να φωτίσουν, αν όχι όλες, κάποιες από τις πλευρές λειτουργίας των ΝΠΙΔ και να αναδειχθούν οι τυχόν δυσλειτουργίες τους. Συνεπώς τα ερωτήματα που κρίθηκαν ότι μπορεί να συμβάλουν στην κατεύθυνση στον υπό εξέταση οργανισμό είναι τα ακόλουθα :

1. Ποια θεωρείτε ότι είναι τα δυνατά και αδύνατα σημεία των ΝΠΙΔ έναντι των άλλων δημοσίων φορέων; Αναφερθείτε και στην εμπειρία σας από το φορέα προέλευσή σας, πριν τη συγχώνευση.
2. Θεωρείτε ότι οι συγχωνεύσεις των οργανισμών (ΝΠΙΔ) και οι μεταφορά αρμοδιοτήτων λειτούργησαν προς τη σωστή κατεύθυνση για την ορθότερη και αποτελεσματικότερη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης;
3. Υπάρχουν διαδικασίες που εφαρμόζει ο ΕΟΠΠΕΠ και πιστεύετε ότι «ακυρώνουν» την έννοιά του ως ΝΠΙΔ; Και αν ναι ποιες είναι αυτές; Και ποιος ο ρόλος τους στην επιτυχή ή μή άσκηση των αρμοδιοτήτων της διεύθυνσής σας;
4. Θεωρείτε ότι σήμερα τα ΝΠΙΔ αποτελούν ευέλικτους οργανισμούς, αποδοτικότερους και αποτελεσματικότερους σε σχέση με τα ΝΠΔΔ και γενικά τις δημόσιες υπηρεσίες ;

Για να επιτευχθεί ο σκοπός αυτός επιλέχθηκε η προσέγγιση με τη μέθοδο της ποιοτικής έρευνας. Μέσω της προσέγγισης αυτής μπορεί να ερμηνευτούν και να εξηγηθούν οι λόγοι και οι αιτίες εμφάνισης του υπό εξέταση φαινομένου. Η ποιοτική έρευνα ως γνωστόν έχει ως βασικά της εργαλεία τις συνεντεύξεις, ανάλυση κειμένων, μελέτες περιπτώσεων, παρατήρηση, ανάλυση αρχειακού

υλικού κ.α., εργαλεία τα οποία δεν μπορούν να βασιστούν σε μαζικές καταγραφές και σε ποσοτικά δεδομένα (Ζαφειρόπουλος, 2015).

Για τη συγκεκριμένη εργασία, επιλέχθηκε ως μέσο συλλογής των δεδομένων η προσωπική συνέντευξη σε βάθος, αφού μέσω αυτής της διαδικασίας εκτιμάται ότι θα αντληθούν πολλές και πολύτιμες πληροφορίες και με αυτό τον τρόπο η έρευνα θα εμβαθύνει στα υπό εξεταζόμενα ερωτήματα. Βασικό χαρακτηριστικό της ποιοτικής έρευνας μεταξύ άλλων, αποτελεί αφενός το γεγονός ότι η έρευνα πραγματοποιείται σε μικρό δείγμα ατόμων και αφετέρου ότι η έρευνα θα επικεντρωθεί και θα αφορά σε άτομα που είτε λόγω θέσης ιεραρχίας, είτε επειδή ανήκουν σε συγκεκριμένη ομάδα, μπορούν να κατέχουν ιδιαίτερες, σπάνιες και εξειδικευμένες πληροφορίες (Ζαφειρόπουλος, 2015).

Ως εκ τούτου, η ημιδομημένη προσωπική συνέντευξη σε βάθος, η οποία θα περιλαμβάνει ερωτήσεις ανοικτού τύπου, κρίθηκε το καταλληλότερο μέσο για τη συλλογή των δεδομένων για την υπό εξέταση περίπτωση, αφού με αυτό τον τρόπο θα συγκεντρωθούν απόψεις και πληροφορίες για το υπό εξέταση ζήτημα. Η συνέντευξη θα φωτίσει σε βάθος το υπό εξέταση θέμα αξιοποιώντας τις γνώσεις και τις εμπειρίες των συμμετεχόντων στην έρευνα, δίνοντας ταυτόχρονα και την ευκαιρία για επιπλέον διευκρινίσεις ή και ερωτήσεις. Στόχος της ποιοτικής αυτής προσέγγισης είναι η άντληση σε βάθος καταστάσεων και εμπειριών προκειμένου να χρησιμοποιηθούν για την ανάλυση και την ερμηνεία του υπό εξέταση θέματος (Ζαφειρόπουλος, 2015).

Η μέθοδος της συνέντευξης σε καμιά περίπτωση δεν μπορεί να θεωρηθεί μια εύκολη τεχνική για την συλλογή των δεδομένων. Επιλέγεται όμως, αφού συμβάλει καθοριστικά στην βασική επιδίωξη των ερευνητών που δεν είναι άλλη από την παραγωγή πλούσιου ερευνητικού υλικού δίνοντας ταυτόχρονα τη δυνατότητα και την ευκαιρία σε όσους συμμετέχουν ελεύθερα να μιλήσουν για τις σκέψεις, τις αντιλήψεις και τις εμπειρίες τους (Ίσαρη και Πουρκός, 2016). Επιπλέον σημαντικό πλεονέκτημα του συγκεκριμένου τύπου συνέντευξης αποτελεί το γεγονός της ευελιξίας που τη διακρίνει. Ειδικότερα, ευελιξία τόσο ως προς την επιλογή τροποποίησης της σειράς αλλά και του περιεχομένου των ερωτήσεων αναλόγως τον ερωτώμενο, αλλά τόσο ως προς την προσθήκη ή και αφαίρεση ερωτήσεων αναλόγως τον ερωτώμενο και των θεμάτων συζήτησης. Είναι συχνό το φαινόμενο για παράδειγμα ένας ερευνητής στη πορεία της συνέντευξης να απαιτηθεί να ενσωματώσει και νέα θέματα, που προέκυψαν κατά τη διάρκεια της συνέντευξης

και να εμβαθύνει περαιτέρω με τους κατάλληλους ερωτώμενους προσαρμόζοντας κατάλληλα και τις ερωτήσεις (Ίσαρη και Πουρκός, 2016).

#### *4.2. Επιλογή συμμετεχόντων - Διαδικασία και Διεξαγωγή της Έρευνας*

Όπως ήδη αναφέρθηκε η ποιοτική έρευνα μελετά μικρό αριθμό ερωτώμενων και δεν χρησιμοποιεί ιδιαίτερα μεγάλα δείγματα. Έτσι και στη περίπτωση της έρευνας αυτής επιλέχθηκε η εστιασμένη συνέντευξη σε ένα ομοιογενές σώμα συμμετεχόντων που λόγω της θέσης που κατέχουν εμπλέκονται στο υπό εξέταση θέμα και γνωρίζουν εξειδικευμένες πληροφορίες και θα είναι σε θέση να δια φωτίσουν σε βάθος (Ζαφειρόπουλος, 2015).

Ως εκ τούτου επιλέχθηκαν οι συμμετέχοντες που ως κοινό χαρακτηριστικό τους στοιχείο αποτελεί η θέση ευθύνης που κατέχουν στο υπό εξέταση ΝΠΙΔ ΕΟΠΠΕΠ αλλά και το γεγονός της πολύχρονης προηγούμενης εμπειρίας τους σε ΝΠΙΔ.

Οι ημιδομημένες αυτές συνεντεύξεις ήταν διάρκειας περίπου εξήντα (60) λεπτών. Προς διευκόλυνση των συμμετεχόντων είχε προηγηθεί η αποστολή του οδηγού συνέντευξης προκειμένου να έχουν μια πρώτη εξοικείωση με το θέμα. Στη συνέχεια και μετά από συνεννόηση με τους συμμετέχοντες οι συνεντεύξεις πραγματοποιήθηκαν μέσω τηλεδιάσκεψης σε χρόνο και ημέρα που εξυπηρετούσε, γεγονός που συνέβαλε στην ομαλή διεξαγωγή των συνεντεύξεων εξασφαλίζοντας κατά αυτό τον τρόπο ένα φιλικό και άνετο κλίμα. Στο σημείο αυτό κρίνεται σκόπιμο να αναφερθεί ότι πριν την έναρξη των συνεντεύξεων εξασφαλίστηκε η συγκατάθεση των συμμετεχόντων. Ενημερώθηκαν ότι κατά τη διάρκεια της συνέντευξης θα κρατηθούν σημειώσεις και επίσης ενημερώθηκαν για την τήρηση της εχεμύθειας, τη διατήρηση της ανωνυμίας καθώς και της χρήσης των σημειώσεων αποκλειστικά για την εκπόνηση της διπλωματικής εργασίας. Τα προσωπικά τους στοιχεία θα παραμείνουν ανώνυμα τόσο κατά τη διάρκεια της έρευνας αλλά τόσο κατά την αποτύπωση των αποτελεσμάτων της και της δημοσίευσής της (Ίσαρη και Πουρκός, 2016).

#### *4.3 Αξιοπιστία – εγκυρότητα έρευνας*

Η μεθοδολογία της ποιοτικής έρευνας που επιλέχθηκε, δεν βασίστηκε σε μια μόνο τεχνική και πηγή. Ειδικότερα, βασίστηκε τόσο στην μελέτη περίπτωσης, στις εστιασμένες ημιδομημένες συνεντεύξεις αλλά και στην παρατήρηση, ανάλυση

αρχαιακού υλικού, νομοθεσίας και κειμένων του οργανισμού. Ο προσδιορισμός και η επιλογή των συμμετεχόντων στην παρούσα έρευνα δεν αποτέλεσε τυχαίο γεγονός αφού κρίθηκε ότι η εκπροσώπηση της συγκεκριμένης κατηγορίας προσώπων θα προσέδιδε ιδιαίτερη εγκυρότητα των πληροφοριών.

Η διαδικασία της τριγωνοποίησης που πολλές φορές επιλέγεται από τους ερευνητές, δηλαδή η επιβεβαίωση των πληροφοριών και των ευρημάτων από τον συνδυασμό πολλών και διαφορετικών μεθόδων συλλογής δεδομένων, όπως έγινε και στην παρούσα έρευνα, προσδίδει ιδιαίτερη βαρύτητα και αξιοπιστία στο αποτέλεσμα, εξασφαλίζοντας την ακρίβεια της μελέτης (Creswell, 2016).

## 5. Αποτελέσματα Έρευνας - Σχολιασμός Αποτελεσμάτων

### 5.1 Δημογραφικά στοιχεία

Το πρώτο μέρος της συνέντευξης αποτελείται από τα δημογραφικά στοιχεία τα οποία και αποτυπώνονται μόνο για στατιστικούς λόγους.

Στην ημιδομημένη συνέντευξη που πραγματοποιήθηκε συμμετείχαν πέντε (5) άτομα που υπηρετούν στον ΕΟΠΠΕΠ σε θέση ευθύνης και στο σύνολό τους κατέχουν εργασιακή εμπειρία σε ΝΠΙΔ άνω των δεκαπέντε ετών. Οι συμμετέχοντες προέρχονται από τα συγχωνευόμενα ΝΠΙΔ (ΕΚΕΠΙΣ, ΕΚΕΠ, ΕΟΠΠ). Ως εκ τούτου η γνώμη και οι απόψεις τους κρίθηκαν χρήσιμες προκειμένου να διαφωτίσουν τα ερευνητικά ερωτήματα της παρούσας έρευνας. Ειδικότερα, τρεις από τους συμμετέχοντες είναι άνδρες και δύο γυναίκες, η ηλικία τους είναι άνω των 45 ετών, οι τέσσερις είναι κάτοχοι μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών ενώ ένας είναι κάτοχος και διδακτορικού τίτλου σπουδών.

### 5.2 Ερευνητικά ερωτήματα

Στο δεύτερο μέρος της συνέντευξης, το οποίο αποτελεί και το βασικό μέρος της, διατυπώθηκαν και αναπτύχθηκαν τα ερευνητικά ερωτήματα με τα παρακάτω ευρήματα.

#### 5.2.1. Απόψεις σχετικά με τα δυνατά και αδύνατα σημεία των ΝΠΙΔ έναντι των άλλων δημοσίων φορέων

Το πρώτο ερευνητικό ερώτημα διερευνά τις απόψεις των συμμετεχόντων για τα δυνατά και αδύνατα σημεία των ΝΠΙΔ έναντι των άλλων δημοσίων φορέων και υπηρεσιών αναφέροντας ταυτόχρονα διαδικασίες και πρακτικές από την εμπειρία τους στον φορέα προέλευσης.

Στο σύνολο τους οι ερωτώμενοι αναφέρουν την ευελιξία, την αυτονομία, την οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια ως τα δυνατά σημεία που διαθέτουν τα ΝΠΙΔ. Όπως αναφέρουν «*τα Ν.Π.Ι.Δ. είναι νομικά πρόσωπα με οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια που ασκούν δημόσια εξουσία με σκοπό την επίτευξη συγκεκριμένου*

δημοσίου συμφέροντος μέσω ενός πιο ευέλικτου οργανωτικού και διοικητικού σχήματος» και προσθέτουν ότι «η μεγαλύτερη ευελιξία στη λήψη αποφάσεων σε σύγκριση με τους δημόσιους φορείς, μπορεί να επιτρέψει γρηγορότερη ανταπόκριση στις ανάγκες και τις αλλαγές που απαιτούνται», και «...ο βαθμός της οικονομικής και διοικητικής αυτοτέλειας που τα χαρακτηρίζει δημιουργεί λιγότερη γραφειοκρατία και ευελιξία στην οικονομική και διοικητική διαχείριση τους σε σχέση με τους φορείς του στενού δημόσιου τομέα και με τον τρόπο αυτό βοηθάει στην ευχερέστερη άσκηση της Πολιτικής και των δράσεων τους».

Η αναφορά στην εμπειρία από το ΝΠΙΔ προέλευσης των ερωτώμενων ανέδειξε την ύπαρξη διαδικασιών και θεσμικών πλαισίων που πράγματι χαρακτηρίζονταν από πιο ευέλικτες πρακτικές με σκοπό την ταχύτερη και αποτελεσματική επίτευξη των σκοπών και στόχων του.

Αρχικά ένα από τα βασικότερα ζητήματα που αναφέρθηκαν ήταν αυτό της υποστελέχωσης του ΕΟΠΠΕΠ. Η καθολική αναφορά των ερωτώμενων στο διαχρονικό αυτό πρόβλημα που αντιμετωπίζει ο ΕΟΠΠΕΠ τους οδήγησε κάποιους από αυτούς στην σύγκριση των διαδικασιών πρόσληψης με τον προηγούμενο φορέα προέλευσή τους. Η σύγκριση των διαδικασιών που πλέον εφαρμόζει ο ΕΟΠΠΕΠ, αφού υπάγεται στο νόμο του ΑΣΕΠ, με τις ομολογουμένως πιο ευέλικτες διαδικασίες λειτουργίας του φορέα προέλευσή τους, προβληματίζει αφού η ισχύουσα διαδικασία αναδεικνύεται χρονοβόρα και γραφειοκρατική γεγονός που επιφέρει δυσλειτουργίες στην ομαλή λειτουργία του ΕΟΠΠΕΠ. Ενδεικτικά αναφέρθηκαν για τις διαδικασίες πρόσληψης του ΝΠΙΔ προέλευσή τους «...η ευελιξία στην λήψη αποφάσεων, οι θεσμικά οριζόμενες ειδικές διαδικασίες στελέχωσης με υψηλά προσόντα, εξαιρούμενες, όμως, από το νόμο του ΑΣΕΠ και η ταυτόχρονη όμως διασφάλιση της εγκυρότητας και της διαφάνειας των αποτελεσμάτων προσέδιδε αποτελεσματική και ταχύτερη κάλυψη των όποιων κενών θέσεων». Επίσης για το θέμα των προσλήψεων προστέθηκε «Η διαδικασία των προσλήψεων ακολουθούσε τους κανόνες της δημοσιότητας και πραγματοποιούνταν από τον ίδιο τον οργανισμό με το ανώτατο όργανο του οργανισμού, το Διοικητικό του Συμβούλιο να εγκρίνει την προκήρυξη των θέσεων και τις όποιες προσλήψεις, ακολουθώντας τις διαδικασίες του Κανονισμού Λειτουργίας του. Η όλη αυτή διαδικασία διασφάλιζε την άμεση κάλυψη των όποιων κενών θέσεων με αποτέλεσμα την εξάλειψη του φαινομένου της υποστελέχωσης του οργανισμού. Αντιθέτως σήμερα ο ΕΟΠΠΕΠ ένα από τα μεγαλύτερα προβλήματα που αντιμετωπίζει είναι η υποστελέχωση και εδώ και μεγάλο χρονικό

*διάστημα λειτουργεί με πάνω από 20 θέσεις του ανθρώπινου δυναμικού του να είναι κενές. Η υπαγωγή στη διαδικασία προσλήψεων μέσω του ΑΣΕΠ, διαδικασίες που ακολουθούν οι δημόσιοι φορείς και υπηρεσίες, δημιουργεί μεγάλες καθυστερήσεις. Ενδεικτικό παράδειγμα αποτελεί το γεγονός ότι ο ΕΟΠΠΕΠ έχει απευθυνθεί για την πρόσληψη θέσεων τουλάχιστον 2 χρόνια πριν και μόλις τον Νοέμβριο του 2023 εκδόθηκε η προκήρυξη για μόλις 8 θέσεις», επίσης σημειώθηκε, «η ευχέρεια που παρείχε ο κανονισμός λειτουργίας του οργανισμού προέλευσης, στο Δ.Σ. του στην πρόσληψη ακόμα και έκτακτου προσωπικού για την κάλυψη κατεπειγουσών υπηρεσιακών αναγκών του».*

*Στη συνέχεια ένα άλλο βασικό σημείο αναφοράς τους είχε να κάνει με το κανονιστικό πλαίσιο των προμηθειών. Αποτυπώθηκαν απόψεις «το ειδικό κανονιστικό πλαίσιο προμηθειών που χρησιμοποιούσε ο φορέας προέλευσής μου, ναι μεν τα όρια αναθέσεων ήταν με αυτά του Δημοσίου τομέα, όμως οι διαδικασίες γίνονταν σύμφωνα με τον κανονισμό προμηθειών του και κανονισμό λειτουργίας του οργανισμού διασφαλίζοντας με αυτό τον τρόπο ευελιξία και ταχύτητα στη λήψη αποφάσεων. Επίσης αναφέρθηκε «... η υποχρέωση εφαρμογής του δημοσίου λογιστικού και από τα ΝΠΙΔ, δηλαδή του τρόπου απεικόνισης των οικονομικών μεγεθών, με βάση τους ευρωπαϊκούς κανόνες αλλά ταυτόχρονα και οικονομικών συστημάτων του ιδιωτικού δικαίου».*

*Στα αδύνατα σημεία των ΝΠΙΔ έγινε αναφορά επίσης και στο γεγονός της «...μη ορθολογικής και αμερόληπτης πολλές φορές τοποθέτησης των κατάλληλων στελεχών στις κατάλληλες θέσεις, με αποτέλεσμα μεγάλο μέρος της εμπειρίας τους και της εκπαίδευσής τους να μην αξιοποιείται χάνοντας πολύτιμο χρόνο και σημαντικούς πόρους» και προστέθηκε και η άποψη ότι σημαντικό ρόλο στην επιτυχή λειτουργία ενός ΝΠΙΔ είχε να κάνει και η σχέση συνεργασίας με το εποπτεύον υπουργείο αφού «...η σχέση με την κεντρική εξουσία (υπουργείο) δεν ήταν πάντα αποτελεσματική».*

*Τέλος, αναφέρθηκε από τους ερωτώμενους η οργανωτική δομή του ΕΟΠΠΕΠ, επισημαίνοντας ότι από την συγχώνευση το 2011 δεν έχει γίνει τροποποίηση της οργανωτικής του δομής, αν και έχουν προστεθεί επιπλέον αρμοδιότητες πέραν αυτών που αναφέρονται στον ιδρυτικό του νόμο. Στο σημείο αυτό και πάλι αναφέρθηκαν από τους ερωτώμενους συγκριτικά στοιχεία αναδεικνύοντας τη γραφειοκρατική διαδικασία της τροποποίησης της οργανωτικής δομής του ΕΟΠΠΕΠ. Χαρακτηριστικά αναφέρεται «...σύμφωνα με τον κανονισμό λειτουργίας του οργανισμού προέλευσής μου το ΔΣ με απόφασή του μπορούσε να προβαίνει*

σε αλλαγή οργανογράμματος του οργανισμού. Είχε την δυνατότητα και την ευχέρεια να προβαίνει σε σύσταση νέων τμημάτων και διευθύνσεων, στην τροποποίηση ή και στην κατάργηση, προσδιορίζοντας τον αριθμό και τα προσόντα των ατόμων που θα στελεχώσουν τα νέα τμήματα. Αντίθετα αξίζει να σημειωθεί ότι σύμφωνα με τον ιδρυτικό νόμο του ΕΟΠΠΕΠ για να αλλάξει το οργανόγραμμά του απαιτείται η έκδοση Προεδρικού Διατάγματος μετά από πρόταση τριών Υπουργών (Υπουργού Παιδείας, Εσωτερικών και Οικονομικών) και μετά από εισήγηση του Δ.Σ. του ΕΟΠΠΕΠ».

#### 5.2.2. Απόψεις σχετικά με την πολιτική των συγχωνεύσεων των ΝΠΙΔ και της μεταφοράς αρμοδιοτήτων

Το δεύτερο ερευνητικό ερώτημα εξέταζε τις απόψεις σχετικά με το γεγονός εάν τελικά οι συγχωνεύσεις των ΝΠΙΔ και η μεταφορά αρμοδιοτήτων λειτούργησαν ορθά για την αποτελεσματικότερη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης.

Επισημάνθηκε ως γενική αρχή ότι «η συγχώνευση ομοειδών φορέων, σαν πολιτική πρακτική, λειτουργεί προς την σωστή κατεύθυνση στο πλαίσιο της εξοικονόμησης οικονομικών πόρων και αξιοποίησης του ανθρώπινου δυναμικού, τον καλύτερο προγραμματισμό, σχεδιασμό και οργάνωση παρεμφερών και αλληλοσυμπληρούμενων αρμοδιοτήτων- δράσεων, συμβάλλοντας στην αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης».

Επίσης αναφέρθηκε «...οι συγχωνεύσεις των οργανισμών (ΝΠΙΔ) στην αρχή της οικονομικής κρίσης και η μεταφορά αρμοδιοτήτων τους στους νέους Φορείς που δημιουργήθηκαν, έγινε με βασικό σκοπό την εξοικονόμηση πόρων μέσα από οικονομίες κλίμακας. Ειδικότερα, οι συγχωνεύσεις Φορέων ΝΠΙΔ με παρεμφερείς ή συγγενείς αρμοδιότητες μείωσε κατά πολύ το κόστος λειτουργίας των Φορέων. Αυτό επιτεύχθηκε μέσω μιας σειράς παράγοντες όπως είναι η κατάργηση των πολλών Διοικητικών Συμβουλίων, η αναδιάρθρωση των οργανισμών τους και περιορισμό των θέσεων ευθύνης, η καλύτερη αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων όπως κτίρια και εξοπλισμός, οι κοινές προμήθειες αγαθών και υπηρεσιών, καθώς και άλλοι παράγοντες. Με τον τρόπο αυτό μακροπρόθεσμα επιτεύχθηκε η ορθολογικότερη και αποτελεσματικότερη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, όμως βραχυχρόνια δημιούργησε μια σειρά από δυσλειτουργίες στους νέους φορείς».

Ειδικότερα για την συγχώνευση του υπό εξέταση φορέα αναφέρθηκαν «...Συγκεντρώθηκαν οι περισσότερες σημαντικές συστημικές παρεμβάσεις



δημόσιας πολιτικής για την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού και τη σύνδεση της Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης με την Απασχόληση (εθνικές πολιτικές για την απασχόληση, την κοινωνική προστασία και τους ανθρώπινους πόρους) σε έναν φορέα ο οποίος γινόταν πολύ ισχυρός, διοικητικά και οικονομικά..., εξοικονόμηση ανθρώπινων και οικονομικών πόρων (μείωση λειτουργικών, διοικητικών δαπανών του δημοσίου), σε οικονομικό επίπεδο διαχείριση έργων από τα δύο Επιχειρησιακά προγράμματα του ΕΣΠΑ περιήλθαν στη διαχείριση του νέου φορέα ο οποίος είχε την ευκαιρία υλοποίησης συνεκτικών πολιτικών παρεμβάσεων καθώς και ταχύτερης και αποτελεσματικότερης απορρόφησης ευρωπαϊκών πόρων» και «...παράλληλα με άλλες συγχωνεύσεις φορέων, αντιμετωπίστηκε ο κίνδυνος της διασφάλισης της βιωσιμότητας, διατηρησιμότητας και συνέχειας των παρεμβάσεων ΕΚΤ που κινδύνευε να μειωθεί σημαντικά για τη χώρα». Επίσης προστέθηκε «...η δυνατότητα ανάθεσης σε εξωτερικούς συνεργάτες μέσω του μητρώου αξιολογητών του ΕΟΠΠΕΠ για την εκπλήρωση των αρμοδιοτήτων αποτελεί ισχυρό πλεονέκτημα του ΝΠΙΔ».

Οι απόψεις της πλειοψηφίας των συμμετεχόντων συγκλίνουν στο γεγονός ότι οι συγχωνεύσεις αποτελούν ένα δύσκολο και απαιτητικό εγχείρημα. Η διαδικασία των συγχωνεύσεων που υλοποιήθηκαν κυρίως από το 2010 και μετά και την εφαρμογή των μνημονιακών νόμων, έγιναν με κύριο σκοπό τη μείωση του λειτουργικού κόστους, έγιναν σε γρήγορο χρονικό διάστημα με αποτέλεσμα την έλλειψη των απαιτούμενων διοικητικών και οικονομοτεχνικών μελετών /αξιολογήσεων ή την απαιτούμενη στρατηγική στόχευση. Προς την κατεύθυνση αυτή διατυπώθηκε η άποψη «...η ενοποίηση ΕΚΕΠΙΣ, ΕΚΕΠ, ΕΟΠΠ, αφορούσε σε οργανισμούς που υπάγονταν σε διαφορετικά υπουργεία (Υπουργείο Εργασίας και Υπουργείο Παιδείας), με διαφορετικά θεσμικά πλαίσια, διαφορετικό μισθολογικό καθεστώς, διαφορετικούς κανονισμούς λειτουργίας και διαφορετική εργασιακή κουλτούρα. Στην εν λόγω συγχώνευση συνέβη το παράδοξο όπου ο μεγαλύτερος από τους τρεις οργανισμούς το ΕΚΕΠΙΣ και με προσωπικό που αριθμούσε περίπου 73 άτομα και λειτουργούσε ήδη από το 1997, με θεσμικά πλαίσια και κανονισμούς λειτουργίας, προμηθειών, οικονομικής διαχείρισης και με μια εδραιωμένη εργασιακή και οργανωτική κουλτούρα καταργήθηκε και συγχωνεύθηκε σε έναν οργανισμό ο οποίος μετρούσε μόλις 1,5 χρόνο λειτουργίας, χωρίς κανονιστικό πλαίσιο και εταιρική κουλτούρα. Ως εκ τούτου εκτιμώ ότι στη συγκεκριμένη περίπτωση η συγχώνευση αποτέλεσε λάθος πείραμα, αφού στη πορεία των χρόνων ο ΕΟΠΠΕΠ αντιμετώπισε πληθώρα προβλημάτων και δυσχερειών

απόρροια της υλοποίησης της εν λόγω συγχώνευσης, προβλήματα οργανωτικά, θεσμικά αφού υπήρχε ανάγκη του συγκερασμού της διαφορετικής προέλευσης, διαφορετικών θεσμικών πλαισίων, κουλτούρας και εμπειρίας των εργαζομένων του». Επίσης προστέθηκε ότι «...συχνά, φορείς του δημοσίου με διαφορετική προέλευση, κουλτούρα και εμπειρία ενσωματώθηκαν βιαστικά και επωμίσθηκαν λειτουργίες που δεν ανταποκρίνονταν στους αρχικούς ιδρυτικούς τους σκοπούς, αποτελώντας τροχοπέδη στην εύρεση «βηματισμού». Προς την ίδια κατεύθυνση αναφέρθηκε και η άποψη «...η αντίσταση και η άρνηση μεγάλου μέρους των εργαζομένων στη συγχώνευση λειτούργησε ανασταλτικά ...και ο αδύναμος και νεότερος φορέας που δεν είχε ακόμη εγκαταστήσει και ενσωματώσει όλες τις διοικητικές του διαδικασίες και επιχειρησιακές λειτουργίες, απορρόφησε τους δυνατούς φορείς που αντιθέτως είχαν διοικητική οργάνωση και εμπειρία».

Επιπλέον αναφέρθηκε «...η αρχική περίοδος των συγχωνεύσεων, λαμβάνοντας υπόψη και την εμπειρία από τον ΕΟΠΠΕΠ, ήταν αρκετά δύσκολη καθώς έπρεπε να υπάρχει μια περίοδος προσαρμογής στις νέες συνθήκες λειτουργίας. Έπρεπε να δημιουργηθούν νέοι Οργανισμοί και κανονισμοί λειτουργίας, το προσωπικό των φορέων έπρεπε να αναλάβει νέα καθήκοντα, να αναπτύξει νέες δεξιότητες. Οι δυσκολίες στην αρχική περίοδο λειτουργίας των νέων φορέων προέκυψαν επίσης και εντάθηκαν λόγω της διαφορετικής κουλτούρας των συγχωνευθέντων φορέων που έπρεπε πλέον να συνυπάρχουν στον νέο φορέα. Και ως γνωστό η κουλτούρα διαμορφώνει την καθημερινή λειτουργία των οργανισμών από τις σχέσεις του προσωπικού μεταξύ τους έως και την διοικητική και οικονομική διαχείριση των Οργανισμών καθώς και τις σχέσεις τους με τα κύρια ενδιαφερόμενα μέρη (πολίτες, κοινωνία, προμηθευτές, Εποπτεύουσες αρχές, κλπ.)». Επίπλέον προστέθηκε η άποψη «ότι τα πρώτα χρόνια της συγχώνευσης, το εγχείρημα της συγχώνευσης, δεν υποστηρίχθηκε και στην πράξη όσο θα έπρεπε, αφού δεν υπήρχε η απαιτούμενη εξειδικευμένη γνώση και διαχείριση της οργανωσιακής αυτής αλλαγής εκ μέρους των διοικήσεων».

Τέλος, ως χαρακτηριστικό παράδειγμα της άναρχης και μη ορθολογικής μεταφοράς αρμοδιοτήτων αποτελεί η εκχώρηση βάσει του Ν.4093/12 της αρμοδιότητας της έκδοσης αναγγελίας έναρξης ασκήσεως επαγγέλματος της διδασκαλίας σε φροντιστήρια και κέντρα ξένων γλωσσών και αναγγελίας κατ' οίκον διδασκαλίας, καθώς και στην ανανέωση αδειών διδασκαλίας σε φροντιστήρια, κέντρα ξένων γλωσσών και κατ' οίκον διδασκαλίας. Σημειώνεται ότι η εκχώρηση της εν λόγω αρμοδιότητας πραγματοποιήθηκε χωρίς πρόβλεψη/προσθήκη του

ανάλογου ανθρώπινου δυναμικού και ψηφιακής υποδομής. Ως προς το θέμα αυτό αναφέρθηκε «...απλή μεταφορά αρμοδιοτήτων που δεν συνάδουν με τους ιδρυτικούς σκοπούς εκάστου φορέα μπορεί να δημιουργήσει αποπροσανατολισμό και δυσλειτουργίες, ενδεικτικά, στον ΕΟΠΠΕΠ, ανατέθηκε η αρμοδιότητα έκδοσης αναγγελιών άδειας διδασκαλίας εκπαιδευτικών που πριν διαχειρίζονταν 59 Διευθύνσεις Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης σε όλη τη χώρα με δεκάδες/εκατοντάδες προσωπικό εκάστη ενώ η αρμόδια υπηρεσία του ΕΟΠΠΕΠ αριθμούσε 3 – 5 άτομα! Επιπλέον, επισημαίνεται ότι η εν λόγω αρμοδιότητα δεν άπτονταν των θεσμικά οριζόμενων σκοπών του οργανισμού σύμφωνα με τον ιδρυτικό του νόμο».

### 5.2.3. Απόψεις σχετικά με διαδικασίες που συμβάλουν στην «ακύρωση» της έννοιας των ΝΠΙΔ

Όσον αφορά στο τρίτο ερώτημα υπήρξε καθολική αποτύπωση της άποψης ότι με την εφαρμογή των μνημονιακών νόμων, αυστηροποιήθηκε το νομικό πλαίσιο λειτουργίας των ΝΠΙΔ και το πλαίσιο ελέγχων και διαδικασιών τους να πλησιάζει σε ορισμένους τομείς τη γραφειοκρατική λειτουργία των ΝΠΔΔ.

Η πλειοψηφία των συμμετεχόντων αναφέρθηκαν σε συγκεκριμένες διαδικασίες και θεσμικά πλαίσια που δημιουργούν γραφειοκρατία, δυσλειτουργίες και στην πράξη τείνουν να ακυρώσουν την έννοια των ΝΠΙΔ. Χαρακτηριστικά αναφέρονται σε διαδικασίες που εφαρμόζονται σε δημόσιους οργανισμούς και υπηρεσίες και πλέον υπάγεται και ο ΕΟΠΠΕΠ «...στα ΝΠΙΔ ως φορείς γενικής κυβέρνησης θεσμοθετήθηκαν διαδικασίες του δημοσίου και στα ευέλικτα διοικητικά νομικά πρόσωπα του ιδιωτικού δικαίου που αντί να διέπονται από κανόνες ιδιωτικού δικαίου για κάθε ενέργεια στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, διέπονταν από γραφειοκρατικές διαδικασίες και κανόνες που έχουν σχεδιαστεί και απαιτούν οργανισμούς υπουργείων και μηχανισμό εκατοντάδων υπαλλήλων περιβάλλοντος υπουργείων (Κεντρική Διοίκηση)».

Κοινή παραδοχή όλων των συμμετεχόντων «... η υπαγωγή των ΝΠΙΔ στις διαδικασίες προσλήψεων (ΑΣΕΠ) στις οποίες εμπίπτει πλέον ο ΕΟΠΠΕΠ αλλά και όλοι οι δημόσιοι φορείς, παρατείνει το φαινόμενο της υποστελέχωσης και δημιουργεί καθυστερήσεις στην υλοποίηση της άσκησης της δημόσιας πολιτικής του οργανισμού και την επιτυχή επίτευξη των στόχων του». Στο σημείο αυτό επισημάνθηκε και η υπαγωγή του ΕΟΠΠΕΠ στον Ν.4440/16 που αφορά στο ΕΣΚ αφού έως σήμερα μεγάλος αριθμός υπαλλήλων μέσω του ΕΣΚ έχουν αποχωρήσει

από τον ΕΟΠΠΕΠ. Στο σημείο αυτό αναφέρθηκε ο προβληματισμός και ανησυχία της πλειοψηφίας των ερωτώμενων του μικρού αριθμού υπαλλήλων που επιλέγουν με μετάταξη τον ΕΟΠΠΕΠ. Το γεγονός αυτό θα πρέπει να απασχολήσει τις διοικήσεις του οργανισμού προκειμένου να πραγματοποιηθούν στοχευμένες παρεμβάσεις για την επίλυση του ζητήματος. Οι ερωτώμενοι αποδίδουν το γεγονός αυτό ναί μεν στον αποδεδειγμένα μεγάλο όγκο των αρμοδιοτήτων και εργασιών που διαχειρίζεται ο ΕΟΠΠΕΠ, αλλά πολύ περισσότερο και στο γεγονός της πολιτικής των εκάστοτε διοικήσεων προκειμένου να καταστήσουν τον οργανισμό ελκυστικό στην προσέλευση υπαλλήλων. Ειδικότερα αναφέρθηκε «...η έλλειψη οικονομικών κινήτρων, αμοιβών και άλλων «προνομίων» στους υπαλλήλους του οργανισμού σε σχέση με άλλους φορείς του δημοσίου, συμβάλλουν αρνητικά στην προσέλκυση εργαζομένων. Επίσης σημαντικό ρόλο παίζει η τοποθεσία και η χωροταξική εικόνα του οργανισμού».

Επόμενο θεσμικό πλαίσιο που η πλειοψηφία των συμμετεχόντων αναφέρθηκε είναι η υπαγωγή του ΕΟΠΠΕΠ στο θεσμικό πλαίσιο που αφορά στις μισθολογικές ρυθμίσεις των υπαλλήλων του δημοσίου, ειδικότερα «... η υπαγωγή του ΕΟΠΠΕΠ στον Ν.4354/15 που αφορά στις μισθολογικές ρυθμίσεις των υπαλλήλων του δημοσίου, μεταξύ αυτών και των ΝΠΙΔ. Η υπαγωγή αυτή αποτελεί μεγάλο μειονέκτημα της διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού στα αυστηρά πλαίσια του δημοσίου, χωρίς βέβαια να περιέχει τα πλεονεκτήματα των δημοσίων υπαλλήλων όπως π.χ. η μονιμότητα, που δίνει μεγάλη δυνατότητα διαχείρισης της γνώμης του υπαλλήλου»

Ταυτόχρονα προστέθηκε, «...η διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού στερείται εργαλείων επιβράβευσης ή οι εκάστοτε διοικήσεις είναι επιφυλακτικές στη λήψη αποφάσεων για επιπλέον παροχές επιβράβευσης προσωπικού για επίτευξη στόχων δίνοντας έτσι την ευκαιρία για επιβράβευση υπαλλήλων και δημιουργία κινήτρων, πέραν όσων προβλέπει το ενιαίο μισθολόγιο δημοσίου που οριζόντια εφαρμόζεται σε όλον το δημόσιο τομέα, σε ένα τέτοιο περιβάλλον, στελέχη που είχαν προσληφθεί λόγω των υψηλών προσόντων και στις ικανότητές τους βασίζει τη λειτουργία του ο οργανισμός, διαφέρουν μισθολογικά ελάχιστα από συναδέλφους τους, με αποτέλεσμα την έλλειψη κινήτρου στους ικανούς και πρόθυμους για το «παραπάνω».

Στη συνέχεια αναφέρθηκε η άποψη για την γραφειοκρατική επιβάρυνση των εργασιών των τομέων της ευθύνης τους «...από την εφαρμογή των διαδικασιών του δημοσίου λογιστικού, του θεσμικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων και

των γραφειοκρατικών διαδικασιών που πλέον απαιτούνται με την έκδοση πρωτογενών αιτημάτων για κάθε δαπάνη, ανάρτηση στο Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (ΚΗΜΔΗΣ), σε συνδυασμό με την έλλειψη του προσωπικού, δυσχεραίνει την επίτευξη των επιχειρησιακών στόχων της Δ/σης και κατ' επέκταση του οργανισμού», επιπλέον, «...η θεσμικά οριζόμενη διαδικασία προμήθειας αγαθών και υπηρεσιών είναι ιδιαίτερα βαριά, με ευθύνη για τους εμπλεκόμενους και δύσκολη, με αποτέλεσμα οι σχετικές διαδικασίες να γίνονται αργά, να αποθαρρύνεται η συμμετοχή υπαλλήλων σε επιτροπές διαγωνισμών και παραλαβής, αφού λόγω του μικρού αριθμού εργαζομένων επιβαρύνονται, τις περισσότερες φορές τα ίδια άτομα, με την ταυτόχρονη άσκηση των αρμοδιοτήτων των τμημάτων τους. Έτσι και κατά αυτό τον τρόπο δημιουργούνται δυσλειτουργίες με αποτέλεσμα να επιβραδύνεται η αποτελεσματικότητα του οργανισμού». Επίσης διατυπώθηκε η άποψη για τη μη επιτυχή άσκηση των αρμοδιοτήτων καθοριστικό ρόλο έχουν «...η αδυναμία απεμπλοκής από τη γραφειοκρατία, ελλείπει εξουσιοδοτικών διατάξεων» και «...η τάση για υπερρύθμιση (ακόμη και εκεί που υπάρχει ευελιξία), λόγω αδυναμίας και αποφυγής ανάληψης ευθυνών στο επίπεδο άσκησης των καθηκόντων ευθύνης...».

Τέλος αποτυπώθηκαν απόψεις ότι αντίβαρο για τις ως άνω γραφειοκρατικές διαδικασίες και δυσλειτουργίες θα μπορούσαν να είναι «...η εμπειρία των στελεχών, η αξιολόγηση και κινητοποίηση, η συνεχής εκπαίδευση/κατάρτιση και η δημιουργία ενδυναμωμένων ομάδων, δημιουργία κινήτρων και εργαλείων τυποποίησης διαδικασιών μπορεί να αποτελέσουν το αντίβαρο στην επιτυχή άσκηση των αρμοδιοτήτων της κάθε διεύθυνσης», επιπλέον «...η οργάνωση, η αποτύπωση τυποποιημένων διαδικασιών, ανάπτυξη κατάλληλων λογισμικών, χρήση τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνίας (αξιοποίηση ιστοσελίδας οργανισμού, εφαρμογή και χρήση τεχνητής νοημοσύνης για την εξυπηρέτηση των πολιτών) καθώς και εργαλεία συντονισμού και παρακολούθησης των έργων του οργανισμού θα μπορούσε να οδηγήσει στην ευέλικτη και αποτελεσματικότερη επίτευξη του έργου του ΕΟΠΠΕΠ»

#### 5.2.4 Αποτελούν τελικά τα ΝΠΙΔ ευέλικτους οργανισμούς;

Ως προς το τελευταίο ερώτημα αποτυπώθηκαν οι παρακάτω απόψεις «...έχοντας υπόψη την ιστορική λειτουργία των ΝΠΙΔ και από την εργασιακή μου εμπειρία στο φορέα προέλευσης καταλήγω στο συμπέρασμα ότι ο σκοπός για τον

οποίο ιδρύθηκαν τα ΝΠΙΔ θα πρέπει σταδιακά να επανέλθει όπως αρχικά είχαν σχεδιαστεί. Πρώτος στόχος η ομογενοποίηση της πληροφορίας. Δεν μπορεί τα ΝΠΙΔ να παρακολουθούν δύο συστήματα διαδικασιών από τη μια να υπάγεται στο ιδιωτικό δίκαιο αλλά ταυτόχρονα να αναγκάζεται να εφαρμόζει διαδικασίες του δημοσίου δικαίου, θα πρέπει να αποφασιστεί μια κατεύθυνση, ένα από τα δύο συστήματα. Συμπερασματικά, θα μπορούσα να πω ότι σήμερα η κατάσταση είναι χειρότερη ως προς τη λειτουργία των ΝΠΙΔ. Ενώ ιδρύθηκαν ως ευέλικτοι οργανισμοί προς εξυπηρέτηση των σκοπών του κράτους σε συγκεκριμένους επιχειρησιακούς στόχους, μετά την εποχή των μνημονίων επιφορτίστηκαν με γραφειοκρατικούς μηχανισμούς, όπου σε συνδυασμό με την υποστελέχωση του οργανισμού, έχει χάσει την ευελιξία και την αυτονομία και τείνει να καταστεί μοιραία ίσως και σε χειρότερη κατάσταση από ένα ΝΠΔΔ». Επίσης διατυπώθηκε η εκτίμηση ότι «...η συμβολή των ΝΠΙΔ μπορεί να αποτελέσει το «οργανωσιακό όχημα» της δημόσιας διοίκησης που θα της επιτρέψει να λειτουργήσει χάριν του δημοσίου συμφέροντος, εξυπηρετώντας το, με αμεσότητα και αποτελεσματικότητα» αλλά «...απαιτείται να υπάρξουν οι απαραίτητες θεσμικά προβλέψεις, λαμβάνοντας υπόψη όσα εκτέθηκαν ανωτέρω, ώστε τα ΝΠΙΔ να μη χάσουν τον ευέλικτο χαρακτήρα τους. Προτείνεται η θεσμοθέτηση ειδικών διατάξεων σε υφιστάμενες διαδικασίες ή νέων ειδικών διαδικασιών που θα διατηρούν την ισορροπία μεταξύ δημοσίου συμφέροντος και αποτελεσματικότητας τουλάχιστον στους τομείς προσλήψεων, προμηθειών, διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού».

Επίσης διατυπώθηκε η άποψη «Σήμερα τα ΝΠΙΔ παρόλο που έχουν ενταχθεί στο πλαίσιο λειτουργίας του στενού δημόσιου τομέα, λόγω της εφαρμογής των μνημονιακών υποχρεώσεων, αποτελούν ακόμα ευέλικτους οργανισμούς, αποδοτικότερους και αποτελεσματικότερους σε σχέση με τα ΝΠΔΔ και γενικά τις δημόσιες υπηρεσίες, καθώς η διάρθρωση, η δομή τους και το μέγεθος τους, τους επιτρέπει να έχουν ένα σημαντικό βαθμό ευελιξίας και ταχύτητας στην άσκηση των αρμοδιοτήτων τους» και «...σε κάθε περίπτωση τα ΝΠΙΔ, παραμένουν ευέλικτοι οργανισμοί, άσκησης δημόσιας διοίκησης, διαφοροποιούμενοι από το αυστηρό πλαίσιο διοικητικής και οικονομικής λειτουργίας του στενού δημόσιου τομέα και επιτυγχάνουν την αποτελεσματικότερη και ταχύτερη διεκπεραίωση των αρμοδιοτήτων τους». Τέλος, προστέθηκε και η άποψη «Παρά τα όποια προβλήματα, καθυστερήσεις και δυσλειτουργίες που όντως αρκετές διαδικασίες και θεσμικά πλαίσια δημιουργούν, τα ΝΠΙΔ παραμένουν σε κάθε περίπτωση ευέλικτοι οργανισμοί και αποδοτικότεροι σε σχέση με τα ΝΠΔΔ. Τα προβλήματα που στην

*συγκεκριμένη περίπτωση αντιμετωπίζει ο ΕΟΠΠΕΠ σε μεγάλο βαθμό μπορούν να αποδοθούν και σε θέματα οργάνωσης, συντονισμού και έλλειψης προσωπικού με εξειδικευμένες γνώσεις σε ειδικά πεδία».*

## 6. Συμπεράσματα – Προτάσεις- Περιορισμοί έρευνας

### 6.1 Συμπεράσματα

Ο ρόλος της δημόσιας διοίκησης, αποδεικνύεται καθοριστικός για την επιτυχή άσκηση και εφαρμογή μιας δημόσιας πολιτικής. Ως ο εκτελεστικός μηχανισμός του Κράτους, η δράση της θα πρέπει να είναι αποτελεσματική και αποδοτική χρησιμοποιώντας όλα τα διαθέσιμα μέσα για την επιτυχή επίτευξή τους, όπως η διαχείριση δημόσιων πόρων, μεταξύ αυτών οικονομικών και ανθρώπινου δυναμικού, αλλά και οργανωτικών δομών που θα χρησιμοποιηθούν προκειμένου να είναι σε θέση να εξασφαλίσει την αποτελεσματική άσκηση και εφαρμογή των δημοσίων πολιτικών (Ραμματά, 2021). Στόχος λοιπόν θα πρέπει να είναι η υποστήριξη και η δημιουργία των υπηρεσιών και δομών εκείνων που με ευέλικτο, αποτελεσματικό τρόπο και με απλούστευση διαδικασιών θα οδηγούσε στη μείωση της γραφειοκρατίας, των δυσλειτουργιών και καθυστερήσεων, αναδεικνύοντας μια σύγχρονη, ευέλικτη και αποτελεσματική δημόσια διοίκηση.

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο και από τη μελέτη περίπτωσης του ΝΠΙΔ του ΕΟΠΠΕΠ εξετάστηκε και αναλύθηκε πώς συμμετέχει στη δημόσια πολιτική, ποια είναι η αποστολή του σύμφωνα με το θεσμικό του πλαίσιο, ποια η διοικητική του ικανότητα, το διοικητικό του έργο, παρουσιάζοντας συγκεκριμένα αριθμητικά αποτελέσματα και δράσεις, αναδεικνύοντας τον όγκο των αρμοδιοτήτων του και την σημαντικότητα του έργου του. Αναδείχθηκε ο ρόλος και η συμβολή του στην άσκηση δημόσιας πολιτικής και τον αντίκτυπο που αυτή έχει στην αγορά εργασίας και στον πολίτη στους τομείς αρμοδιότητάς του, όπως για παράδειγμα στην πιστοποίηση των προσόντων, πιστοποίηση εκπαιδευτών ενηλίκων, αδειοδότηση φορέων, συμβουλευτική κ.α.

Από τη παρούσα έρευνα τόσο από τη βιβλιογραφική επισκόπηση, όσο και από τη μελέτη περίπτωσης του ΕΟΠΠΕΠ και των ευρημάτων των ερευνητικών ερωτημάτων των συνεντεύξεων, προκύπτει ότι τα ΝΠΙΔ αποτελούν βασικούς πυλώνες της δημόσιας διοίκησης με βασικά χαρακτηριστικά και δυνατά τους σημεία τον αυξημένο βαθμό ανεξαρτησίας, την αυτονομία, την οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια, χαρακτηριστικά που τους επιτρέπουν να διαφέρουν από τα ΝΠΔΔ λειτουργώντας με ευελιξία, αποτελεσματικότητα και ταχύτερη επίτευξη των δημοσίων στόχων που τους έχουν ανατεθεί.

Ταυτόχρονα όμως από την έρευνα προέκυψε και μια βασική επισήμανση και αναφορά σε συγκεκριμένα θεσμικά πλαίσια και διαδικασίες που επηρεάζουν



αρνητικά και σε μεγάλο βαθμό ή και πολλές φορές τείνουν να «ακυρώνουν» την έννοια των ΝΠΙΔ ως ευέλικτων οργανισμών. Ως προς την επισήμανση αυτή, αναδείχθηκε ότι κομβικό σημείο αποτέλεσε η περίοδος της οικονομικής κρίσης και των νομοθετικών πλαισίων που αποφασίστηκαν και εφαρμόστηκαν. Οι νομοθετικές πρωτοβουλίες από το 2010 και μετά και κυρίως η διαδικασία της συγχώνευσης φορέων και οργανισμών συνέβαλαν καθοριστικά στον μετέπειτα τρόπο λειτουργίας των ΝΠΙΔ. Το εγχείρημα των συγχωνεύσεων αποτέλεσε σε πολλές περιπτώσεις ένα δύσκολο και απαιτητικό εγχείρημα και με αποτελέσματα αμφισβητήσιμα. Η επικράτηση των οικονομικών κριτηρίων, η λογική του «λιγότερου και ευέλικτου κράτους» οδήγησε περισσότερο σε μια ποσοτική χωροταξική αναδιάρθρωση με απουσία των απαιτούμενων διοικητικών και οικονομικών μελετών και στρατηγικών στόχευσης. Επιπλέον, η επικράτηση του πολιτικού σχεδιασμού της υπαγωγής των ΝΠΙΔ σε θεσμικά πλαίσια που υπάγονται και τα ΝΠΔΔ και οι δημόσιες υπηρεσίες, έφερε στην επιφάνεια τον κίνδυνο της «ακύρωσής» τους ως ευέλικτο, αυτόνομο και αποτελεσματικό εργαλείο της δημόσιας διοίκησης. Όπως ήδη αναφέρθηκε από την βιβλιογραφική επισκόπηση, η αποφυγή των γραφειοκρατικών και δύσκαμπτων διαδικασιών των δημοσίων υπηρεσιών οδήγησε το κράτος στην ευέλικτη λύση των ΝΠΙΔ για αποτελεσματική και αποδοτικότερη εξυπηρέτηση των δημοσίων στόχων του. Και είναι πάλι, το ίδιο το κράτος, που μέσω των νομοθετικών του πρωτοβουλιών «αποφάσισε» σταδιακά να κατευθύνει τα ΝΠΙΔ σε εφαρμογή διαδικασιών εντελώς αντίθετων με τους σκοπούς για τους οποίους αρχικά τα ίδρυσε.

Ειδικότερα, στην παρούσα έρευνα, η υποστέλεχωση του ΕΟΠΠΕΠ αναδείχθηκε ως ένα από τα βασικότερα προβλήματα του οργανισμού προκειμένου να είναι σε θέση να λειτουργεί ομαλά και αποτελεσματικά. Η επισήμανση του διαχρονικού αυτού προβλήματος που αντιμετωπίζει ο ΕΟΠΠΕΠ, συνοδεύτηκε και από το συμπέρασμα για το ρόλο του θεσμικού πλαισίου της υπαγωγής στον νόμο και στις διαδικασίες πρόσληψης του ανθρώπινου δυναμικού μέσω του ΑΣΕΠ, αλλά τόσο και στην υπαγωγή στον Ν.4440/16 που αφορά στο ΕΣΚ στη δημόσια διοίκηση.

Από την έρευνα διαπιστώθηκε ότι η υπαγωγή στον ΑΣΕΠ όχι μόνο δεν έδωσε λύση στο πρόβλημα αλλά λόγω των χρονοβόρων διαδικασιών όπως αναφέρθηκε αναλυτικά και στο τρίτο κεφάλαιο, αντιθέτως το παρατείνει.

Επιπλέον, αναδείχθηκαν διαδικασίες και θεσμικά πλαίσια που ίσχυαν σε ΝΠΙΔ πριν τη συγχώνευση που αποδείχτηκαν πιο ευέλικτες πρακτικές. Ειδικότερα,

μέσα από τον κανονισμό λειτουργίας του ΕΚΕΠΙΣ ένα από τα ΝΠΙΔ που συγχωνεύτηκε στον ΕΟΠΠΕΠ, δίνονταν η δυνατότητα και η ευχέρεια στο ανώτατο όργανο του οργανισμού στο ΔΣ για την απόφαση μιας σειράς ρύθμισης σημαντικών ζητημάτων, που αφορούσαν σε διαδικασίες όπως προσλήψεις τακτικού προσωπικού, έκτακτου προσωπικού για την αντιμετώπιση επείγουσών καταστάσεων, δυνατότητα έκδοσης νέου οργανογράμματος με σύσταση, κατάργηση διευθύνσεων και τμημάτων, ρύθμιση αποδοχών προσωπικού, έγκριση δαπανών και προμηθειών κ.α. Η χορήγηση της αρμοδιότητας στο ΔΣ του οργανισμού σαφώς και προσέδιδε ευελιξία και αποτελεσματική και ταχύτερη αντιμετώπιση των θεμάτων που αντιμετώπιζε το ΝΠΙΔ. Αντίθετα αξίζει να σημειωθεί ως χαρακτηριστικό παράδειγμα μιας απλής διαδικασίας, όπως είναι αυτή της τροποποίησης του οργανογράμματος του ΕΟΠΠΕΠ, που σύμφωνα με τον ιδρυτικό του νόμο για να αλλάξει το οργανόγραμμά του απαιτείται η έκδοση Προεδρικού Διατάγματος μετά από πρόταση τριών Υπουργών (!) (Υπουργού Παιδείας, Εσωτερικών και Οικονομικών) και μετά από εισήγηση του ΔΣ του ΕΟΠΠΕΠ. Γίνεται άμεσα αντιληπτό το γραφειοκρατικό σύστημα που ακολουθεί ένα ΝΠΙΔ το οποίο και σαφώς δυσχεραίνει τη λειτουργία του οργανισμού. Ο ΕΟΠΠΕΠ δεν έχει την ευχέρεια και την ευελιξία στο να διαμορφώνει την οργανωτική του δομή και να την προσαρμόζει άμεσα ανάλογα με τις ανάγκες και τις συνθήκες κάθε φορά του επιχειρησιακού του σχεδιασμού.

Επίσης, σημαντικό εύρημα αναδεικνύεται και η υπαγωγή στις διατάξεις του Ν.4440/16 και στο ΕΣΚ της δημόσιας διοίκησης, αφού αποτελεί για τον ΕΟΠΠΕΠ την κυριότερη πηγή της δημιουργίας των κενών θέσεων στο οργανόγραμμά του. Ένας μεγάλος αριθμός αποχωρήσεων 29 υπαλλήλων έχει συντελεστεί λόγω μετάταξης μέσω ΕΣΚ ενώ αντιθέτως ένας μικρός αριθμός μόλις 9 υπαλλήλων έχουν μεταταχθεί στον ΕΟΠΠΕΠ. Κρίνεται κρίσιμη η αναφορά στην απαξία του οργανισμού προέλευσης χωρίς να υπάρχει θεσμικά περιθώριο αντίδρασής του. Με αυτό τον τρόπο οι οργανισμοί προέλευσης αδυνατούν να συγκρατήσουν τον έλεγχο των ανθρώπινων πόρων τους και δεν είναι βέβαια σε θέση να καλύπτουν τις δικές του ανάγκες (Σπανού, 2018). Το γεγονός αυτό δημιουργεί διπλό προβληματισμό, από τη μια αρχικά θα πρέπει να ανησυχήσει και να προβληματίσει τις διοικήσεις του οργανισμού για το γεγονός ότι ο ΕΟΠΠΕΠ δεν επιλέγεται ως φορέας για μετάταξη, διερευνώντας τα αίτια του γεγονότος αυτού και να δημιουργήσουν τις συνθήκες εκείνες ούτως ώστε να καταστεί ένας φορέας ελκυστικός στην προσέλευση. Και από την άλλη, πολύ περισσότερο βέβαια, θα

πρέπει να απασχολήσει την κεντρική εξουσία για διερεύνηση και αξιολόγηση της εφαρμογής του ΕΣΚ και τυχόν επανεξέταση των σχετικών διατάξεων προκειμένου να θεραπευτούν σχετικές ατέλειες ως προς την ορθολογική κατανομή του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης και στην ορθή διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού.

Επισημαίνεται, ότι το παραπάνω εύρημα δεν μπορεί να υποστηριχθεί καθολικά για όλα τα ΝΠΙΔ, αφού η παρούσα έρευνα πραγματοποιήθηκε μόνο για τον ΕΟΠΠΕΠ. Ως εκ τούτου δεν υπάρχουν στοιχεία για το εάν το εν λόγω θεσμικό πλαίσιο δεν εξυπηρετεί τις ανάγκες των ΝΠΙΔ και οργανισμών γενικά, όμως είναι βέβαιο, ότι όχι μόνο δεν καλύπτει και δεν εξυπηρετεί τον ΕΟΠΠΕΠ αλλά του δημιουργεί επιπλέον δυσλειτουργίες για την ομαλή και απρόσκοπτη λειτουργία του.

Επίσης η υπαγωγή στον Ν.4354/15 και η ένταξη των ΝΠΙΔ στο ενιαίο μισθολόγιο των δημοσίων υπαλλήλων, περιόρισε και δυσκόλεψε τη δυνατότητα διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού με την ευελιξία που θα έπρεπε να διακρίνει ένα ΝΠΙΔ. Με την υπαγωγή στο ενιαίο μισθολόγιο του δημοσίου και λαμβάνοντας υπόψη μόνο τα τυπικά προσόντα για την κατάταξη σε κλιμάκια και βαθμούς δημιουργεί ένα εργασιακό περιβάλλον που «ευνοεί» την έλλειψη κινήτρου για ικανούς και πρόθυμους υπαλλήλους. Η έλλειψη εργαλείων επιβράβευσης και η αναποφασιστικότητα πολλές φορές των διοικήσεων λόγω μη σαφών θεσμικών πλαισίων δεν δίνουν την ευκαιρία για επιπλέον παροχές και επιβραβεύσεις, σε εργαζόμενους πρόθυμους, ικανούς και αποτελεσματικούς.

Μια άλλη θεσμική υπαγωγή των ΝΠΙΔ που αναφέρεται ως προβληματική είναι αυτή του Ν.4412/16 που αφορά στις Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών. Η υπαγωγή σε διαδικασίες του δημοσίου λογιστικού και του θεσμικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων επιβαρύνει τον οργανισμό αφού απαιτούνται γραφειοκρατικές και «βαριές» διαδικασίες (έκδοση πρωτογενών αιτημάτων για κάθε δαπάνη, ανάρτηση ΚΗΜΔΗΣ, κ.α.) και σε συνδυασμό με την υποστελέχωση του οργανισμού και την απουσία έμπειρου και εξειδικευμένου προσωπικού δυσχαιρένει περαιτέρω την εύρυθμη λειτουργία του και την ταχύτερη επίτευξη των επιχειρησιακών του στόχων. Σημειώνεται επίσης στο σημείο αυτό ότι και από σχετική έρευνα του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, διαπιστώθηκε ότι το εν λόγω θεσμικό πλαίσιο αποτελεί ένα κείμενο εκτενές (περιλαμβάνει 379 άρθρα) το οποίο και το καθιστά δύσκολο στη χρήση, στην εφαρμογή και στην εκτέλεση, αφού δεν περιέχει ορθολογική αποτύπωση των άρθρων (εναλλαγές από γενικό στο ειδικό και το αντίστροφο) και σε πολλές

περιπτώσεις περιέχει ιδιαίτερος λεπτομερειακές διατάξεις ενώ σε άλλες περιπτώσεις αρκετά γενικόλογες, με αποτέλεσμα να δημιουργούνται σοβαρές καθυστερήσεις (ΕΚΔΔΑ, 2022).

Επίσης στην παρούσα έρευνα αναδείχθηκαν και ευρήματα που είχαν αναφορά στην πολυνομία και κακονομία, αφού σε πολλές περιπτώσεις υπάρχει τάση για υπερρύθμιση αλλά και σε πολλές περιπτώσεις η έλλειψη εξουσιοδοτικών διατάξεων σε θεσμικά πλαίσια που έχουν να κάνουν με τις αρμοδιότητες του ΕΟΠΠΕΠ δημιουργούν επιπλέον καθυστερήσεις και χρονοβόρες διαδικασίες, χωρίς να έχει την ευχέρεια ο ΕΟΠΠΕΠ να το διορθώσει, αφού για να ρυθμιστεί η όποια αδυναμία απαιτείται η εκ νέου νομοθέτηση.

Ως αντίβαρο για την επιτυχή άσκηση των αρμοδιοτήτων του ΕΟΠΠΕΠ στις ως άνω δυσλειτουργίες, θα μπορούσαν να είναι, η συνεχής εκπαίδευση/κατάρτιση του προσωπικού, η δημιουργία κινήτρων και εργαλείων, η αποτύπωση τυποποιημένων διαδικασιών, η ανάπτυξη κατάλληλων λογισμικών, η χρήση τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνίας, αξιοποίηση ιστοσελίδας οργανισμού, χρήση εφαρμογών τεχνητής νοημοσύνης για την εξυπηρέτηση των πολιτών, καθώς και εργαλεία συντονισμού και παρακολούθησης των έργων του οργανισμού.

Το κράτος προκειμένου να αντιμετωπίσει τις γραφειοκρατικές και δύσκαμπτες διαδικασίες των δημοσίων οργανισμών και υπηρεσιών, κατέφυγε στη λύση και στην ευελιξία των ΝΠΙΔ για την αποτελεσματικότερη και ταχύτερη εξυπηρέτηση των δημοσίων στόχων και των πολιτών. Μια επιλογή που προτάθηκε ακριβώς για να αποφευχθούν οι διαδικασίες και οι καθυστερήσεις των δημοσίων υπηρεσιών.

Η παρούσα έρευνα καταλήγει στο συμπέρασμα ότι παρά τις δυσλειτουργίες που αναφέρθηκαν ότι αντιμετωπίζουν τα ΝΠΙΔ, εξακολουθούν να παραμένουν ως ένα βαθμό ευέλικτοι οργανισμοί σε σχέση με τα ΝΠΔΔ και τις δημόσιες υπηρεσίες. Όμως ταυτόχρονα κατέληξε και στο συμπέρασμα ότι θα πρέπει διερευνηθεί και να αξιολογηθεί η αποτελεσματικότητα της υπαγωγής των ΝΠΙΔ σε θεσμικά πλαίσια και διαδικασίες των ΝΠΔΔ και των δημοσίων υπηρεσιών και θα πρέπει τελικά να αποφασιστεί η κατεύθυνση που θα πρέπει να ακολουθηθεί. Θα επιστρέψουν τα ΝΠΙΔ σε καθεστώς της πλήρους ευελιξίας και απεμπλοκής τους από τις δύσκαμπτες διαδικασίες και καθυστερήσεις των δημοσίων υπηρεσιών που είχαν πριν τις συγχωνεύσεις, οδηγώντας έτσι το όχημα της δημόσιας διοίκησης με

ευελιξία, αποτελεσματικότητα και ταχύτητα ή σταδιακά θα «αναγκαστούν» να οδηγηθούν στο άρμα της γραφειοκρατίας και της αναποτελεσματικότητας;

## 6.2 Προτάσεις

Η υπαγωγή του ΕΟΠΠΕΠ ενός ΝΠΙΔ στο διαδικαστικό και θεσμικό πλαίσιο των δημόσιων οργανισμών και υπηρεσιών μπορεί σταδιακά να ακυρώσει έννοιες όπως η ευελιξία, η ταχύτητα, η αυτονομία και η αποτελεσματικότητα, που αποτελούν θεμελιώδη χαρακτηριστικά των ΝΠΙΔ.

Το κράτος, λαμβάνοντας υπόψη τους λόγους και τους σκοπούς ίδρυσης των ΝΠΙΔ, θα πρέπει να διερευνήσει τις πραγματικές θεσμικές ανάγκες των ΝΠΙΔ διενεργώντας μια βασική αξιολόγηση των αποτελεσμάτων του θεσμικού πλαισίου εντός του οποίου σήμερα λειτουργούν.

Ως εκ τούτου, για να αποφευχθεί οποιαδήποτε απαξία του θεσμού των ΝΠΙΔ, προτείνεται να μελετηθεί η δυνατότητα δημιουργίας εξειδικευμένων μηχανισμών/υπηρεσιών που υπό την εποπτεία τους θα λειτουργούσαν αποκλειστικά τα ΝΠΙΔ, δηλαδή θα είναι κάτω από την ίδια ομπρέλα με ενιαίους κανόνες και θα διέπονται από ένα κοινό θεσμικό πλαίσιο που σχετίζεται ειδικά με τη λειτουργία τους.

Για παράδειγμα, η θέσπιση ενός ρυθμιστικού πλαισίου, ενός κοινού κανονισμού λειτουργίας που επικεντρώνεται αποκλειστικά στα ΝΠΙΔ, παρέχοντας στα διοικητικά του όργανα μεγαλύτερη ευελιξία και περιθώρια ελιγμών για την αντιμετώπιση των δυσλειτουργιών και έκτακτων καταστάσεων του. Αυτό το κοινό κανονιστικό πλαίσιο θα μπορούσε να περιλαμβάνει κανόνες και ειδικές διατάξεις για τους μισθούς του ανθρώπινου δυναμικού, τις διαδικασίες πρόσληψης, τις διαδικασίες συμβάσεων έργων και προμηθειών, τη δυνατότητα σύναψης συμβάσεων εξειδικευμένου προσωπικού με ιδιωτικές εταιρικές σχέσεις, διασφάλιση αξιολόγησης του ανθρώπινου δυναμικού με ρεαλιστικούς και αξιοκρατικούς στόχους και άλλες ρυθμίσεις που στόχο θα έχουν την ευέλικτη λειτουργία των ΝΠΙΔ. Αξίζει να επισημανθεί, ότι σήμερα κάθε ΝΠΙΔ εποπτεύεται και από διαφορετικό υπουργείο, ανάλογα με τις αρμοδιότητες που τους ανατίθενται και διέπονται και από διαφορετικούς κανονισμούς λειτουργίας. Η πρόταση αυτή περιλαμβάνει ένα ενιαίο θεσμικό πλαίσιο με κοινούς κανόνες που θα αφορά μόνο στη διοικητική και οικονομική τους λειτουργία και όχι ως προς την ανάθεση και έλεγχο των αρμοδιοτήτων τους, που φυσικά θα παραμείνουν υπό τη σκέπη του αρμόδιου υπουργείου.

Επιπλέον, να αναφερθεί στο σημείο αυτό ότι οι υπάλληλοι των ΝΠΔΔ και των δημοσίων υπηρεσιών είναι δημόσιοι υπάλληλοι και υπάγονται όλοι στον Κοινό Κώδικα Δημοσίων Υπαλλήλων, ενώ οι υπάλληλοι των ΝΠΙΔ δεν είναι δημόσιοι υπάλληλοι και διέπονται από τις διατάξεις της εργατικής νομοθεσίας. Αντίστοιχα, προτείνεται η θέσπιση ενός κοινού κώδικα και για το ανθρώπινο δυναμικό των ΝΠΙΔ, έτσι το πλαίσιο διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού των ΝΠΙΔ θα είναι ομοιογενές, με κοινούς και σαφείς κανόνες. Με αυτόν τον τρόπο θα αποφεύγονται οι όποιες ερμηνευτικές δυσκολίες, αφού σήμερα οι εργαζόμενοι στα ΝΠΙΔ διέπονται από κανόνες τόσο του ιδιωτικού δικαίου αλλά ταυτόχρονα υπόκεινται και σε δημοσίου δικαίου διαδικασίες.

Η δημιουργία μιας εξειδικευμένης υπηρεσίας ενός μηχανισμού που θα έχει στην ευθύνη της, την επίβλεψη της λειτουργίας του συνόλου των ΝΠΙΔ, την κατάλληλη και ορθολογική κατανομή του ανθρώπινου δυναμικού και την επίβλεψη διαδικασιών, προσλήψεων, καθηκόντων, συμβάσεων και οικονομικών δεδομένων, θα μπορούσε να ενισχύσει την αποτελεσματικότητα, την διαφάνεια και την ευελιξία των ΝΠΙΔ και να συμβάλλει αποτελεσματικά στη βελτίωση της διαχείρισης, ενισχύοντας ταυτόχρονα την εμπιστοσύνη των πολιτών.

Η κύρια πρόκληση του εγχειρήματος αυτού θα αποτελεί η μεγιστοποίηση των πλεονεκτημάτων της αυτονομίας και της ευελιξίας, ελαχιστοποιώντας παράλληλα τον κίνδυνο λαθών και παρατυπιών, με τέτοιο τρόπο ώστε να διασφαλίζεται η αποτελεσματική και ουσιαστική λογοδοσία των ΝΠΙΔ, επιτυγχάνοντας παράλληλα ισορροπία μεταξύ αυτονομίας και ελέγχου και ελευθερίας και λογοδοσίας.

### *6.3 Περιορισμοί και μελλοντική έρευνα*

Στην παρούσα έρευνα υπήρξαν και περιορισμοί που αξίζει να αναφερθούν. Ειδικότερα, το δείγμα και η μελέτη περίπτωσης διεξήχθη μόνο στον ΕΟΠΠΕΠ, επομένως τα αποτελέσματα δεν μπορούν να γενικευθούν σε όλα τα ΝΠΙΔ.

Για παράδειγμα τα αποτελέσματα που αφορούν στο Ν. 4440/16 και του ΕΣΚ στη δημόσια διοίκηση, προφανώς και δεν μπορεί να γενικευτεί.

Ως εκ τούτου, συνιστάται η διεξαγωγή ερευνών σε περισσότερα ΝΠΙΔ προκειμένου να διερευνηθεί περαιτέρω το εν λόγω πεδίο και να αξιολογηθούν τα αποτελέσματα και διαφορές.

## Βιβλιογραφικές αναφορές

### Ελληνόγλωσση

Ακριβοπούλου, Χ., & Ανθόπουλος, Χ. (2015). *Η διοικητική οργάνωση του κράτους* [Κεφάλαιο 2ο]. Στο Ακριβοπούλου, Χ., & Ανθόπουλος, Χ. 2015. Εισαγωγή στο διοικητικό δίκαιο. Κάλλιπος, Άνοιχτές Ακαδημαϊκές Εκδόσεις. Διαθέσιμο στο <https://hdl.handle.net/11419/2534> (Ανακτήθηκε στις 07/11/2023)

Αλεξόπουλος Α. (2007), «*Η Μεταρρύθμιση των Πολιτικών του Κράτους και ο Ρόλος της Δημόσιας Διοίκησης*» σε Αντ. Μακροδημήτρης και Μ. – Ηλ. Πραβίτα [επιμ.], 1ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων. Διοικητική Θεωρία και Πράξη – Διοίκηση και Κοινωνία, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, 597 – 612.

Γέροντας, Α., Λύτρας, Σ., Παυλόπουλος, Π., Σιούτη, Γλ., Φλογαΐτης, Σπ., (2018). *Διοικητικό Δίκαιο*, Αθήνα: Σάκκουλα.

Διαμαντούρος, Ν., (2012). *Χρηστή διοίκηση, λογοδοσία και κράτος δικαίου: ο ρόλος του ombudsman*, Λευκωσία.

Δείκτης Ψηφιακής Οικονομίας και Κοινωνίας (DESI) 2022 | *Shaping Europe's digital future* (2022). Διαθέσιμος στο : <https://digital-strategy.ec.europa.eu/el/library/digital-economy-and-society-index-desi-2022> (Ανακτήθηκε: 24/11/2023).

ΕΚΔΔΑ, (2022). *Αξιολόγηση της εφαρμογής του Ν.4412/16 περί δημοσίων συμβάσεων, έργων και προμηθειών από τις αναθέτουσες αρχές (υπηρεσίες του δημοσίου και ευρύτερου δημοσίου τομέα) και του βαθμού εξοικείωσης του αρμόδιου προσωπικού με τις προβλεπόμενες από το νόμο διαδικασίες*. Διαθέσιμο στο : [https://dr.ekdd.gr/bitstream/123456789/953/1/%CE%9C%CE%B5%CE%BB%CE%AD%CF%84%CE%B7%20%CE%9D.%204412\\_16.pdf](https://dr.ekdd.gr/bitstream/123456789/953/1/%CE%9C%CE%B5%CE%BB%CE%AD%CF%84%CE%B7%20%CE%9D.%204412_16.pdf) (Ανακτήθηκε 04/01/2024)

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2017). *Η Ποιότητα της Δημόσιας Διοίκησης. Μια Εργαλειοθήκη για τους Επαγγελματίες της Δημόσιας Διοίκησης*. Επιμέλεια-Μετάφραση: Αντώνης Καρβούνης, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, διαθέσιμο στο : [https://www.ypes.gr/wp-content/uploads/2019/12/Q\\_P\\_A\\_Final.pdf](https://www.ypes.gr/wp-content/uploads/2019/12/Q_P_A_Final.pdf) (Ανακτήθηκε στις 07/11/2023)

Ηλιάδου Α. (2016). *Δημόσιες Επιχειρήσεις. Έννοια δημοσίων επιχειρήσεων. Νομικό πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας. Περιορισμοί δημόσιας επιχειρηματικής δραστηριότητας*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη

ΕΛΣΤΑΤ (2023). *Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης*. Διαθέσιμο στο <https://www.statistics.gr/el/statistics/-/publication/SEL08/2010> (Ανακτήθηκε στις 06/12/23).

Ζαφειρόπουλος, Κ. ,(2015). *Πώς γίνεται μια επιστημονική εργασία; Επιστημονική έρευνα και συγγραφή εργασιών*. Αθήνα: Κριτική.

Ίσαρη, Φ., Πουρκός, Μ. (2016). *Ποιοτική μεθοδολογία έρευνας. Εφαρμογές στην Ψυχολογία και στην Εκπαίδευση*. Διαθέσιμο στο <https://repository.kallipos.gr/handle/11419/5826> (Ανακτήθηκε 25/11/2023)

Καρκατσούλης, Π. (2001), 'Η διακυβέρνηση ως περιεχόμενο και διαδικασία λήψης απόφασης για τις δημόσιες υποθέσεις', *Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας*, 7, pp. 205–224. Διαθέσιμο στο : <https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/sas/article/view/633/632> (Ανακτήθηκε 17/11/2023)

Κατσιαούνη Ε. (2008). *Τα διφυή νομικά πρόσωπα στη νομολογία του ΣτΕ*. Διαθέσιμο στο: [https://www.academia.edu/9974550/%CE%A4%CE%B1\\_%CE%B4%CE%B9%CF%86%CF%85%CE%AE\\_%CE%BD%CE%BF%CE%BC%CE%B9%CE%BA%CE%AC\\_%CF%80%CF%81%CF%8C%CF%83%CF%89%CF%80%CE%B1\\_%CF%83%CF%84%CE%B7\\_%CE%BD%CE%BF%CE%BC%CE%BF%CE%BB%CE%BF%CE%B3%CE%AF%CE%B1\\_%CF%84%CE%BF%CF%85\\_%CE%A3%CF%84%CE%95](https://www.academia.edu/9974550/%CE%A4%CE%B1_%CE%B4%CE%B9%CF%86%CF%85%CE%AE_%CE%BD%CE%BF%CE%BC%CE%B9%CE%BA%CE%AC_%CF%80%CF%81%CF%8C%CF%83%CF%89%CF%80%CE%B1_%CF%83%CF%84%CE%B7_%CE%BD%CE%BF%CE%BC%CE%BF%CE%BB%CE%BF%CE%B3%CE%AF%CE%B1_%CF%84%CE%BF%CF%85_%CE%A3%CF%84%CE%95) (Ανακτήθηκε: 3 Δεκεμβρίου 2023).

Κτιστάκη, Κ. (2014), *Εισαγωγή στην Δημόσια Διοίκηση*, Αθήνα: Παπαζήσης

Λαδή, Σ., Νταλάκου, Β., (2016), *Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής*, Αθήνα: Παπαζήσης.

Λαμπροπούλου, Μ. (2019). *Η αλλαγή οργανωτικών προτύπων στη δημόσια διοίκηση: Η μεταρρύθμιση (;) των γραφειοκρατικών δομών σε συνθήκες δημοσιονομικής προσαρμογής*. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 45(1), 148-180, Διαθέσιμο στο <https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/hpsa/article/view/22317/19143>, (Ανακτήθηκε 20/11/2023)

Μακρυδημήτρης, Α., Πραβίτα, Μ. (2012) *Δημόσια Διοίκηση*. Αθήνα: εκδ. Σάκκουλα.

Μουζέλης, Ν. (2002) «*Από Την Αλλαγή Στον Εκσυγχρονισμό*», Αθήνα, εκδόσεις Θεμέλιο

ΟΟΣΑ (2012), *Greece: Review of the Central Administration (Greek version)*, OECD Public Government Reviews, OECD Publishing

Οικονόμου, Γ., (2016). *Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και ελληνική διοίκηση: επιδράσεις στους εγχώριους θεσμούς διακυβέρνησης*. Διαθέσιμο στο [https://eclass.ekdd.gr/esdda/modules/document/file.php/KST-KF109/%CE%92%CE%B1%CF%83%CE%B9%CE%BA%CF%8C%20%CE%A5%CE%BB%CE%B9%CE%BA%CF%8C\\_%CE%95%CE%BD%CF%8C%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%B5%CF%82%201-10/%CE%95%CE%BD%CF%8C%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%B1%209/3\\_%CE%95%CE%A5%CE%A1%CE%A9%CE%A0%CE%91%CE%AA%CE%9A%CE%97%20%CE%9F%CE%9B%CE%9F%CE%9A%CE%9B%CE%97%CE%A1%CE%A9%CE%A3%CE%97%20%CE%9A%CE%91%CE%99%20%CE%95%CE%9B%CE%9B%CE%97%CE%9D%CE%99%CE%9A%CE%97%20%CE%94%CE%99%CE%9F%CE%99%CE%9A%CE%97%CE%A3%CE%97.docx](https://eclass.ekdd.gr/esdda/modules/document/file.php/KST-KF109/%CE%92%CE%B1%CF%83%CE%B9%CE%BA%CF%8C%20%CE%A5%CE%BB%CE%B9%CE%BA%CF%8C_%CE%95%CE%BD%CF%8C%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%B5%CF%82%201-10/%CE%95%CE%BD%CF%8C%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%B1%209/3_%CE%95%CE%A5%CE%A1%CE%A9%CE%A0%CE%91%CE%AA%CE%9A%CE%97%20%CE%9F%CE%9B%CE%9F%CE%9A%CE%9B%CE%97%CE%A1%CE%A9%CE%A3%CE%97%20%CE%9A%CE%91%CE%99%20%CE%95%CE%9B%CE%9B%CE%97%CE%9D%CE%99%CE%9A%CE%97%20%CE%94%CE%99%CE%9F%CE%99%CE%9A%CE%97%CE%A3%CE%97.docx) (Ανακτήθηκε 25/11/2023)

Παπαδάκης, Ν., Μαυρομούστακου, Η-Β., Μανουσάκης, Κ., Πραβίτα, Η-Μ., (2023), «*Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση και το ανθρώπινο δυναμικό της*», Κοινωνικό Πολύκεντρο : , Αθήνα. Διαθέσιμο στο : [https://kpolykentro.gr/wp-content/uploads/2023/09/Dhmosia-dioikisi\\_whole.pdf](https://kpolykentro.gr/wp-content/uploads/2023/09/Dhmosia-dioikisi_whole.pdf) (Ανακτήθηκε στις 23 Νοεμβρίου 2023).



- Παπάζογλου, Μ. (2023). *Κυβερνητική Ηγεσία και Ευρωπαϊσμός στο Ελληνικό Πολιτικό Σύστημα. Διεύθυνση του κυβερνητικού έργου και βιωσιμότητα του κράτους*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Παπάζογλου, Μ. (2023). *Πολιτική Ηγεσία στην Ευρώπη, Σύγχρονα Πρότυπα και Θεωρητικές Προσεγγίσεις για την Κυβερνητική Ηγεσία*. Κάλλιπος, Ελληνικά Ακαδημαϊκά Ηλεκτρονικά Συγγράμματα,
- Παπάζογλου, Μ. (2012). *Σύγχρονη πολιτική ηγεσία. Κρίση και νέα θεμέλια διακυβέρνησης*. Αθήνα: Παπαζήση.
- Παπαθανασίου – Παπαϊωάννου Ζ. (1985), Άσκηση δημόσιας διοίκησης μέσω νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, Αθήνα: Σάκκουλα διαθέσιμο στο <https://thesis.ekt.gr/thesisBookReader/id/0113?lang=el#page/14/mode/2up> (Ανακτήθηκε 27/11/23)
- Πισσαρίδης Χ., Βαγιανός Δ., Βέπτας Ν., Μεγήρ Κ. (2020) - *Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία*. Διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: [https://government.gov.gr/wp-content/uploads/2020/11/growth\\_plan\\_2020-11-23\\_1021.pdf](https://government.gov.gr/wp-content/uploads/2020/11/growth_plan_2020-11-23_1021.pdf) (ανακτήθηκε στις 24/11/2023)
- Πρεβεδούρου, Ε. (2022) *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο: Άσκηση διοικητικών καθηκόντων από νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου (14-10-2013, 24-02-2014, 26/27-2-2018, 21-03-2022)*, Ευγενία Πρεβεδούρου. Διαθέσιμο στο: <https://www.prevedourou.gr/άσκηση-διοικητικών-καθηκόντων-από-vo/> (Ανακτήθηκε: 29/09/2023).
- Ρωσσιδής, Ι., Μπελιάς, Δ., Ασπρίδης, Γ. (2020) *Διαχείριση Αλλαγής και Ηγεσία*. Αθήνα: εκδ. Τζιόλα.
- Ραμματά, Μ., (2021) *Δημόσιες Πολιτικές. Πολίτες και Διαβούλευση στην Ελλάδα και το εξωτερικό*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Σωτηρόπουλος, Δ., Χριστόπουλος, Λ., (2017) «*Πολυνομία Και Κακονομία Στην Ελλάδα*», *Dianeosis*. Διαθέσιμο στο: <https://www.dianeosis.org/research/polynomia-kai-kakonomia/> (Ανακτήθηκε στις 8 Ιανουαρίου 2023).
- Σπανού, Κ. (2018), *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης. Επισκόπηση, Περιγραφή, Αποτίμηση*, ΕΛΙΑΜΕΠ, Αθήνα: Παπαζήσης. Διαθέσιμο στο <https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2017/09/book-1.pdf> (Ανακτήθηκε 24/11/2023)
- Σπηλιωτόπουλος, Ε., (2007). *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*. 12<sup>η</sup> έκδοση, Αθήνα: Σάκκουλα
- Στασινόπουλος, Μ., (1957) *Δίκαιον των διοικητικών πράξεων*, Αθήναι.
- Συμεού, Λ. (2007). *Εγκυρότητα και αξιοπιστία στην ποιοτική εκπαιδευτική έρευνα: Παρουσίαση, αιτιολόγηση και πράξη*. Πρακτικά 5 ου Πανελληνίου Συνεδρίου Παιδαγωγικής Εταιρείας Ελλάδας “25 Χρόνια Παιδαγωγικής Εταιρείας Ελλάδας” (Τομ. 2, σσ. 333-339). Θεσσαλονίκη: Διαθέσιμο στο [https://www.researchgate.net/profile/Loizos-Symeou/publication/288115240\\_Enkyroteta\\_kai\\_axiopiastia\\_sten\\_poiotike\\_ekpaide](https://www.researchgate.net/profile/Loizos-Symeou/publication/288115240_Enkyroteta_kai_axiopiastia_sten_poiotike_ekpaide)

[utike\\_ereuna\\_Parousiase\\_aitiologese\\_kai\\_praxe/links/567e49ac08aebccc4e045244/Enkyroteta-kai-axiopistia-sten-poiotike-ekpraideutike-ereuna-Parousiase-aitiologese-kai-praxe.pdf](https://www.yypes.gr/anthropino-dynamiko-dimosioy-tomea/category--mitroo-dimosion-ypiresion) (Ανακτήθηκε 28/12/23)

Υπουργείο Εσωτερικών (2023). Ανθρώπινο Δυναμικό Δημοσίου Τομέα. Μητρώο Δημοσίων Υπηρεσιών. Διαθέσιμο στο : <https://www.yypes.gr/anthropino-dynamiko-dimosioy-tomea/category--mitroo-dimosion-ypiresion> (Ανακτήθηκε 06/12/23).

## Ξενόγλωσση βιβλιογραφία

Creswell, W., J. (2016). *Η έρευνα στην εκπαίδευση: Σχεδιασμός, Διεξαγωγή και Αξιολόγηση Ποσοτικής και Ποιοτικής Έρευνας*, 2η έκδοση, εκδόσεις, Όμιλος Ίων.

Easton, D. (1953) *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. New York: AlfredA. Knopf.

Hay, C., Lister, M., Marsh, D., (2011), *Το Κράτος: Θεωρίες και Προσεγγίσεις*, Σαββάλας.

Muller, P., Surel, Y., (2002), *Ανάλυση των Πολιτικών του Κράτους*, Τυπωθήτω.

Omar, A. M. (2020). *Digital Era Governance and Social Media: The Case of Information Department Brunei*. In Employing recent technologies for improved digital governance (pp. 19-35). IGI Global.

Verhoest, K. (2018). *Agencification in Europe. The Palgrave handbook of public administration and management in Europe*, 327-346. Publisher: Basingstoke: Palgrave Macmillan Editors: Edoardo Ongaro, Sandra van Thiel. Διαθέσιμο στο [https://www.researchgate.net/publication/321369905\\_Agencification\\_in\\_Europe](https://www.researchgate.net/publication/321369905_Agencification_in_Europe) (Ανακτήθηκε 23/11/2023)

Johnsøn, J., L. Marcinkowski and D. Sześciło (2021), "Organisation of public administration: Agency governance, autonomy and accountability", *SIGMA Papers*, No. 63, OECD Publishing, Paris. Διαθέσιμο στο [https://one.oecd.org/document/GOV/SIGMA\(2021\)3/En/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/SIGMA(2021)3/En/pdf) (Ανακτήθηκε στις 27/11/23)

## Νομοθεσία

N. 4115/2013 (ΦΕΚ Α' 24/30.01.2013), «Οργάνωση και λειτουργία Ιδρύματος Νεολαίας και Δια Βίου Μάθησης και Εθνικού Οργανισμού Πιστοποίησης Προσόντων και Επαγγελματικού Προσανατολισμού και άλλες διατάξεις», Διαθέσιμο στο : [https://www.et.gr/api/DownloadFeksApi/?fek\\_pdf=20130100024](https://www.et.gr/api/DownloadFeksApi/?fek_pdf=20130100024)

N. 4354/2015 (ΦΕΚ Α' 176/16.02.2015), «Διαχείριση των μη εξυπηρετούμενων δανείων, μισθολογικές ρυθμίσεις και άλλες επείγουσες διατάξεις εφαρμογής της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων», Διαθέσιμο στο : [https://www.et.gr/api/DownloadFeksApi/?fek\\_pdf=20150100176](https://www.et.gr/api/DownloadFeksApi/?fek_pdf=20150100176)

N. 4416/2015 (ΦΕΚ Α' 147/08.08.2016), «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ ΕΕ και

2014/25/ΕΕ)», Διαθέσιμο στο :

[https://www.et.gr/api/DownloadFeksApi/?fek\\_pdf=20120100147](https://www.et.gr/api/DownloadFeksApi/?fek_pdf=20120100147)

Ν. 4440/2016 (ΦΕΚ Α΄ 224/2.12.2016), «*Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, υποχρεώσεις των προσώπων που διορίζονται στις θέσεις των άρθρων 6 και 8 του Ν. 4369/2016, ασυμβίβαστα και πρόληψη των περιπτώσεων σύγκρουσης συμφερόντων και λοιπές διατάξεις*», Διαθέσιμο στο : [https://www.et.gr/api/DownloadFeksApi/?fek\\_pdf=20160100224](https://www.et.gr/api/DownloadFeksApi/?fek_pdf=20160100224)

48077/Υ2/2018 (ΦΕΚ Β΄ 1133/28.03.2018), «*Κανονισμός Λειτουργίας του Εθνικού Οργανισμού Πιστοποίησης Προσόντων και Επαγγελματικού Προσανατολισμού (Ε.Ο.Π.Π.Ε.Π.)*», Διαθέσιμο στο:  
[https://www.et.gr/api/DownloadFeksApi/?fek\\_pdf=20180201133](https://www.et.gr/api/DownloadFeksApi/?fek_pdf=20180201133)

2913 ΚΥΑ/2000 (ΦΕΚ Β΄ 1285/23.10.2000), «*Κανονισμός οργάνωσης, λειτουργίας και κατάστασης προσωπικού του Εθνικού Κέντρου Πιστοποίησης Δομών Συνεχιζόμενης Επαγγελματικής Κατάρτισης και Συνοδευτικών Υποστηρικτικών Υπηρεσιών*», Διαθέσιμο στο:  
[https://www.et.gr/api/DownloadFeksApi/?fek\\_pdf=20000201285](https://www.et.gr/api/DownloadFeksApi/?fek_pdf=20000201285)

## Ιστοσελίδες

Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ), <https://www.asep.gr/>

Εθνικός Οργανισμός Πιστοποίησης Προσόντων & Επαγγελματικού Προσανατολισμού (ΕΟΠΠΕΠ), <https://www.eoppep.gr/>

Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛ.ΣΤΑΤ), <https://www.statistics.gr/>

Υπουργείο Εσωτερικών, <https://www.ypes.gr/>

## Παραρτήμα

### Οδηγός ημιδομημένης Συνέντευξης

#### A. Δημογραφικά στοιχεία

(Θα χρησιμοποιηθούν για στατιστικούς λόγους. Δεν αποτελούν αντικείμενο μελέτης)

##### Φύλο

- Γυναίκα
- Άνδρας

##### Ηλικία Ομάδα:

- 25-35
- 35-45
- 45 και άνω

##### Μορφωτικό Επίπεδο:

- Β' βάρθια εκπαίδευση
- Γ' βάρθια εκπαίδευση
- Μεταπτυχιακό
- Διδαστορικό

##### Θέση στον φορέα :

- Προϊστάμενος Διεύθυνσης
- Προϊστάμενος Τμήματος
- Άλλο

##### Φορέας Προέλευσης:

- ΕΚΕΠΙΣ
- ΕΚΕΠ
- ΕΟΠΠ


## **B. Ερωτήσεις**

1. Ποια θεωρείτε ότι είναι τα δυνατά και αδύνατα σημεία των ΝΠΙΔ έναντι των άλλων δημοσίων φορέων; Αναφερθείτε και στην εμπειρία σας από το φορέα προέλευσή σας, πριν τη συγχώνευση.
2. Θεωρείτε ότι οι συγχωνεύσεις των οργανισμών (ΝΠΙΔ) και οι μεταφορά αρμοδιοτήτων λειτούργησαν προς τη σωστή κατεύθυνση για την ορθότερη και αποτελεσματικότερη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης;
3. Υπάρχουν διαδικασίες που εφαρμόζει ο ΕΟΠΠΕΠ και πιστεύετε ότι «ακυρώνουν» την έννοιά του ως ΝΠΙΔ; Και αν ναι ποιες είναι αυτές; Και ποιος ο ρόλος τους στην επιτυχή ή μη άσκηση των αρμοδιοτήτων της διεύθυνσής σας;
4. Θεωρείτε ότι σήμερα τα ΝΠΙΔ αποτελούν ευέλικτους οργανισμούς, αποδοτικότερους και αποτελεσματικότερους σε σχέση με τα ΝΠΔΔ και γενικά τις δημόσιες υπηρεσίες ;

## Παράρτημα 2


### Άδεια έρευνας

ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΑΙΔΕΙΑΣ, ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΥ

**ΕΟΠΠΕΠ**  
ΕΘΝΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΠΑΙΔΑΓΩΓΙΚΗΣ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑΣ  
& ΔΕΥΤΕΡΟΒΑΘΜΙΑΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ

Λεωφόρος Εθνικής Αντιστάσεως 41, 142 34 Νέα Ιωνία  
[www.eoppep.gr](http://www.eoppep.gr)

**ΓΡΑΦΕΙΟ ΔΙΕΥΘΥΝΟΥΣΑΣ ΣΥΜΒΟΥΛΟΥ**  
ΤΗΛ.: 210 270 9002, 210 270 9005  
EMAIL: [grafeio.ds@eoppep.gr](mailto:grafeio.ds@eoppep.gr)

  
Ε.Ο.Π.Π.Ε.Π.  
Α.Π.: 29454  
Ημ/νια: 20/12/2023

**Προς:** κ. Γιαννοπούλου Μαρίνα  
**Email:** [gianmar@eoppep.gr](mailto:gianmar@eoppep.gr)

**Θέμα :** «Χορήγηση άδειας χρήσης στοιχείων και αρχειακού υλικού για ερευνητικούς και στατιστικούς λόγους»


Κα Γιαννοπούλου,

Σε συνέχεια του αιτήματός σας στο πλαίσιο της εκπόνησης της διπλωματικής σας εργασίας με τίτλο «*Άσκηση δημόσιας πολιτικής: ο ρόλος και η συμβολή των Νομικών Προσώπων Ιδιωτικού Δικαίου (Ν.Π.Ι.Δ.) μέσα από τη μελέτη περίπτωσης του Ε.Ο.Π.Π.Ε.Π*» στο πρόγραμμα των μεταπτυχιακών σας σπουδών «*Δημόσια Διοίκηση*» με κατεύθυνση «*Γενική Διοίκηση*» του Πανεπιστημίου Νεάπολις Πάφου, θα θέλαμε να σας ενημερώσουμε τα παρακάτω :

Κατανοώντας και εκτιμώντας τη σημασία και την αξία της έρευνάς σας, ιδιαίτερα σε θέματα που αφορούν στη Δημόσια Διοίκηση αλλά και στον ίδιο τον Οργανισμό, με ιδιαίτερη χαρά σας παρέχете άδεια προσπέλασης και χρήσης στοιχείων, δεδομένων, εγγράφων και αρχειακού υλικού του οργανισμού, προκειμένου να είστε σε θέση να ολοκληρώσετε την έρευνά σας και την εκπόνηση της διπλωματικής σας εργασίας.

Σημειώνεται, όπως και εσείς ήδη αναφέρατε, ότι τα στοιχεία παρέχονται αποκλειστικά για ερευνητικούς και στατιστικούς λόγους και με ανωνυμοποίηση αυτών.

Ευχόμαστε κάθε επιτυχία στην έρευνά σας και στην εκπόνηση της μεταπτυχιακής σας εργασίας και είμαστε στη διάθεσή σας για οποιαδήποτε πρόσθετη πληροφορία χρειαστείτε.

Με εκτίμηση  
Η Διευθύνουσα Σύμβουλος του Ε.Ο.Π.Π.Ε.Π.  
  
Γεωργία Περματοζικά

