



Λέκκα 23-25, Τ.Κ. 10562, Αθήνα
Τ. 210 3310080-81
info@kpolykentro.gr
www.kpolykentro.gr



Ε.Π. Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα

Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης



Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Συνέχειες, μετασχηματισμοί και επιπτώσεις
των προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής
στα χαρακτηριστικά της δημόσιας απασχόλησης
και των νέων δημοσίων υπαλλήλων

Γιώργος Ιωαννίδης
Μιχάλης Νικολακάκης
Σταύρος Πετσαλάκης



Υποέργο 1

«Ενίσχυση της επιχειρησιακής και διοικητικής ικανότητας των δομών και των μελών της ΑΔΕΔΥ»

Πράξη

«Δράσεις Ενίσχυσης της Επιχειρησιακής και Διοικητικής Ικανότητας των Δομών και των Μελών της ΑΔΕΔΥ»

Ε.Π. «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα 2014-2020»

Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Συνέχειες, **μετασχηματισμοί** και **επιπτώσεις**
των προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής
στα χαρακτηριστικά της **δημόσιας απασχόλησης**
και των **νέων δημοσίων υπαλλήλων**

Γιώργος Ιωαννίδης
Μιχάλης Νικολακάκης
Σταύρος Πετσαλάκης

ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΗΛΩΣΗ

Οι κάτωθι υπογεγραμμένοι, συγγραφείς της μελέτης με τίτλο **«Η δημόσια απασχόληση στην Ελλάδα: Συνέχειες, μετασχηματισμοί και επιπτώσεις των προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής στα χαρακτηριστικά της δημόσιας απασχόλησης και των νέων δημοσίων υπαλλήλων»** δηλώνουμε υπεύθυνα ότι η μελέτη αυτή είναι πρωτότυπη, εκπονήθηκε αποκλειστικά στο πλαίσιο της σύμβασης με το Κοινωνικό Πολύκεντρο και ότι σε αυτή δεν έχουν χρησιμοποιηθεί άλλες πηγές πέρα από αυτές στις οποίες γίνεται αναφορά. Όπου υπάρχει αναπαραγωγή δεδομένων, πινάκων και παραθεμάτων, οι πηγές αυτών δηλώνονται ρητά.

Αθήνα, 2021

Η ερευνητική ομάδα
Γιώργος Ιωαννίδης
Μιχάλης Νικολακάκης
Σταύρος Πετσαλάκης

Επιμέλεια/διόρθωση
Ελένη Ζέρβα

«Οι απόψεις που διατυπώνονται στο παρόν κείμενο είναι των συγγραφέων και δεν εκφράζουν κατ' ανάγκη τις θέσεις του Κοινωνικού Πολύκεντρου και της ΑΔΕΔΥ».

Απαγορεύεται η με οποιονδήποτε τρόπο ανατύπωση ή μετάφραση όλου ή μέρους του κειμένου χωρίς την άδεια του εκδότη. Επιτρέπεται η αναδημοσίευση (όλου ή μέρους του κειμένου) με ρητή αναφορά της πηγής.

Η παρούσα έκδοση διατίθεται δωρεάν σε έντυπη και ηλεκτρονική μορφή.

ISBN: 978-618-85209-9-8

Υπεύθυνη Έκδοσης: Ζωή Γιάγκου – Κοινωνικό Πολύκεντρο

ΣΥΓΓΡΑΦΙΚΗ ΟΜΑΔΑ

ΓΙΩΡΓΟΣ ΙΩΑΝΝΙΔΗΣ

Ο Γιώργος Ιωαννίδης έλαβε το διδακτορικό του από το Τμήμα Οικονομικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Κρήτης. Έχει εργαστεί ως επιστημονικός συνεργάτης στο Ινστιτούτο Μικρών Επιχειρήσεων της ΓΣΕΒΕΕ και ως ερευνητής στο Παρατηρητήριο Οικονομικών & Κοινωνικών Εξελίξεων του Ινστιτούτου Εργασίας της ΓΣΕΕ. Από τον Μάρτιο του 2015 έως τον Ιούνιο του 2019 διετέλεσε Ειδικός Γραμματέας Διαχείρισης Τομεακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου στο Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης. Σήμερα εργάζεται ως Ειδικό Επιστημονικό Προσωπικό στο Τμήμα Μελετών του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου, ενώ από το 2019 διδάσκει οικονομικά της εργασίας και πολιτικές απασχόλησης στο Τμήμα Οικονομικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης του Παντείου Πανεπιστημίου. Τα ερευνητικά του ενδιαφέροντα επικεντρώνονται στα πεδία των οικονομικών της εργασίας, της οικονομικής πολιτικής και της ελληνικής οικονομίας.

ΜΙΧΑΛΗΣ ΝΙΚΟΛΑΚΑΚΗΣ

Ο Μιχάλης Νικολακάκης έχει σπουδάσει Κοινωνιολογία στο Πάντειο Πανεπιστήμιο και Κοινωνική και Πολιτική θεωρία στο Warwick της Μεγ. Βρετανίας. Το 2013 έλαβε το διδακτορικό του από το τμήμα Κοινωνιολογίας του Πανεπιστημίου Κρήτης. Έκτοτε έχει διδάξει Κοινωνιολογία στο Πανεπιστήμιο Κρήτης, στο Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου, στο Πάντειο Πανεπιστήμιο, στο Πολυτεχνείο Κρήτης και στο Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο. Άρθρα του έχουν δημοσιευτεί σε ελληνικά και αγγλόφωνα επιστημονικά περιοδικά και συλλογικούς τόμους ενώ το 2015 έλαβε το J.K. Walton Award του περιοδικού Journal of Tourism History. Το 2018 κυκλοφόρησε από τις εκδόσεις Αλεξάνδρεια η μονογραφία του με τίτλο «Μοντέρνα Κίρκη: Τουρισμός και ελληνική κοινωνία την περίοδο 1950-1974».

ΣΤΑΥΡΟΣ ΠΕΤΣΑΛΑΚΗΣ

Ο Σταύρος Πετσαλάκης είναι πτυχιούχος του Τμήματος Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών του Πανεπιστημίου Πειραιά. Έχει πραγματοποιήσει μεταπτυχιακές σπουδές πάνω στην ευρωπαϊκή διακυβέρνηση και τη δημόσια διοίκηση στο Leiden University (Ολλανδία) και στο Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών & Πολιτικών Επιστημών. Είναι απόφοιτος της ΚΓ΄ Εκπαιδευτικής Σειράς της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ) και υποψήφιος διδάκτορας του Τμήματος Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών του Πανεπιστημίου Πειραιά. Έχει εργαστεί, ως διοικητικός υπάλληλος, στο Υπουργείο Οικονομίας & Ανάπτυξης καθώς και στο Υπουργείο Εξωτερικών.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Προλεγόμενα.....	9
------------------	---

ΠΡΩΤΗ ΕΝΟΤΗΤΑ: ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΚΡΑΤΟΣ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ ΤΩΝ «ΜΝΗΜΟΝΙΩΝ»

1.1 Προεισαγωγικές παρατηρήσεις.....	13
Οι δημόσιοι υπάλληλοι την εποχή της παγκοσμιοποίησης.....	13
Η πολιτική κοινωνιολογία του σύγχρονου ελληνικού κράτους.....	14
Ελληνικές έρευνες για τον μετασχηματισμό του δημόσιου την περίοδο των «μνημονίων».....	17
1.2 Εισαγωγή στη μελέτη των «μνημονίων».....	20
1.3 Το πρώτο «μνημόνιο» (Απρ. 2010-Ιαν.2012).....	24
Το μακροοικονομικό και πολιτικό πλαίσιο του πρώτου «μνημονίου».....	24
Το δημόσιο στο επίκεντρο των πρώτων περικοπών.....	25
Η αποτυχία και η συνακόλουθη τροποποίηση του πρώτου «μνημονίου».....	27
Ένα νέο ήθος πολιτικής διαμορφώνεται.....	29
Η τελική αποτυχία του πρώτου «μνημονίου».....	31
1.4 Το δεύτερο «μνημόνιο» (Ιαν. 2012 - Ιουν. 2015).....	32
Το πολιτικό και δημοσιονομικό πλαίσιο του δεύτερου «μνημονίου».....	32
Κράτος και δημόσια διοίκηση στο δεύτερο «μνημόνιο».....	35
Το κατώτατο σημείο της ύφεσης και η κυβερνητική αλλαγή του 2012.....	38
Η δημόσια διοίκηση στο επίκεντρο της πολιτικής κρίσης.....	40
Οι μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση προς το τέλος του δεύτερου «μνημονίου».....	41
1.5 Το τρίτο «μνημόνιο» (Αυγ. 2015 – Αυγ. 2018).....	44
Το γεωπολιτικό πλαίσιο του τρίτου προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής.....	44
Η δημοσιονομική στρατηγική του τρίτου «μνημονίου».....	44
Η δημόσια διοίκηση στο τρίτο «μνημόνιο».....	47
Το τρίτο «μνημόνιο» κατά την υλοποίηση του.....	48
Διοικητική λειτουργία και δημόσια απασχόληση στο τρίτο «μνημόνιο».....	50
Η «αποπολιτικοποίηση» της δημόσιας διοίκησης στο τρίτο «μνημόνιο».....	52
1.6 Ανακεφαλαίωση και συμπεράσματα.....	57
Τα όρια της τεχνοκρατικής ειδημοσύνης.....	57
Ανακεφαλαίωση.....	57
Οι επίσημες ερμηνείες μιας αποτυχίας.....	59
Χωρικές αποτυπώσεις των πολιτικών στη δημόσια διοίκηση.....	61
Συνέχειες και ασυνέχειες στις πολιτικές για τη δημόσια διοίκηση.....	62
Νέοι και παλαιοί δημόσιοι υπάλληλοι την επόμενη μέρα.....	63
Από το κομματικό κράτος στο κατακερματισμένο κράτος.....	65

ΔΕΥΤΕΡΗ ΕΝΟΤΗΤΑ: ΠΟΣΟΤΙΚΑ ΚΑΙ ΠΟΙΟΤΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

2.1 Εισαγωγικές παρατηρήσεις.....	69
2.2 Το μέγεθος της δημόσιας απασχόλησης.....	70
Το μέγεθος του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα και αλλού.....	70

Μοτίβα μεταβολής της απασχόλησης στον δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα.....	73
Επιπτώσεις της κρίσης του 2009-2015 στον όγκο της δημόσιας απασχόλησης.....	76
Μεταβολές στη δομή της δημόσιας απασχόλησης I: η επέκταση των μη-τυπικών μορφών εργασίας στον δημόσιο τομέα.....	78
Μεταβολές στη δομή της δημόσιας απασχόλησης II: οι φορείς υποδοχής.....	83
Οι νεοεισερχόμενοι.....	89

2.3 Οι αμοιβές στον δημόσιο τομέα.....	91
Συνολική μισθολογική δαπάνη.....	91
Ύψος αμοιβών στον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα.....	93
Εμπειρικά δεδομένα.....	96
Διασπορά αμοιβών.....	98
Εξέλιξη και βασικά χαρακτηριστικά των αμοιβών στον δημόσιο τομέα.....	101
Μέσες καθαρές μηνιαίες αποδοχές (σύνολο).....	101
Μέσες καθαρές μηνιαίες αποδοχές (νεοεισερχόμενοι).....	102
2.4 Η απασχόληση των γυναικών.....	103
Η συγκέντρωση της γυναικείας απασχόλησης στον δημόσιο τομέα.....	103
Έμφυλες διακρίσεις στον δημόσιο τομέα.....	108
Οι νεοεισερχόμενοι.....	110
2.5 Εκπαιδευτικό επίπεδο.....	111
Γενικά χαρακτηριστικά βάσει εκπαιδευτικού επιπέδου.....	111
Οι νεοεισερχόμενοι.....	115
2.6 Ηλικιακή κατανομή.....	117
Γενικά χαρακτηριστικά.....	117
Οι νεοεισερχόμενοι.....	119
2.7 Προκαταρκτικά συμπεράσματα.....	121
Το μέγεθος της δημόσιας απασχόλησης: βασικά χαρακτηριστικά και τάσεις.....	121
Οι αμοιβές στον δημόσιο τομέα.....	123
Η απασχόληση των γυναικών.....	124
Εκπαιδευτικό επίπεδο.....	124
Ηλικιακή κατανομή.....	125

ΤΡΙΤΗ ΕΝΟΤΗΤΑ: ΖΗΤΗΣΗ ΚΑΙ ΠΡΟΣΦΟΡΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ (2009-2019): ΠΟΙΟΤΙΚΑ ΚΑΙ ΠΟΣΟΤΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ

3.1 Εισαγωγή.....	127
Τα δεδομένα της έρευνας.....	127
Ζήτηση εργασίας.....	129
Προσφορά εργασίας.....	130
3.2 Η ζήτηση εργασίας στον δημόσιο τομέα (2009-2019).....	131
Εισαγωγή.....	131
Κατανομή προκηρύξεων και θέσεων ανά είδος και ανά έτος.....	133
Η προκήρυξη 3Κ/2018.....	134
Ο γραπτός διαγωνισμός 8/1997.....	135
Η πρακτική του «Πίνακα Επιλαχόντων».....	136
Επιπτώσεις στη ζήτηση εργασίας.....	137

Κατανομή θέσεων ανά εκπαιδευτικό επίπεδο και ειδικότητες	139
Κατανομή θέσεων ανά φορέα υποδοχής και ανά τομέα πολιτικής.....	140
3.3 Η προσφορά εργασίας στον δημόσιο τομέα, 2009-2019	143
Εισαγωγή	143
Αναλογία αιτήσεων ανά θέση.....	143
Επίπεδο εκπαίδευσης.....	146
Μήνες εμπειρίας	148

ΤΕΤΑΡΤΗ ΕΝΟΤΗΤΑ: ΑΝΑΚΕΦΑΛΑΙΩΣΗ ΚΑΙ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

4.1 Συμπεράσματα	151
Τα όρια της τεχνικής ειδημοσύνης	151
Μια προδιαγραφμένη αποτυχία	153
Η «αποπολιτικοποίηση» της δημόσιας διοίκησης και το κατακερματισμένο κράτος	156
Παλιές και νέες αντιθέσεις στο εσωτερικό της δημόσιας απασχόλησης	157
<i>Μη τυπικές σχέσεις εργασίας</i>	<i>157</i>
<i>Έμφυλες διακρίσεις</i>	<i>157</i>
<i>Οι νέοι δημόσιοι υπάλληλοι</i>	<i>158</i>
Οι μη αναμενόμενες συνέπειες του «μνημονιακού» πολιτικού πράττειν.....	159
<i>Εκπαιδευτικό επίπεδο</i>	<i>159</i>
<i>Ηλιακή κατανομή</i>	<i>160</i>
4.2 Επίλογος	160
Παραπομπές	163
Παράρτημα διαγραμμάτων & πινάκων	169

ΠΡΟΛΕΓΟΜΕΝΑ

Το αντικείμενο της ανά χείρας μελέτης είναι η ανάλυση των ποιοτικών και ποσοτικών χαρακτηριστικών της δημόσιας απασχόλησης στην Ελλάδα και του τρόπου με τον οποίο αυτά τα χαρακτηριστικά μεταβλήθηκαν κατά την προηγούμενη δεκαετία υπό το βάρος δύο εξελίξεων που, μολοντί απολύτως συνδεδεμένες, διατηρούν μια σχετική αυτονομία.

Η πρώτη εξέλιξη αφορά την οικονομική κρίση *per se*. Από οικονομικής άποψης, δηλαδή με βάση τον ρυθμό μεταβολής του πραγματικού ΑΕΠ, η μακρά ύφεση διάρκεσε οκτώ χρόνια, από το 2009 έως και το 2016, περίοδος κατά την οποία η χώρα απώλεσε το 27% του ΑΕΠ της. Είναι προφανές πως αυτή η πρωτόγνωρη συρρίκνωση της οικονομικής δραστηριότητας επρόκειτο να έχει σημαντικές επιπτώσεις σε όλες τις όψεις της κοινωνικής και οικονομικής πραγματικότητας, πόσο μάλλον στην απασχόληση.

Η δεύτερη εξέλιξη αφορά τους τρόπους αντιμετώπισης της οικονομικής ύφεσης. Η οικονομία δεν υφίσταται ούτε διαμορφώνεται σε κενό αλλά πάντα σε συνδιαλλαγή με τη δημόσια πολιτική. Η διάσταση της πολιτικής στην περίπτωση της Ελλάδας αποκτά βαρύνουσα σημασία, διότι οι δημόσιες πολιτικές που υιοθετήθηκαν για να αποφευχθεί η χρεοκοπία επιβλήθηκαν σε μεγάλο βαθμό από μια εξωγενή πολιτική δύναμη, την «Τρόικα», η οποία εκπροσωπούσε θεωρητικά τους διεθνείς (δημόσιους ή κρατικούς, αλλά όχι τους ιδιώτες) δανειστές της χώρας.¹ Το κρίσιμο στοιχείο είναι ότι η πολιτική κρίση που εγκαινίασε την εμπλοκή της «Τρόικας» στα ελληνικά πράγματα διάρκεσε από το 2009 έως και το 2018, δηλαδή μετά την ολοκλήρωση και του τρίτου «μνημονίου».

Εν ολίγοις, τα αποτελέσματα της κρίσης στη δομή και τα χαρακτηριστικά της δημόσιας απασχόλησης δεν διαμορφώθηκαν αποκλειστικά υπό το βάρος της οικονομικής ύφεσης αλλά και από τις πολιτικές για τη δημόσια διοίκηση οι οποίες προωθήθηκαν στο πλαίσιο των προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής ή, κατά το κοινώς λεγόμενο, των «μνημονίων».

Η έρευνα διαρθρώθηκε γύρω από τρία βασικά/θεμελιώδη ερωτήματα:

- (α) Ποιες είναι οι κύριες πολιτικές στο πεδίο της δημόσιας διοίκησης και ποια η κατεύθυνση των προτεινόμενων αλλαγών κατά την περίοδο 2009-2018; Ποιες θεσμικές ρυθμίσεις και κρίσιμες αλλαγές επισυνέβησαν στην ελληνική περίπτωση κατά την

1. Λέμε θεωρητικά διότι, πέρα από την «ανωνυμοποίηση» των θέσεων κάθε επιμέρους θεσμικού δανειστή, η δραστηριότητα ενός θεσμού, όπως η «Τρόικα», που ενεπλάκη σε κάθε όψη της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής της χώρας επί οκτώ έτη, οδηγεί εκ των πραγμάτων στη σχετική αυτόνομή της από τους εντολοδόχους της, τουλάχιστον σε ό,τι αφορά τις επιμέρους όψεις της πολιτικής.

υπό εξέταση περίοδο όσον αφορά το ανθρώπινο δυναμικό της δημόσιας διοίκησης και πού οφείλονταν;

- (β) Ποια είναι τα ποιοτικά και ποσοτικά χαρακτηριστικά καθώς και η δομή της δημόσιας απασχόλησης στην Ελλάδα –με ιδιαίτερη έμφαση στους νεοπροσλαμβανόμενους δημοσίους υπαλλήλους– και πώς αυτά εξελίχθηκαν υπό την επίδραση των παραπάνω αλλαγών;
- (γ) Ποια είναι τα ποιοτικά και ποσοτικά χαρακτηριστικά της ζήτησης και της προσφοράς εργασίας αναφορικά με τη δημόσια απασχόληση και πώς αυτά διαμορφώθηκαν κατά την περίοδο 2018-2019;

Επιλέξαμε η προσέγγιση των ερωτημάτων να γίνει από δύο οπτικές: της κοινωνιολογίας και της οικονομικής επιστήμης. Σε ό,τι αφορά τη δομή της, η εργασία χωρίζεται σε τέσσερα μέρη (ενότητες).

Στην **πρώτη ενότητα**, θα προσπαθήσουμε να παρουσιάσουμε –με μια συνοπτική βιβλιογραφική επισκόπηση– τους τρόπους με τους οποίους κατανοήθηκε το ελληνικό κράτος από την εγχώρια πολιτική κοινωνιολογία και πολιτική επιστήμη και να χαρτογραφήσουμε το πεδίο των ερευνών που περιγράφουν οικονομικά μετασχηματισμούς της δημόσιας διοίκησης την περίοδο των προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής. Στη συνέχεια, θα καταγράψουμε τις πολιτικές που αφορούσαν τη δημόσια διοίκηση και τη δημόσια απασχόληση αντλώντας κυρίως, αλλά όχι μόνο, από τα δημόσια κείμενα των ίδιων των διεθνών θεσμών: της Κομισιόν, της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου και του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας. Σκοπός αυτού του σκέλους της εργασίας δεν είναι μόνο η καταγραφή των εν λόγω πολιτικών, αλλά κυρίως η ερμηνεία της επιδιωκόμενης κατεύθυνσης αυτών των μετασχηματισμών και η ανάδειξη των μη αναμενόμενων συνεπειών της δράσης των διεθνών οργανισμών στο πεδίο της δημόσιας διοίκησης κατά την οκταετή παρουσία τους στη χώρα.

Ο αναπροσανατολισμός των πολιτικών για τη δημόσια απασχόληση και τη δημόσια διοίκηση στηρίχθηκε στον δημόσιο λόγο και τα δημοσιευμένα κείμενα των διεθνών οργανισμών οι οποίοι συμμετείχαν στα προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής. Αυτό το υλικό δεν εμπεριέχει μόνο την καταγραφή των συστάσεων και τον βαθμό υλοποίησής τους σε βάθος χρόνου, αλλά και την ερμηνεία των διεθνών οργανισμών αναφορικά με τα προβλήματα, σε κάθε δεδομένη χρονική στιγμή, καθώς και την ανάλυσή τους για τις αιτίες της επιτυχίας ή της αποτυχίας των εν λόγω παρεμβάσεων. Εξαιτίας αυτού, η μελέτη αυτών των γραπτών τεκμηρίων μας παρέχει τη δυνατότητα να προβούμε τόσο σε ανάλυση των ασκούμενων δημόσιων πολιτικών όσο και σε ανάλυση λόγου που εν προκειμένω προσφέρεται ως εργαλείο διερεύνησης των κοινωνικών αναπαραστάσεων των διεθνών οργανισμών γύρω από τον ελληνικό δημόσιο τομέα.

Στη **δεύτερη ενότητα**, αναλύουμε τα ποσοτικά και ποιοτικά χαρακτηριστικά της δημόσιας απασχόλησης κατά την περίοδο 1987-2019 αναζητώντας τις μακροχρόνιες τάσεις αλλά και τις τομές που τη χαρακτηρίζουν. Σε αυτό το πλαίσιο, δίνουμε ιδιαίτερη έμφαση στην περίοδο 2009-2019 καθώς και στα χαρακτηριστικά των νεοεισερχόμενων δημόσιων υπαλλήλων. Αναλύουμε τα ζητήματα που σχετίζονται με το μέγεθος του δημόσιου

τομέα στην Ελλάδα, με το ύψος των αμοιβών, τις μη τυπικές σχέσεις εργασίας, την απασχόληση των γυναικών, το εκπαιδευτικό επίπεδο και την ηλικιακή κατανομή των δημοσίων υπαλλήλων. Η ανάλυση στηρίχθηκε στην επεξεργασία των πρωτογενών στοιχείων της Έρευνας Εργατικού Δυναμικού της ΕΛΣΤΑΤ για την εν λόγω περίοδο καθώς και στην εκτίμηση πρόσθετων δεικτών, όπου αυτό κρίθηκε αναγκαίο.

Στην **τρίτη ενότητα**, αναλύουμε την προσφορά και τη ζήτηση εργασίας στο δημόσιο, μέσα από την ποσοτική και ποιοτική ανάλυση του συνόλου των θέσεων που προκηρύχθηκαν από το ΑΣΕΠ, των αιτήσεων που υποβλήθηκαν σε αυτούς τους διαγωνισμούς και των ατόμων που τελικά συμπεριλήφθηκαν στους πίνακες διοριστέων. Το πρωτογενές υλικό της ανάλυσης αντλήθηκε από τις προκηρύξεις πλήρωσης θέσεων που διενεργήθηκαν μέσω του ΑΣΕΠ κατά την περίοδο 2009-2019 καθώς και από τους πίνακες συμμετεχόντων και από τους πίνακες διοριστέων κάθε μιας από αυτές τις προκηρύξεις.

Τέλος, στην **τέταρτη ενότητα** συνοψίζουμε τα κύρια ευρήματα της έρευνας και εξάγουμε ορισμένα συμπεράσματα.

ΠΡΩΤΗ ΕΝΟΤΗΤΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΚΡΑΤΟΣ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ ΤΩΝ «ΜΝΗΜΟΝΙΩΝ»

1.1 Προεισαγωγικές παρατηρήσεις

ΟΙ ΔΗΜΟΣΙΟΙ ΥΠΑΛΛΗΛΟΙ ΤΗΝ ΕΠΟΧΗ ΤΗΣ ΠΑΓΚΟΣΜΙΟΠΟΙΗΣΗΣ

Η γνωστή κοινωνιολόγος Σάσκια Σάσση περιέγραφε στις αρχές της δεκαετίας του 2000 την τάση ανάδυσης διεθνοποιημένων τεχνοκρατικών ελίτ ως τμήμα των διαδικασιών επιτάχυνσης της παγκοσμιοποίησης.² Κατά τη Σάσση, η οποία αντλούσε σε αυτό το σημείο από τις μεταγκραμσιανές προσεγγίσεις στην ανάλυση της διεθνούς πολιτικής οικονομίας,³ τα κατεχόμενη υποκείμενα των νέων υπερεθνικών ελίτ ήταν το στρώμα των υπερεθνικών στελεχών και διευθυντών στον ιδιωτικό τομέα καθώς και τα υπερεθνικά δίκτυα κυβερνητικών στελεχών. Σύμφωνα με το παραπάνω σκεπτικό, τα ανώτερα κλιμάκια της δημόσιας διοίκησης την εποχή της νεοφιλελεύθερης παγκοσμιοποίησης θα έπρεπε να αναγνωρίζουν τον εαυτό τους ως μια τεχνοκρατική ελίτ – φορέα συλλογικής γνώσης μαζί με τους συναδέλφους τους άλλων κρατών και υπερεθνικών οργανισμών, ως προς τη διαχείριση των δομών μιας παγκοσμιοποιημένης οικονομίας και των προκλήσεων της για λογαριασμό των εθνικών κρατών. Η ιδέα αυτή, αν και σε διεθνές επίπεδο παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον, δεν θα μπορούσε να απέχει περισσότερο από τη διάχυτη αίσθηση που αποκόμιζαν οι Έλληνες δημόσιοι υπάλληλοι την περίοδο εφαρμογής των προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής.

Η ελληνική δημοσιοϋπαλληλία αποτέλεσε πεδίο εκτεταμένης ρύθμισης και πάντοτε αποτελούσε πεδίο πολιτικής αντιπαράθεσης. Τα στοιχεία αυτά, ωστόσο, εντάθηκαν στο πλαίσιο των διαδοχικών προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής της περιόδου 2009-2018, διακηρυγμένοι στόχοι των οποίων ήταν αφενός η μείωση του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων, αφετέρου η ενίσχυση της επιτελικής λειτουργίας του κράτους. Την περίοδο των «μνημονίων» οι Έλληνες δημόσιοι υπάλληλοι στοχοποιήθηκαν ως ένοχοι για την σπατάλη δημοσίων πόρων η οποία οδήγησε τη χώρα στα πρόθυρα της χρεοκοπίας και χαρακτηρίστηκαν ως ανάχωμα στην οικονομική ανάπτυξη και τη δημοσιονομική προσαρμογή εις βάρος του κοινωνικού συνόλου.

2. Σ. Σάσση, *Κοινωνιολογία της Παγκοσμιοποίησης*, μτφρ. Γ. Ράγκας, Μεταίχμιο, Αθήνα 2011, σ. 245.

3. Ενδεικτικά βλ. K. van der Pijl, *Transnational Classes and International Relations*, Routledge, Λονδίνο 1998· R. W. Cox, «Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory», στο *Millennium: Journal International Studies*, τ. 10 (2) 1981 σ. 126-155.

Πέρα από τον ρόλο της στη συγκρότηση του ελληνικού κράτους και των πολιτικών της λειτουργιών, η απασχόληση στον δημόσιο τομέα αποτέλεσε ιστορικά βασικό μηχανισμό μετασχηματισμού αλλά και εκσυγχρονισμού της ίδιας της ελληνικής αγοράς εργασίας. Το ελληνικό κράτος, μέσα από τη διαφοροποίηση των λειτουργιών του, αποτελούσε άλλοτε πρωτοπόρο στην απορρόφηση στελεχών με υψηλή ειδίκευση σε καινοτομικούς τομείς και άλλοτε λειτουργούσε ως μηχανισμός άσκησης κοινωνικής πολιτικής μέσα από την απορρόφηση της πλεονάζουσας προσφοράς εργασίας, κυρίως πτυχιούχων.

Άρα, η ενοχοποίηση συλλήβδην των δημοσίων υπαλλήλων παραγνώριζε τις λειτουργίες και τον πάντοτε διττό χαρακτήρα της αγοράς εργασίας του δημοσίου: Από τη μια, οι πολιτικές για την δημόσια απασχόληση είναι ενδεικτικές των μετασχηματισμών της δημόσιας διοίκησης και του κράτους συνολικά. Από την άλλη, οι πολιτικές για τη δημόσια απασχόληση είναι δηλωτικές των συνολικών μετασχηματισμών της αγοράς εργασίας και συνάμα περιγράφουν τους μετασχηματισμούς της λειτουργίας της δημόσιας απασχόλησης σε μια δεδομένη κοινωνία και οικονομία.

Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΟΙΝΩΝΙΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ ΣΥΓΧΡΟΝΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Οι πρώτες έρευνες στη μεταπολίτευση για τη συγκρότηση του ελληνικού κράτους έδιναν έμφαση στα πελατειακά χαρακτηριστικά του και στην αναντιστοιχία μεταξύ των αναγκών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και των πολιτικών λειτουργιών που η δημόσια απασχόληση επιτελούσε. Σημαίνουσα συμβολή αυτής της περιόδου υπήρξε το έργο του Κωνσταντίνου Τσουκαλά ο οποίος ανέδειξε τις λειτουργίες της ανώτατης εκπαίδευσης στον ελληνικό κοινωνικό σχηματισμό και την πυκνότητα των αποφοίτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, συχνά από τμήματα κοινωνικών επιστημών, στο σώμα των δημοσίων υπαλλήλων.⁴ Στο σκεπτικό του πρώην διευθυντή του ΕΚΚΕ, η ανώτατη εκπαίδευση και η απασχόληση που εξασφάλιζε στον δημόσιο τομέα αποτελούσε έναν μηχανισμό ανοδικής κοινωνικής κινητικότητας⁵ και μια μορφή προνοιακής πολιτικής σε βάρος της λειτουργίας που θα μπορούσε να διαδραματίζει το κράτος στην αναπτυξιακή δυναμική της χώρας. Σε κατοπινά έργα του ο Τσουκαλάς⁶ και άλλοι⁷ απέδωσαν αυτή την «ελληνική ιδιαιτερότητα» στις συγκεκριμένες συνθήκες διαμόρφωσης του νεότερου ελληνικού κράτους, στην κατακερματισμένη μορφολογία της χώρας και στην απουσία βιομηχανικής ανάπτυξης, οι οποίες ευνοούσαν τις μορφές ad hoc πολιτικής διαμεσολάβησης των μεμονωμένων δρώντων σε αντίθεση με μορφές συλλογικής εκπροσώπησης των συμφερόντων των πολιτών. Την ίδια περίοδο, άλλοι μελετητές απέδιδαν τις δυσλειτουργίες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης στο «επίσασκτο» των θεσμών,⁸ στον μη ενδογενή

τρόπο ωρίμανσης των θεσμών της πολιτικής εκπροσώπησης και του κρατικού μηχανισμού τα οποία οφείλονταν στις ιδιαίτερες συνθήκες συγκρότησης του ελληνικού βασιλείου και στη διευρυμένη επιρροή που ασκούσαν σε αυτό οι προστάτιδες δυνάμεις.⁹

Από τις παραπάνω μελέτες, οι οποίες θεμελίωσαν τις κοινωνικές επιστήμες στην Ελλάδα, κληρονομήθηκε η διάχυτη επιστημονική αντίληψη, που μεταλαμπαδεύτηκε και στο πολιτικό προσωπικό της χώρας, ότι τα βασικά προβλήματα του νεότερου ελληνικού κράτους είναι ο πελατειακός χαρακτήρας του και η αναποτελεσματικότητά του. Το δεύτερο χαρακτηριστικό ενισχύθηκε και από την ηγεμονία εξελικτικών-μαρξιστικών ιδεών που επικρατούσαν εκείνη την περίοδο και οι οποίες έτειναν να αναζητούν στις μορφές και στις στιγμές θεσμικής αναδιοργάνωσης της νεότερης ελληνικής ιστορίας –συνήθως στο μεταρρυθμιστικό έργο του Τρικούπη ή του Βενιζέλου– την αστικοδημοκρατική ολοκλήρωση που οι ελληνικές πολιτικές και οικονομικές ελίτ επιτύγχαναν ή αποτύγχαναν να φέρουν σε πέρας.

Η ηγεμονία αυτών των ιδεών αμφισβητείται ουσιαστικά από την επιρροή του έργου του Νικηφόρου Διαμαντούρου αναφορικά με τη συγκρότηση του νεότερου ελληνικού κράτους. Ο Διαμαντούρος, ο οποίος διατέλεσε και πρώτος Συνήγορος του Πολίτη, στο βιβλίο του *Πολιτισμικός Δυισμός και Πολιτική Αλλαγή στην Ελλάδα της Μεταπολίτευσης*, διατυπώνει την ιδέα ότι το ελληνικό πολιτικό σύστημα, ως κληρονόμος μορφών οργάνωσης της εξουσίας από την Οθωμανική Αυτοκρατορία, χαρακτηρίζεται από έντονο κρατοκεντρισμό, εσωστρέφεια και εγγενή εκθροικότητα σε μορφές θεσμικού εκσυγχρονισμού.¹⁰ Στο έργο του, επηρεασμένο από την πολιτισμική στροφή στις κοινωνικές επιστήμες,¹¹ ο Διαμαντούρος αποδίδει τα μεταρρυθμιστικά ρεύματα στην ιστορία του ελληνικού κράτους ως αποτέλεσμα της πολιτισμικής επιρροής μιας φιλελεύθερης και επηρεασμένης από τα διανοητικά ρεύματα του εξωτερικού μικρής μορφωμένης ελίτ. Ταυτόχρονα, όμως, οι προσπάθειες αυτής της πεφωτισμένης ελίτ συναντούν, κατά τον συγγραφέα, την αντίσταση των «υποτελών» τάξεων οι οποίες, εξαιτίας των πολιτισμικών τους καταβολών και της επιρροής του θρησκευτικού στοιχείου,¹² διαμορφώνουν εν τέλει αυτό που ο ίδιος χαρακτήριζε ως «πολιτισμικό δυισμό» της σύγχρονης Ελλάδας. Κατά τη μεταπολίτευση, η άρση των πολιτικών αποκλεισμών του μετεμφυλιακού κράτους και η επικράτηση του ΠΑΣΟΚ το 1981 έτειναν να μεταφέρουν την κουλτούρα αντίστασης ως προς τις διαφορετικές μορφές εκσυγχρονισμού στο εσωτερικό του διοικητικού μηχανισμού και να διαχέουν μια κουλτούρα πολιτικοποίησης στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης.¹³

Πέρα όμως και από το έργο του Διαμαντούρου, η συρρίκνωση της επιρροής των μαρξιστικών ιδεών στην ελληνική ερευνητική κοινότητα τροποποιεί τις αιτίες της «δυσλειτουργίας» αλλά διατηρεί την έμφαση στην πολιτικοποίηση και στον πελατειακό χαρακτήρα του κράτους. Έτσι οι μελέτες της δεκαετίας του 1990 στρέφουν το ενδιαφέρον τους στην κοινωνία των πολιτών και στην αδυναμία συγκρότησής της ως μια εναλλακτική μορφή

4. Κ. Τσουκαλάς, *Εξάρτηση και αναπαραγωγή: Ο κοινωνικός ρόλος των εκπαιδευτικών μηχανισμών στην Ελλάδα (1830-1922)*, Θεμέλιο, Αθήνα 1977.

5. Κ. Τσουκαλάς, «Η ανώτατη εκπαίδευση στην Ελλάδα ως μηχανισμός κοινωνικής αναπαραγωγής», *Δευκαλίων*, τ. 4 (13), 1975, σ. 18-33.

6. Κ. Τσουκαλάς, *Κοινωνική ανάπτυξη και κράτος: Η συγκρότηση του δημόσιου χώρου στην Ελλάδα*, Θεμέλιο, Αθήνα 1981.

7. Ν. Μουζέλης, *Κοινοβουλευτισμός και εκβιομηχάνιση στην ημι-περιφέρεια: Ελλάδα, Βαλκάνια, Λατινική Αμερική*, Θεμέλιο, Αθήνα 2005.

8. Β. Ι. Φίλιας, *Κοινωνία και εξουσία στην Ελλάδα. Η νόθα αστικοποίηση (1800-1864)*, Σύγχρονα Κείμενα, Αθήνα 1974. [Βρίσκω ότι είναι εκδόσεις Gutenberg 1996. Υπάρχει άλλη έκδοση;;;;;]

9. J. Petropoulos, *Πολιτική και συγκρότηση κράτους στο ελληνικό βασίλειο (1833-1843)*, ΜΙΕΤ, Αθήνα 1985.

10. Ν. Διαμαντούρος, *Πολιτισμικός δυισμός και πολιτική αλλαγή στην Ελλάδα της μεταπολίτευσης. Πλαίσιο Ερμηνείας*, Αλεξάνδρεια, Αθήνα 2000, σ. 38-40.

11. Για την ενσωμάτωση της πολιτισμικής στροφής στην εγχώρια έρευνα των κοινωνικών επιστημών βλ.: *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών: Πολιτική κουλτούρα: Συγκριτικά στοιχεία και κριτικές θεωρήσεις*, ειδικό τχ. 75 Α, 1990.

12. Ν. Διαμαντούρος, *όπ.π.*, σ. 43-47.

13. Στο ίδιο, σ. 72-93.

πολιτικής διαμεσολάβησης, η οποία ήταν ισχυρή στις χώρες της δυτικής Ευρώπης, σε αντιδιαστολή με τις πελατειακές σχέσεις ως τρόπο προώθησης των συλλογικών συμφερόντων στην περίπτωση της Ελλάδας.¹⁴

Η επιμονή στις πελατειακές σχέσεις παραμένει κεντρική στις προσεγγίσεις αναφορικά με το ελληνικό δημόσιο ακόμα και σε μελέτες που διεξάγονται μετά την περίοδο της ένταξης της Ελλάδας στην ζώνη του ευρώ και του πυρετώδους θεσμικού εκσυγχρονισμού που λαμβάνει χώρα στο πλαίσιο της «σύγκλισης» της χώρας με την Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Χαρακτηριστικό, ως προς τις μελέτες της συγκεκριμένης περιόδου, είναι το βιβλίο του Δημήτρη Σωτηρόπουλου *Η κορυφή του πελατειακού κράτους: οργάνωση, στελέχωση και πολιτικοποίηση των ανώτερων βαθμίδων της Κεντρικής Διοίκησης στην Ελλάδα, 1974-2000*. Ο Σωτηρόπουλος –αντλώντας από την παράδοση του Διαμαντούρου και από την αντίληψη ότι σε χώρες όπου προηγουμένως είχαν αυταρχικά καθεστώτα συντελείται μια θεσμική τομή προς όφελος της εκτελεστικής εξουσίας– παρατηρεί ότι στα μέσα της δεκαετίας του '00 το ελληνικό πολιτικό σύστημα και η δημόσια διοίκηση διατηρούν τον κομματοκεντρικό χαρακτήρα τους και στερούνται πολλαπλών κέντρων εξισορρόπησης της ισχύος των εκλεγμένων κυβερνήσεων.¹⁵ Αντίθετα, το ελληνικό δημόσιο ήταν, κατά τον συγγραφέα, έντονα πολιτικοποιημένο εξαιτίας των μηχανισμών των δύο κομμάτων εξουσίας και λειτουργούσε στη βάση μιας αέναης εναλλαγής ρόλων, καθηκόντων και θέσεων ευθύνης μεταξύ των κομματικοποιημένων στελεχών τα οποία συνέπρατταν στη θεσμική ασυνέχεια στην οποία αποσκοπούσε η εκάστοτε νεοεκλεγμένη κυβέρνηση.¹⁶ Ενδιαφέρον στο σκεπτικό του Σωτηρόπουλου έχει η παρατήρηση ότι οι παραπάνω συνθήκες όχι μόνο δεν εξαλείφθηκαν κατά τη διαδικασία θεσμικού εκσυγχρονισμού που ενεργοποιήθηκε με την ένταξη της χώρας στην Κοινότητα αλλά, αντίθετα, η μετατόπιση του δημόσιου λόγου προς την κατεύθυνση της αναγκαιότητας των μεταρρυθμίσεων στην πραγματικότητα συνέβαλλε στη διαρκή αστάθεια των δημόσιων θεσμών και λειτουργούσε ως αφορμή για την εκάστοτε κυβέρνηση ώστε να δημιουργεί παράθυρα ευκαιρίας για την αναπαραγωγή πελατειακών πρακτικών.¹⁷

Σε αυτή τη σειρά εισαγωγικών παρατηρήσεων οφείλουμε, τέλος, να αναδείξουμε την επικράτηση τόσο της ιδέας περί της δυσλειτουργίας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης όσο και αυτής περί της αδυναμίας ξένων –ευρωπαϊκών ή δυτικών– δρώντων, θεσμών ή ιδεών, να συμβάλλουν στον θεσμικό εκσυγχρονισμό του ελληνικού κράτους. Και τα δύο αυτά στοιχεία συνιστούν ένα επαναλαμβανόμενο εξηγητικό μοτίβο το οποίο κληροδότησε στις κοινωνικές επιστήμες της χώρας μας μια «επιστημολογική προκατάληψη» υπέρ του ορθολογισμού των «ξένων» έναντι του ανορθολογισμού των εγχώριων δρώντων σε μια σύλληψη της ιστορίας του ελληνικού κοινωνικού σχηματισμού που, παρόλες τις παραλλαγές της, τείνει να αφαιρεί από τη σχέση μεταξύ εγχώριων και εξωτερικών δρώντων τις μορφές εξουσίας και τα μοτίβα των αλληλεξαρτήσεων που διέπουν εξ αντικειμένου τις σχέσεις τους σε ένα διεθνοποιημένο πολιτικό και οικονομικό περιβάλλον.¹⁸

ΕΛΛΗΝΙΚΕΣ ΕΡΕΥΝΕΣ ΓΙΑ ΤΟΝ ΜΕΤΑΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ ΤΩΝ «ΜΝΗΜΟΝΙΩΝ»

Οι πρώτες έρευνες για τα χαρακτηριστικά της ελληνικής δημόσιας διοίκησης πραγματοποιούνται μεταπολεμικά είτε στο πλαίσιο αποστολών των διεθνών οργανισμών, είτε από φορείς της δημόσιας διοίκησης, είτε από εγχώριους ερευνητικούς φορείς κατά τα πρώτα βήματα της δημιουργίας τους.¹⁹ Αυτές οι εκθέσεις πραγματογνωμοσύνης εστίαζαν στην κακή κατανομή του υφιστάμενου εργατικού δυναμικού του δημοσίου, στην απουσία δεξιοτήτων στη δημοσιοϋπαλληλία, στη συνέχεια των μηχανισμών αποκλεισμού και πολιτικής διαμεσολάβησης στο μετεμφυλιακό κράτος και στις οργανωτικές αδυναμίες οι οποίες οδηγούσαν σε έντονο φορμαλισμό και διαμερισματοποίηση ανεξάρτητων και μη επικοινωνούντων μεταξύ τους τμημάτων του κρατικού μηχανισμού.²⁰

Η μεταπολιτευτική έρευνα αντλεί από αυτές τις παραδόσεις αναζητώντας τις ρίζες και τις αιτίες αυτών των δεινών στην απουσία ενός ισχυρού εκτελεστικού και συντονιστικού κέντρου στον ρόλο του πρωθυπουργού²¹ παρά τον αυστηρά πρωθυπουργοκεντρικό χαρακτήρα του ελληνικού πολιτικού συστήματος. Οι ιδέες περί της δυσλειτουργίας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και των χαρακτηριστικών του ελληνικού κράτους διαποτίζουν τις κυρίαρχες πολιτικές αντιλήψεις κατά την περίοδο έναρξης της χρηματοπιστωτικής κρίσης και επηρεάζουν και τους ίδιους τους εκπροσώπους των διεθνών θεσμών.

Από την έναρξη των προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής οι επιπτώσεις των ασκούμενων πολιτικών σε διαφορετικές όψεις της δημόσιας διοίκησης αποτέλεσαν αντικείμενο έντονου ενδιαφέροντος από ερευνητικούς φορείς και μεμονωμένους επιστήμονες. Πολλές από τις πρώτες μελέτες δίνουν έμφαση, αντλώντας από την εμπειρία προγραμμάτων του ΔΝΤ, στον μηχανισμό των αιρεσιμοτήτων²² ως εργαλείο διεθνούς διακυβέρνησης ικανό, μέσα από την άσκηση εξωτερικών πιέσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα και στην ελληνική δημόσια διοίκηση, να υπερβεί τις χρόνιες αδυναμίες της.²³ Κατοπινά

επιστήμης του Παντείου Πανεπιστημίου Γιάννη Βούλγαρη, *Ελλάδα: Μια χώρα παραδόξως νεωτερική*, Πόλις, Αθήνα 2019. Ο Βούλγαρης αφού παρουσιάσει όλη την παράδοση της εγχώριας πολιτικής κοινωνιολογίας και επικρίνει τις εσφαλμένες εγγενείς τάσεις επιστημολογικής σύγκρισης του ελληνικού κράτους με το νεωτερικό, δυτικό, ή βεμπριανό πρότυπο, διατυπώνει την ιδέα ότι η Ελλάδα και το ελληνικό κράτος εγγράφεται στον νεωτερικό κανόνα εξαιτίας του γεωπολιτικού παράγοντα παρά τις αποτυχημένες προσπάθειες εκσυγχρονισμού των δομών της. Με αυτό τον τρόπο ο Βούλγαρης, γράφοντας την επομένη των προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής, προσπαθεί να ερμηνεύσει την ολοκλήρωση των προγραμμάτων, παρά τις επιμέρους φαινομενικές αποτυχίες τους, σε συγκεκριμένα πεδία πολιτικής. Προφανώς, και παρά την κριτική του, ο ευφυής χαρακτηρισμός της Ελλάδας ως μιας «χώρας γεωπολιτικής» παραμένει στέρεα εγγεγραμμένος στην παράδοση της επιστημολογικής προκατάληψης υπέρ της «Δύσης» και την οποία προκατάληψη υπερβαίνει μόνο κατά το μέρος που θεωρεί ότι οι ιδέες και η εμπρόθετη δράση των εγχώριων πολιτικών δρώντων έχουν μικρή σημασία ενώπιον της αδυσώπητης δύναμης της γεωπολιτικής που αποτελεί και την γενεσιουργό αιτία των διαφορετικών μορφών κοινωνικού μετασχηματισμού και του όποιου θεσμικού εκσυγχρονισμού.

19. Βλ.: Δ. Αργυριάδης, «Διοικητική επιστήμη και διοικητική μεταρρύθμιση την δεκαετία του '60: Ιστορική αναδρομή και τα χρόνια των χαμένων ευκαιριών», στο Ι. Λαμπίρη-Δημάκη (επιμ.) *Κοινωνικές επιστήμες και πρωτοπορία στην Ελλάδα, 1950-1967: Ειδικό Αφιέρωμα*, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών-Gutenberg, Αθήνα 2003· Α. Μακρυδημήτρης, & Ν. Μιχαλόπουλος, *Εκθέσεις εμπειρογνομώνων για τη δημόσια διοίκηση, 1950-1998*, Παπαζήσης, Αθήνα 2000. 20. C. Spanou, «Public administration», στο K. Featherstone, & D. A. Sotiropoulos (επιμ.), *The Oxford Handbook of Modern Greek Politics*, Oxford University Press, Οξφόρδη 2020, σ. 173.

21. Ενδεικτικό αυτής της αντίφασης είναι το έργο: K. Featherstone, & D. Papadimitriou, *Prime Ministers in Greece: The paradox of power*, Oxford University Press, Οξφόρδη 2015.

22. Για τη θεσμική αρχιτεκτονική των προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής Βλ.: Δεύτερη Ενότητα.

23. M. Ioannidis, «EU Financial Assistance Conditionality after "Two Pack"», *Heidelberg Journal of International*

14. Ενδεικτικά βλ.: Δ. Χαραλάμπης, *Πελατειακές σχέσεις και λαϊκισμός: Η εξωθεσμική συναίνεση στο ελληνικό πολιτικό σύστημα*, Εξάντας, Αθήνα 1996.

15. Δ. Α. Σωτηρόπουλος, *Η κορυφή του πελατειακού κράτους: Οργάνωση, στελέχωση και πολιτικοποίηση των ανώτερων βαθμίδων της Κεντρικής Διοίκησης στην Ελλάδα, 1974-2000*, Ποταμός, Αθήνα 2001, σ. 29-31.

16. Στο ίδιο, σ. 58-61.

17. Στο ίδιο, σ. 23-24, 92-93, 116-119.

18. Ενδιαφέρον σε σχέση με τον παραπάνω συλλογισμό παρουσιάζει η μελέτη του ομότιμου καθηγητή πολιτικής

έργα, τα οποία δημοσιεύονται κατά τη διάρκεια εφαρμογής των προγραμμάτων, κατανοούν ότι τα μέτρια αποτελέσματα και η συχνή μη υλοποίηση μεταρρυθμίσεων στη δημόσια διοίκηση είναι αποτέλεσμα της «μεταρρυθμιστικής κόπωσης» που είχε προκληθεί εξαιτίας των προγραμμάτων αλλά και της εγχώριας αντι-μεταρρυθμιστικής κουλτούρας.²⁴ Λόγω του πλήθους των ερευνών αλλά και του γεγονότος ότι το σχετικό εκδοτικό έργο είναι σε εξέλιξη, θα εστιάσουμε μόνο σε δύο χαρακτηριστικές περιπτώσεις μελετητριών.

Ενδεικτικά, λοιπόν, η Στέλλα Λαδή εστιάζοντας στις αρχικές μεταρρυθμίσεις για τη δημόσια διοίκηση, κρίνει ότι αυτές κινήθηκαν στην κατεύθυνση των εντοπισμένων αδυναμιών της. Ταυτόχρονα όμως θεωρεί ως αρνητικές «μη-αναμενόμενες συνέπειες» του πολιτικού πράττειν τη δυσκολία υλοποίησής τους ως αποτέλεσμα του μεγάλου φόρτου παράλληλου μεταρρυθμιστικού έργου, που οδήγησε εξάλλου και τους πολιτικούς δρώντες στο να μην αναλαμβάνουν την «ιδιοκτησία» των μεταρρυθμίσεων.²⁵ Η Λαδή, ωστόσο, θεωρεί ότι τα «μνημόνια» κατάφεραν τελικά να συμβάλλουν στον μερικό μετασχηματισμό του παραδείγματος άσκησης δημόσιας πολιτικής σε αυτό που η ίδια ονομάζει νέο-βεμπεριανό πρότυπο με στοιχεία παραδοσιακής ιεραρχικής οργάνωσης στο εσωτερικό της δημόσιας διοίκησης με ευρύτερα όμως, σε σχέση με το παρελθόν, συμμετοχικά εργαλεία, τόσο για τους πολίτες όσο και για την αγορά, στην τελική λήψη των αποφάσεων.²⁶

Σε ανάλογο μήκος κύματος, η Καλλιόπη Σπανού, παρατηρώντας τα αποτελέσματα των «μνημονιακών» μεταρρυθμίσεων, διαπιστώνει ότι τα αποτελέσματα ήταν μεικτά και σαφώς εξαρτημένα από το κατά πόσο οι μεταρρυθμίσεις αφορούσαν τον πυρήνα της δημοσιονομικής διαχείρισης, όπως οι διαρθρωτικές αλλαγές στις φοροεισπρακτικές και δημοσιονομικές υπηρεσίες του κράτους, ή σε «δευτερεύοντα» πεδία, όπως η διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού του δημοσίου.²⁷ Παράλληλα, η Σπανού προβαίνει και σε κρίσιμες παρατηρήσεις σχετικά με τη βιωσιμότητα όσων μεταρρυθμίσεων υλοποιήθηκαν στη δημόσια διοίκηση· θεωρεί ότι η εμπεδωμένη αντίληψη αναφορικά με τη διαχείριση των ανθρώπινων πόρων, οι οποίοι στην ελληνική πολιτική κουλτούρα είναι αντικείμενο διαχείρισης από τον εκάστοτε πολιτικό «νικητή», δεν επιτρέπουν να εμπεδωθεί η απαραίτητη συνέχεια των θεσμών και του κράτους,²⁸ και προτείνει ενίσχυση των διαδικασιών συγκρότησης μιας διοικητικής ελίτ στο ελληνικό δημόσιο, η οποία, σύμφωνα με τη Σπανού, δεν ενισχυόταν αρκούντως στο πλαίσιο των προγραμμάτων.²⁹

Law, τ. 74 (2014), σ. 61-104 · K. Featherston, «External conditionality and the debt crisis: the “Troika” and public administration reform in Greece», *Journal of European Public Policy*, τ. 22/3 (2015), σ. 295-314.

24. M. Lampropoulou & G. Oikonomou, «Theoretical models of public administration and patterns of state reform in Greece», *International Review of Administrative Sciences*, τ. 84/1 (2016), σ. 101-121 · N. Zahariadis, «Powering over Puzzling? Downsizing the Public Sector during the Greek Sovereign Debt Crisis», *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, τ. 18/5 (2014), σ. 464-478.

25. S. Ladi, «Austerity politics and administrative reform: The Eurozone crisis and its impact upon Greek public administration», *Comparative European Politics*, τ. 22 (2013), σ. 206.

26. Σ. Λαδή, *Οικονομική Κρίση και διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα και στην Κύπρο*, Κέντρο Ευρωπαϊκών και Διεθνών Υποθέσεων, Πανεπιστήμιο Λευκωσίας, Λευκωσία 2011, σ. 41.

27. C. Spanou, «External influence on structural reform: Did policy conditionality strengthen reform capacity in Greece?», *Public Policy and Administration*, τ. 35/2 (2020), σ. 135-157.

28. Κ. Σπανού, (επιμ.), *Μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης. Επισκόπηση, περιγραφή, αποτίμηση*, ΕΛΙΑΜΕΠ 2018, <https://www.eliamep.gr/publication/μεταρρυθμίσεις-στη-δημοσια-διοίκηση/> ανακτήθηκε: 6/12/2021, σ. 390.

29. C. Spanou, «Administrative elites and the crisis: what lies ahead for the senior civil service in Greece», *International Review of Administrative Sciences*, τ. 80/4 (2015), σ. 709-725, σ. 722.

Κατά την άποψη μας, η υφιστάμενη έρευνα ορθά εντοπίζει τα πενιχρά αποτελέσματα των προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής στην αναβάθμιση της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης και στο θεσμικό πλαίσιο που διέπει τη δημόσια απασχόληση αναδεικνύοντας τις ελλείψεις προσωπικού και τις περικοπές ως ανασταλτικούς παράγοντες που δυσχεραίνουν το μεταρρυθμιστικό έργο. Ωστόσο, το μέχρι σήμερα δημοσιευμένο έργο αναφορικά με τους μετασχηματισμούς της δημόσιας διοίκησης την περίοδο των «μνημονίων» διατηρεί μια μη-κριτική στάση έναντι των μεταρρυθμίσεων αναγνωρίζοντας σε αυτές αποκλειστικά θετικές ποιότητες ανεξάρτητα από το περιεχόμενό τους και τις συγκεκριμένες πολιτικές συνθήκες εντός των οποίων αυτές παρουσιάστηκαν ως βέλτιστες πολιτικές για την Ελλάδα.

Παράλληλα, η θετική επιστημολογική «προκατάληψη», που ακολουθεί την παράδοση των εγχώριων κοινωνικών επιστημών, στην παράδοση π.χ. του έργου του Νικηφόρου Διαμαντούρου, όπως είδαμε στο προηγούμενο υποκεφάλαιο, ταυτίζει μια πλειάδα κοινωνικών δρώντων (ξένες εθνικές κυβερνήσεις, ευρωπαϊκούς οργανισμούς, διεθνείς οργανισμούς κ.ά.) ως «ξένους» και ως εκ τούτου φορείς ενός θετικού εξορθολογιστικού δυναμικού κατά την αλληλεπίδρασή τους με το ελληνικό πολιτικό σύστημα και κράτος. Με αυτό τον τρόπο παράγεται και διατηρείται η υπόθεση, –που θα έπρεπε να είναι από μόνη της πεδίο επιστημονικής έρευνας και όχι αξίωμα επί του οποίου αυτή στηρίζεται–, ότι οι φορείς αυτοί κατά τη διάρκεια της οκταετούς παρουσίας τους στην Ελλάδα αποτέλεσαν ιμάντα μεταβίβασης τεχνοκρατικής ειδημοσύνης ανεξάρτητα από τις συγκεκριμένες συνθήκες εντός των οποίων υλοποιήθηκαν τα προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής. Έτσι, αποκλίσεις, παραλείψεις και αποτυχίες των προγραμμάτων παρουσιάζονται ως μη-αναμενόμενα αποτελέσματα οφειλόμενα σε τρίτους δρώντες, συνθήκες στο πολιτικό σύστημα, στις συνδικαλιστικές δομές, στην κοινωνία ως σύνολο, ή, στο βαθμό που μας αφορά στην παρούσα μελέτη, στην αδιαλλαξία ή αρτηριοσκληρωτική δομή της ίδιας της δημόσιας διοίκησης που αδυνατεί να επιφέρει τον επιδιωκόμενο θεσμικό εκσυγχρονισμό. Αξιοσημείωτο είναι ότι τα παραπάνω συμπεράσματα διατυπώνονται τη στιγμή που στη διεθνή έρευνα υπάρχουν παραδείγματα που αποδίδουν την αποτυχία των προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής άλλοτε στην ίδια την πολιτική αρχιτεκτονική της ζώνης του ευρώ που παράγει αδράνειας και καταναγκασμούς στους δρώντες των προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής,³⁰ άλλοτε στις εθνικές οικονομικές προτεραιότητες των χωρών-δανειστών³¹ και άλλοτε στις ανεπάρκειες των διεθνικών δρώντων να προσαρμόσουν την τεχνοκρατική ειδημοσύνη τους στις συγκεκριμένες συνθήκες των ελληνικών προγραμμάτων.³²

30. Ενδεικτικά βλ.: S. Walter, A. Ray, & N. Redeker, (2020) *The Politics of Bad Options: Why the Eurozone's Problems have been so hard to resolve*, Oxford University Press, Οξφόρδη 2020 · S. Ardanga, & F. Caselli, «The Political Economy of the Greek Debt Crisis: A Tale of Two Bailouts», *American Economic Journal: Macroeconomics*, τ. 6/4 (2014), σ. 291-323 · M., Copelovitch, J. Frieden, & S. Walter, «The Political Economy of the Euro Crisis», *Comparative Political Studies*, τ. 49/7 (2016), σ. 811-840 · M. Matthijs, & M. Blyth (επιμ.), *The Future of the Euro*, Oxford University Press, Οξφόρδη 2015.

31. Ενδεικτικά βλ.: M. Matthijs, & K. McNamara, «The Euro Crisis' Theory Effect: Northern Saints, Southern Sinners, and the Demise of the Eurobonds», *Journal of European Integration*, τ. 37/2 (2015), σ. 229-245 · H. Thompson, «Germany and the Euro-Zone Crisis: The European Reformation of the German Banking Crisis and the Future of the Euro», *New Political Economy*, τ. 20/6 (2015), σ. 851-870.

32. Ενδεικτικά βλ.: S. Lütz, & S. Hilgers, «When Overlapping Organisations Play Two-Level Games: IMF-EU Interaction

1.2 Εισαγωγή στη μελέτη των «μνημονίων»

Η δημόσια συζήτηση αναφορικά με τα προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής στην Ελλάδα επισκιάζεται αναπόφευκτα από τις πολιτικές αντιπαραθέσεις και τις «πολιτικές του τραύματος», δηλαδή τις απόπειρες ερμηνείας μιας αποτυχίας τόσο από τους πολίτες που είδαν τα εισοδήματά τους να συρρικνώνονται σε πρωτόγνωρα επίπεδα όσο και από τους πολιτικούς που είδαν την εκλογική επιρροή των κομμάτων τους να συρρικνώνεται σε πρωτόγνωρα επίπεδα. Για αυτόν τον λόγο, πριν προσπαθήσουμε να αποτυπώσουμε τις βασικές όψεις των πολιτικών που εφαρμόστηκαν στη δημόσια διοίκηση, είναι κρίσιμο να προβούμε σε ορισμένες αρχικές διασαφηνίσεις.

Πρώτον, τα προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής είχαν ιστορικό προηγούμενο στις δεκάδες παρεμβάσεις θεσμών του μεταπολεμικού διεθνούς συστήματος, και συγκεκριμένα του ΔΝΤ, σε περιπτώσεις που χώρες, συννηθέστερα του τρίτου κόσμου, βρέθηκαν αποκλεισμένες από τις διεθνείς αγορές.³³ Αντιστοίχως και η Ελλάδα είχε προηγούμενη εμπειρία παρουσίας διεθνών θεσμών οι οποίοι ανέλαβαν κεντρικό ρόλο στην άσκηση οικονομικής πολιτικής, με χαρακτηριστικότερη τη μακρόχρονη παρουσία και λειτουργία της Νομισματικής Επιτροπής.³⁴ Επιπλέον, η χώρα διέθετε ανάλογη εμπειρία και από «σταθεροποιητικά προγράμματα», κατά κύριο λόγο εγχώριας αλλά και διεθνούς έμπνευσης,³⁵ δηλαδή δέσμες πολιτικών που αποσκοπούσαν στη συγκράτηση του πληθωρισμού, των μισθών, των ελλειμμάτων και του χρέους. Ωστόσο, τα «μνημόνια» της περιόδου 2009–2018, όπως καθιερώθηκε η ονομασία τους στο λαϊκό φαντασιακό, δεν είχαν ιστορικό προηγούμενο τόσο εξαιτίας του μεγέθους τους, όσο, και κυρίως, εξαιτίας της ιστορικής ιδιαιτερότητάς τους, δηλαδή του γεγονότος ότι αφορούσαν προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής που υλοποιήθηκαν εντός της ευρωζώνης,³⁶ η οποία δεν διέθετε εργαλεία νομισματικής πολιτικής για την επίτευξη των στόχων της σταθεροποίησης.³⁷ Την ελληνική περίπτωση ακολούθησαν φυσικά οι περιπτώσεις της Ιρλανδίας, της Ισπανίας, της Πορτογαλίας και της Κύπρου. Ωστόσο η ταυτόχρονη εμπλοκή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Κομισιόν), του ΔΝΤ και της ΕΚΤ στην περίπτωση της Ελλάδας, αποτέλεσε έναν θεσμικό πειραματισμό εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης.³⁸ Ο πειραματισμός ήταν επι-

in Credit Lending to Latvia and Greece», *New Political Economy*, τ. 24/3 (2018), σ. 299–312· M. Moschella, «Negotiating Greece: Layering, Insulation, and the Design of Adjustment Programs in the Eurozone», *Review of International Political Economy*, τ. 23/5 (2016), σ. 799–824.

33. Η βιβλιογραφία γύρω από τον ρόλο και την ιστορία του ΔΝΤ είναι εκτενής. Ενδεικτικά μόνο βλ.: A.E. Kentikelenis, & S. Babb, «The Making of Neoliberal Globalization: Norm Substitution and the Politics of Clandestine Institutional Change», *American Journal of Sociology*, τ. 124/6 (2019)· D. P. Magalhães, & M. Farhi, «From IMF to the Troika: new analytical framework, same conditionalities», *Varia*, τ. 23 (2015).

34. Ενδεικτικά βλ.: Μ. Παλιδοπούλου, (2014) *Ιστορία της Τράπεζας της Ελλάδος 1928–2008. Από Τράπεζα του κράτους, εγγυήτρια της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας*, Τράπεζα της Ελλάδος, Αθήνα 2014, σ. 174.

35. Ενδεικτικά βλ.: Π. Καζάκος, *Ανάμεσα σε κράτος και αγορά. Οικονομία και Οικονομική Πολιτική στη Μεταπολεμική Ελλάδα, 1944–2000*, Εκδόσεις Πατάκη, Αθήνα 2010, σ. 375–389, 459–474, 520–532.

36. Η ιστορική ιδιαιτερότητα και η δυσκολία του εγχειρήματος φαίνεται να είναι σε γνώση των πρώτων αποστολών στην Ελλάδα. βλ.: European Commission, *The Economic Adjustment Programme for Greece*, European Economy: Occasional Papers 61 (2010 a), Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Βρυξέλλες, σ. 17.

37. J. Pisany-Ferry, A. Sapir, & G. B. Wolff, *EU-IMF assistance to euro-area countries: an early assessment*, Brugel Blueprint Series, Βρυξέλλες 2013, σ. 10–19.

38. Για τον μεταβαλλόμενο ρόλο του ΔΝΤ στη συγκυρία της χρηματοπιστωτικής κρίσης στις χώρες της Ευρώπης, βλ.: C. Ban, & K. Gallagher, «Recalibrating Policy Orthodoxy: The IMF Since the Great Recession», *Governance*, τ. 28/2

βεβλημένος τόσο για «αντικειμενικούς» λόγους, εξαιτίας δηλαδή της αδυναμίας της ΕΕ να υπερβεί προβλήματα την επίλυση των οποίων δεν είχε προεγγράψει στην αρχιτεκτονική της, όσο και για πολιτικούς λόγους, καθώς η συμμετοχή του ΔΝΤ στο πρόγραμμα διάσωσης, παρά τις αρχικές επιφυλάξεις του ίδιου του Ταμείου, επιβλήθηκε ύστερα από πίεση της γερμανικής κυβέρνησης προκειμένου να διασφαλίσει και συμβολικά ότι η ελληνική περίπτωση και το πρόγραμμα διάσωσης (bail-out plan) ήταν μια «εξάιρεση» η οποία δεν θα επαναλαμβανόταν.³⁹

Υπό το παραπάνω πρίσμα είναι αδόκιμο να αποδεχτούμε τον λόγο της «Τρόικας» και να θεωρήσουμε ότι σε κάθε δεδομένη στιγμή οι παρεμβάσεις και οι δημόσιες πολιτικές τις οποίες σύστηναν στις ελληνικές κυβερνήσεις αποτελούσαν απαραίτητες και τις βέλτιστες διεθνείς πρακτικές σε κάθε επιμέρους πεδίο πολιτικής. Η «ιστορία» των «μνημονίων» είναι η ιστορία ενός εκούσιου στην πρώτη του φάση πειράματος εκ μέρους των διεθνών θεσμών που ενεπλάκησαν το οποίο πείραμα όμως δεν εξελίχθηκε όπως αρχικά προσδοκούσαν. Αυτό εξάλλου σημειώνει και η έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου το 2017: «... κατά την έναρξη του ελληνικού προγράμματος, η Επιτροπή δεν διέθετε πείρα στη διαχείριση ενός τέτοιου εγχειρήματος».⁴⁰ Ενδεικτικό του πειραματικού χαρακτήρα των προγραμμάτων είναι και το γεγονός πως οι εσωτερικές διαδικασίες της Επιτροπής προσδιορίστηκαν διοικητικά έντεκα μήνες μετά την έναρξη του πρώτου προγράμματος,⁴¹ ενώ οι σχέσεις και οι μορφές επικοινωνίας και συνεργασίας με τους υπόλοιπους εταίρους, συμπεριλαμβανομένων και των ευρωπαϊκών εταίρων (της ΕΚΤ και του ΕΜΣ στο τρίτο «μνημόνιο»), δεν αποκρυσταλλώθηκαν θεσμικά ποτέ,⁴² με αποτέλεσμα οι θεσμοί να αναλαμβάνουν άτυπα διαφορετικούς ρόλους σε όλα τα προγράμματα κατά τη διάρκεια της ευρωκρίσης.⁴³

Σε αυτό το κεφάλαιο θα αποπειραθούμε να χαρτογραφήσουμε το μεταβαλλόμενο πεδίο των πολιτικών για τη δημόσια διοίκηση την περίοδο των προγραμμάτων, από τον Μάιο του 2010 μέχρι και τον Αύγουστο του 2018, αλλά και να αναδείξουμε ταυτοχρόνως τις ιδέες που οι ίδιοι οι «θεσμοί» είχαν την στιγμή που «προσεδαφίστηκαν» στην Ελλάδα, ιδέες που τροποποιήθηκαν μέσα από την ανάπτυξη του γραφειοκρατικού μηχανισμού και της τεχνογνωσίας τους για τα ζητήματα της Ελλάδας και μέσα από τη συσσώρευση μελετών, αποτυχιών κ.ο.κ. Εν ολίγοις, τόσο η ασκούμενη πολιτική στη δημόσια απασχόληση όσο και η γενικότερη κατεύθυνση των πολιτικών της οκταετίας στο πεδίο της λειτουργίας του κράτους δεν υπήρξαν σταθερές αλλά μεταβάλλονταν ανάλογα με την εξέλιξη της

(2014)· A. Broome, «Back to Basics: The Great Recession and the Narrowing of IMF Policy Advice», *Governance*, τ. 28/2 (2014).

39. Για την πολιτική συζήτηση μεταξύ των ευρωπαϊκών ηγεσιών και εντός της γερμανικής πολιτικής σκηνής σχετικά με τα προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής βλ.: F. Wendler, «End of Consensus? The European Leadership Discourse of the Second Merkel Government during the Eurozone Crisis and Its Contestation in Debates of the Bundestag, 2009–2013», *German Politics*, τ. 23/4 (2014)· Matthijs & McNamara, «The Euro Crisis' Theory Effect: Northern Saints, Southern Sinners, and the Demise of the Eurobond», *όπ.π.*

40. Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, *Η παρέμβαση της Επιτροπής στην ελληνική χρηματοπιστωτική κρίση*, Ειδική έκθεση αρ. 17 (2018), σ. 9.

41. Στο ίδιο, σ. 29.

42. Στο ίδιο, σ. 9, 89.

43. S. Lütz, S. Hilgers & S. Schneider, «Accountants, Europeanists and Monetary Guardians: bureaucratic cultures and conflicts in IMF-EU lending programs», *Review of International Political Economy*, τ. 26/6 (2019), σ. 1187–1210.

γνώσης των διεθνών θεσμών για τα ελληνικά πράγματα, τις εξελίξεις της διεθνούς συγκυρίας και ιδιαίτερας της επέκτασης των συνεπειών της χρηματοοικονομικής κρίσης σε άλλες χώρες της ευρωζώνης, ακόμα και ανάλογα με τις ενίοτε αποκλίνουσες προτεραιότητες των θεσμών αλλά και των δυνατοτήτων των ελληνικών κυβερνήσεων να αποक्रούσουν τις ασκούμενες πιέσεις.

Δεύτερη παρατήρηση αποτελεί η παραδοχή ότι οι παραπάνω αντιλήψεις αναπτύχθηκαν από τους εκπροσώπους της «Τρόικας» στη σκιά μιας υπό εξέλιξη αποτυχίας, σε σχέση τουλάχιστον με τους ρητά διατυπωμένους και συμφωνημένους στόχους τους. Η μακροχρόνια παρουσία τους στην Ελλάδα δεν είναι μέρος κάποιου σχεδίου αλλά αποτέλεσμα των μακροοικονομικών επιλογών οι οποίες έγιναν αρχικά και οι οποίες επηρέαζαν κατ'αντιστοιχία και το περιεχόμενο των πολιτικών που προτείνονταν από τα «μνημόνια». Η «ακούσια» παρατεταμένη παρουσία της «Τρόικας» στην Ελλάδα, της απέδωσε σταδιακά χαρακτήρα και λειτουργία θεσμού στη χώρα μας και κατέληξε να αποκρυσταλλώσει στους εκπροσώπους της επιστημονικές απόψεις αλλά και στερεότυπα αναφορικά με τα μείζονα προβλήματά της. Τέλος, μέσα από την ακούσια μακροχρόνια παρουσία τους, οι εκπρόσωποι των διεθνών θεσμών κατέληξαν να λειτουργούν ως ένας θεσμός διαμεσολάβησης συλλογικών φορέων της αγοράς και ομάδων ειδικών οικονομικών συμφερόντων με την εκάστοτε ελληνική κυβέρνηση.

Εύκολα μπορεί κανείς να συμπεράνει ότι αυτό που η «Τρόικα» κατέληξε να γίνει, –δηλαδή ένα κέντρο εξουσίας δίπλα στα κόμματα, στο κράτος και στους συλλογικούς φορείς εκπροσώπησης–, δημιούργησε μια ετερογένεια μέσων και σκοπών η οποία αποτυπώθηκε και στην περίπτωση της δομής και της λειτουργίας του κεντρικού κράτους. Μολονότι θεωρητικά η «Τρόικα» ήρθε στη χώρα με σκοπό να απαλλάξει την ελληνική δημόσια διοίκηση από τις «κακοδαιμονίες» της πελατειακής διαμεσολάβησης και της επιρροής ομάδων ειδικών συμφερόντων που απέτρεπαν τον διοικητικό και τεχνολογικό εκσυγχρονισμό του κράτους, κατέληξε να είναι η ίδια μία από τις αιτίες για την αναπαραγωγή αυτών των προβλημάτων, όταν δεν ήταν απλώς επιφορτισμένη με τον άχαρο ρόλο της «δημιουργικής καταστροφής».

Τρίτον, είναι κρίσιμο να προσδιορίσουμε τον χαρακτήρα του πρωτογενούς υλικού από το οποίο θα προσπαθήσουμε να εξαγάγουμε τα συμπεράσματά μας. Αντλώντας κυρίως μέσα από τις εκθέσεις συμμόρφωσης, τα κείμενα του «μνημονίου» και τις συνόψεις πολιτικής, όπως αυτές συντάσσονταν από τους διεθνείς οργανισμούς, θα προσπαθήσουμε να χαρτογραφήσουμε τις πολιτικές που ασκήθηκαν σε εθνικό επίπεδο. Το συγκεκριμένο υλικό, μολονότι μερικό και υποκειμενικό δεδομένου ότι συντάχθηκε από τη σκοπιά των διεθνών φορέων, διαθέτει άφθονα στοιχεία για την παρουσία των θεσμών που πραγματοποιούσαν τις συστάσεις πολιτικής και οι οποίοι ήταν παράλληλα επιφορτισμένοι με την υποχρέωση να παρέχουν νομιμοποίηση στη διεθνή-ευρωπαϊκή δημόσια σφαίρα διασφαλίζοντας σχετικούς όρους διαφάνειας στο πρόγραμμα την ίδια στιγμή που, εξαιτίας της αποτυχίας των προγραμμάτων, απολογούνταν για τις ανεπάρκειές του. Πέρα από τα στοιχεία για τις πολιτικές που ασκήθηκαν την εν λόγω περίοδο, το υλικό αντανakλά και τις κυρίαρχες ιδέες των συλλογικών δρώντων που κατείχαν αυτή την ιδιόμορφη διαμεσολαβητική θέση μεταξύ της διεθνούς κοινότητας και του ελληνικού πολιτικού συστήματος.

Τέλος, είναι χρήσιμο να εξοικειώσουμε τον αναγνώστη με τις εσωτερικές λειτουργίες και τις γραφειοκρατικές περιοδικότητες των προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής. Ειςρήμως, κάθε πρόγραμμα άρχιζε με την κατάθεση εκ μέρους των ελληνικών αρχών

ενός αιτήματος (επιστολή προθέσεων/letter of intent), το οποίο απευθυνόταν παράλληλα προς τον πρόεδρο του Eurogroup και το ΔΝΤ, καθώς και μιας δέσμης συνοδευτικών εγγράφων που διασαφηνίζαν τους όρους της προτεινόμενης δανειοδότησης. Έτσι, η επιστολή προθέσεων συνοδεύονταν από τρία επιμέρους έγγραφα: (α) το «Μνημόνιο οικονομικών και χρηματοπιστωτικών πολιτικών» (ΜΟΧΠ), στο οποίο περιγράφονταν οι πολιτικές που προτεραιοποιούσε πρωτίστως το ΔΝΤ, (β) το «Μνημόνιο συνεννόησης στις συγκεκριμένες προϋποθέσεις οικονομικής πολιτικής» (ΜΣ), στο οποίο προσδιορίζονταν τα μέτρα πολιτικής που συμφωνούνταν με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και (γ) το «Τεχνικό μνημόνιο συνεννόησης» (ΤΜΣ), στο οποίο καθορίζονταν οι δείκτες και οι μέθοδοι με βάση τους οποίους τα μέρη συμφωνούσαν ότι θα αξιολογηθούν οι επιδόσεις του προγράμματος σε επιμέρους πεδία πολιτικής.⁴⁴ Βασικό εργαλείο ελέγχου της συμμόρφωσης της χώρας στις απαιτήσεις των δανειστών ήταν αυτό που η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποκαλούσε «πίνακα συμμόρφωσης» ο οποίος κωδικοποιούσε το συμφωνημένο κείμενο σε επιμέρους δράσεις. Η ύπαρξη αυτού του πίνακα θεωρητικά καθιστούσε δυνατή την παρακολούθηση και ποσοτικοποίηση των επιδόσεων της χώρας. Δεδομένης όμως της απειρίας των ευρωπαϊκών θεσμών σε ανάλογες διαδικασίες, τα επιμέρους μέτρα πολιτικής/δράσεις, που είχαν ιδιαίτερη σημασία για την επιτυχή ολοκλήρωση του προγράμματος, περιγράφονταν σε άλλα προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής και χαρακτηρίζονταν –βάσει της τεχνικής ορολογίας που είχε αναπτύξει το ΔΝΤ– ως «προσπαιτούμενα» (prior actions) και «διαρθρωτικά σημεία αναφοράς» (structural benchmarks) η μη επίτευξη των οποίων θα μπορούσε να λειτουργήσει ως αναβλητική αίρεση για την εκταμίευση των συμφωνημένων χρηματοδοτικών πακέτων. Στο τρίτο πρόγραμμα (Αυγ. 2015 – Αυγ. 2018) η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υιοθέτησε διακριτή ορολογία χαρακτηρίζοντάς τα ως «βασικά παραδοτέα» (key deliverables) από τα οποία εξαρτιόταν η εκάστοτε εκταμίευση.⁴⁵

Το υλικό που μελετήσαμε αποτυπώνει επίσης και τον «ρυθμό υλοποίησης» των προγραμμάτων. Κάθε αποστολή της «Τρόικας» εξελισσόταν σε τέσσερις «χρόνους»: (α) την προσπάθεια να ελεγχθεί η πρόοδος του προγράμματος, (β) τη διαδικασία να τροποποιηθούν τα κείμενα που συνόδευσαν την δανειοδοτική σύμβαση, (γ) τον προσδιορισμό των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και προσπαιτούμενων και (δ) τη σύνταξη του πίνακα ελέγχου συμμόρφωσης. Η ολοκλήρωση της διαδικασίας με συμφωνία των εμπλεκόμενων μερών επί των εγγράφων άνοιγε τον δρόμο για να τεθεί το θέμα της εκταμίευσης της επόμενης δόσης του δανείου στο euroworking group⁴⁶ από όπου δινόταν η έγκριση για τη διεξαγωγή της σχετικής συζήτησης στο eurogroup, το οποίο με τη σειρά του ως όργανο του συνόλου των υπουργών οικονομικών της ευρωζώνης, ενέκρινε την εκταμίευση της επόμενης δόσης παρουσία των εκπροσώπων τόσο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής όσο και των υπόλοιπων θεσμών. Το κύριο σώμα του πρωτογενούς υλικού μας απο-

44. Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, ο.π., σ. 20.

45. Στο ίδιο, σ. 141

46. Το eurogroup (ευρωμάδα) αποτελεί την ανεπίσημη σύσκεψη των υπουργών οικονομικών της ευρωζώνης, του αντιπροέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με χαρτοφυλάκιο τα οικονομικά και το ευρώ και του προέδρου της ΕΚΤ. Το eurogroup συνεδριάζει άτυπα μια φορά τον μήνα, πριν από τη σύνοδο των υπουργών οικονομικών της ΕΕ. Θεσμικά η ύπαρξη του ως συμβουλευτικού οργάνου αναγνωρίστηκε το 2008 με την συνθήκη της Λισαβώνας παρά το γεγονός ότι λειτουργούσε από το 1998. Το eurogroup working group (συνηθέστερα γνωστό ως euroworking group) αποτελεί την ομάδα εργασίας που προετοιμάζει τις αποφάσεις, την ύλη και την ατζέντα των συνεδριάσεων του eurogroup. Pisany-Ferry, Sapir & Wolff, ό.π., σ. 23.

τελείται από τα παραπάνω έγγραφα, τα οποία μαζί με τις αποφάσεις του eurogroup (οι οποίες ταυτίζονταν με τα δελτία τύπου που εξέδιδε), καθώς και με μια εκτενή σύνοψη πολιτικής εκδίδονταν (μέχρι και το δεύτερο πρόγραμμα) εκ των υστέρων σε έναν ενιαίο τόμο από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η οποία αναλάμβανε να παρέχει και τους αναγκαίους όρους διαφάνειας στο πρόγραμμα. Οι διαπραγματεύσεις επί του προγράμματος, η ανισομέρεια ως προς τη σημασία και το εύρος των δράσεων και των παραδοτέων και οι εντάσεις μεταξύ των εμπλεκόμενων μερών αποτυπώνονται στα τελικά κείμενα του προγράμματος ενώ παράλληλα η Ευρωπαϊκή Επιτροπή μπορούσε να αποστασιοποιείται διακριτικά από το συμφωνημένο κείμενο στις συνόψεις πολιτικής και συνάμα να απαντάει στις αιτιάσεις για τις θέσεις της σε θέματα που τραβούσαν τα «φώτα της δημοσιότητας» ή αποτελούσαν σημεία τριβής είτε με τους συνεργαζόμενους θεσμούς είτε, προφανώς, με τις ελληνικές αρχές.

1.3 Το πρώτο «μνημόνιο» (Απρ. 2010–Ιαν.2012)

ΤΟ ΜΑΚΡΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΥ ΠΡΩΤΟΥ «ΜΝΗΜΟΝΙΟΥ»

Στις 21 Απριλίου 2010 επισκέφτηκε την Ελλάδα μια μεικτή αντιπροσωπεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της ΕΚΤ και του ΔΝΤ σε συνέχεια του ελληνικού αιτήματος για παροχή διεθνούς οικονομικής βοήθειας.⁴⁷ Η αποστολή, η οποία υπό μίαν έννοια είναι η γενέθλια πράξη της «Τρόικας», ήρθε με σκοπό να προσδιορίσει τις «αιρεσιμότητες» (δηλαδή τους όρους και τις προϋποθέσεις) έναντι των οποίων η Ελλάδα θα λάμβανε δάνεια ύψους 110 δισ. ευρώ, εκ των οποίων τα 80 θα προέρχονταν από τις χώρες της ευρωζώνης και τα οποία θα συγκέντρωνε και θα διαχειριζόταν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενώ τα υπόλοιπα 30 θα προέρχονταν από το ΔΝΤ. Το πρόγραμμα στηρίχθηκε στην παραδοχή ότι ήταν επικτό για τη χώρα να επιτύχει αλλαγή των πρωτογενών αποτελεσμάτων του προϋπολογισμού της, δηλαδή από έλλειμμα ύψους 8,5% σε ετήσιο πρωτογενές πλεόνασμα ύψους ελάχιστα κάτω από 6%.⁴⁸

Η αρχική σύλληψη του πρώτου «μνημονίου» θεωρούσε ότι η διάρκεια του προγράμματος θα ήταν τριετής υποθέτοντας ότι η χώρα θα παρέμενε αποκλεισμένη από τις διεθνείς χρηματαγορές για 18 μήνες τουλάχιστον.⁴⁹ Για τον λόγο αυτό, το πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής, σύμφωνα με τους συντάκτες της πρώτης έκθεσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ήταν εμπροσθοβαρές, αφήνοντας τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που αποσκοπούσαν στην ανάκαμψη της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας, συμπεριλαμβανομένων αλλαγών στην δημόσια διοίκηση, για το δεύτερο μισό του προγράμματος.⁵⁰ Η δημοσιονομική προσαρμογή θα επιτυχανόταν κυρίως μέσα από περικοπές στις δημόσιες δαπάνες και μόνο μερικώς από αυξήσεις στα έσοδα, προκρίνοντας κυρίως αυξήσεις στον ΦΠΑ, καθώς κρίθηκε ότι η αύξηση των άμεσων φόρων θα εμπόδιζε την απαιτούμενη ανάκαμψη της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας.

47. European Commission, *όπ.π.*, 2010 α, σ. 3.

48. Στο ίδιο, σ. 17, 35.

49. Στο ίδιο, σ. 31.

50. Στο ίδιο, σ. 15.

Με αυτό ως δεδομένο ο δημόσιος τομέας τέθηκε, ήδη από το πρώτο εξάμηνο του 2010, στο επίκεντρο μιας τεράστιας προσπάθειας περιστολής των δαπανών του. Στην επιλογή αυτή έπαιξε καταλυτικό ρόλο η διαδεδομένη αντίληψη μερίδας των οικονομικών και πολιτικών ελίτ της χώρας ότι οι μισθοί στον ευρύτερο δημόσιο τομέα υπερέβαιναν κατά την προηγούμενη δεκαετία την αύξηση της παραγωγικότητας της εργασίας καθώς και η εκτίμηση ότι οι υψηλοί μισθοί στον δημόσιο τομέα συμπαρέσυραν τους μισθούς στον ιδιωτικό τομέα με αρνητικές επιπτώσεις για την ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας.⁵¹ Η αρχική έκθεση των εκπροσώπων των διεθνών θεσμών ανέφερε ότι η συνολική δημοσιονομική προσαρμογή που περιλαμβανόταν στο πρόγραμμα ανερχόταν στο 18,5% του ΑΕΠ από το οποίο περίπου το 7% θα προερχόταν από περικοπές δαπανών στον δημόσιο τομέα.⁵² Το ευρύτερο δημόσιο, λοιπόν, έγινε το επίκεντρο μιας άνευ προηγουμένου δημοσιονομικής προσαρμογής, γεγονός που έθετε, σύμφωνα με τους εκπροσώπους της ίδιας της «Τρόικας», σε σύγκρουση τους άμεσους με τους μεσοπρόθεσμους στόχους του προγράμματος αναφορικά με τη δημόσια διοίκηση. Κατά τη διατύπωση του συντάκτη του κειμένου του πρώτου «μνημονίου», το ελληνικό δημόσιο θα έπρεπε να «κολυμπήσει ενάντια στο κύμα»,⁵³ να εκσυγχρονιστεί εν μέσω περικοπών, μειώσεων μισθών και, σε δεύτερο χρόνο, γενικευμένης απουσίας πόρων.

ΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΣΤΟ ΕΠΙΚΕΝΤΡΟ ΤΩΝ ΠΡΩΤΩΝ ΠΕΡΙΚΟΠΩΝ

Οι πρώτες δράσεις⁵⁴ του προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής που στόχευαν κυρίως στον δημόσιο τομέα αφορούσαν περικοπές στα επιδόματα και κατάργηση των δώρων του Πάσχα, των διακοπών και των Χριστουγέννων, τα οποία ισοδυναμούσαν με δύο μισθούς.⁵⁵ Ταυτόχρονα, προβλέπονταν μεγάλες εξοικονομήσεις από την εφαρμογή του μέτρου του περιορισμού των νέων προσλήψεων και δη από την εφαρμογή του κανόνα «ένα προς πέντε», δηλαδή την πρόσληψη ενός υπαλλήλου για κάθε πέντε αποχωρήσεις/συνταξιοδοτήσεις.⁵⁶

Το δημόσιο όμως αντιμετώπισε και μια σειρά από διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις οι οποίες αποσκοπούσαν στη μεσοπρόθεσμη συγκράτηση των δαπανών του και περιλάμβαναν α) την εισαγωγή μεσοπρόθεσμης δημοσιονομικής στρατηγικής η οποία προέβλεπε «οροφές δαπανών» για τους δημόσιους φορείς τόσο του στενού όσο και του ευρύτερου δημόσιου τομέα καθώς και των ασφαλιστικών ταμείων, β) την εισαγωγή αυστηρότερων κανόνων για την σύνταξη των προϋπολογισμών ανά υπουργείο, γ) την ενίσχυση της εξουσίας του υπουργού οικονομικών κατά τη σύνταξη του κρατικού προϋπολογισμού, δ) την ενίσχυση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους και ε) τη δημιουργία μιας φορολογικής αρχής «απαλλαγμένης από εξωτερικές πιέσεις και πολιτικές επιρροές».⁵⁷

51. Στο ίδιο, σ. 7.

52. Στο ίδιο, σ. 18.

53. Στο ίδιο, σ. 17.

54. Για μια αναλυτική περιγραφή των μέτρων που αφορούσαν τους δημόσιους υπάλληλους στο πρώτο μνημόνιο βλ. Γ. Κουζής, Κ. Δημουλάς, Θ. Μητράκος, & Μ. Φιλιποπούλου, *Επιπτώσεις των περιοριστικών πολιτικών στις δημόσιες υπηρεσίες, δημόσιας αγαθά και ανθρώπινο δυναμικό της δημόσιας διοίκησης*, Κοινωνικό Πολύκεντρο, Αθήνα 2013.

55. Στο ίδιο, σ. 21.

56. Στο ίδιο, σ. 58-59.

57. Στο ίδιο, σ. 24.

Σε δεύτερο χρόνο, η συμφωνία περιλάμβανε την εφαρμογή μιας μεταρρύθμισης μεγάλης κλίμακας στην Τοπική Αυτοδιοίκηση –μετέπειτα γνωστή ως «Καλλικράτης»– από την οποία θα πρόκυπτε το μεγαλύτερο μέρος της δημοσιονομικής εξοικονόμησης στο τέλος του προγράμματος. Επιπλέον, επειδή είχε διαπιστωθεί κατακερματισμός στις μισθολογικές κλίμακες μεταξύ διαφορετικών υπηρεσιών, το πρόγραμμα προέβλεπε τη δημιουργία μιας ενοποιημένης μισθολογικής κλίμακας για όλους τους υπαλλήλους του δημοσίου και τη δημιουργία μιας ενιαίας αρχής πληρωμών που θα πραγματοποιούσε όλες τις μισθολογικές δαπάνες στον δημόσιο τομέα.⁵⁸ Ως ορίζοντας υλοποίησης των παραπάνω τέθηκε η πέμπτη αξιολόγηση, δηλαδή προς τα τέλη του τριετούς προγράμματος.⁵⁹ Τέλος, το πρόγραμμα έθετε ως στόχους τον εκσυγχρονισμό του συστήματος δημόσιων προμηθειών και του συστήματος υγείας, η μεταρρύθμιση των οποίων θα μπορούσε σε δεύτερο χρόνο να οδηγήσει σε σημαντικές εξοικονομήσεις πόρων καθώς και σε πρόοδο στο επίπεδο της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας των δημόσιων υπηρεσιών.⁶⁰

Παρόλο που οι παραπάνω αλλαγές είχαν διαρθρωτικό περιεχόμενο, από τις πρώτες εκθέσεις συμμόρφωσης της χώρας τεκμαίρεται ότι οι εκπρόσωποι της «Τρόικας» δεν είχαν σαφή εικόνα για την κατάσταση της δημόσιας διοίκησης. Για τον λόγο αυτό κάθε περεταίρω αλλαγή, πέραν αυτών που περιλαμβάνονταν στην αρχική συμφωνία, προβλεπόταν ότι θα πραγματοποιηθεί μετά τη διεξαγωγή μιας ανεξάρτητης έρευνας πραγματογνωμοσύνης από διεθνή φορέα που θα υποδείκνυε τις αναγκαίες μορφές θεσμικού εξορθολογισμού οι οποίες θα συγκροτούσαν τις αιρεσιμότητες (υποχρεώσεις) αναφορικά με τη δημόσια διοίκηση στα τελευταία χρόνια του «μνημονίου».

Στα αρχικά κείμενα του ΔΝΤ είναι σαφώς διατυπωμένο ότι «... ο δημόσιος τομέας έχει γίνει υπερβολικά μεγάλος και δαπανηρός και, ως εκ τούτου, οφείλει να συρρικνωθεί, να γίνει πιο αποτελεσματικός και περισσότερο ευέλικτος»⁶¹ εντούτοις δεν φαίνεται κανένας από τους διεθνείς θεσμούς να έχει συγκεκριμένη αντίληψη για την κατεύθυνση που έπρεπε να λάβουν οι αλλαγές οι οποίες θα οδηγούσαν στην αύξηση της αποτελεσματικότητας και της επιτελεσματικότητας του δημοσίου. Αντιστοίχως, δεν προκύπτει από το υλικό μας ότι η «Τρόικα» διέθετε ασφαλή γνώση για τις δυνατότητες ή αδυναμίες της δημόσιας διοίκησης να συσσωρεύει και να επεξεργάζεται πληροφορίες ώστε να ενημερώνει για τη λήψη έγκυρων και θεμελιωμένων σε πραγματολογικά δεδομένα αποφάσεων δημόσιας πολιτικής. Τέλος, ήταν προφανές, αν και ανομολόγητο, πως το προσωπικό της δημόσιας διοίκησης αναπόφευκτα επηρεάστηκε άμεσα από το μέγεθος των περικοπών και τη στασιμότητα στις προσλήψεις αλλά και έμμεσα από την αύξηση των ορίων συνταξιοδότησης, την κατάργηση των σχετικών ειδικών καθεστώτων και τη συνεπαγόμενη γήρανση του πληθυσμού που επέφεραν τα συγκεκριμένα μέτρα.⁶²

Χαρακτηριστικό στοιχείο των πρώτων παρεμβάσεων στη δημόσια διοίκηση ήταν ότι στόχευαν πρωτίστως στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, δηλαδή, στους Δημόσιους Οργανισμούς και στις Δημόσιες Επιχειρήσεις παρά στο «στενό» δημόσιο, δηλαδή, στα υπουργεία.

Οι ΔΕΚΟ αντιμετωπίζονταν κατά βάση ως πηγή δημοσιονομικού ρίσκου και οι συντάκτες των δύο πρώτων εκθέσεων πεπραγμένων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής δεσμεύτηκαν να διερευνήσουν ποιες εξ αυτών χρειαζόταν να ιδιωτικοποιηθούν και ποιες μπορούσαν να εκσυγχρονιστούν με στόχο τον περιορισμό του κινδύνου για τα δημόσια οικονομικά από αστοχίες που θα μπορούσαν να μετακυλιστούν στο κεντρικό κράτος. Ιδιαίτερη μνεία έγινε μόνο στους σιδηρόδρομους και δευτερευόντως στην ενέργεια⁶³ ως τομείς στους οποίους η «μεταρρυθμιστική προσπάθεια» ήταν απαραίτητη δεδομένου του μικρού βαθμού εναρμόνισης της χώρας με τις σχετικές ευρωπαϊκές Οδηγίες⁶⁴ αλλά και των μεγάλων μισθολογικών αποκλίσεων που παρατηρήθηκαν σε σχέση με το υπόλοιπο δημόσιο. Σύντομα όμως λήφθηκε μέριμνα για την επιβολή περιορισμών ύψους 50 εκ. ευρώ στις ετήσιες δημόσιες ενισχύσεις και άλλων Οργανισμών και για τον περιορισμό της έκδοσης κρατικών εγγυήσεων για τον δανεισμό τους.⁶⁵ Ενδιαφέρον, τέλος, παρουσιάζει το γεγονός ότι η μόνη αναφορά σε συγκεκριμένους ποσοτικούς στόχους ιδιωτικοποιήσεων ήταν η επίτευξη εσόδων 3 δισ. σε βάθος τριετίας⁶⁶ με πρωτοβουλία μάλιστα της ίδιας της ελληνικής κυβέρνησης.

Η ΑΠΟΤΥΧΙΑ ΚΑΙ Η ΣΥΝΑΚΟΛΟΥΘΗ ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΗ ΤΟΥ ΠΡΩΤΟΥ «ΜΝΗΜΟΝΙΟΥ»

Πολύ γρήγορα έγινε σαφές ότι ο μακροοικονομικός σχεδιασμός του προγράμματος ήταν ανεδαφικός και τα αποτελέσματα από την εφαρμογή του ήταν κάθε άλλο παρά τα αναμενόμενα. Ήδη από την έκθεση της πρώτης αξιολόγησης, τον Αύγουστο του 2010, καταγράφεται η παράδοση εικόνα της οικονομίας να αντιμετωπίζει πληθωριστικές πιέσεις την ίδια στιγμή που σημειώνεται σημαντική συρρίκνωση της εσωτερικής ζήτησης.⁶⁷ Επί της ουσίας, αυτό που αποτύπωναν οι δύο πρώτες εκθέσεις των αξιολογήσεων ήταν το «σοκ» που προκλήθηκε στην οικονομία από την κατάρρευση της εσωτερικής αγοράς. Έτσι, τα ίδια τα προγράμματα αποτελούσαν τον ιμάντα μεταβίβασης της κρίσης δημοσίου χρέους προς την πραγματική οικονομία, τα νοικοκυριά, τις τράπεζες⁶⁸ και τελικά, κλείνοντας τον κύκλο της ύφεσης, προς τα φορολογικά έσοδα.

Σύντομα η αισιοδοξία για την εφαρμογή και τα αποτελέσματα του πρώτου προγράμματος αίρεται. Από το φθινόπωρο του 2010 ήταν σαφές από τις εκθέσεις των διεθνών οργανισμών ότι οι στόχοι για τη συρρίκνωση του πρωτογενούς ελλείμματος δεν θα επιτευχθούν, ενώ οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις (που θα εξασφάλιζαν τις μελλοντικές εξοικονομήσεις) προχωρούσαν είτε με πολύ πιο αργούς ρυθμούς από ό,τι προσδοκούσαν οι εκπρόσωποι των διεθνών θεσμών, είτε καθόλου. Σε αυτό το περιβάλλον

63. Στο ίδιο, σ. 75.

64. M. Lampropoulou, & S. Ladi, *The role and performance of independent regulatory agencies in post-crisis Greece*, GreeSE papers, τ. 145, London School of Economics and Political Science, Λονδίνο 2020.

65. European Commission, *The economic adjustment programme for Greece. First review: summer 2010*, Occasional Papers 68 (2010 b), Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Βρυξέλλες, σ. 77

66. European Commission, *όπ.π.*, 2010 a, σ. 62.

67. European Commission, *όπ.π.*, 2010 b, σ. 6.

68. Ενδεικτικό του ετεροχρονισμένου τρόπου με τον οποίο η ύφεση επηρέαζε τομείς της οικονομίας ήταν ότι τη στιγμή εκδήλωσης της κρίσης δημοσίου χρέους, το τραπεζικό σύστημα επηρεάζεται ελάχιστα από την σοβούσα οικονομική κρίση, σημειώνοντας οριακή μόνο αύξηση των μη-εξυπηρετούμενων δανείων. Επιπλέον στην έκθεση του καλοκαιριού του 2010, η οποία αποτυπώνει τα αποτελέσματα των stress test των έξι μεγαλύτερων εκείνη την εποχή ελληνικών τραπεζών διαπιστώνεται ότι μόνο η Αγροτική Τράπεζα έχει άμεση ανάγκη κεφαλαιακής ενίσχυσης. European Commission, *όπ.π.*, 2010 b, σ. 6.

58. Στο ίδιο, σ. 25.

59. Στο ίδιο, σ. 75.

60. Στο ίδιο, σ. 53.

61. Στο ίδιο, σ. 47.

62. Στο ίδιο, σ. 68-69.

αδυναμίας ανάκαμψης της οικονομίας, τα κείμενα των προγραμμάτων δεν έκαναν τίποτα άλλο παρά να αιτούνται την επέκταση των ίδιων πολιτικών οι οποίες φαινόταν ότι καθηλώνουν την οικονομία. Η συρρίκνωση του ΑΕΠ επιδείνωνε αυτομάτως και τον λόγο δημόσιου χρέους προς ΑΕΠ με αποτέλεσμα να απαιτείται ακόμα μεγαλύτερη δημοσιονομική προσπάθεια για να επιτευχθούν οι στόχοι των πρωτογενών πλεονασμάτων που είχαν τεθεί για το 2013.

Με δεδομένο το ύψος των περικοπών σε μισθούς και συντάξεις (που είχαν ήδη συντελεστεί), οι πηγές της «προσαρμογής» άρχισαν να διαφοροποιούνται. Τον Ιούνιο του 2010 η ελληνική κυβέρνηση εξήγγειλε ένα «φιλόδοξο» πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων στο οποίο συμπεριέλαβε τους κρατικούς σιδηρόδρομους, οδικές υποδομές, αεροδρόμια, λιμάνια, τον ΟΠΑΠ καθώς και λοιπές μορφές ακίνητης περιουσίας χωρίς οι διεθνείς θεσμοί να έχουν σαφή εικόνα για το χρονοδιάγραμμα αυτών των παρεμβάσεων. Την ίδια περίοδο οι ΔΕΚΟ, κυρίως στον κλάδο των μεταφορών, όπως ο ΗΣΑΠ, ο ΟΑΣΑ, ο ΕΘΕΛ κ.ο.κ., αναγνωρίστηκαν ως πηγές δημοσιονομικής ανισορροπίας και «κρυφών» επιβαρύνσεων στον κρατικό προϋπολογισμό και σε αυτό το πλαίσιο τέθηκε ο στόχος του εξορθολογισμού της διοίκησης και της λειτουργίας τους.⁶⁹

Από τη δεύτερη έκθεση μεταμνημονιακής εποπτείας, το φθινόπωρο του 2010, ο στόχος των ιδιωτικοποιήσεων αυξήθηκε στα 7 δισ. ευρώ, έναντι των αρχικά 3 δισ. Επίσης, το πρόγραμμα έθετε πλέον ως κεντρικό του ζητούμενο την κατάργηση φορέων του δημοσίου, όπου η αύξηση των χρεώσεων για τις υπηρεσίες που προσέφεραν δεν ήταν εφικτή,⁷⁰ (π.χ. με την εισαγωγή ελάχιστης χρέωσης για την εισαγωγή σε δημόσιο νοσοκομείο,⁷¹ την αύξηση των χρεώσεων κατά 30% σε όλες τις δημόσιες αστικές συγκοινωνίες⁷² κ.ά.).

Επιπρόσθετα, από τη δεύτερη έκθεση αξιολόγησης του πρώτου προγράμματος (φθινόπωρο 2010) το ενδιαφέρον των αποστολών των διεθνών οργανισμών εστιάστηκε στις περικοπές μέσω της κατάργησης Δημόσιων Οργανισμών. Ταυτόχρονα, αναζητήθηκαν νέοι τομείς από όπου θα μπορούσαν να προκύψουν εξοικονομήσεις για τα δημόσια ταμεία. Για παράδειγμα, στη δεύτερη αξιολόγηση έγινε για πρώτη φορά αναφορά στην αναγκαιότητα υλοποίησης μεταρρυθμίσεων στην εκπαίδευση, η οποία συμπεριλήφθηκε στη λίστα των πεδίων όπου θα μπορούσαν να εντοπιστούν μορφές κατασπατάλησης πόρων και δυνητικών εξοικονομήσεων.

Ταυτόχρονα, για τον περιορισμό των δαπανών των Δημόσιων Οργανισμών, η «Τρόικα» εισηγήθηκε την εφαρμογή ορίου στις προσλήψεις για όλους τους φορείς του δημοσίου, συμπεριλαμβανομένων των εισηγμένων στο χρηματιστήριο ΔΕΚΟ, τον προσδιορισμό ανώτατων ορίων στις μισθολογικές αποδοχές των εργαζομένων πριν την αποτύπωση των νέων μισθολογικών κλιμακίων του ενιαίου μισθολογίου, –το οποίο, βάσει του πλάνου, θα εφαρμοζόταν υπό προϋποθέσεις μελλοντικά– και στους εποπτευόμενους φορείς του δημοσίου.⁷³ Ωστόσο, αυτά τα όρια αποτέλεσαν μεσομακροπρόθεσμα μεγαλύτερη πηγή ανορ-

θολογισμού από τον οποίο υπαρκτό κατακερματισμό, εξαιτίας της απουσίας μιας νέας τροποποιημένης μισθολογικής κλίμακας, καθώς τα μισθολογικά όρια αποδοχών καθήλωσαν πλήθος εργαζομένων στις ΔΕΚΟ, ανεξαρτήτως θέσης, τυπικών προσόντων ή προϋπηρεσίας, στα ανώτατα επιτρεπτά επίπεδα, μεταφέροντας τις μισθολογικές αποκλίσεις αποκλειστικά στις διαφορές μεταξύ παλαιών και νέων εργαζομένων, μόνιμων και συμβασιούχων.

ΕΝΑ ΝΕΟ ΘΡΟΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΔΙΑΜΟΡΦΩΝΕΤΑΙ

Από το 2011, αυτό που μεταβάλλει το ύψος και τον κατεπείγοντα χαρακτήρα των παρεμβάσεων των διεθνών θεσμών στη χώρα ήταν η αίσθηση του κινδύνου για μετάδοση της κρίσης δημοσίου χρέους σε άλλες χώρες της ευρωζώνης.⁷⁴ Ο «ηθικός» και χρηματοοικονομικός κίνδυνος που παρουσίαζε η Ελλάδα μεταμόρφωσε την εντολή υπό την οποία λειτουργούσαν οι διεθνείς θεσμοί και κατέστησε την επιτυχία του προγράμματος, που όλο και απομακρυνόταν, επιβεβλημένη.⁷⁵

Παράλληλα, η μακροοικονομική αποτυχία του προγράμματος διαρκώς διεύρυνε την περίμετρο των όψεων της δημόσιας διοίκησης που περιλαμβάνονταν στα υπό «μεταρρύθμιση» πεδία. Έτσι, το κείμενο της τέταρτης αξιολόγησης ανέφερε ότι η δημοσιονομική προσαρμογή έπρεπε πλέον να «αγγίξει όλα τα πεδία της κυβερνητικής δραστηριότητας».⁷⁶ Ο κανόνας 1 προς 5, που αρχικά θα ίσχυε έως το 2013, επεκτάθηκε μέχρι και το 2015 στοχεύοντας σε περαιτέρω συρρίκνωση της δημόσιας απασχόλησης κατά 20% τουλάχιστον, χωρίς να συνυπολογίζεται ο περιορισμός της δημόσιας απασχόλησης που θα επερχόταν ως συνέπεια του προγράμματος ιδιωτικοποιήσεων. Η τέταρτη έκθεση αξιολόγησης παρουσίασε ως μικρές επιτυχίες του προγράμματος το κλείσιμο 77 φορέων του ευρύτερου δημοσίου, χωρίς αναφορά ή αξιολόγηση της σκοπιμότητας, της οικονομικής αποστολής ή της κοινωνικής χρησιμότητας των εν λόγω φορέων.⁷⁷ Ταυτόχρονα, η έκθεση έθετε ως στόχο το κλείσιμο άλλων 40 εποπτευόμενων φορέων υπουργείων, τη συγχώνευση 25 και τη συρρίκνωση άλλων 10 μεγάλων οργανισμών, συμπεριλαμβανομένων εταιρειών διαχείρισης ακινήτων, κατασκευαστικών εταιρειών του ευρύτερου δημοσίου αλλά και της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης.⁷⁸

74. European Commission, *The economic adjustment programme for Greece. Third review: winter 2011*, Occasional Papers 77 (2011 a), Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Βρυξέλλες, σ. 1.

75. Το ελληνικό «πρόγραμμα» διεξαγόταν πλέον υπό τη σκιά μιας πανευρωπαϊκής δημόσιας συζήτησης επί της οποίας τοποθετούνταν οι τριμηνιαίες εκθέσεις των διεθνών θεσμών για την αναγκαιότητα «κουρέματος» του δημοσίου χρέους, απορρίπτοντας όμως το σενάριο εξαιτίας των αρνητικών συνεπειών που θα είχε ένα τέτοιο πρόγραμμα στο ελληνικό τραπεζικό τομέα που κατείχε μεγάλο μερίδιο του δημοσίου χρέους, καθώς το «κούρεμα» των δανείων του ίδιου του προγράμματος δεν τέθηκε καν υπό συζήτηση. Η τέταρτη αξιολόγηση του πρώτου ελληνικού προγράμματος υπολόγιζε ότι ένα «κούρεμα» ύψους 40% επί της ονομαστικής αξίας των ελληνικών χρεογράφων θα οδηγούσε τις ελληνικές τράπεζες σε κεφαλαιακές ανάγκες ύψους 10 έως 16,5 εκ. ευρώ και με αυτό το σκεπτικό απέρριπτε το ενδεχόμενο «κουρέματος». Ο κυριότερος φόβος όμως ήταν ο κίνδυνος συνολικής κατάρρευσης του αξιόχρεου των υπόλοιπων ευρωπαϊκών οικονομιών που αντιμετώπιζαν ανάλογες δυσκολίες και άρα οι διεθνείς θεσμοί σημείωναν στις επίσημες εκθέσεις τους ότι μια τέτοια κίνηση θα οδηγούσε σε επιδείνωση της πιστοληπτικής θέσης και άλλων χωρών της Ευρωζώνης. Βλ. European Commission, *The economic adjustment programme for Greece. Fourth review*, Occasional Papers 82 (2011 b), Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Βρυξέλλες, σ. 7.

76. Στο ίδιο, σ. 2.

77. Για παράδειγμα σε αυτό το κύμα περιλαμβάνονταν φορείς όπως το ΕΚΕΒΙ, μοναδικός δημόσιος οργανισμός προώθησης του βιβλίου.

78. European Commission, *όπ.π.*, (2011 b), σ. 25.

69. Στο ίδιο, σ. 47.

70. Στο ίδιο, σ. 17-18.

71. Στο ίδιο, σ. 77.

72. European Commission, *The economic adjustment programme for Greece. Second review: autumn 2010*, Occasional Papers 72 (2010 c), Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Βρυξέλλες, σ. 98.

73. Στο ίδιο, σ. 73.

Το πρόγραμμα ενσωμάτωσε στην οπτική και τη στοχοθεσία του όψεις της δημόσιας απασχόλησης που δεν άγγιζε στην αρχική του σύλληψη. Έτσι, το καλοκαίρι του 2011 καταγράφηκε το κλείσιμο περισσότερων από 2.000 μικρών σχολείων και στους στόχους του προγράμματος περιλήφθηκε η κατά 30% μείωση των δημόσιων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης.⁷⁹ Τα αντίστοιχα αποτελέσματα από τον «Καλλικράτη», αν και χωρίς τα αναμενόμενα δημοσιονομικά αποτελέσματα, οδήγησαν στη συρρίκνωση των νομικών οντοτήτων υπό τους ΟΤΑ κατά 4.500 φορείς.⁸⁰

Αιχμή του δόρατος στον δημόσιο λόγο των εκπροσώπων των θεσμών και έκφραση της φιλοδοξίας του προγράμματος πλέον ήταν η συρρίκνωση του ελληνικού δημοσίου μέσω του προγράμματος των ιδιωτικοποιήσεων. Από τις αρχές του 2011 το πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων, το οποίο μέχρι εκείνη τη στιγμή δεν είχε συνεισφέρει ούτε ευρώ στη δημοσιονομική προσαρμογή, τροποποιήθηκε θέτοντας τον ακόμα πιο ανεδαφικό στόχο των 50 δισ. ευρώ εντός μιας τετραετίας.⁸¹ Το γεγονός αυτό υποτίθεται ότι εξυπηρετούσε πολλαπλούς σκοπούς, όπως η δημιουργία δημοσιονομικών «μαξιλαριών», η ενίσχυση των άμεσων ξένων επενδύσεων, η βελτίωση των προσφερόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες κ.ά. Το εγχείρημα ήταν, ωστόσο, τόσο φιλόδοξο που για την υλοποίησή του οι θεσμοί εισηγήθηκαν στην ελληνική κυβέρνηση την ιδέα της δημιουργίας ενός εξειδικευμένου φορέα με αποκλειστική αρμοδιότητα την υλοποίηση του προγράμματος ιδιωτικοποιήσεων κατά τα πρότυπα του γερμανικού ταμείου Τρόικαρντ.⁸² Ο νέος φορέας, γνωστός ως Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου (ΤΑΙΠΕΔ) προβλεπόταν ότι θα διοικείται με ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια, τα μέλη του Δ.Σ. του θα λαμβάνουν αυξημένες απολαβές, τα περιουσιακά στοιχεία του νέου φορέα θα μεταφερθούν «ανεπιστρεπτή»⁸³ από τα υπουργεία και ο φορέας δεν θα δεσμεύεται από τους περιορισμούς του δημόσιου τομέα ως προς την προκήρυξη διαγωνισμών για την εξεύρεση εξειδικευμένων χρηματοοικονομικών, νομικών και λογιστικών συμβούλων για κάθε μια από τις ιδιωτικοποιήσεις που θα προωθεί.⁸⁴

Το παράδειγμα του ΤΑΙΠΕΔ υποδείκνυε και μια άλλη τάση ως προς την αντιμετώπιση της δημόσιας διοίκησης από την μακροχρόνια παρουσία της «Τρόικας» στο ελληνικό πολιτικό σύστημα. Μια από τις γενικά παραδεκτές απόψεις της βιβλιογραφίας αναφορικά με τη δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα είναι ότι κάθε κυβέρνηση, για να εφαρμόσει την πολιτική της, δημιουργεί ad hoc θεσμούς, με διαδικασίες που κατακερματίζουν τους γενικούς κανόνες στα ζητήματα των προσλήψεων, των μισθολογικών απολαβών, των προνομι-

ων των δημοσίων υπαλλήλων κ.ο.κ.⁸⁵ και με τον τρόπο αυτό οι δημοκρατικά εκλεγμένες κυβερνήσεις τείνουν να τραυματίζουν το δημοκρατικό περιεχόμενο και την αξιοπιστία της δημόσιας διοίκησης.

Μολονότι οι επιστημονικές αυτές αντιλήψεις ταυτίζονται με το σκεπτικό του πρώτου προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής, ήδη το κείμενο του πρώτου «μνημονίου» λάμβανε ειδικές πρόνοιες για μεμονωμένους θεσμούς που έκρινε ότι ήταν απαραίτητοι για την επιτυχία του προγράμματος, όπως το Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΤΧΣ). Έτσι, προέκυψε η δημιουργία «ειδικών» σωμάτων ή η ενίσχυση οργανισμών που κλήθηκαν να έχουν αυξημένες αρμοδιότητες ως προς τις δημόσιες πολιτικές που ενδιέφεραν την «Τρόικα». Το αρχικό κείμενο του «μνημονίου» περιλάμβανε μέριμνες για την ενίσχυση της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας (ΡΑΕ) και της Επιτροπής Ανταγωνισμού (ΕΑ),⁸⁶ ενώ απαίτησε από τις ελληνικές κυβερνήσεις οι αναγκαίες προσλήψεις σε αυτούς τους θεσμούς να προτεραιοποιηθούν εντός του κανόνα 1 προς 5.⁸⁷ Υπό μια έννοια, λοιπόν, ο κατεπείγων χαρακτήρας του «μνημονίου» υποχρέωνε τους εκπροσώπους των θεσμών να εισηγηθούν πολιτικές η πρακτική εφαρμογή των οποίων ακολουθούσε την πεπατημένα όλων των μεταπολιτευτικών κυβερνήσεων, δηλαδή την υιοθέτηση κατ' εξαίρεση διαδικασιών από τον γενικό κανόνα της δημόσιας διοίκησης.

Η ΤΕΛΙΚΗ ΑΠΟΤΥΧΙΑ ΤΟΥ ΠΡΩΤΟΥ «ΜΝΗΜΟΝΙΟΥ»

Η στασιμότητα των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων αντανακλάται και στις ιδιαίτερες συνθήκες των μεταρρυθμίσεων για τη δημόσια διοίκηση. Στο κείμενο της τρίτης αξιολόγησης, η οποία διενεργήθηκε τον χειμώνα του 2011, αναφέρεται πως η βασική τομή στον τρόπο λειτουργίας του κράτους, η δημιουργία του ενιαίου μισθολογίου, δεν είχε ολοκληρωθεί.⁸⁸ Αντίστοιχα, οι εκπρόσωποι των θεσμών με έκκληση παρατηρούσαν ότι ένα χρόνο μετά δεν υπήρχε μια ολοκληρωμένη λίστα με όλους τους μισθωτούς του δημόσιου τομέα.⁸⁹ Βέβαια, η ίδια στασιμότητα χαρακτήριζε και τους διεθνείς θεσμούς. Στην τελευταία έκθεση του πρώτου προγράμματος φαίνεται ότι η «Τρόικα» δεν είχε προκηρύξει τον διαγωνισμό για την τεχνική έκθεση που θα την ενημέρωνε για τις ελλείψεις της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Αν τα αρνητικά στερεότυπα αναφορικά με την αναποτελεσματικότητα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης είχαν βάση, τότε και οι ίδιοι οι διεθνείς θεσμοί σταδιακά «εξελληνίζονταν».

Στο υπό σχεδιασμό τοπίο η ελληνική δημοσιοϋπαλληλία προβλεπόταν ότι θα συμπιεστεί περαιτέρω από τα επερχόμενα νέα μέτρα. Με την τροποποίηση της δημοσιονομικής προσαρμογής, στην τελευταία έκθεση αξιολόγησης του πρώτου προγράμματος, προβλεπόταν αύξηση του εβδομαδιαίου χρόνου απασχόλησης των δημοσίων υπαλλήλων από τις 37,5 ώρες στις 40 και προσωρινή (για το 2011) μετατροπή του κανόνα 1 προς 5 σε 1 προς 10. Ταυτόχρονα η έκθεση έθεσε ως προαπαιτούμενο την κατάργηση των έμμισθων

79. Στο ίδιο, σ. 42.

80. Στο ίδιο, σ. 86.

81. European Commission, *όπ.π.*, 2011 α, σ. 2.

82. Χ. Χατζηιωσήφ, *Η ευρωπαϊκή ενοποίηση, η Γερμανία και η επιστροφή των εθνικισμών*, Βιβλιόραμα, Αθήνα 2017.

83. European Commission, *όπ.π.*, 2011 β, σ. 95-96.

84. Η στρατηγική αυτή ενισχυόταν πλέον και από την αντίληψη ότι ο τουρισμός θα μπορούσε να αποτελέσει βασική πηγή ανάκαμψης του καταβαρθρωμένου ΑΕΠ της χώρας, εγκαταλείποντας έτσι τις αρχικές διακηρύξεις για τη δημιουργία ενός νέου μοντέλου ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας, μέσα από εξειδικευμένες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στον κλάδο αλλά και μέσα από την παροχή δημόσιας ακίνητης περιουσίας, όπως μαρίνες, λιμάνια, ξενοδοχειακές υποδομές κ.ά., ώστε να επιταχυνθεί η ανάκαμψη της επενδυτικής δραστηριότητας στη χώρα. Αρχικά, το ΤΑΙΠΕΔ προοριζόταν να αποτελέσει βασικό όχημα για την ανάκαμψη της επενδυτικής δραστηριότητας στους κλάδους στους οποίους η χώρα είχε αισθητή παρουσία στον διεθνή καταμερισμό εργασίας πριν την εκδήλωση της χρηματοπιστωτικής κρίσης. European Commission, *όπ.π.*, 2011 β, σ. 99.

85. Π.χ. Σωτηρόπουλος, *Η κορυφή του πελατειακού κράτους ...*, όπ.π.

86. European Commission, *όπ.π.*, 2010 α, σ. 53-54.

87. Στο ίδιο, σ. 29, 52.

88. European Commission, *όπ.π.*, 2011 α, σ. 43.

89. Στο ίδιο, σ. 68.

επιτροπών εντός των υπουργείων, το πάγωμα των μισθολογικών ωριμάνσεων και τη δημιουργία ενός εφεδρικού καθεστώτος πλεονάζοντος προσωπικού που θα αμειβόταν επ' αόριστο με το 60% του κανονικού μισθού.⁹⁰

Ενάμιση χρόνο μετά την έναρξη του «ελληνικού προγράμματος» η πολιτική συναίνεση που αυτό απαιτούσε είχε εξανεμιστεί. Την άνοιξη του 2011 έχει πλέον εκδηλωθεί ένα μαζικό κίνημα διαμαρτυρίας ενάντια στο ελληνικό πρόγραμμα⁹¹ και οι δημοσκοπήσεις από τις αρχές του 2012 αποτύπωναν την εικόνα ενός πλήρως κατακερματισμένου πολιτικού σκηνικού που έθετε τέλος στο πολιτικό τοπίο της μεταπολίτευσης.⁹² Η ρευστοποίηση του ελληνικού πολιτικού συστήματος λάμβανε χώρα ταυτόχρονα με τη διαπίστωση για την αποτυχία του προγράμματος εκ μέρους των εκπροσώπων της «Τρόικας», καθώς η Ελλάδα δεν επρόκειτο να «επιστρέψει» στις αγορές το 2012, όπως ήταν η αρχική πρόβλεψη,⁹³ ανοίγοντας έτσι τη συζήτηση για τις μορφές και τους τρόπους κάλυψης των χρηματοδοτικών αναγκών της ελληνικής οικονομίας για την περίοδο 2013-2015, την οποία δεν κάλυπτε το υφιστάμενο πρόγραμμα.

Η συναίνεση στο πρόγραμμα δεν αποτελούσε πλέον μέρος των λογικών προσπατούμενων ενός τόσο δυσβάσταχτου προγράμματος. Αυτό προκύπτει και από τις πολιτικές εξελίξεις που οδήγησαν τελικά στην πτώση της κυβέρνησης Παπανδρέου μετά την ανακοίνωση της πρόθεσης για διεξαγωγή δημοψηφίσματος προς επικύρωση του δεύτερου, αναπόφευκτου, προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής, στις 31 Οκτωβρίου του 2011.

1.4 Το δεύτερο «μνημόνιο» (Ιαν. 2012 - Ιουν. 2015)

ΤΟ ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΥ ΔΕΥΤΕΡΟΥ «ΜΝΗΜΟΝΙΟΥ»

Οι συζητήσεις για το δεύτερο πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής και οι αντιδράσεις για την απόφαση του τότε πρωθυπουργού Γιώργου Παπανδρέου να διεξαγάγει δημοψήφισμα για την επικύρωσή του, οδηγούν στην παραίτησή του υπέρ μιας κυβέρνησης «εθνικής συνεργασίας». Οι συζητήσεις μεταξύ της Νέας Δημοκρατίας, του ΠΑΣΟΚ και του ΛΑΟΣ διαρκούν τέσσερις μέρες και το αποτέλεσμα αυτών είναι η συγκρότηση της κυβέρνησης του Λουκά Παπαδήμου⁹⁴ στις 11 Νοεμβρίου του 2011.⁹⁵

90. European Commission, *όπ.π.*, 2011 b, σ. 140.

91. Ν. Σερντεδάκης, «Η διαμαρτυρία στην Ελλάδα της κρίσης 2009-2014», στο Σερντεδάκης, Νίκος & Τομπάζος, Σταύρος, *Όψεις της ελληνικής κρίσης: Συγκρουσιακός κύκλος διαμαρτυρίας και θεσμικές εκβάσεις*, Gutenberg, Αθήνα 2018, σ. 285-326.

92. *Public Issue*, *Πολιτικό βαρόμετρο 100, 1^ο έκτακτο κύμα*, Β' 15^η ημέρα Φεβρουαρίου 2012, <https://www.publicissue.gr/wp-content/uploads/2012/03/varometro-feb-2012-1o-ektakto-kyma.pdf>, τελευταία πρόσβαση στις: 09/10/2021.

93. European Commission, *όπ.π.*, 2011 b, σ. 14.

94. Ο Λ. Παπαδήμος διατέλεσε διοικητής της Τράπεζας της Ελλάδας και κατά τη διάρκεια της θητείας του έγινε η σύνδεση της χώρας με την τότε Οικονομική και Νομισματική Ένωση στη συνέχεια διατέλεσε αντιπρόεδρος της εκτελεστικής επιτροπής της ΕΚΤ, γεγονός που, σύμφωνα με τα μέσα ενημέρωσης της εποχής, τον καθιστούσε πρόσωπο εμπιστοσύνης για τη διοικητική και οικονομική ελίτ των ευρωπαϊκών θεσμών.

95. Η νέα κυβέρνηση κλήθηκε να διαχειριστεί όχι μόνο τους όρους ενός νέου προγράμματος που θα συνοδευόταν από νέες μεταρρυθμίσεις και προβλέψεις για δράσεις που θα οδηγούσαν σε δημοσιονομική προσαρμογή, αλλά και (με δεδομένη την αποτυχία του πρώτου προγράμματος) τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στο ελληνικό πρόγραμμα διάσωσης, δηλαδή την αναδιάρθρωση του δημόσιου χρέους με «κούρεμα» των ομολόγων που διατηρούσε ο ιδιωτικός τομέας. Οι εκθέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής γράφουν ελάχιστα για το κεντρικό γεγονός της συμμετοχής του

Η έναρξη των συζητήσεων που οδήγησαν στο δεύτερο πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής έγινε με κοινή αποστολή των εκπροσώπων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της ΕΚΤ και του ΔΝΤ από τις 17 Ιανουαρίου μέχρι τις 9 Φεβρουαρίου 2012. Σύμφωνα με την έκθεση παρουσίασης του προγράμματος, η Ελλάδα σημείωσε σημαντική μείωση του ελλείμματος της γενικής κυβέρνησης από το -15,75% του ΑΕΠ στο -9,75%, ωστόσο παρέμενε μακριά από τους στόχους της παραγωγής πρωτογενών πλεονασμάτων οποιουδήποτε ύψους, πόσο μάλλον του σχεδόν 6% που είχε συμφωνηθεί στο πρώτο πρόγραμμα. Παρά ταύτα, η αποτυχία του πρώτου προγράμματος αποδόθηκε στην πολιτική αστάθεια, την «κοινωνική αναταραχή», τις αδυναμίες του διοικητικού μηχανισμού και σε «μια ύφεση πολύ βαθύτερη από ό,τι είχε προηγουμένως προβλεφθεί».⁹⁶ Για αυτό και σημειωνόταν ότι η επιτυχής ολοκλήρωση του προγράμματος «θα έπρεπε να υπερβεί τις γραφειοκρατικές καθυστερήσεις, την αντίσταση λόμπι και ομάδων ειδικών συμφερόντων και το σπάσιμο παλαιών ταμπού στην άσκηση δημόσιας πολιτικής».⁹⁷

Η νέα διεθνής βοήθεια προσέγγιζε για τους ευρωπαϊκούς θεσμούς τα 130 δισ. ευρώ, πέραν των 14,7 δισ. που δεν είχαν εκταμιευθεί από το προηγούμενο πρόγραμμα, ενώ για το ΔΝΤ τα 28 δισ.⁹⁸ Η διαφορά μεταξύ πρώτου και δεύτερου προγράμματος ουσιαστικά ήταν θεσμική διότι το χρηματοδοτικό όχημα του δεύτερου προγράμματος ήταν το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (EFSF) ενώ στο πρώτο τα δάνεια αποτελούσαν διμερείς συμβάσεις. Αντιστοίχως, η μορφή του δανεισμού από το ΔΝΤ τροποποιήθηκε από το καθεστώς του stand-by-agreement σε αυτό του extended fund facility που, βάσει του καταστατικού του οργανισμού, επέτρεπε την παροχή δανείων με μεγαλύτερη διάρκεια αποπληρωμής.⁹⁹

Η έξοδος από την ύφεση ήταν πλέον το βασικό ζήτημα τόσο για την ελληνική κυβέρνηση όσο και για τους εκπροσώπους της «Τρόικας» καθώς η επιτυχία του προγράμματος, εξαρτιόταν από την πολιτική αντίληψη για την επιτυχή μείωση του λόγου χρέους προς ΑΕΠ ο οποίος επηρεαζόταν δραματικά από τη συνεχιζόμενη συρρίκνωση της οικονομικής δραστηριότητας.¹⁰⁰ Καθώς όμως η έμφαση στην αποκατάσταση των θετικών ρυθμών ανάπτυξης αναμενόταν να επιτευχθεί σε ένα περιβάλλον δημοσιονομικής συστολής,

ιδιωτικού τομέα στο εγχείρημα της αναδιάρθρωσης του δημόσιου χρέους. Στις εκθέσεις του πρώτου προγράμματος ο αναγνώστης συναντάει σποραδικά μόνο χωρία όπου αναφέρεται ότι το εγχείρημα κρίνεται ως εξαιρετικά επισφαλές για το μέλλον της ευρωζώνης. Αργότερα, όμως, μετά την κρίση που οδήγησε στην πτώση της κυβέρνησης Παπανδρέου, ο αναγνώστης «τηλεμεταφέρεται» σε ένα νέο περιβάλλον όπου η ίδια ακριβώς πρόταση παρουσιάζεται ως αναγκαία και επιβεβλημένη, ειδικά μετά τις αποφάσεις του Eurogroup στις 21 Ιουλίου και 26-27 Οκτωβρίου 2011. Η σχετική ανακοίνωση της 21ης Φεβρουαρίου 2012 ανέφερε ότι «το Eurogroup αποβλέπει στην υψηλή συμμετοχή των ιδιωτών πιστωτών στη διαδικασία ανταλλαγής χρέους, η οποία θα μπορούσε να συνεισφέρει σημαντικά στη βιωσιμότητα του ελληνικού χρέους». Στόχος του P.S.I. ήταν η ονομαστική απομείωση του ελληνικού χρέους μέσα από την επαναγορά ύψους 53,3% επί του σκέλους που κατείχαν οι ιδιώτες. Η διαδικασία ήταν επιτυχής καθώς οι ιδιώτες που αποδέχτηκαν τους όρους του κατείχαν αθροιστικά το 85,8% του ιδιωτικού χρέους. Τα προβλήματα ξεκινούσαν όμως από την επίπλωση αντίληψη για το σε τι συνίσταται το ιδιωτικό χρέος. Μεγάλο μέρος του ελληνικού δημόσιου χρέους βρισκόταν στα χέρια ελληνικών ασφαλιστικών ταμείων και πολλοί δημόσιοι οργανισμοί, π.χ. πανεπιστήμια, κατείχαν ομόλογα του ελληνικού δημοσίου. Με αυτό τον τρόπο οξύνθηκαν τα προβλήματα βιωσιμότητας του ελληνικού ασφαλιστικού συστήματος και πολλοί δημόσιοι οργανισμοί έπαυσαν, μέσα από το «κούρεμα» των καταθέσεών τους, να μπορούν να στηριχθούν στα αποθεματικά τους την περίοδο που η κρατική χρηματοδότηση συρρικνωνόταν δραματικά.

96. European Commission, *όπ.π.*, 2010 b, σ. 1.

97. Στο ίδιο, σ. 4.

98. Στο ίδιο, σ. 4.

99. Στο ίδιο, σ. 5.

100. Στο ίδιο, σ. 4, 48.

συρρίκνωσης του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων και κατάρρευσης της εσωτερικής ζήτησης, οι εκπρόσωποι των θεσμών προσδοκούσαν να «έρθει» η ανάπτυξη από την αύξηση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας και την αλματώδη αύξηση των ελληνικών εξαγωγών και των άμεσων ξένων επενδύσεων στη χώρα. Για τον σκοπό αυτό το πρόγραμμα έθετε στο επίκεντρό του, μαζί με τη δημοσιονομική προσαρμογή, τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις οι οποίες ήταν εμφανώς πιο ενισχυμένες τόσο ως προς την ποσότητα όσο και ως προς τη σημασία τους στα επίσημα κείμενα των εκπροσώπων της «Τρόικας».

Κεντρική θέση στο σκεπτικό των εκπροσώπων των διεθνών θεσμών έχει πλέον η μεταρρύθμιση του εργατικού δικαίου και οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στις αγορές προϊόντων και υπηρεσιών από τις οποίες, κατά τους συντάκτες των εκθέσεων, εξαρτιόταν και η επιτυχία του προγράμματος.¹⁰¹ Έτσι, με αφορμή την αδυναμία επίτευξης συμφωνίας ως προς τον κατώτατο μισθό μέσα από τις συζητήσεις των κοινωνικών εταίρων στα τέλη του 2011 και στις αρχές του 2012, η κυβέρνηση Παπαδήμου, σε πλήρη συστοιχία με το κεντρικό σκεπτικό του προγράμματος, προέβη στη νομοθετική μείωση του κατώτατου μισθού κατά 22%, και εισήγαγε για πρώτη φορά στην ελληνική νομοθεσία τον υποκατώτατο μισθό που ήταν κατά 32% μειωμένος σε σχέση με τον αρχικό κατώτατο.¹⁰² Το σκεπτικό βεβαίως ήταν ελαφρώς αντιφατικό, γεγονός που δεν διέφευγε από τους συντάκτες των εκθέσεων. «Βραχυπρόθεσμα, υπάρχει μια ένταση ανάμεσα στην εσωτερική υποτίμηση και στη δημοσιονομική προσαρμογή»,¹⁰³ σημείωναν οι συντάκτες της έκθεσης του δεύτερου προγράμματος, καθώς ήταν αναμενόμενο ότι η περαιτέρω εσωτερική υποτίμηση, που θα εστιαζόταν πλέον στον ιδιωτικό τομέα, επρόκειτο να έχει αρνητικές συνέπειες για τη φοροδοτική ικανότητα των πολιτών της χώρας από τους οποίους θα αντλούνταν τα αναμενόμενα πρωτογενή πλεονάσματα.

Έτσι, το δεύτερο πρόγραμμα διεύρυνε την οπτική του και τα πεδία πολιτικής στα οποία καλούσε τις ελληνικές κυβερνήσεις να παρέμβουν, γεγονός που οδήγησε αντικειμενικά και τις ίδιες τις μορφές οικονομικής ειδημοσύνης των ευρωπαϊκών θεσμών στα όρια τους. Για την ενίσχυση της νέας προσπάθειας, και προϋπάρχουσας της αδυναμίας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης να φέρει σε πέρας τις πολυπόθητες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις –την οποία είχαν διαπιστώσει πια οι θεσμοί–, αποφασίστηκε σημαντική ενίσχυση και μόνιμη παρουσία σε ελληνικό έδαφος της ομάδας τεχνικής βοήθειας που είχε συγκροτήσει η ευρωπαϊκή επιτροπή, γνωστή ως Task Force, η οποία ανέλαβε να παρέχει, να συντονίζει και να αναθέτει σε άλλους διεθνείς φορείς μελέτες οι οποίες θα προσδιόριζαν το ακριβές περιεχόμενο μεγάλου μέρους των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που προβλεπόταν να πραγματοποιηθούν στο πλαίσιο του δεύτερου προγράμματος.¹⁰⁴

Ο μεταρρυθμιστικός λόγος των εκπροσώπων των θεσμών, ωστόσο, δεν μπορούσε να αποκρύψει την οικονομική πραγματικότητα εντός της οποίας κλήθηκε η νέα ελληνική κυβέρνηση, με περιορισμένη πολιτική νομιμοποίηση λόγω του έκτακτου χαρακτήρα της, να εφαρμόσει το νέο πρόγραμμα. Η συστολή της οικονομίας συνεχιζόταν με τη μείωση του

ΑΕΠ να έχει αγγίξει μόνο το 2011 το 6,9% και με τις αρχικές προβλέψεις του δεύτερου προγράμματος να προσδιορίζουν το 2014 ως τον εκτιμώμενο χρόνο επιστροφής της οικονομίας σε θετικούς ρυθμούς ανάπτυξης.¹⁰⁵ Το 2013 η ανεργία στη χώρα διαμορφώθηκε στο 24,3% ενώ η μακροχρόνια ανεργία έφτασε το 65,3%,¹⁰⁶ γεγονός που υποδείκνυε και τη γενικευμένη κοινωνική κρίση εντός της οποίας έπρεπε να εφαρμοστούν τα προγράμματα και οι μεταρρυθμίσεις.

ΚΡΑΤΟΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΟ ΔΕΥΤΕΡΟ «ΜΝΗΜΟΝΙΟ»

Με δεδομένη την αποτυχία του πρώτου «μνημονίου» να επιτύχει τους στόχους του και με τις υφιστάμενες πληθωριστικές πιέσεις, η δημοσιονομική προσαρμογή του δεύτερου προγράμματος επιτεύχθηκε αποκλειστικά μέσω περικοπών στον ευρύτερο δημόσιο τομέα και συγκεκριμένα μέσα από τον περιορισμό στις δαπάνες των φορέων του δημόσιου, την περιστολή των κοινωνικών δαπανών και των μεταβιβαστικών πληρωμών, και τη συρρίκνωση της απασχόλησης στον δημόσιο τομέα.¹⁰⁷ Στην αρχική σύλληψη του προγράμματος, ο νέος στόχος για τα πρωτογενή πλεονάσματα (4,5% έως το 2014) θα επιτυχανόταν μέσα από δημοσιονομική προσαρμογή ύψους 1,5% του ΑΕΠ το 2012 και επιπλέον 5,5% την περίοδο 2013-2014.¹⁰⁸ Ακόμα όμως και με αυτά τα μέτρα οι συντάκτες της πρώτης έκθεσης ομολογούσαν ότι «... η Ελλάδα δεν αναμένεται να επιστρέψει σε χρηματοδότηση μέσω των αγορών τα επόμενα τρία χρόνια».¹⁰⁹

Η αποτυχία δεν εκφράστηκε μόνο στην αδυναμία επίτευξης των δημοσιονομικών στόχων αλλά και στην αδυναμία κατ' ελάχιστον προσέγγισης των εξωφρενικών στόχων που είχαν τεθεί για τις ιδιωτικοποιήσεις. Η αδυναμία αυτή πήγαζε κατά κύριο λόγο από το γεγονός ότι η Ελλάδα, πριν ακόμα και από την ενεργοποίηση των προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής, ήταν μια πλήρως ιδιωτικοποιημένη οικονομία,¹¹⁰ άρα οι στόχοι των 50 δισ. ευρώ σε έσοδα από την πώληση περιουσιακών στοιχείων δεν ήταν ρεαλιστικοί, πόσο μάλλον επιτεύξιμοι. Επιπλέον, στις περισσότερες περιπτώσεις σημαντικών περιουσιακών στοιχείων και ΔΕΚΟ που δεν είχαν ήδη ιδιωτικοποιηθεί, όπως στα πεδία της ενέργειας,¹¹¹ των αεροδρομίων, των λιμένων¹¹² κ.ά., ο βασικός ανασταλτικός παράγοντας της όποιας ιδιωτικοποίησης δεν ήταν η απουσία πολιτικής βούλησης, αλλά η ελλιπής θεσμική ενσωμάτωση ευρωπαϊκών οδηγιών που απέτρεπε τη δημιουργία της αγοράς εντός της οποίας θα λειτουργούσαν οι ιδιωτικοποιημένες επιχειρήσεις.¹¹³ Έτσι,

105. Στο ίδιο, σ. 1-2.

106. Στο ίδιο, σ. 10.

107. Στο ίδιο, σ. 3.

108. Στο ίδιο, σ. 97.

109. Στο ίδιο, σ. 1.

110. Μ. Λαμπροπούλου, *Δημόσιες πολιτικές, κοινή ωφέλεια και πολίτες. Η περίπτωση των ιδιωτικοποιήσεων*, ΕΚΚΕ, Αθήνα, 2017, (ηλεκτρονικό βιβλίο) <https://ebooks.epublishing.ekt.gr/index.php/ekke/catalog/download/12/18/307-1?inline=1>, τελευταία πρόσβαση στις: 09/10/2021.

111. European Commission, *όπ.π.*, 2012 α, σ. 156-157..

112. European Commission, *The Second Economic Adjustment Programme for Greece: Second Review*, Occasional Papers 148 (2013 α), Directorate-Genarale of Economic and Financial Affairs, Βρυξέλλες, σ. 46.

113. Οι περισσότερες περιπτώσεις ιδιωτικοποιήσεων σε υπηρεσίες κοινής ωφέλειας και υποδομές, που εντάσσονται στο αρχικό πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων, προϋπέθεταν τη διαμόρφωση ενός θεσμικού πλαισίου που να επιτρέπει σε υπηρεσίες εκ φύσεως μονοπωλιακές να έχουν κανόνες τιμολόγησης και ανεμπόδιστης αγοραίας λειτουργίας έξω

101. Στο ίδιο, σ. 2.

102. Στο ίδιο, σ. 38.

103. Στο ίδιο, σ. 2.

104. Στο ίδιο, σ. 6.

ο αγώνας δρόμου των ιδιωτικοποιήσεων προϋπέθετε τη δημιουργία και ενίσχυση νέων θεσμών, δηλαδή ένα νέο πεδίο διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, η πραγματοποίηση των οποίων μετέθετε χρονικά τους όποιους δημοσιονομικούς καρπούς στα όρια του δεύτερου προγράμματος. Επιπλέον, το δεύτερο πρόγραμμα προέβλεπε τιμωρητικά πρόσθετα δημοσιονομικά μέτρα για περιπτώσεις αποτυχίας των ιδιωτικοποιήσεων και μη συγκέντρωσης των απαιτούμενων εσόδων, αντιστρέφοντας έτσι την ευθύνη για τη μη υλοποίηση των στόχων.¹¹⁴

Για τις αλλαγές στη δημόσια διοίκηση τέθηκαν ως βάση τα πορίσματα της μελέτης του ΟΟΣΑ, που είχε δημοσιευτεί από τον Δεκέμβριο του 2011, *Review of Public Administration in Greece*, η οποία έδινε έμφαση στην αναδιάρθρωση του μηχανισμού της κεντρικής διοίκησης. Με αυτό τον τρόπο πραγματοποιήθηκε και η πρόβλεψη για τη μεταφορά του σκέλους της δημοσιονομικής προσαρμογής από την «περιφέρεια» του κράτους, σύμφωνα με το πρώτο «μνημόνιο», προς τον σκληρό πυρήνα του κρατικού μηχανισμού.¹¹⁵

Σε αυτό το πλαίσιο βασική μεταρρύθμιση ήταν η αναδιάρθρωση των επιχειρησιακών μονάδων και των οργανογραμμάτων των υπουργείων. Η πολιτική αυτή αποτέλεσε τη μορφή εσωτερίκευσης της δημοσιονομικής προσαρμογής στο κεντρικό κράτος και νομιμοποιήθηκε στο όνομα της βελτίωσης της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης. Κινητοποιήθηκε όμως και από την υλική πραγματικότητα της εμφανούς πλέον μείωσης του προσωπικού που άφηνε πολλά τμήματα και μονάδες σε καθεστώς υπολειτουργίας και στελεχιακής αποψίλωσης.

Η ελληνική κυβέρνηση στο πλαίσιο του δεύτερου προγράμματος δεσμεύτηκε να μειώσει τους εργαζόμενους στον δημόσιο τομέα κατά 150.000 άτομα, να διατηρήσει για το 2012 τον κανόνα 1 προς 10 (για προσλήψεις/αποχωρήσεις), ενώ έμφαση δινόταν στις εκθέσεις των διεθνών οργανισμών και στην αναγκαιότητα να τεθεί σε λειτουργία ένας μηχανισμός υποχρεωτικής διαθεσιμότητας σε δημόσιους υπαλλήλους ανεξάρτητα από το αν οι στόχοι της μείωσης επιτυγχάνονταν με εναλλακτικούς τρόπους.¹¹⁶ Εκτός από τον περιορισμό των προσλήψεων, για τη μείωση της απασχόλησης στο δημόσιο έγινε χρήση εργαλείων όπως η κινητικότητα –κατόπιν κρίσεων που θα αποδείκνυαν την

ικανότητα όσων μετακινούνταν από τις υπό κατάργηση μονάδες να συνεχίζουν να εργάζονται στο ευρύτερο δημόσιο–, οι απευθείας απολύσεις¹¹⁷ και οι οικειοθελείς αποχωρήσεις.¹¹⁸

Η κυβέρνηση δεσμεύτηκε να προσδιορίσει, εντός του 2012, 15.000 υπαλλήλους τους οποίους θα έθετε σε καθεστώς αργίας καταβάλλοντάς τους το 60% του μισθού τους για 12 μήνες πριν τους απολύσει οριστικά,¹¹⁹ δίνοντας έτσι χρόνο στις ελληνικές αρχές να υπερβούν τυχόν συνταγματικά κολλήματα που θα προέκυπταν. Σε μακροπρόθεσμη βάση η δέσμευση περιλάμβανε την τροποποίηση του κανόνα προσλήψεων/αποχωρήσεων σε 1 προς 5 από το 2012 και μετά αλλά και την προκήρυξη των νέων θέσεων στη βάση ενός μεσοπρόθεσμου σχεδίου προσλήψεων τα οποία, όμως, δεν υλοποιήθηκαν.¹²⁰ Ωστόσο, το νομικό όχημα για τις απολύσεις ήταν ο προσδιορισμός των πειθαρχικών περιπτώσεων και η κατάργηση θέσεων σε μονάδες ή οργανισμούς που είχαν πάψει να υφίστανται κατά τη διάρκεια του προγράμματος¹²¹ καθώς κρίθηκε ότι εκεί μπορούσαν να υπερκεραστούν ευκολότερα τα όποια συνταγματικά κολλήματα.

Οι δημοσιονομικές ωφέλειες από την ενσωμάτωση του ενιαίου μισθολογίου, δηλαδή η μείωση κατά 20% σχεδόν της μισθολογικής δαπάνης στο τέλος του 2011, αναμενόταν να αποτυπωθούν το 2012.¹²² Οι εν λόγω περικοπές επεκτάθηκαν στο νέο πρόγραμμα ώστε να συμπεριλάβουν και τα ειδικά μισθολόγια που μέχρι εκείνη τη στιγμή είχαν εξαιρεθεί.¹²³ Ταυτόχρονα, σε επιπλέον εξοικονόμηση θα οδηγούσε και ο άμεσος περιορισμός των μορφών μη μόνιμης απασχόλησης στο δημόσιο, π.χ. η μείωση των αναπληρωτών εκπαιδευτικών κατά 2.000.¹²⁴

Η κεντρική διοίκηση δεν ήταν το μοναδικό πεδίο όπου η επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων προϋπέθετε την αναδιάρθρωση της διοικητικής δομής. Για διαφορετικά τμήματα της κεντρικής διοίκησης το μνημόνιο προέβλεπε διαφορετικές μεταρρυθμίσεις ανάλογα με τις προτεραιότητες που έθετε το πρόγραμμα. Για παράδειγμα, την ίδια στιγμή που το πρόγραμμα προέβλεπε μειώσεις προσωπικού, προέβλεπε επίσης 2.000 νέες προσλήψεις για τη φορολογική διοίκηση εις βάρος του κανόνα 1 προς 5, καθώς και αναλυτικές οδηγίες για την ενίσχυση μεμονωμένων τμημάτων, όπως το τμήμα μεγάλων οφειλετών, αλλά και τη μείωση άλλων, όπως το κλείσιμο 200 τοπικών εφοριών.¹²⁵

Ακόμα και σε πεδία «ταμπού» για την ελληνική πολιτική σκηνή προκρίθηκαν μορφές διοικητικής αναδιάρθρωσης εκπορευόμενες από τη λογική των περικοπών. Έτσι το 2012 οι εκπρόσωποι των θεσμών παρατηρούσαν, σχολιάζοντας στις εκθέσεις τους την ιδιαιτερότητα των εξαιρετικά υψηλών στρατιωτικών δαπανών στη χώρα, ότι νέες εξοικονομήσεις θα μπορούσαν να προκύψουν από την υιοθέτηση ενός συστήματος ηλεκτρονικών δημόσιων διαγωνισμών στις Ένοπλες Δυνάμεις ή από τη μετατροπή του στρατεύματος

117. European Commission, *όπ.π.*, 2012 b, σ. 24.

118. European Commission, *όπ.π.*, 2013 a, σ. 34.

119. European Commission, *όπ.π.*, 2012 a, σ. 131.

120. Στο *ίδιο*, σ. 56.

121. European Commission, *όπ.π.*, 2012 b, σ. 24–25.

122. Στο *ίδιο*, σ. 24.

123. Στο *ίδιο*, σ. 3.

124. Στο *ίδιο*, σ. 180.

125. European Commission, *όπ.π.*, 2012 a, σ. 101.

από τον άμεσο έλεγχο της εκάστοτε εκλεγμένης πολιτικής ηγεσίας. Η εμπειρία από προηγούμενες ιδιωτικοποιήσεις δικτύων, όπως αυτή της αγοράς των τηλεπικοινωνιών, αποδείκνυε ότι, άνευ ανάλογων θεσμικών αλλαγών, η ιδιωτικοποίηση κρατικών μονοπωλίων οδηγούσε στη συγκρότηση ιδιωτικών μονοπωλίων, με πλήθος άτυπων εργαλείων στα χέρια τους μέσα από τα οποία μπορούσαν να εμποδίζουν την είσοδο νέων επιχειρηματικών δρώντων. Η διαδικασία βρίσκονταν σε διαφορετικό στάδιο στα διαφορετικά δίκτυα υπηρεσιών κοινής ωφέλειας (αγορές ηλεκτρικής ενέργειας, αγορά φυσικού αερίου, αγορά νερού, υποδομές λιμένων κ.ά.) και φυσικά σε κάθε ένα από αυτά τα πεδία οι μορφές κανονιστικής συμμόρφωσης των κρατών-μελών επέτρεπαν διαφορετικού τύπου ελαστικότητες στις εθνικές κυβερνήσεις. Ως γενική κατεύθυνση, ωστόσο, ο βέλτιστος τρόπος ιδιωτικοποίησης ήταν η διάσπαση των κρατικών μονοπωλίων σε διακριτές οντότητες οι οποίες, π.χ. στην περίπτωση της ενέργειας, θα λειτουργούσαν στις νέες διακριτές αγορές για την παραγωγή, τη μεταφορά, τη διανομή και την τελική εμπορία ενέργειας, διατηρώντας σε ορισμένες μόνο από αυτές τα φυσικά μονοπωλιακά προνόμια των παλιών καθετοποιημένων κρατικών εταιρειών. Έτσι, οι υποχρεώσεις των μνημονίων και οι εγκλίσεις για επιτάχυνση των ιδιωτικοποιήσεων έφταναν στα όριά τους εξαιτίας της ανεπαρκούς ενσωμάτωσης οδηγιών σε διαφορετικά πεδία πολιτικής που θα δημιουργούσαν τις προϋποθέσεις για την ανάπτυξη των ανάλογων αγορών. Για τις ανεξάρτητες αρχές που δημιουργούνται την περίοδο των μνημονίων βλ.: Lampropoulou & Ladi, *The role and performance...*, *όπ.π.*, σ. 6–7.

114. European Commission, *The Second Economic Adjustment Programme for Greece. First Review*, Occasional Papers 123 (2012 b), Directorate-General of Economic and Financial Affairs, Βρυξέλλες, σ. 203.

115. European Commission, *όπ.π.*, 2012 a, σ. 35–36.

116. Στο *ίδιο*, σ. 36.

αποκλειστικά σε επαγγελματικό.¹²⁶ Αντιστοίχως, στον τομέα της υγείας καταγράφηκε ως επιτυχία στα μέσα του 2013 η συγχώνευση 130 νοσοκομείων σε 84 και η κατάργηση 11.000 νοσοκομειακών κλινών.¹²⁷

ΤΟ ΚΑΤΩΤΑΤΟ ΣΗΜΕΙΟ ΤΗΣ ΥΦΕΣΗΣ ΚΑΙ Η ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΗ ΑΛΛΑΓΗ ΤΟΥ 2012

Το δεύτερο πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής ήταν εξ αρχής στιγματισμένο από την ελλιπή δημοκρατική νομιμοποίηση της κυβέρνησης που υλοποίησε το PSI και υπέγραψε το δεύτερο «μνημόνιο». Όπως σημείωναν οι συντάκτες στην έκθεση αξιολόγησης:

Η τεταμένη προεκλογική εκστρατεία και η αδυναμία συγκρότησης κυβέρνησης [σημ.: μετά τις εκλογές της 7ης Μαΐου] οδήγησε σε ακραίες πιέσεις τόσο στην Ελλάδα όσο και στις διεθνείς αγορές. Σημαντικές αμφιβολίες προέκυψαν για τη δυνατότητα και την προθυμία της χώρας να υλοποιήσει τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και τη δημοσιονομική προσαρμογή που ήταν απαραίτητη για να αποκατασταθεί η ανταγωνιστικότητα και να εξασφαλιστεί η βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών. Η ετοιμότητα της Ελλάδας να συνεχίσει με το πρόγραμμα προσαρμογής αμφισβητήθηκε ανοικτά από χώρες-πιστωτές στις οποίες η υποστήριξη της κοινής γνώμης είχε αρχίσει να εξανεμίζεται, με δεδομένη την απουσία δειγμάτων αφοσίωσης στο πρόγραμμα από την ελληνική κυβέρνηση, τη διοίκηση και τον πληθυσμό, την ώρα που μεγάλα ποσά χρηματοδοτικής βοήθειας παρέχονταν στη χώρα. Μέχρι τα μέσα Ιουνίου, οι περισσότεροι παρατηρητές αναρωτιούνταν αν η Ελλάδα θα μπορούσε να αποφύγει μια χρεοκοπία, μια έξοδο από τη ζώνη του ευρώ, ή αν ακόμα και η ίδια θα επέλεγε κάτι τέτοιο με προφανείς σοβαρές συνέπειες. Η διάχυτη συζήτηση αναφορικά με το “Grexit” στην αγορά αλλά ακόμα και μεταξύ των πιστωτών ήταν εξαιρετικά ζημιόγωνα για την Ελλάδα.¹²⁸

Η γενικευμένη καχυποψία προς την Ελλάδα ωστόσο δεν απαντούσε σε κενό χρόνο από μεριάς των ευρωπαϊκών θεσμών. Στις 2 Μαρτίου 2012 υιοθετήθηκε από τις περισσότερες χώρες της ευρωπαϊκής ένωσης, πλην της Τσεχίας και του Ηνωμένου Βασιλείου, το χρηματοδοτικό πακέτο (Fiscal Compact) με το οποίο ενισχύθηκαν οι υφιστάμενοι δημοσιονομικοί κανόνες. Με τη νέα συνθήκη, η οποία τέθηκε σε ισχύ στη 1 Ιανουαρίου 2013, οι χώρες-μέλη της Ένωσης αναθεώρησαν το πλαίσιο εποπτείας για την εφαρμογή του Συμφώνου Σταθερότητας υιοθετώντας υποχρεώσεις σχετικά με τον προσδιορισμό σαφών μεσοπρόθεσμων στόχων αναφορικά με το έλλειμμα στην εθνική νομοθεσία, τη δημιουργία ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Συμβουλίων και το δικαίωμα να προσφεύγουν ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου εναντίον άλλων κρατών-μελών που παραβιάζουν τους συμφωνημένους δημοσιονομικούς στόχους.¹²⁹

126. European Commission, *όπ.π.*, 2012 b, σ. 26.

127. European Commission, *όπ.π.*, 2013 a, σ. 36.

128. European Commission, *όπ.π.*, 2012 b, σ. 1.

129. Στο *ίδιο*, σ. 32.

Οι αλλαγές αυτές δεν ήταν μόνο αποτέλεσμα της αντίδρασης της Ένωσης στην χρηματοπιστωτική κρίση αλλά υποδείκνυαν και τις δυνητικές κατευθύνσεις που θα έπαιρνε η διαχείριση αντίστοιχων πιστωτικών γεγονότων στο μέλλον. Εξάλλου, η μορφή της διαχείρισης της χρηματοπιστωτικής κρίσης στην Κύπρο,¹³⁰ δηλαδή το «κούρεμα» καταθέσεων και ο περιορισμός στις κινήσεις κεφαλαίων, υπέδειξε ότι τα όρια της ευρωπαϊκής αλληλεγγύης σε χώρες που αντιμετωπίζουν πιστωτικά γεγονότα ήταν πεπερασμένα και αυτό είχε την αντανάκλασή του στους νέους αυστηρούς δημοσιονομικούς κανόνες.

Με την εκλογή της καινούργιας κυβέρνησης Σαμαρά και το πέρας του πρώτου εξαμήνου, η κατάσταση στην Ελλάδα σταθεροποιήθηκε και αυτό αποτυπώθηκε και στο ύψος των κειμένων των διεθνών θεσμών για την υλοποίηση του προγράμματος. Από τη δεύτερη έκθεση συμμόρφωσης του δεύτερου του προγράμματος, τον Μάιο του 2013, οι εκπρόσωποι της «Τρόικας» παρατηρούσαν σταδιακή βελτίωση του μακροοικονομικού περιβάλλοντος εξαιτίας της μείωσης του κόστους της εργασίας και σταδιακή επίτευξη των αρχικών δημοσιονομικών στόχων του προγράμματος παρά τη συνεχιζόμενη ύφεση.¹³¹ Στα μέσα του 2014, στην εισαγωγή της έκθεσης της τέταρτης αξιολόγησης του δεύτερου προγράμματος, οι εκπρόσωποι των διεθνών θεσμών θεωρούσαν ότι η οικονομία είχε σταματήσει την καθοδική της πορεία και ότι υπήρχαν πλέον εμφανή σημάδια ανάκαμψης που ήλπιζαν ότι θα αποτυπωθούν στον ρυθμό μεγέθυνσης του ΑΕΠ το 2014.¹³² Σε αυτό εξάλλου συνηγορούσαν και οι πρώτες, μετά το 2009, εκδόσεις ομολόγων των ελληνικών τραπεζών, τον Μάιο του 2014.¹³³

Το «τυφλό» σημείο του δεύτερου «μνημονίου», ωστόσο, εξακολουθούσε να είναι ο στόχος για επίτευξη πρωτογενών πλεονασμάτων ύψους 4,5% μέχρι το τέλος του προγράμματος. Σε αυτό θεωρήθηκε ότι θα βοηθούσε και η φορολογική μεταρρύθμιση που υλοποιήθηκε τον Ιανουάριο του 2013, από την οποία αναμένονταν πρόσθετα έσοδα 2 δισ. ευρώ. Η μεταρρύθμιση του φορολογικού δικαίου συμπληρώθηκε από μια νέα φορολογία επί των ακινήτων που υλοποιήθηκε το καλοκαίρι του 2013.¹³⁴

130. European Commission, *όπ.π.*, 2013 a, σ. 9.

131. Στο *ίδιο*, σ. 1-2.

132. European Commission, *The Second Economic Adjustment Programme for Greece. Fourth Review*, Occasional Papers 192 (2014), Directorate-General of Economic and Financial Affairs, Βρυξέλλες, σ. 2.

133. Σημαντική εξέλιξη ήταν το πλεόνασμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών για πρώτη φορά από τη δεκαετία του '40. Η εξέλιξη αυτή ωστόσο περισσότερο οφειλόταν στην συνεχιζόμενη συρρίκνωση της ιδιωτικής κατανάλωσης παρά στην άνοδο των εξαγωγών προϊόντων. Αντίθετα, στις εξαγωγές υπηρεσιών (Τουρισμός) οι γεωπολιτικές συνθήκες που έπλητταν ανταγωνίστριες μεσογειακές χώρες ενίσχυσαν την τουριστική ζήτηση και συνέβαλλαν στην ανάσχεση της ελληνικής ύφεσης μετά από 7 συναπτά έτη. Στο *ίδιο*, σ. 11-15.

134. Η νέα φορολογία της ακίνητης περιουσίας που επρόκειτο να τεθεί σε εφαρμογή από το 2014, προβλεπόταν ότι θα αντικαθιστούσε την επιβολή έκτακτου τέλους στους λογαριασμούς του ηλεκτρικού ρεύματος, και ότι αρχικά θα ήταν δημοσιονομικά ουδέτερη. Το νέο φορολογικό καθεστώς, που ονομάστηκε ΕΝΦΙΑ προβλεπόταν ότι θα αντικαθιστούσε τον φόρο ακίνητης περιουσίας (ΦΑΠ), που υιοθετήθηκε με το πρώτο πρόγραμμα, θα συνέβαλλε στην διεύρυνση της φορολογικής βάσης μέσα από τη φορολόγηση της εξωαστικής γης και όχι μόνο των ακινήτων σε πολεοδομημένες περιοχές. Ωστόσο, η εφαρμογή του διαρκώς καθυστερούσε καθώς οι ελληνικές αρχές αδυνατούσαν να παρέχουν στοιχεία για το πλήρες εύρος της διαθέσιμης ακίνητης περιουσίας από τους Έλληνες πολίτες το οποίο εν τέλει επιτυγχάνεται μέσα από την αυτοσυμμόρφωση των πολιτών και τη δήλωση από τους ίδιους των περιουσιακών τους στοιχείων στις φορολογικές αρχές (μέσω της νέας, τότε, φόρμας του Ε9. Πρβλ: European Commission, *όπ.π.*, 2013 σ. 2 και 22). Τελικά, ο νέος νόμος, που ψηφίστηκε τον Δεκέμβριο του 2013 και τέθηκε σε ισχύ τον Ιανουάριο του 2014, αποσκοπούσε, μέσα από τη μείωση του φόρου μεταβίβασης ακινήτων, στο να ενισχύσει την κτηματομεσιτική αγορά ενώ μεσομακροπρόθεσμα επρόκειτο να «περάσει» στην τοπική αυτοδιοίκηση. European Commission, *όπ.π.*, 2014, σ. 30.

Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΟ ΕΠΙΚΕΝΤΡΟ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

Στον τομέα της δημόσιας διοίκησης οι εκπρόσωποι των θεσμών διατύπωναν πλέον το αίτημα για υποχρεωτικές αποχωρήσεις από το δημόσιο στο όνομα της εξοικονόμησης δημοσιονομικού χώρου για τις απαραίτητες νέες προσλήψεις εξειδικευμένου προσωπικού.¹³⁵ Η «Τρόικα», που είχε αποκτήσει πια τεχνογνωσία σχετικά με την ελληνική δημόσια διοίκηση, κινούταν ήδη από τα μέσα του δεύτερου προγράμματος, με γνώμονα την αναγκαιότητα στελεχιακής ανανέωσης του δημοσίου, χωρίς αυτό να επηρεάζει την επιδιωκόμενη συρρίκνωση της δημόσιας μισθολογικής δαπάνης ή/και της δημόσιας απασχόλησης.

Η ευρύτερη στρατηγική εντός της οποίας τοποθετήθηκε η συρρίκνωση της δημόσιας απασχόλησης είχε ως προμετωπίδα τη δημιουργία νέων οργανογραμμάτων στα κεντρικά υπουργεία μέσω των οποίων θα προσδιορίζονταν οι θέσεις για περισσότερους από 206.000 εργαζόμενους –μέχρι τα τέλη Ιουνίου οι προσδιορισμένες θέσεις θα έφταναν τις 450.000. Τα νέα οργανογράμματα επρόκειτο να συμβάλλουν στον προσδιορισμό του ακριβούς αριθμού των υπό κατάργηση θέσεων οι οποίες στη συνέχεια θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε ποσοτικούς στόχους απολύσεων –στη δεύτερη έκθεση συμμόρφωσης στα μέσα του 2013 προσδιορίζονταν σε 4.000 για το 2013 και σε 15.000 για το 2014. Ως κίνητρο για την προώθηση των απολύσεων οι εκπρόσωποι των θεσμών συμφώνησαν με την κυβέρνηση ότι για κάθε μια από αυτές η ελληνική κυβέρνηση θα κέρδιζε ως «μπόνους» μια πρόσληψη πέραν του κανόνα 1 προς 5.¹³⁶

Ωστόσο, οι παραπάνω πολιτικές προσέκρουσαν, σύμφωνα με την οπτική των εκπροσώπων των διεθνών οργανισμών, στην απροθυμία της ελληνικής κυβέρνησης να υιοθετήσει ως δική της την εν λόγω μεταρρυθμιστική ατζέντα (mixed reform ownership).¹³⁷ Τα μόνα πρακτικά αποτελέσματα που επέφερε ο νόμος για την κινητικότητα στο δημόσιο, ο οποίος ψηφίστηκε στα τέλη του 2012, ήταν η ανάκληση, μέχρι τον Μάιο του 2013, 2.000 αποσπάσεων, που αφορούσαν κυρίως υπαλλήλους δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, και η τοποθέτηση σε διαθεσιμότητα περίπου 900 υπαλλήλων λόγω πειθαρχικών παραπτωμάτων (λαμβάνοντας το ένα τρίτο του μισθού τους),¹³⁸ τα οποία σε πολλές περιπτώσεις προέκυπταν και κατά την εκδήλωση των κοινωνικών αντιδράσεων ενάντια στα νέα μέτρα.¹³⁹

Με αυστηρά επικριτικό τόνο για τις επιδόσεις της κυβέρνησης, σχολίαζαν οι εκπρόσωποι της «Τρόικας» και την αποτυχία μείωσης του αριθμού των Δημόσιων Οργανισμών. Για παράδειγμα, στον τομέα της παιδείας, το «σχέδιο Αθηνά» και οι νόμοι 4009/2011 και 4076/2012 παρουσιάστηκαν ως επιτυχείς ως προς την υιοθέτηση νέων μορφών διοικητικών σχημάτων για τα πανεπιστήμια και τη διεθνοποίηση των προγραμμάτων σπουδών αλλά επέφεραν λίγους καρπούς ως προς τη συγχώνευση δομών, τμημάτων και ιδρυμά-

των¹⁴⁰ για τα οποία μέχρι την τρίτη αξιολόγηση προβλεπόταν ότι θα συρρικνωθούν τα μνημόνια από 40 σε 36 και τα δε τμήματα από 528 σε 408.¹⁴¹

Το κλίμα κοινωνικής δυσφορίας ενάντια στην εφαρμογή του προγράμματος οξύνθηκε όταν η κυβέρνηση επέλεξε τον Ιούνιο του 2013, στο όνομα της επίτευξης των αναγκαίων στόχων στο πεδίο των απολύσεων, να κλείσει τη δημόσια ραδιοτηλεόραση και να απολύσει τους 2.662 υπαλλήλους της.¹⁴² Η επιλογή αυτή οδήγησε την κυβέρνηση σε κρίση, καθώς ο ελάσσων κυβερνητικός σύμμαχος, το κόμμα της ΔΗΜΑΡ, αποχώρησε από την κυβερνητική πλειοψηφία. Παρόλα αυτά, και παρά την πρωτοφανή πολιτική κρίση που προκλήθηκε, οι εν λόγω απολύσεις παρουσιάζονται στις εκθέσεις των οργανισμών ως «σταγόνα στον ωκεανό». Στην τρίτη έκθεση συμμόρφωσης, την ίδια περίοδο, οι ελληνικές αρχές φαίνεται ότι αδυνατούσαν να πετύχουν τους ποσοτικούς στόχους των απολύσεων και της κινητικότητας καθώς και τον στόχο των 4.000 απολύσεων για το 2013.¹⁴³

Η κοινωνική δυσφορία απέκτησε αναμφίβολα πια ισχυρή έκφραση και στο εσωτερικό της δημόσιας διοίκησης. Οι εργαζόμενοι σε αυτή εξ αντικειμένου και εκ του νόμου έκριναν ότι αμφισβητείται η κατάκτηση της μονιμότητας στο δημόσιο και συχνά κινητοποιούνταν στην προσπάθεια τους να προασπίσουν συναδέλφους και συναδέλφισσές τους που θέτονταν σε διαθεσιμότητα, απειλούνταν από την κρίση στην κινητικότητα ή εκκρεμούσε σε βάρος τους η οποιαδήποτε παραπομπή σε δικαστήριο, είτε αυτό ήταν για πειθαρχικό παράπτωμα κατά την άσκηση των καθηκόντων τους είτε για παράνομο παρκάρισμα.¹⁴⁴ Η αίσθηση της κατάργησης του συνταγματικού δικαιώματος της μονιμότητας της εργασίας στο δημόσιο οδηγούσε σε μορφές άτυπης αντιπαράθεσης με την ασκούμενη κυβερνητική πολιτική στη δημόσια διοίκηση και αυτό με τη σειρά του οδηγούσε σε σκλήρυνση των εργαλείων άσκησης πολιτικής. Έτσι, στην τρίτη αξιολόγηση, για παράδειγμα, παρουσιάστηκε η υποχρέωση κατάθεσης των δημογραφικών δεδομένων όλων των δημοσίων υπαλλήλων ως προαπαιτούμενο της επόμενης αξιολόγησης καθώς οι θεσμοί υποψιάζονταν ότι είτε η ελληνική κυβέρνηση είτε κομμάτια της δημόσιας διοίκησης κωλυσιεργούσαν σκοπίμως να παράσχουν τα εν λόγω στοιχεία.¹⁴⁵

Στα μέσα του 2014 είχε επιτευχθεί ο στόχος για 5.000 αποχωρήσεις από το δημόσιο, εκκρεμούσε όμως η επίτευξη του στόχου των 15.000 νέων αποχωρήσεων για το 2014, ενώ η κυβέρνηση υπολόγιζε και τις δυνατότητές της, μέσω των υφιστάμενων εργαλείων, για να προχωρήσει και σε 2.000 αποχωρήσεις (πέραν των συνταξιοδοτήσεων) μέχρι το 2015.

ΟΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΠΡΟΣ ΤΟ ΤΕΛΟΣ ΤΟΥ ΔΕΥΤΕΡΟΥ «ΜΝΗΜΟΝΙΟΥ»

Στο τέλος του δεύτερου προγράμματος η έμφαση στο πεδίο της δημόσιας διοίκησης δόθηκε στην κατάθεση μιας νέας στρατηγικής για τη διαχείριση ανθρώπινων πόρων¹⁴⁶

140. Στο ίδιο, σ. 37.

141. European Commission, *όπ.π.*, 2013 b, σ. 35.

142. Στο ίδιο, σ. 5-6.

143. Στο ίδιο, σ. 6.

144. Άρθρο 90 του Ν. 4172/2013 «Φορολογία εισοδήματος, επείγοντα μέτρα εφαρμογής του ν. 4046/2012, του ν. 4093/2012 και του ν. 4127/2013 και άλλες διατάξεις».

145. European Commission, *όπ.π.*, 2013 b, σ. 154.

146. Στο ίδιο, σ. 155.

135. European Commission, *όπ.π.* 2013 a, σ. 3.

136. Στο ίδιο, σ. 4.

137. Στο ίδιο, σ. 33.

138. European Commission, *όπ.π.*, 2013 a, σ. 33.

139. Για τις απεργιακές κινητοποιήσεις των δημοσίων υπαλλήλων την περίοδο των «μνημονίων» βλ.: Δ. Παπανικολόπουλος, & Β. Ρόγγας, «Οι κινητοποιήσεις των δημοσίων υπαλλήλων, 2009-2014: Πρωταγωνιστική παρουσία, αμυντική στόχευση», στο Σερντεδάκης, & Τομπάζος, *Όψεις της ελληνικής κρίσης ...*, *όπ.π.*, σ. 374-402.

και στην ολοκλήρωση των νέων οργανογραμμάτων και των συνακόλουθων τοποθετήσεων στις θέσεις ευθύνης των υπουργείων. Η νέα αυτή στρατηγική αποσκοπούσε στη βέλτιστη αξιοποίηση του υφιστάμενου ανθρώπινου δυναμικού στη δημόσια διοίκηση, εξ αντικειμένου όμως οδήγησε και στην «από τα πάνω», και συχνά με βάση πολιτικά κριτήρια, επιλογή προϊσταμένων, οι οποίοι θα παραμείνουν στις θέσεις τους μέχρι και το τέλος του τρίτου προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής.

Κεντρική θέση του μεταρρυθμιστικού έργου στο πεδίο της δημόσιας διοίκησης κατείχε η κατάθεση προς έγκριση από το Συμβούλιο της Επικρατείας των νέων οργανογραμμάτων με τη μορφή Προεδρικών Διαταγμάτων στο τέλος του καλοκαιριού του 2014¹⁴⁷ μέσα από τα οποία θα ολοκληρωνόταν η νέα μορφή του κεντρικού κράτους. Οι εκπρόσωποι των διεθνών θεσμών ανέμεναν την ψήφιση ενός νέου νόμου για την αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων τον Απρίλιο του 2014 ο οποίος επρόκειτο να τεθεί σε εφαρμογή στα μέσα του 2015.¹⁴⁸ Στη βάση αυτού του νόμου θα γίνονταν και οι τοποθετήσεις των νέων προϊσταμένων βάσει διαδικασιών κρίσης, οι οποίες όμως δεν ολοκληρώθηκαν.¹⁴⁹ Οι αλλαγές αυτές θα επέτρεπαν και την τροποποίηση της μισθολογικής κλίμακας με δημοσιονομικά ουδέτερο τρόπο, δηλαδή μέσα από την αύξηση της ψαλίδας των αποδοχών στο εσωτερικό του δημοσίου, που αποτελούσε στόχο από την τέταρτη αξιολόγηση και μετά.¹⁵⁰

Το κείμενο της τελευταίας αναθεώρησης του δεύτερου «μνημονίου», τον Απρίλιο του 2014, το οποίο δεν εφαρμόστηκε ποτέ, έκανε λόγο για την ευθυγράμμιση των μη μισθολογικών ωφελειών, όπως ταξίδια, υπερωρίες, άδειες κ.λπ., με τις βέλτιστες διεθνείς πρακτικές, μέχρι το τέλος του 2014.¹⁵¹ Επιπλέον, προέβλεπε ότι ο νόμος της υποχρεωτικής κινητικότητας θα συμπληρωνόταν από ένα νέο θεσμικό πλαίσιο που θα τροποποιούσε το πλαίσιο της κινητικότητας στο δημόσιο μέσω της δημιουργίας ενός μόνιμου μηχανισμού με στόχο τη δημιουργία μιας «εσωτερικής αγοράς εργασίας» εντός του δημοσίου, μέχρι τα μέσα του 2015.¹⁵² Με αυτό τον τρόπο σκόπευε να αντικαταστήσει μια παράδοση δεκαετιών, κατά την οποία η κινητικότητα εντός του δημοσίου πραγματοποιούνταν με τρόπο που διατηρούσε την οργανική θέση των υπαλλήλων στις μονάδες στις οποίες είχαν προσληφθεί, ενώ οι υπάλληλοι λάμβαναν δεύτερες τοποθετήσεις («secondments» τις αποκαλούσε η «Τρόικα»)¹⁵³ στις μονάδες που πραγματικά εργάζονταν.

Οι παραπάνω πολιτικές προτεραιότητες αποτυπώθηκαν και στην πρώτη στρατηγική για τη δημόσια διοίκηση που δημοσιοποιήθηκε το 2014. Το κείμενο αυτό, –παρότι η εκπόνηση ανάλογων εκθέσεων προβλέπονταν ήδη από τον Ν. 3230/2004 αλλά ουδέποτε είχαν συνταχθεί–, εξυπηρετούσε τις ανάγκες του ίδιου του προγράμματος λειτουργώντας ως απόδειξη της ιδιοκτησίας του από την ελληνική κυβέρνηση χωρίς να διαφοροποιείται αισθητά από το ίδιο το κείμενο του «μνημονίου». Αν διέφερε σε κάτι από τα μέρη των

εκθέσεων που αφορούσαν τη δημόσια διοίκηση, αυτό βρισκόταν στην έμφαση που έδινε ως προς την επέκταση της διαφάνειας και της διασυνδεσιμότητας των υπηρεσιών του δημοσίου¹⁵⁴ καθώς και στην παρουσίαση του σκέλους της απλοποίησης της αδειοδότησης και της μείωσης του γραφειοκρατικού βάρους των επιχειρήσεων κατά τη συναλλαγή τους με το δημόσιο ως τμήμα της εθνικής στρατηγικής για τη δημόσια διοίκηση.¹⁵⁵

Το «πάγωμα», ωστόσο, στην εφαρμογή του «μνημονίου» δημιούργησε παράλληλα και άλλες μη-αναμενόμενες συνέπειες στην εσωτερική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Για παράδειγμα, ενώ ο νόμος 4046/2012 όριζε ότι εν αναμονή της ολοκλήρωσης των διαδικασιών αξιολόγησης δεν θα πραγματοποιούνταν καμία προαγωγή σε ανώτερο μισθολογικό κλιμάκιο πριν την υλοποίηση της σχετικής μεταρρύθμισης, τα προβλήματα στην υλοποίηση του προγράμματος οδήγησαν ουσιαστικά στο πάγωμα των μισθολογικών ωρیمانσεων για ολόκληρη τη δημοσιοϋπαλληλία.¹⁵⁶

Είναι χαρακτηριστικό των προτεραιοτήτων του «μνημονίου» ότι μόνο από το τέλος του δεύτερου προγράμματος και μετά ο στόχος για βελτίωση της αποτελεσματικότητάς του ενσωματώνει στην οπτική του και την ηλεκτρονικοποίηση των εσωτερικών λειτουργιών στο ευρύτερο δημόσιο. Μόνο στην τροποποίηση του «μνημονίου» της τέταρτης αξιολόγησης συναντάμε νέα προσπατούμενα και παραδοτέα που αφορούν την αναδιοργάνωση του υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης και την υιοθέτηση μιας στρατηγικής για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση.¹⁵⁷ Το ζητούμενο, δηλαδή, που έθετε ήδη από το 2009 σε όλες τις εκθέσεις του ο ΟΟΣΑ για την αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης και το οποίο συμπεριλάμβανε στόχους σχετικούς με τις μορφές συγκέντρωσης, διάχυσης και διάδοσης της πληροφορίας εντός του ευρύτερου δημοσίου με τη χρήση νέων τεχνολογιών και τεχνολογιών cloud, είχε μόλις «εντοπιστεί» από την «Τρόικα». Ύστερα από δύο μνημόνια και τέσσερα χρόνια συνεχούς παρουσίας των διεθνών θεσμών στην Ελλάδα, οι εκπρόσωποι της «Τρόικας» αντιλήφθηκαν ότι ο στόχος του εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης δεν περνούσε μόνο από τη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού της αλλά και από την αλλαγή των διαδικασιών της.¹⁵⁸

Για τις ΔΕΚΟ οι εκθέσεις των διεθνών οργανισμών μετέφεραν την ίδια εικόνα συνολικής δυσκολίας εφαρμογής του προγράμματος. Η κυβέρνηση φαίνεται ότι δεν προχωρούσε τα συμφωνημένα σχέδια αναδιάρθρωσης δημόσιων εταιρειών, όπως η ΕΛΒΟ, τα Ελληνικά Αμυντικά Συστήματα και η ΛΑΡΚΟ, και αδυνατούσε να διαμορφώσει ανάλογα σχέδια για άλλες οντότητες, όπως τα ΕΛΤΑ ή η Ελληνική Αεροπορική Βιομηχανία. Τέλος, οι ελληνικές αρχές επιφορτίστηκαν με την υποχρέωση να διευρύνουν τον κύκλο των απολύσεων και στους εποπτευόμενους φορείς του δημοσίου οι οποίοι έπρεπε, βάσει της τέταρτης τροποποίησης του προγράμματος, να συνεισφέρουν με χίλια «κεφάλια» στους συμφωνημένους στόχους των αποχωρήσεων.¹⁵⁹

154. Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, *Εθνική Στρατηγική Για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2014-2016*, Αθήνα 2014, σ. 25.

155. *Ό.π.*, σ. 15.

156. European Commission, *The ESM Stability Support Programme, Greece, First & Second Reviews*, Institutional Paper 064 (2017), Publications Office of the European Union, Λουξεμβούργο, σ.140.

157. European Commission, *ό.π.*, 2014 σ. 209.

158. *Στο ίδιο*, σ. 210.

159. *Στο ίδιο*, σ. 151-152.

147. European Commission, *ό.π.*, 2014, σ. 206.

148. *Στο ίδιο*, σ. 39.

149. *Στο ίδιο*, σ. 156.

150. *Στο ίδιο*, σ. 39.

151. *Στο ίδιο*, σ. 153.

152. *Στο ίδιο*, σ. 154.

153. *Στο ίδιο*, σ. 206.

Ωστόσο, ήδη από τα μέσα του 2013 οι προοπτικές ολοκλήρωσης του προγράμματος ήταν όλο και πιο ισχνές. Αυτό εξάλλου αποτυπώθηκε και στο γεγονός ότι με την τέταρτη αξιολόγηση, που ολοκληρώθηκε τον Απρίλιο του 2014, είχαν «χαθεί» δύο δόσεις από το αρχικό χρονοδιάγραμμα, στο τρίτο τετράμηνο του 2013 και στο πρώτο του 2014.¹⁶⁰ Η αδυναμία εύρεσης συμφωνίας ως προς το περιεχόμενο των προσπατούμενων για την πέμπτη αξιολόγηση δραματοποιήθηκε εκείνη την περίοδο με τη δημοσιοποίηση του e-mail του υπουργού οικονομικών Γκίκα Χαρδούβελη αναδεικνύοντας την απόσταση μεταξύ ελληνικών αρχών και διεθνών θεσμών για τους τρόπους με τους οποίους θα μπορούσε να κλείσει το χάσμα ώστε να αποτυπωθούν τα συμφωνημένα πρωτογενή πλεονάσματα. Οι ευρωεκλογές του καλοκαιριού του 2014 σήμαναν τον τόνο της επερχόμενης πολιτικής αλλαγής και η αναμενόμενη για τον Δεκέμβριο του 2014 εκλογή νέου Προέδρου της Δημοκρατίας έδωσε την ευκαιρία στους πολιτικούς δρώντες να διαφύγουν από το αδιέξοδο δια των εκλογών.

1.5 Το τρίτο «μνημόνιο» (Αυγ. 2015 – Αυγ. 2018)

ΤΟ ΓΕΩΠΟΛΙΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΥ ΤΡΙΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ

Οι εκλογές στις 25 Ιανουαρίου 2015 στην Ελλάδα ανέδειξαν πρώτο στις προτιμήσεις των εκλογέων ένα κόμμα που δεν προερχόταν από καθιερωμένες πολιτικές οικογένειες, όπως στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες.¹⁶¹ Η νέα κυβέρνηση κλήθηκε να διαχειριστεί τυπικά τις υποχρεώσεις οι οποίες προέκυπταν από το προηγούμενο πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής, ουσιαστικά, όμως, να απαντήσει στο ερώτημα της μεσοπρόθεσμης χρηματοδότησης της ελληνικής οικονομίας και της βιωσιμότητας του ελληνικού χρέους.

Η ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΤΟΥ ΤΡΙΤΟΥ «ΜΝΗΜΟΝΙΟΥ»

Σε επίπεδο αρχιτεκτονικής, το νέο πρόγραμμα εισάχθηκε μαζί με μια σειρά από θεσμικές αλλαγές που δεν υπήρχαν στα προηγούμενα. Πρώτον, το ΔΝΤ συμμετείχε σε αυτό με την ιδιότητα του παρατηρητή. Δεύτερον, τον χρηματοδοτικό βραχίονα του προγράμματος ανέλαβε πλέον ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (ESM) και όχι το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (EFSF), αλλαγή που αντανάκλασε τη διαδικασία θεσμοποίησης ενός μόνιμου βραχίονα «διάσωσης» ευρωπαϊκών οικονομιών, ο οποίος, στο πλαίσιο του διεθνούς συστήματος, επρόκειτο να λειτουργήσει ανταγωνιστικά ως προς το ΔΝΤ, μέσα από την εμπειρία των «μνημονίων». Ο νέος φορέας συμμετείχε και στις διαπραγματεύσεις ως τέταρτος «θεσμός» γέρνοντας την πλάστιγγα υπέρ των ευρωπαϊκών θεσμών. Τέλος, επίσης ως αποτέλεσμα της μόνιμης θεσμοποίησης των ερ-

¹⁶⁰. Στο ίδιο, σ. 70.

¹⁶¹. Η βιβλιογραφία αναφορικά με την ιστορική ιδιαιτερότητα του ΣΥΡΙΖΑ και τη θέση του στον αστερισμό των κομμάτων της ριζοσπαστικής αριστεράς είναι εκτενής. Για μια εισαγωγή στο θέμα μπορεί κανείς να δει τις συμβολές στον συλλογικό τόμο: Γ. Μπαλαμπανίδης (επιμ.), *ΣΥΡΙΖΑ, ένα κόμμα εν κινήσει: Από τη διαμαρτυρία στη διακυβέρνηση*, Θεμέλιο, Αθήνα 2019.

γαλείων που δημιούργησε η Επιτροπή για τη διαχείριση κρίσεων δημοσιονομικής ανισορροπίας, η Task Force μετατράπηκε σε μόνιμη υπηρεσία υπό τον εκάστοτε πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με την ονομασία Structural Reform Support Service (SRSS).

Η κεντρική ιδέα του τρίτου προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής ήταν η αντιστροφή της λογικής του πρώτου, δηλαδή, η ενεργοποίηση των μέτρων δημοσιονομικής επιβάρυνσης της χώρας στο δεύτερο μισό του προγράμματος, ώστε να δοθεί χώρος και χρόνος στην ελληνική οικονομία να «επανεκκινήσει» και, υπό συνθήκες ανάπτυξης, να αρχίσουν να αυξάνονται τα πρωτογενή πλεονάσματα. Οι στόχοι για το πρωτογενές πλεόνασμα, που αποτελούσε και τη λυδία λίθο των διαπραγματεύσεων και της πολιτικής αντιπαράθεσης στο εσωτερικό της χώρας, τροποποιήθηκαν από το 4,5%, που ήταν ο στόχος στο τέλος του δεύτερου προγράμματος, στο -0,25% για το 2015, 0,5% για το 2016, 1,75% για το 2017 και 3,5% για το 2018.

Το μεγαλύτερο μέρος των συμφωνημένων στόχων δημοσιονομικής προσαρμογής επρόκειτο να υλοποιηθεί μέσα από μέτρα που θα ενεργοποιούνταν το 2017 και το 2018 τα οποία όμως έπρεπε να προσδιοριστούν και να νομοθετηθούν για την πρώτη αξιολόγηση του προγράμματος.¹⁶² Με αυτόν τον τρόπο, η πρώτη περίοδος υλοποίησης του προγράμματος απέκτησε ιδιαίτερη πολιτική βαρύτητα για τους διεθνείς θεσμούς καθώς ήθελαν να αποφύγουν την επανάληψη της εμπειρίας του τέλους του δεύτερου «μνημονίου», δηλαδή της αδυναμίας εξεύρεσης κοινού τόπου σχετικά με τις δυνητικές πηγές της δημοσιονομικής προσαρμογής. Το παραπάνω εξάλλου αποκαλύπτεται και από το πλήθος διαφόρων θεματικών για τις οποίες δεν είχε συμφωνηθεί κάτι συγκεκριμένο κατά την στιγμή υπογραφής του αλλά επρόκειτο να εξειδικευτούν στις πρώτες δύο αξιολογήσεις.¹⁶³ Έτσι, το κείμενο του τρίτου «μνημονίου» παρουσιάζεται στον σημερινό αναγνώστη σαν μια τεράστια σειρά από «ραντεβού», που έδινε η μετονομασμένη σε «θεσμούς» «Τρόικα» με την ελληνική κυβέρνηση, στις πρώτες δύο αξιολογήσεις.

Ταυτόχρονα, η δημοσιονομική προσαρμογή δεν αναμενόταν να προκύψει από περεταίρω περικοπές στον δημόσιο τομέα, με την εξαίρεση των εξοικονομήσεων που θα προέκυπταν από το νέο πρόγραμμα στις δημόσιες προμήθειες και στους δημόσιους διαγωνισμούς.¹⁶⁴ Για τον λόγο αυτό, εξάλλου, αναφέρθηκε για πρώτη φορά στα επίσημα κείμενα της Επιτροπής ότι σκοπός της ασκούμενης πολιτικής ήταν η αποκατάσταση των δημόσιων επενδύσεων οι οποίες είχαν συρρικνωθεί δραματικά στα δύο πρώτα προγράμματα.¹⁶⁵ Για την αύξηση των φορολογικών εσόδων δόθηκε έμφαση στην ενίσχυση των φορολογικών αρχών, στη δημιουργία ενός προγράμματος εθελοντικής αποκάλυψης του πλούτου και στην ενίσχυση των δυνατοτήτων της φορολογικής διοίκησης και των ασφαλιστικών

¹⁶². European Commission, *Memorandum of Understanding Between The European Commission Acting on Behalf of the European Stability Mechanism and the Hellenic Republic and the Bank of Greece*, 2015 b. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/01_mou_20150811_en1.pdf, τελευταία πρόσβαση: 05.10.2021, σ. 7.

¹⁶³. Οι θεματικές περιλάμβαναν από τη μορφή της ιδιωτικοποίησης του Διαχειριστή του Δικτύου Ηλεκτρικής Ενέργειας (ΑΔΜΗΕ) μέχρι το κατά πόσο θα εισαγόταν εκ νέου εισιτήριο 5 ευρώ για να περάσει κανείς την είσοδο νοσοκομείου· από τις αλλαγές που θα γίνονταν στη χωροταξική νομοθεσία μέχρι το αν θα επεκτεινόταν η λειτουργία των καταστημάτων του λιανεμπορίου σε ολόκληρο τον χρόνο· από τη μορφή των παρεμβάσεων στο καθεστώς ρύθμισης της εργασίας, μέχρι τις παρεμβάσεις για τη διαφάνεια του πολιτικού συστήματος κ.ά. Στο ίδιο, σ. 15, 21, 23-24, 26.

¹⁶⁴. European Commission, *ό.π.π.*, 2017, σ. 69.

¹⁶⁵. European Commission, *ό.π.π.*, 2015 b, σ. 6.

φορέων¹⁶⁶ να εντοπίζουν και να κινούνται εναντίον μεγάλων οφειλετών.¹⁶⁷ Ωστόσο, παρά τη συμφωνία ως προς το περιεχόμενο των μέτρων, η συναίνεση για το προσδοκώμενο δημοσιονομικό αποτέλεσμα αποδείχθηκε ιδιαίτερα δύσκολη.

Σε ό,τι αφορά τις ιδιωτικοποιήσεις, το κείμενο του τρίτου προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής περιλάμβανε την επανεκκίνηση του σχετικού προγράμματος στο σκέλος που αφορούσε τους εν εξελίξει διαγωνισμούς αλλά και όσες δημόσιες επιχειρήσεις είχαν μεταφερθεί για αυτό τον σκοπό στο ΤΑΙΠΕΔ από τα προηγούμενα προγράμματα.¹⁶⁸ Υπό αυτή την έννοια, τα αναμενόμενα έσοδα από αυτή την πηγή δεν τροποποιήθηκαν σημαντικά (υπολογίστηκαν στο ρεαλιστικότερο, αλλά όχι απολύτως ρεαλιστικό, μέγεθος των 10 δισ. ευρώ)¹⁶⁹ αλλά η επίτευξη του στόχου χαρακτηρίστηκε από τη διαρκή μετακύλιση προς το μέλλον.¹⁷⁰

Σε ρητορικό επίπεδο τα προτεινόμενα μέτρα πολιτικής στο τρίτο «μνημόνιο» στηρίχθηκαν σε τέσσερις πυλώνες, (α) την αποκατάσταση της δημοσιονομικής εμπιστοσύνης, (β) τη διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής ευστάθειας, (γ) την ανάπτυξη, την ανταγωνιστικότητα και τις επενδύσεις και (δ) τη δημιουργία ενός σύγχρονου κράτους και μιας σύγχρονης δημόσιας διοίκησης. Άρα, επισήμως τουλάχιστον, η ανασύναξη της δημόσιας διοίκησης τέθηκε για πρώτη φορά ως ένας από τους κεντρικούς και αυτόνομους στόχους του προγράμματος.¹⁷¹

Από το κείμενο του τρίτου «μνημονίου» ο αναγνώστης μπορεί να εξάγει και συμπεράσματα για τις επίσημες ερμηνείες που έδινε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την αποτυχία των προηγούμενων προγραμμάτων. Η πολιτική δέσμευση της χώρας εκλαμβάνονταν ως ελλειμματική σε ό,τι αφορούσε συνολικά τα προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμο-

γή αλλά ταυτόχρονα η τεχνική δυνατότητα της ελληνικής διοίκησης παρουσιάζονταν ως ζητούμενο για την επιτυχή ολοκλήρωση του προγράμματος.¹⁷² Από τις αναφορές της Επιτροπής, φαίνεται ότι οι «Θεσμοί» ενώ αναγνώριζαν τις υπερβολές του πρώτου «μνημονίου», στην πραγματικότητα ποτέ δεν αποδέχτηκαν ότι οι στόχοι, που είχαν τεθεί στο δεύτερο μνημόνιο, για πρωτογενή πλεονάσματα ύψους 4,5% του ΑΕΠ, ήταν ανεδαφικοί. Αντίθετα, οι συντάκτες των εκθέσεων της Επιτροπής απέδωσαν την αποτυχία του δεύτερου προγράμματος αποκλειστικά στην πολιτική απροθυμία της τότε κυβέρνησης και αντιστοίχως στην απουσία πολιτικής δέσμευσης προς το παλαιό πρόγραμμα εκ μέρους της νέας κυβέρνησης που εκλέχθηκε τον Ιανουάριο του 2015.¹⁷³

Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΟ ΤΡΙΤΟ «ΜΝΗΜΟΝΙΟ»

Βασικό εργαλείο για την επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων και προπομπός των αλλαγών στη δημόσια διοίκηση ήταν η μετατροπή της τότε Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων σε Ανεξάρτητη Αρχή.¹⁷⁴ Η νέα Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ) εκκίνησε τη λειτουργία της επισήμως την 1η Ιανουαρίου 2017.¹⁷⁵ Η εξαίρεση της ΑΑΔΕ από τον γενικό κανόνα της δημόσιας διοίκησης αποτυπώθηκε στον τρόπο με τον οποίο οι «Θεσμοί» προσπάθησαν με αναλυτικό τρόπο να τεκμηριώσουν, σε αντίθεση με το υπόλοιπο δημόσιο, την υποστελέχωσή της αναγνωρίζοντας στην τρίτη αξιολόγηση ότι οι 15.100 οργανικές θέσεις της υπολείπονταν κατά 1.800 υπαλλήλους.¹⁷⁶ Η ΑΑΔΕ, ωστόσο, πέρα από ένας τρόπος ενίσχυσης της φοροεισπρακτικής δυνατότητας του κράτους, στο περιβάλλον του τρίτου προγράμματος νοήθηκε και ως μια πιλοτική μεταρρύθμιση του νέου τρόπου λειτουργίας του ευρύτερου δημοσίου.¹⁷⁷

Η ΑΑΔΕ αποτέλεσε οδηγό για τον χαρακτήρα των παρεμβάσεων και την κατεύθυνση προς την οποία θα πίεζαν οι «Θεσμοί» για αλλαγές στη δημόσια διοίκηση. Η κατεύθυνση της δημιουργίας νέων ανεξάρτητων αρχών, αυτονομημένων από την κεντρική πολιτική ηγεσία, συνεχίστηκε αδιάληπτα στο τρίτο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής, αν και ανακόπηκε σε ορισμένες περιπτώσεις, όπως όταν επιχειρήθηκε για την Ειδική Γραμματεία Υδάτων,¹⁷⁸ ύστερα από απόφαση του ΣτΕ που έκρινε ως αντισυνταγματική την ιδιωτικο-

172. Στο ίδιο, σ. 6.

173. Για αυτό εξάλλου και με την ολοκλήρωση της δεύτερης αξιολόγησης και τη διαπίστωση των εντυπωσιακών δημοσιονομικών αποτελεσμάτων της ελληνικής κυβέρνησης, η οποία συστηματικά αρνούταν να νομοθετήσει τη μείωση του αφορολόγητου, οι συντάκτες των ευρωπαϊκών εκθέσεων σημείωναν σκωπτικά ότι η ευκολία επίτευξης πρωτογενών πλεονασμάτων ύψους 3% το 2016 βρισκόταν σε συμφωνία με τις προβλέψεις του δεύτερου προγράμματος για το οποίο οι ίδιοι δέχονταν κριτική για το ανεδαφικό του περιεχόμενο. European Commission, *όπ.π.*, 2017, σ. 27-28.

174. European Commission, *όπ.π.*, 2015 b, σ. 11.

175. European Commission, *όπ.π.*, 2017, σ. 4.

176. European Commission, *όπ.π.*, 2015 b, σ. 10.

177. Η μεταρρύθμιση της ΑΑΔΕ αλλά και συνολικά των υπηρεσιών και των διοικητικών λειτουργιών του υπουργείου Οικονομικών έχει αποτελέσει αντικείμενο έντονου ακαδημαϊκού ενδιαφέροντος. Ενδεικτικά βλ.: D. Dimitrakopoulos & A. Passas, «Reforming Greece's Tax Administration during the Financial Crisis: The Paradox of Power Asymmetry», *Southern European Society and Politics*, τ. 25/1 (2020), σ. 27-48· C. Spanou, «Between Domestic Learning and External Coercion: Budgeting and Fiscal Management Reform in Greece», *Southern European Society and Politics*, τ. 25/1 (2020).

178. European Commission, *Compliance Report ESM Stability Support Programme for Greece, Fourth Review*, 2018 b, σ. 29. https://www.consilium.europa.eu/media/36299/compliance_report_4r_2018-06-20-docx.pdf, τελευταία πρόσβαση: 06/10/2021.

166. Στο ίδιο, σ. 11.

167. Στο ίδιο, σ. 10.

168. Στο ίδιο, σ. 28.

169. European Commission, *Greece - request for stability support in the form of an ESM loan Assessment of: a) the existence of a risk to the financial stability of the euro area; b) whether public debt is sustainable. c) the actual or potential financing needs. (in compliance with Art 13 of ESM Treaty)*, 2015 a, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2015-07-10_greece_art_13_eligibility_assessment_esm_en1.pdf, τελευταία πρόσβαση: 05.10.2021, σ. 7.

170. Αυτό όμως που διαφοροποιούσε ποιοτικά τη διαπραγμάτευση αναφορικά με τη διαχείριση της δημόσιας περιουσίας ήταν ο θεσμός της Ελληνικής Εταιρείας Συμμετοχών και Περιουσίας. (Βλ. σχετικά: European Commission, *όπ.π.*, 2015 b, σ. 29). Η δημιουργία του «υπερταμείου» προέκυψε ως μετεξέλιξη της κεντρικής –τιμωρητικής στη σύλληψη της– ιδέας που επικράτησε στο eurogroup της 12ης Ιουλίου 2015. Η διαφοροποίησή του σε σχέση με τον προηγούμενο φορέα αξιοποίησης δημόσιας περιουσίας ήταν αρχικά ότι τα περιουσιακά στοιχεία που επρόκειτο να συγκεντρωθούν στο υπερταμείο, (το οποίο θα ενσωμάτωνε και την ΕΤΑΔ, το ΤΑΙΠΕΔ και το ΤΧΣ), θα αποτελούσαν ενέχυρο για τον νέο δανεισμό της χώρας. Υπό αυτή την έννοια, η ενεχυρίαση μέρους της δημόσιας περιουσίας παρουσιάζονταν επικοινωνιακά ως αντάλλαγμα στη δημόσια σφαίρα των χωρών δανειστών έναντι της μειωμένης φερεγγυότητας της Ελλάδας, αλλά παράλληλα και ως ένας τρόπος για να νομιμοποιηθεί το νέο πρόγραμμα για κυβερνήσεις που δέχονταν πιέσεις από τους ψηφοφόρους τους. Το τελικό αποτέλεσμα, όπως νομοθετήθηκε με τον νόμο 4389/2016, ωστόσο, απείχε παρασάγγας από την αρχική του έμπνευση, όχι μόνο εξαιτίας της απουσίας νέων περιουσιακών στοιχείων που θα εμπλούτιζαν το χαρτοφυλάκιό του, αλλά κυρίως εξαιτίας της αρχικής συμφωνίας ότι, σε αντίθεση με το ΤΑΙΠΕΔ, τα έσοδα από ιδιωτικοποιήσεις ή τα κέρδη του νέου ταμείου θα κατανέμονταν ως εξής: 50% για την αποπληρωμή του δημόσιου χρέους· 25% για επενδύσεις σε assets στο χαρτοφυλάκιό του· και 25% για την ενίσχυση επενδύσεων που θα είχαν ισχυρή αναπτυξιακή επίδραση (Στο ίδιο, σ. 29· Πρβλ. και European Commission, *όπ.π.*, 2017 σ. 170). Επιπλέον, ο νέος φορέας δεν περιλάμβανε στις καταστατικές του προβλέψεις ότι τα περιουσιακά στοιχεία που θα αναλάμβανε θα έπρεπε υποχρεωτικά να οδηγηθούν σε ιδιωτικοποίηση (Στο ίδιο, σ. 160). Αντίθετα, σκοπός του ταμείου ήταν η δημιουργία ενός νέου τρόπου συμμετοχής του δημοσίου στις διοικήσεις των δημόσιων επιχειρήσεων, χωρίς άμεσες πολιτικές παρεμβάσεις (European Commission, *όπ.π.*, 2015 b, σ. 29).

171. European Commission (2015b) *όπ.π.*, 2015 b, σ. 4-5.

ποίηση της ΕΥΔΑΠ και της ΕΥΑΘ.¹⁷⁹ Στο ίδιο μήκος κύματος κινήθηκε και η ιδιωτικοποίηση των 14 περιφερειακών αεροδρομίων, όπου μετά την ολοκλήρωση του διαγωνισμού (Νοέμβριος 2014), η Υπηρεσία Πολιτικής Αεροπορίας όφειλε να διχοτομηθεί μεταξύ της υπηρεσίας που θα λειτουργούσε τα εναπομείναντα δημόσια αεροδρόμια και μιας νέας Ανεξάρτητης Αρχής που θα αναλάμβανε το αμιγώς ρυθμιστικό σκέλος μιας απελευθερωμένης πλέον αγοράς υποδομών αεροπορικών μεταφορών.¹⁸⁰

Στο πεδίο της δημόσιας διοίκησης και της διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού της το τρίτο «μνημόνιο» έκανε λόγο για μια νέα στρατηγική που αποσκοπούσε στην αναδιάρθρωση του συνόλου των διοικητικών δομών του κεντρικού κράτους, στον εξορθολογισμό των διοικητικών διαδικασιών στο εσωτερικό του δημοσίου, στη βέλτιστη αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού του και την ενίσχυση της διαφάνειας και της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.¹⁸¹ Στην πράξη οι παραπάνω προβλέψεις (και το «μνημόνιο» συνολικά) αρχικά περιλάμβαναν θολά σημεία, όπως η πρόβλεψη για την αποσυμπίεση της μισθολογικής κλίμακας (που αποτελούσε προτεραιότητα των διεθνών θεσμών και κατά το δεύτερο πρόγραμμα), η δημιουργία νέων οργανογραμμάτων (για δεύτερη φορά στη διάρκεια των «μνημονίων») και ενός νέου συστήματος περιγραφής των οργανικών θέσεων πέρα από αυτό των «κλάδων» και η δημιουργία νέου θεσμικού πλαισίου για την κινητικότητα και την επιλογή θέσεων ευθύνης, συμπεριλαμβανομένων των Γενικών και Ειδικών Γραμματέων.¹⁸²

Παρότι στα παραπάνω μέτρα και στη συνέχιση του κανόνα 1 προς 5 στις νέες προσλήψεις μέχρι και το 2016 φαίνεται η συνέχεια των προηγούμενων «μνημονίων», υπάρχει και η τομή που συνίσταται στο γεγονός ότι αναχαιτίστηκε η συζήτηση σχετικά με τις υποχρεωτικές απολύσεις οι οποίες αποτελούσαν το επίκεντρο των παρεμβάσεων στο δεύτερο πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής.

ΤΟ ΤΡΙΤΟ «ΜΝΗΜΟΝΙΟ» ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΤΟΥ

Παρά τις αρχικά αρνητικές προβλέψεις των «θεσμών», η ελληνική οικονομία επέδειξε «μεγαλύτερη αντοχή από ό,τι αρχικά αναμενόταν»¹⁸³ αλλά και η ίδια η ελληνική κυβέρνηση μεγαλύτερη πολιτική σταθερότητα από ό,τι ήταν αρχικά ορατό με δεδομένη την απόκλιση του προγράμματος που έπρεπε να εφαρμόσει από το προεκλογικό πρόγραμμα με το οποίο είχε εκλεγεί τον Ιανουάριο του 2015. Οι θετικές προβλέψεις για την ολοκλήρωση του προγράμματος άρχισαν να διατυπώνονται με τη διαπίστωση ότι ήδη το 2016 η απόδοση των συμφωνημένων μέτρων έφτανε στο 3%¹⁸⁴ του ΑΕΠ, υπερβαίνοντας κατά 2,25% τον αρχικό στόχο του προγράμματος. Ωστόσο, οι διαφωνίες των διεθνών θεσμών και το πολιτικό κόστος που είχαν επιμεριστεί από την ένταση της ελληνικής κρίσης δεν τους επέτρεπε να αναγνωρίσουν ότι οι προβλέψεις του δεύτερου προγράμματος ήταν αυτές που καθήλωναν την ελληνική οικονομία σε ύφεση.¹⁸⁵

179. European Commission, *ό.π.ν.*, 2017, σ. 129.

180. Στο ίδιο, σ. 129.

181. European Commission, *ό.π.ν.*, 2015 b, σ. 29.

182. Στο ίδιο, σ. 30.

183. European Commission, *ό.π.ν.*, 2017, σ. 2-3.

184. Στο ίδιο, σ. 3.

185. Για τον παραπάνω λόγο, και προς υπεράσπιση του κύρους του θεσμού, από το ΔΝΤ διατυπώθηκε η άποψη

Η υπέρβαση της παραπάνω κρίσης, που αποτυπώθηκε στην καθυστέρηση της ολοκλήρωσης των πρώτων δύο αξιολογήσεων, κατέστη εφικτή μέσα από τη νομοθέτηση, στα όρια της συνταγματικής νομιμότητας, ενός πακέτου μέτρων ύψους 2% του ΑΕΠ. Τα μέτρα αφορούσαν αλλαγές ύψους 1% του ΑΕΠ στις συντάξεις μετά το 2019 και αλλαγές στη φορολογία εισοδημάτων με μείωση του αφορολόγητου η οποία επρόκειτο να ενεργοποιηθεί σε περίπτωση δημοσιονομικής απόκλισης μετά το 2019.¹⁸⁶ Η επίσημη δικαιολογία για τη σχετική απαίτηση εκ μέρους της Επιτροπής ήταν ότι ενώ η ίδια δεν θεωρούσε τα σχετικά μέτρα απαραίτητα, ήταν αναγκαία για να ικανοποιηθεί η απαίτηση μεμονωμένων πιστωτριών-χωρών, με προεξάρχουσα τη Γερμανία, να διατηρηθεί στο πρόγραμμα το ΔΝΤ το οποίο διαφωνούσε με τη βιωσιμότητα των δημοσιονομικών προβλέψεων της Επιτροπής.¹⁸⁷

Αποτέλεσμα της παραπάνω υπέρβασης και της επιτυχούς ολοκλήρωσης της δεύτερης αξιολόγησης ήταν ότι τον Ιανουάριο του 2017 ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας ξεκίνησε να υλοποιεί ορισμένα βραχυχρόνια μέτρα για το χρέος, ενώ με την ολοκλήρωση της αξιολόγησης, τον Ιούνιο του 2017, οι ευρωπαϊκοί θεσμοί υποσχέθηκαν ότι θα διασφάλιζαν σταδιακά και τα μεσοπρόθεσμα μέτρα για το χρέος, τα οποία θα απολάμβανε η χώρα με την επιτυχή ολοκλήρωση του προγράμματος.¹⁸⁸ Από την άλλη, σε περίπτωση που τα δημοσιονομικά αποτελέσματα του 2019 συνέχιζαν να είναι θετικά, η κυβέρνηση εξασφάλιζε τη μείωση της φορολογίας επί των ακινήτων, την αύξηση του επενδυτικού σκέλους του προϋπολογισμού της καθώς και την επέκτασή του με στοχευμένο τρόπο στην κατεύθυνση της ενίσχυσης του κοινωνικού κράτους, των δημόσιων επενδύσεων και των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης.¹⁸⁹

Η υπέρβαση της κρίσης αναφορικά με τα προσδοκώμενα δημοσιονομικά αποτελέσματα της χώρας, η υπεραπόδοση των μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής αλλά και η αίσθηση ότι τηρούνταν τα συμφωνημένα σε συγκεκριμένα πεδία πολιτικής, όπως οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις για την αγορά προϊόντων και υπηρεσιών,¹⁹⁰ άνοιξαν τον δρόμο για το κλείσιμο της τρίτης αξιολόγησης προς το τέλος του 2017. Η εξέλιξη αυτή, για πρώτη φορά μετά το 2010, άνοιγε με τη σειρά της τον δρόμο για την έξοδο της χώρας στις αγορές, για τη διασφάλιση της βιωσιμότητας των δημόσιων οικονομικών και την αποκατάσταση μέρους της χαμένης εθνικής κυριαρχίας σε ζητήματα οικονομικής πολιτικής.

ότι η υπεραπόδοση των συμφωνημένων μέτρων δεν επαρκούσε για την επίτευξη των στόχων των πρωτογενών πλεονασμάτων ύψους 3,5% σε μεσοπρόθεσμη βάση. Η πρακτική της μη αναγνώρισης των θετικών δημοσιονομικών αποτελεσμάτων συνεχίστηκε εξάλλου και το 2017, όταν η Επιτροπή απέδιδε την εκ νέου επίτευξη μεγαλύτερων από τα συμφωνημένα πρωτογενών πλεονασμάτων στην ελλιπή υλοποίηση και εκταμίευση των προγραμμάτων κοινωνικής πολιτικής της ελληνικής κυβέρνησης. Στο ίδιο, σ. 43. European Commission, *Supplemental Memorandum of Understanding: Greece, Third Review of the ESM Programme*, 2018 a, σ. 7. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/draft_smou_3rd_review.pdf, τελευταία πρόσβαση: 06/10/2021.

186. European Commission, *ό.π.ν.*, 2017, σ. 3-4.

187. Στο ίδιο, σ. 29.

188. Στο ίδιο, σ. 2.

189. Στο ίδιο, σ. 3-4.

190. Στο ίδιο, σ. 117.

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΣΤΟ ΤΡΙΤΟ «ΜΝΗΜΟΝΙΟ»

Η προοπτική ολοκλήρωσης των προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής καθιστούσε πλέον εμφανείς και τις συσσωρευμένες συνέπειες της εφαρμογής τους στη δομή της δημόσιας απασχόλησης και στα δημογραφικά των δημοσίων υπαλλήλων. Από το 2009 έως το 2015 η απασχόληση στο δημόσιο συρρικνώθηκε κατά 26% ενώ το σκέλος του προ-υπολογισμού που αφορούσε το μισθολογικό κόστος μειώθηκε κατά 38%.¹⁹¹ Ο δημόσιος τομέας υπήρξε το επίκεντρο της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας εξαιτίας της αδυναμίας του να υλοποιήσει τις μεταρρυθμίσεις με τον απαιτούμενο από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ρυθμό,¹⁹² αλλά δεν υπάρχει αμφιβολία ότι οι παρεμβάσεις των προγραμμάτων αποστέφθηκαν το κεντρικό κράτος από ένα τεράστιο μέρος της επιχειρησιακής του δυνατότητας.

Οι διαδικασίες συγκεντροποίησης δομών με ουδέτερο δημοσιονομικό αποτέλεσμα ήταν ο κανόνας των παρεμβάσεων στο τρίτο πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής. Για παράδειγμα, η ειδοποιός διαφορά της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης σε σχέση με τις παρεμβάσεις των προηγούμενων προγραμμάτων ήταν ότι πρόταξε την ενοποίηση όλων των ασφαλιστικών ταμείων.¹⁹³ Αντιστοίχως, το αποτέλεσμα της αξιολόγησης στην τριτοβάθμια εκπαίδευση, με τη συνεργασία του ΟΟΣΑ,¹⁹⁴ ήταν ένα πρόγραμμα συγχωνεύσεων όλων των Τεχνικών Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων με όμορα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα σε όλη την επικράτεια το οποίο υλοποιήθηκε σταδιακά μέχρι και το τέλος της κυβερνητικής θητείας το 2019. Όμοια λογική εξάλλου είχαν και οι παρεμβάσεις, προς το τέλος του προγράμματος, οι οποίες δημιούργησαν έναν ενιαίο φορέα για όλα τα κοινωνικά επιδόματα, τον ΟΠΕΚΑ.¹⁹⁵

Επιπλέον, η ατζέντα για την αναμόρφωση της δημόσιας διοίκησης, η οποία είχε αρχίσει να ξεδιπλώνεται από το δεύτερο πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής, μόνο κατά το τρίτο άρχισε να φέρνει καρπούς. Τον Δεκέμβριο του 2015 με τον νόμο 4354/2015 άρχισε η εφαρμογή του νέου αναμορφωμένου ενιαίου μισθολογίου για τους υπαλλήλους στο στενό δημόσιο με απλοποιημένες κλίμακες, περιορισμό των επιδομάτων στον ελάχιστο δυνατό βαθμό και αποσύνδεση μεταξύ μισθολογικής και βαθμολογικής ωρίμανσης των δημοσίων υπαλλήλων.¹⁹⁶ Μέρος του ίδιου πακέτου αλλαγών αποτέλεσε και η σημαντική συρρίκνωση του αριθμού των ειδικών μισθολογίων από 20 σε 8 για το ευρύτερο δημόσιο. Μοναδικές εξαιρέσεις στις παραπάνω αλλαγές αποτέλεσαν οι δικαστικοί ως αποτέλεσμα των σχετικών αποφάσεων του ΣΤΕ,¹⁹⁷ και φυσικά οι ειδικές μέριμνες για μονάδες και θεσμούς που είχε δημιουργήσει η «Τρόικα», όπως το ΤΑΙΠΕΔ.

Ωστόσο, στο πεδίο της δημόσιας διοίκησης αλλά και σε πλήθος άλλων, το τελικό αποτέλεσμα των ολοκληρωμένων μεταρρυθμίσεων, που ήταν και οι μόνες οι οποίες εφαρ-

μόστηκαν με συνεκτικό τρόπο καθ' όλη την περίοδο των «μνημονίων», ήταν μια μείξη των προτεραιοτήτων που έθετε η «Τρόικα» μέχρι το δεύτερο μνημόνιο και των πολιτικών προτεραιοτήτων της νέας κυβέρνησης. Αυτό τεκμαίρεται εξάλλου και από την Εθνική στρατηγική για την διοικητική μεταρρύθμιση 2017-2019 που δημοσιοποιήθηκε τον Ιούλιο του 2017. Η έκθεση, αν και αποτελούσε μια προφανή απόπειρα απόκτησης «ιδιοκτησίας» στο πρόγραμμα, σύμφωνα με το ιδιόλεκτο των θεσμών, ταυτόχρονα ασκούσε κριτική στα αποτελέσματα των παρεμβάσεων των «μνημονίων»¹⁹⁸ (συμπεριλαμβανομένου και του τρίτου) και υπογράμμιζε τις όψεις της διοικητικής μεταρρύθμισης που προτεραιοποιούσε η τότε κυβέρνηση, όπως τη δημιουργία ενός μεσοπρόθεσμου μηχανισμού προγραμματισμού των προσλήψεων στο ευρύτερο δημόσιο¹⁹⁹ και την ψηφιακή αναβάθμιση της εσωτερικής του λειτουργίας.²⁰⁰

Χαρακτηριστικό παράδειγμα της παραπάνω τάσης υπήρξε η μεταρρύθμιση για το σύστημα αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων που ψηφίστηκε τον Φεβρουάριο του 2016. Το σύστημα αποτέλεσε επιτυχία, σύμφωνα με τα κριτήρια της τότε κυβέρνησης, καθώς από τη μία πλευρά επέτρεπε την εισαγωγή στη χώρα μας του διεθνούς προτύπου αξιολογήσεων για το δημόσιο και από την άλλη οι κρίσεις αυτές δεν απέκτησαν τιμωρητικό χαρακτήρα, δηλαδή δεν χρησιμοποιήθηκαν για τον προσδιορισμό της περιμέτρου των υπό αποχώρηση υπαλλήλων, όπως προέβλεπε το δεύτερο πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής. Αντίθετα τα αποτελέσματα της αξιολόγησης επρόκειτο να συνυπολογιστούν μόνο κατά την κρίση για την τοποθέτηση υπαλλήλων σε θέσεις ευθύνης.²⁰¹ Το σύστημα περιλάμβανε την ετήσια αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων σε τρεις φάσεις: από τον ίδιο τον υπάλληλο για τον εαυτό του, από τον προϊστάμενό του και τέλος από τον κατά δύο θέσεις ανώτερο του υπό αξιολόγησης υπαλλήλου.²⁰² Η υλοποίηση του συστήματος αξιολόγησης προβλεπόταν ως προαπαιτούμενο της τέταρτης αξιολόγησης του προγράμματος,²⁰³ οπότε και αναμενόταν να εκκινήσει η διεξαγωγή του με πλήρως ηλεκτρονικό τρόπο. Το νέο αυτό σύστημα αξιολόγησης θα άνοιγε τον δρόμο για αυτό που οι «Θεσμοί» αποκαλούσαν «ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης ανθρώπινων πόρων» (Human Resource Management System (HRMS)) στο ευρύτερο δημόσιο.²⁰⁴

Με αντίστοιχη επιτυχία στέφθηκε και το σύστημα της κινητικότητας στο δημόσιο που άρχισε να εφαρμόζεται από τον Οκτώβριο του 2017.²⁰⁵ Η μεταρρύθμιση περιλάμβανε προκηρύξεις, σε τακτικά προσδιορισμένες περιόδους, των κενών θέσεων στις οποίες ωστόσο οι υπάλληλοι που θα αποφάσιζαν να μετακινηθούν όφειλαν να «φέρουν» και την οργανική τους θέση. Η έγκριση της μετακίνησης εναποτέθηκε στη μονάδα που προκήρυσσε τη θέση²⁰⁶ απεμπλέκοντας το σύστημα κινητικότητας της δημόσιας διοίκησης από την αχρεί-

198. Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, *Εθνική στρατηγική για την διοικητική μεταρρύθμιση 2017-2019*, Αθήνα 2017, σ. 11.

199. Στο ίδιο, σ. 75.

200. Στο ίδιο, σ. 89.

201. Στο ίδιο, σ. 139.

202. European Commission, *όπ.π.*, 2018 b, σ. 37.

203. Στο ίδιο, σ. 37.

204. Στο ίδιο, σ. 37-38.

205. European Commission, *όπ.π.*, 2018 a, σ. 29.

206. European Commission, *όπ.π.*, 2017, σ. 139.

191. Στο ίδιο, σ. 8.

192. Σε παρόμοια συμπεράσματα οδηγούσε εξάλλου και η έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, επισημαίνοντας την αντίφαση μεταξύ των διακηρυγμένων μεταρρυθμιστικών στόχων και της αδυναμίας, όπως διατείνονταν οι εκπρόσωποι της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, να υλοποιηθούν αυτοί οι στόχοι δεδομένης της συνθήκης στην οποία είχε περιέλθει το ελληνικό δημόσιο. Βλ. Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, *όπ.π.*, 2017, σ. 51.

193. European Commission, *όπ.π.*, 2017, σ. 4.

194. European Commission, *όπ.π.*, 2015 b, σ. 23.

195. European Commission, *όπ.π.*, 2018 a, σ. 14.

196. European Commission, *όπ.π.*, 2017, σ. 141.

197. Στο ίδιο, σ. 138.

αστη και χρονοβόρα εμπλοκή πολιτικών προσώπων, η οποία αποτελούσε παραδοσιακή τακτική και έναν από τους πελατειακούς πόρους της εκάστοτε πολιτικής ηγεσίας. Η μεταρρύθμιση σχεδιάστηκε για να ολοκληρωθεί όταν οι υπό προκήρυξη θέσεις δεν θα τελούσαν υπό τη διακριτική ευχέρεια της εκάστοτε πολιτικής ηγεσίας αλλά θα αναφέρονταν σε ένα ολοκληρωμένο σύστημα οργανογραμμάτων το οποίο όμως αναμενόταν να υλοποιηθεί μετά την ολοκλήρωση των προγραμμάτων. Στο νέο περιβάλλον λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης οι υπάλληλοι του ευρύτερου δημόσιου αντιστοιχούσαν σε συγκεκριμένες θέσεις με συγκεκριμένη περιγραφή καθηκόντων και το σύστημα ήταν ηλεκτρονικά προσβάσιμο σε κάθε ενδιαφερόμενο.²⁰⁷

Αν όμως τα παραπάνω παραδείγματα αποτέλεσαν «επιτυχίες» της κυβέρνησης, τόσο επειδή αντανakλούσαν μέρος των πολιτικών της προτεραιοτήτων όσο και επειδή το σύστημα των διεθνών θεσμών τους απέδωσε θετικό πρόσημο, δεν μπορεί να ειπωθεί το ίδιο και για το σύστημα κρίσεων και τοποθετήσεων σε θέσεις ευθύνης στο ευρύτερο δημόσιο. Το νέο σύστημα κρίσεων, που νομοθετήθηκε με τον νόμο 4369/2016, ανέθεσε στο ΑΣΕΠ να διαχειριστεί τη διαδικασία τοποθέτησης τμηματάρχων, διευθυντών, γενικών διευθυντών και γενικών και ειδικών γραμματέων για ολόκληρο το δημόσιο. Τα κριτήρια αξιολόγησης περιλάμβαναν τα τυπικά εκπαιδευτικά προσόντα, την εργασιακή εμπειρία, συμπεριλαμβανομένης της εμπειρίας στον ιδιωτικό τομέα, και μια δομημένη συνέντευξη²⁰⁸ που θα διεξαγόταν από μια μεικτή επιτροπή υπό την εποπτεία και ηγεσία του ΑΣΕΠ. Το πρόβλημα με την εν λόγω διαδικασία ήταν η μεγάλη καθυστέρηση που προέκυψε επειδή ανατέθηκε στο ΑΣΕΠ η κρίση και του τελευταίου ακόμα τομεάρχη στο ευρύτερο δημόσιο, χωρίς αντίστοιχη αναβάθμιση των επιχειρησιακών του δυνατοτήτων. Ενώ, λοιπόν, και τα δύο τελευταία προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής έκαναν λόγο για αποπολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης, η «φουρνιά» τομεαρχών, διευθυντών και γενικών διευθυντών που διορίστηκαν προσωρινά και με πολιτικά κριτήρια μετά την έγκριση των νέων οργανογραμμάτων στα τέλη του 2014, αποτέλεσε, ακόμα και μετά την αλλαγή κυβέρνησης, το πιο σταθερό σημείο αναφοράς στη δημόσια διοίκηση μέχρι και το 2018,²⁰⁹ οπότε και τελικά άρχισαν να αντικαθίστανται τμηματικά από όσους είχαν επιλεγεί με τη νέα διαδικασία.

Η «ΑΠΟΠΟΛΙΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ» ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΟ ΤΡΙΤΟ «ΜΝΗΜΟΝΙΟ»

Η διαδικασία κρίσης των Γενικών Γραμματέων αποτέλεσε αντικειμενικά μια αποτυχία που ανέδειξε τις παρανοήσεις των εμπνευστών της για τη μορφή και τον χαρακτήρα της δημόσιας διοίκησης στη χώρα. Από τη σύστασή του ο θεσμός του Γενικού Γραμματέα στην Ελλάδα²¹⁰ λειτουργούσε ως συμπλήρωμα της πολιτικά εκλεγμένης ηγεσίας του εκάστοτε υπουργείου. Αυτό που απουσίαζε από την ελληνική δημόσια διοίκηση δεν ήταν Γενικοί Γραμματείς χωρίς πολιτική συναντίληψη με τους υπουργούς τους αλλά υπηρεσιακή συνοχή και συνέχεια στη δημόσια διοίκηση. Στην Ελλάδα η συνοχή στην υπηρεσιακή δομή

και στα οργανογράμματα των υπουργείων εναπόκειται στην κορυφή τους, στους πολιτικά διορισμένους υπουργούς. Σε άλλες δυτικοευρωπαϊκές χώρες τα υπουργεία διατηρούν μορφές ηγεσίας με αρμοδιότητα εφ' όλης της διοικητικής ύλης στο πρόσωπο του γενικού διευθυντή εκάστης δομής. Εδώ, ωστόσο, αντί να αποκατασταθεί αυτό το κενό, που θα εξασφάλιζε τη διοικητική συνέχεια του κράτους στις εύλογες περιόδους πολιτικής αστάθειας σε ένα δημοκρατικό πολίτευμα, η μεταρρύθμιση θόλωσε τη γραμμή μεταξύ υπηρεσιακών παραγόντων και πολιτικού προσωπικού και δυσχέρανε την οριοθέτηση των μερών. Η μεταρρύθμιση, επίσης, έμοιαζε να αγνοεί το γεγονός ότι σε συνθήκες απουσίας δημοσιονομικής εποπτείας και με δεδομένες τις αρμοδιότητες του πρωθυπουργού για τον προσδιορισμό της σύστασης του υπουργικού συμβουλίου, το κατά φαντασία «κεκτημένο» της αποπολιτικοποίησης της δημόσιας διοίκησης θα μπορούσε να εξαφανιστεί εν μια νυκτί.

Η μεταρρύθμιση προϋπέθετε τη δημιουργία ενός μητρώου επιτελικών στελεχών οι οποίοι θα είχαν δικαίωμα συμμετοχής στους διαγωνισμούς για την πλήρωση θέσεων Γραμματέων υπουργείων, μελών ΔΣ και γενικών διευθυντών εποπτευόμενων φορέων και οδηγούσε, ύστερα από μια διαδικασία μοριοδότησης και συνέντευξης, σε μια λίστα τριών υποψηφίων μεταξύ των οποίων ο κάθε υπουργός θα έπρεπε να επιλέξει τον/την υποψήφιο/α της αρεσκείας του.²¹¹ Έτσι, με την προκήρυξη του διαγωνισμού για τους νέους Γενικούς Γραμματείς η ελληνική κυβέρνηση κατάφερε να πετύχει «με ένα σμπάρο» τρία πλήγματα στην αξιοπιστία της. Αρχικά, απεμπόλησε οικειοθελώς, –δηλαδή πέρα από τις προτεραιότητες της «Τρόικας», αν υποθέσουμε ότι αυτές ήταν ίδιες με εκείνες που έθετε στο δεύτερο πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής–, μέρος της αρμοδιότητας της εκλεγμένης κυβέρνησης να ορίζει «τα του οίκου της». Ταυτόχρονα, σε μια οκταετία που κυριαρχούσε ένα νέο ύφος τεχνοκρατικής διακυβέρνησης, απογαλακτισμένης από την επιρροή των πολιτικών και της λαϊκής βούλησης, η κυβέρνηση προκήρυξε διαγωνισμούς στους οποίους το πολιτικό προσωπικό και τα διοικητικά στελέχη ανταγωνίζονταν για θέσεις στην προκήρυξη των οποίων μόνο το πολιτικό προσωπικό είχε λόγο, καλλιεργώντας έτσι την αμοιβαία καχυποψία μεταξύ τους. Τέλος, με τον διαγωνισμό για την πλήρωση των θέσεων των Γενικών Γραμματέων, που άρχισε το 2017, και διακόπηκε από τους θεσμούς στο πλαίσιο της τέταρτης αξιολόγησης επειδή έκριναν ότι μεμονωμένες θέσεις του ήταν φωτογραφικές,²¹² η κυβέρνηση κατακρήμνισε την αξιοπιστία της στα μάτια της υπηρεσιακής ιεραρχίας θυσιάζοντας στον βωμό του «μνημονίου» το πολιτικό προσωπικό που ήταν σε καθημερινή επαφή με την δημοσιοϋπαλληλία.

Βεβαίως, προς υπεράσπιση των κυβερνητικών επιλογών σε αυτό το θέμα, η «μεταμόρφωση» των Γενικών Γραμματέων σε δημόσιους υπαλλήλους αποτέλεσε το όχημα μέσω του οποίου επιτεύχθηκε η αποσυμπίεση της μισθολογικής κλίμακας των δημοσίων υπαλλήλων, η οποία αποτελούσε επιδίωξη του δεύτερου «μνημονίου». Παρουσιάζοντας δηλαδή με τεχνητό-λογιστικό τρόπο τους Γενικούς Γραμματείς ως μέρος των δημοσίων υπαλλήλων,²¹³ η κυβέρνηση «γλίτωσε» από την απαίτηση των θεσμών για αποσυμπίεση

207. European Commission, *ό.π.ν.*, 2018 b, σ. 38.

208. European Commission, *ό.π.ν.*, 2017, σ. 139.

209. European Commission, *ό.π.ν.*, 2018 b, σ. 39.

210. Για την εσωτερική διάρθρωση των υπουργείων και τον ρόλο των Γενικών Γραμματέων στην Ελλάδα βλ. Α. Μακρυδημήτρης, & Μ. Η. Πραβίτα, *Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*, Ε' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2012.

211. European Commission, *ό.π.ν.*, 2018 a, σ. 31.

212. European Commission, *ό.π.ν.*, 2018 b, σ. 38.

213. Οι γενικοί γραμματείς ήταν και πριν την περίοδο των μνημονίων ανώτατοι μετακλητοί δημόσιοι υπάλληλοι. Ωστόσο, με τον τρόπο που οι θεσμοί αποτύπωναν δημοσιολογιστικά τις δαπάνες για τα πολιτικά γραφεία και για τους

της μισθολογικής κλίμακας που θα οδηγούσε σε μειώσεις μισθών στο δημόσιο και μάλιστα για τις κατώτερες μισθολογικές κλίμακες.²¹⁴

Στις εκθέσεις συμμόρφωσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής το 2017, ύστερα από πέντε σχεδόν χρόνια, εμφανίζεται και το πολυαναμενόμενο «ξεπάγωμα» των μισθολογικών ωριμάνσεων των δημοσίων υπαλλήλων. Στην έκθεση συμμόρφωσης της δεύτερης αξιολόγησης αναφέρεται ότι οι αυξήσεις θα αρχίσουν όταν εξαφανιστούν οι «προσωπικές διαφορές»²¹⁵ –το κατάλοιπο, δηλαδή, των δικαστικών αποφάσεων από τις περικοπές του πρώτου «μνημονίου»– που απέτρεπε τη μισθολογική συρρίκνωση, κάτω από ένα ορισμένο επίπεδο, για τους παλαιότερους δημόσιους υπαλλήλους. Έτσι, για να εξασφαλιστεί το πλαίσιο της αρχικής συμφωνίας, το οποίο προέβλεπε ότι οι όποιες αλλαγές στη μισθοδοσία των δημοσίων υπαλλήλων θα γίνονταν με δημοσιονομικά ουδέτερο τρόπο, επιλέχθηκε να «θυσιαστεί» η μισθολογική εξέλιξη του συνόλου της δημοσιοϋπαλληλίας.²¹⁶ Προϊόντος του χρόνου, η παγίωση αυτής της συνθήκης εισήγαγε μια μόνιμη αδικία για τους νέους δημόσιους υπαλλήλους και δη για όσους είχαν προσληφθεί μετά το 2010 οδηγώντας σε αύξηση των μισθολογικών διαφορών, η οποία όμως δεν οφειλόταν στα διαφορετικά τυπικά προσόντα –όπως επικαλέστηκε η «Τρόικα»– αλλά στον χρόνο εισόδου στο δημόσιο. Η εξέλιξη αυτή αντικειμενικά έτεινε να εδραιώνει έναν βαθύ δυσισμό στο σώμα της δημόσιας διοίκησης μεταξύ των νέων και των παλαιών δημοσίων υπαλλήλων, τραυματίζοντας τις μεταξύ τους σχέσεις.

Η πιο σημαντική, ωστόσο, όψη αναντιστοιχίας μεταξύ μέσων και σκοπών στο πρόγραμμα αφορούσε αυτό που οι «Θεσμοί» αποκαλούσαν «αποπολιτικοποίηση της διοίκησης».²¹⁷ Το σκεπτικό της αναγκαιότητας για παρεμβάσεις που θα οδηγούσαν ολοένα και μεγαλύτερα κομμάτια της δημόσιας διοίκησης να μη λογοδοτούν στις εκλεγμένες κυβερνήσεις πέρα από όσο επέτασσε η ευρωπαϊκή πρακτική, μπορεί να εντοπιστεί στον τρόπο με τον οποίο παρουσίαζε η «Τρόικα» περιστατικά μεμονωμένων πολιτικών παρεμβάσεων σε θεσμούς με ιδιαίτερο ενδιαφέρον για τις προτεραιότητές της, όπως η απομάκρυνση των δύο Γενικών Γραμματέων της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων.²¹⁸ Η ΑΑΔΕ ωστόσο δεν διαφοροποιήθηκε μόνο ως προς τη μορφή της διοίκησής της· για αυτήν προβλέπονταν διαφορετικές διαδικασίες από αυτές που προωθούνταν στην υπόλοιπη δημόσια διοίκηση, διαφοροποιήσεις, υπό συνθήκες, από το ενιαίο μισθολόγιο και διαφορετικοί κανόνες

για την τοποθέτηση σε θέσεις ευθύνης και για την κινητικότητα στο εσωτερικό της.²¹⁹ Τα ευρύτερα προβλήματα δημογραφικής γήρανσης του προσωπικού της και η απουσία εξειδικευμένων δεξιοτήτων αντιμετωπίστηκαν με έκτακτες ενέσεις προσωπικού, για δεύτερη φορά στην περίοδο των προγραμμάτων, που λειτούργησαν σε βάρος του κανόνα 1 προς 5.²²⁰ Αντίστοιχες προτεραιότητες παρουσιάστηκαν στις ελληνικές αρχές και για θεσμούς όπως το ΚΕΑΟ προκειμένου να ενισχυθεί με 600 άτομα το προσωπικό των μονάδων που ήταν επιφορτισμένες με την περισυλλογή των ασφαλιστικών εισφορών.²²¹ Ήταν σαφές πλέον ότι οι προτεραιότητες των «Θεσμών» δεν αφορούσαν μόνο το πού θα έμπαινε το «μαχαίρι» στο ελληνικό δημόσιο αλλά και ποιες όψεις του θα ενδυναμώνονταν στο νέο περιβάλλον, σε συνθήκες δημοσιονομικής επέκτασης. Άρα, η λογική της «αποπολιτικοποίησης», αν και κατανοητή ως ένα σημείο, στο πλαίσιο των «μνημονίων» οδηγούσε ολοένα και μεγαλύτερα τμήματα του κεντρικού κράτους στην αυτονόμηση από τους γενικούς κανόνες του δημοσίου. Η «Τρόικα» δηλαδή δεν αποτελούσε μόνο έναν φορέα εκσυγχρονισμού και προώθησης μεταρρυθμίσεων στο ευρύτερο δημόσιο αλλά συγκροτούσε έναν νέου τύπου μόνιμο πόλο εξουσίας στο πολιτικό σύστημα.

Έτσι, η «αποπολιτικοποίηση» κατέληξε να νοείται ως εύνοια της ίδιας της «Τρόικας» για μεμονωμένα τμήματα της διοίκησης σε πληθώρα θεσμών που δημιουργήθηκαν ή ενισχύθηκαν κατά την περίοδο των «μνημονίων» αλλά απέκτησε ιδιαίτερη ένταση κατά την περίοδο του τρίτου προγράμματος οικονομικής προσαρμογής. Το ζήτημα ανέκυψε σε περιπτώσεις μεμονωμένων ΔΕΚΟ ή οργανισμών, π.χ. ως προς τις μορφές επιλογής προσωπικού στις εταιρείες ύδρευσης της χώρας²²² και νομιμοποιήθηκε στο όνομα της ανάπτυξης μια κουλτούρας επαγγελματικού μάντζεμντ στους δημόσιους οργανισμούς που ήταν αντίθετη με την πολιτική-πελατειακή διαχείριση των δημόσιων φορέων.

Ο τρόπος ανάδειξης της διοίκησης του Ταμείου Επενδύσεων και Συμμετοχών ήταν ενδεικτικός και της κατεύθυνσης αυτών των αλλαγών. Η διοίκηση του «Υπερταμείου» προβλεπόταν από το καταστατικό του ότι θα ασκείται από ένα συμβούλιο που θα διέθετε επαγγελματική εμπειρία στη διαχείριση ακίνητης περιουσίας και τα μέλη του θα επιλέγονταν μέσω κρίσεων που προσιδιάζουν στις πολιτικές και τις διαδικασίες των εταιρειών διαχείρισης και αναζήτησης ανθρώπινων πόρων του ιδιωτικού τομέα. Ταυτόχρονα, όμως, την εποπτεία του Δ.Σ. θα ασκούσε το εποπτικό συμβούλιο στο οποίο θα διόριζε 3 μέλη η κυβέρνηση και 2 οι «Θεσμοί».²²³ Η απόφαση αυτή είναι ενδεικτική του γεγονότος ότι με την πρόφαση της «αποπολιτικοποίησης» της δημόσιας διοίκησης η «Τρόικα» εννοούσε την αναγνώριση της δικής της παρουσίας στη χώρα ως φορέα ισχύος ανάλογο με αυτόν της κυβέρνησης. Επιπλέον, η μη συμμετοχή του ΑΣΕΠ, ως κατεξοχήν φορέα επιλογής προσωπικού για το δημόσιο, ήταν επίσης ενδεικτική της μέριμνας της «Τρόικας» να διατηρηθεί η διοίκηση σημαντικών θεσμών του ευρύτερου δημόσιου τομέα σε μερίδες της οικονομικής και διοικητικής ελίτ που φέρονταν να βάλλονται από την ατζέντα της κυβέρνησης. Αυτό εξάλλου σημείωνε emphaticά και το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο για την

219. Στο ίδιο, σ. 56.

220. Στο ίδιο, σ. 57.

221. Στο ίδιο, σ. 59.

222. European Commission, *όπ.π.*, 2018 α, σ. 25.

223. European Commission, *όπ.π.*, 2017, σ. 136.

ιδίους, αυτές προσμετρήθηκαν ως μέρος του προϋπολογισμού της εκλεγμένης κυβέρνησης.

214. European Commission, *όπ.π.*, 2017, σ. 141.

215. Στο ίδιο, σ. 141.

216. Ο Νόμος 4024.2011, με βάση τον οποίο θεσπίστηκε το ενιαίο μισθολόγιο, προέβλεπε στο άρθρο 29 ότι οι μισθολογικές μειώσεις των αποδοχών των δημοσίων υπαλλήλων, οι οποίες υπερέβαιναν το 25%, θα καταβάλλονται ως προσωπική διαφορά η οποία θα συμπληφζόταν με τυχόν μελλοντικές μισθολογικές αυξήσεις στις αποδοχές τους. Ο νόμος προέβλεπε ότι η προσωπική διαφορά θα έφθινε με την πάροδο του χρόνου. Η πρόβλεψη, ωστόσο, δεν εφαρμόστηκε και έτσι το καθεστώς της «προσωπικής διαφοράς» θεσμοθετήθηκε. Η κυβέρνηση που προέκυψε από τις εκλογές του 2015 επέκτεινε με διαδοχικές νομοθετικές ρυθμίσεις (άρθρο 14 Ν. 4350/2015, άρθρο 45 Ν. 4569/2018 και άρθρο 221 Ν. 4635/2019) το καθεστώς της προσωπικής διαφοράς και σε διορισθέντες μετά το 2011 δημόσιους υπαλλήλους σε μεμονωμένους δημόσιους οργανισμούς, όπως η ΕΛΣΤΑΤ, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους και το Ελεγκτικό Συνέδριο αλλά και στους υπαλλήλους των υπουργείων Οικονομικών και Ανάπτυξης. Παρόμοια επέκταση της προσωπικής διαφοράς θεσμοθετήθηκε με τη μορφή ειδικού επιδόματος και στις ειδικές υπηρεσίες του ΕΣΠΑ με το άρθρο 21 του ν. 4469/2017.

217. Στο ίδιο, σ. 8.

218. Στο ίδιο, σ. 56.

περίπτωση του ΤΧΣ υποστηρίζοντας ότι το σύστημα επιλογής διευθυντών για τις ανώτερες διοικήσεις των τραπεζών έμενε προσκολλημένο σε στελέχη που η εμπειρία τους στη διοίκηση αφορούσε αποκλειστικά και μόνο σε εγχώρια τραπεζικά ιδρύματα και έτσι δεν εναρμονιζόταν με τις βέλτιστες διεθνείς πρακτικές που πρότασσαν τον πλουραλισμό στις διοικήσεις ανάλογων ιδρυμάτων.²²⁴ Οι τάσεις αυτές, αν και σταθερό μοτίβο όλης της λογικής των παρεμβάσεων της «Τρόικας» και στα τρία προγράμματα οικονομικής προσαρμογής, εντατικοποιήθηκαν ιδιαίτερα στο τρίτο.

Υπό την παραπάνω έννοια μπορούμε να ισχυριστούμε ότι η έμφαση στην αποπολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης κατά το τρίτο πρόγραμμα σχετιζόταν και με την καχυποψία που είχε καλλιεργηθεί μεταξύ της τότε ελληνικής κυβέρνησης και της «Τρόικας». Οι εκπρόσωποι των διεθνών θεσμών διατήρησαν μέχρι και την έξοδο της χώρας από το τρίτο μνημόνιο την καχυποψία που πρόκυπτε από το γεγονός ότι η κυβέρνηση που αναδείχθηκε το 2015 δεν διέθετε μέλη που να ανήκουν στην διεθνική διευθυντική ελίτ,²²⁵ όπως αυτή που είχε διαμορφωθεί σε όλες τις ευρωπαϊκές χώρες από την δεκαετία του '90 και μετά.²²⁶

Ωστόσο, τα παραπάνω μικρή σημασία είχαν για την τελική «έξοδο» της χώρας από τα «μνημόνια». Τα προγράμματα οικονομικής προσαρμογής ήταν για την Ελλάδα πρωτίστως δημοσιονομικά αν και η ίδια η κρίση ήταν πρωτίστως τραπεζική για το σύνολο των χωρών της Ευρωζώνης. Δημοσιονομική ήταν και η λογική που κατέτρεχε το μεγαλύτερο μέρος των παρεμβάσεων στη δημοσία διοίκηση μέχρι και το τρίτο οικονομικό πρόγραμμα, όταν οι διεθνείς θεσμοί πιέζονταν πια να απολογηθούν για τις κοινωνικές συνέπειες των «μνημονίων» και να νομιμοποιήσουν τις παρεμβάσεις τους σε έναν στέρεο εκσυγχρονιστικό λόγο.

Η τελευταία ανακοίνωση του Eurogroup, με την οποία αναγνωρίστηκε η «αποφοίτηση» της χώρας από τα «μνημόνια», ελάχιστα έλεγε για το κράτος και τη δημόσια διοίκηση πέρα από την υπενθύμιση ότι οι μεταρρυθμίσεις, όπως και η «αποπολιτικοποίηση», έπρεπε, γενικώς και αορίστως να συνεχιστούν.²²⁷ Το πλαίσιο της ενισχυμένης δημοσιονομικής εποπτείας εξάλλου, θεωρητικά εξασφάλιζε την αξιοποίηση της συσσωρευμένης εμπειρίας από την «Τρόικα» και το γεγονός ότι οι μεταρρυθμίσεις θα ολοκληρώνονταν εν ευθέτω χρόνω.

1.6 Ανακεφαλαίωση και συμπεράσματα

ΤΑ ΟΡΙΑ ΤΗΣ ΤΕΧΝΟΚΡΑΤΙΚΗΣ ΕΙΔΗΜΟΣΥΝΗΣ

Το παρόν κεφάλαιο εκκινεί από την παραδοχή ότι ο διοικητικός τεχνοκρατικός μηχανισμός της «Τρόικας» συνδιαμόρφωσε εν πολλοίς το περιεχόμενο της πολιτικής στο πεδίο της δημόσιας διοίκησης και της δημόσιας απασχόλησης κατά την περίοδο 2010-2018. Όμως, η άσκηση αυτού του ρόλου δεν συνοδεύτηκε από μια αντίστοιχη χαρτογράφηση των αναγκών και των ιδιαιτεροτήτων της ελληνικής διοίκησης. Η αιτία αυτής της ασυμφωνίας μεταξύ διακηρυγμένου στόχου και περιεχομένου των συστάσεων σχετιζόταν με το γεγονός ότι οι παρεμβάσεις στη δημόσια διοίκηση δεν καθοδηγήθηκαν από μια γνώση σχετικά με τις βέλτιστες διεθνείς πρακτικές αλλά από τις αναγκαιότητες και τους καταναγκασμούς της διαρκούς δημοσιονομικής περιστολής. Τούτων δοθέντων, η τεχνοκρατική εξειδίκευση των εκπροσώπων των διεθνών θεσμών αντιστοιχούσε περισσότερο σε έναν πολιτικό και νομιμοποιητικό λόγο που αποσκοπούσε στη συρρίκνωση του δημοκρατικού διαλόγου και την άρση των όποιων αντιστάσεων στον πολιτικό ρόλο του νεοσύστατου θεσμού της «Τρόικας», παρά σε κάποια ειδική γνώση που θα μπορούσε να έχει εφαρμογή στην Ελλάδα.

Στη συνέχεια θα επιχειρήσουμε να προσδιορίσουμε το περιεχόμενο των βασικών «συστάσεων» του μηχανισμού της «Τρόικας», το τελικό αποτέλεσμα των ασκούμενων πολιτικών αλλά και την εξέλιξη των γνώσεων και των αντιλήψεων του εν λόγω μηχανισμού για τα ζητήματα της Ελλάδας και του ελληνικού κράτους. Παρακάτω θα συνοψίσουμε τις βασικές στιγμές αυτών των πολιτικών κατά την περίοδο 2010-2018 στα πεδία που αφορούσαν τη δημόσια διοίκηση και τη δημόσια απασχόληση. Κατόπιν, θα διατυπώσουμε ορισμένα προκαταρκτικά συμπεράσματα σχετικά με τον χαρακτήρα, την επίδραση και την ποιότητα των εν λόγω πολιτικών. Τέλος, θα σταχυολογήσουμε ορισμένες ερμηνείες σχετικά με την αμφιλεγόμενη αξία αυτών των πολιτικών ως προς την αποτελεσματικότητα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

ΑΝΑΚΕΦΑΛΑΙΩΣΗ

Το κείμενο του πρώτου «μνημονίου» και οι παρεμβάσεις της πρώτης περιόδου εφαρμογής του υποστήριζαν ότι η δημοσιονομική προσαρμογή θα επιτυχανόταν μέσα από περικοπές στις δημόσιες δαπάνες και δευτερευόντως από αυξήσεις στα έσοδα, όπως οι αυξήσεις στον ΦΠΑ. Ο δημόσιος τομέας στο νέο καθεστώς κλήθηκε να εκσυγχρονιστεί εν μέσω περικοπών καθώς τη βασική πηγή εξοικονόμησης αποτέλεσαν οι περικοπές μισθών και ο περιορισμός των προσλήψεων (κανόνας 1 προς 5). Το κεντρικό κράτος δεν αναμενόταν αρχικά να αποτελέσει στόχο διαρθρωτικών αλλαγών. Αντίθετα, αυτές αφορούσαν κυρίως την τοπική αυτοδιοίκηση. Κεντρική μεταρρύθμιση που αφορούσε τις εργασιακές σχέσεις στον δημόσιο τομέα αποτέλεσε η εφαρμογή, μέχρι το τέλος του προγράμματος, του ενιαίου μισθολογίου, ενώ αξίζει να σημειωθεί ότι η αποτελεσματικότητα του δημόσιου τομέα και των προσφερόμενων υπηρεσιών του δεν προσδιορίστηκαν ως κεντρικά προβλήματα. Στον αρχικό σχεδιασμό του πρώτου «μνημονίου»

224. Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, *όπ.π.*, 2017, σ. 64.

225. Για την έννοια της διεθνικής διευθυντικής ελίτ βλέπε: K. Pijl, *Transnational Classes and International Relations*, Routledge, Λονδίνο 1998· L. Sklair, *The Transnational Capitalist Class*, Blackwell, Οξφόρδη 2001.

226. Για μια ενδιαφέρουσα ανάλυση του ελλείμματος εμπιστοσύνης σε συνάρτηση με την έλλειψη τεχνοκρατικής νομιμοποίησης κατά την περίοδο των διαπραγματεύσεων του τρίτου προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής βλ.: Ν. Σουλιώτης, *Οικονομολόγοι τεchnοκράτες στην ελληνική πολιτική σκηνή 1974-2019*, Αλεξάνδρεια, Αθήνα 2021, σ. 186-198. Αντίστοιχο κατάλοιπο της βαθιάς καχυποψίας μεταξύ των ελληνικών αρχών και των διεθνών θεσμών ήταν και το ότι στην πρώτη και τη δεύτερη αξιολόγηση η ελληνική κυβέρνηση είχε υποχρεωθεί να μεταφέρει τα αποθεματικά των εποπτευόμενων φορέων της στο Treasury Single Account ώστε να αδυνατεί η κυβέρνηση να εμπλακεί σε νέες παρατεταμένες διαπραγματεύσεις στηριζόμενη σε αυτά τα αποθεματικά. Ανάλογες προβλέψεις είχαν γίνει και για το ring fencing των ευρωπαϊκών πόρων για τα διαρθρωτικά ταμεία καθώς και των πόρων που κατευθύνονταν στη χώρα για τη διαχείριση της προσφυγικής κρίσης. Στις ευρύτερες αλλαγές του δημοσίου, επομένως, ήταν και ο περιορισμός της δυνατότητας μιας μελλοντικής κυβέρνησης να δείξει εκ νέου σκληρή στάση σε ανάλογες διαπραγματεύσεις με τους ευρωπαϊκούς θεσμούς χρησιμοποιώντας ενδογενείς πόρους που μέχρι πρότινος ήταν διαθέσιμοι. Πρβλ.: European Commission, *όπ.π.*, 2017, σ. 69.

227. European Commission, *Enhanced Surveillance Report*, Institutional Paper 090 (2018 c), Publications Office of the European Union, Λουξεμβούργο, σ. 9-10.

οι ΔΕΚΟ και η αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας δεν αποτέλεσαν πηγή για την αποπληρωμή του δημόσιου χρέους, αλλά νοήθηκαν ως εστίες σπατάλης και οι όποιες αλλαγές στο καθεστώς λειτουργίας τους αποσκοπούσαν στον περιορισμό του δημοσιονομικού κινδύνου.

Η σταδιακή αποτυχία του πρώτου προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής τροποποίησε το περιεχόμενο των πολιτικών που αφορούσαν τον δημόσιο τομέα διευρύνοντας την περίμετρο και την οπτική τους. Μετά τη δεύτερη αξιολόγηση στο επίκεντρο της «μεταρρυθμιστικής» προσπάθειας εντάχθηκε η κατάργηση δημόσιων οργανισμών και το κλείσιμο δομών σε υπηρεσίες του δημοσίου ή σε υπηρεσίες του κοινωνικού κράτους. Όσες υπηρεσίες δεν έκλεισαν ή δεν ιδιωτικοποιήθηκαν κλήθηκαν να μετακυλήσουν στους πολίτες μέρος του κόστους λειτουργίας τους. Ταυτόχρονα, οι περιορισμοί των προσλήψεων εντάχθηκαν προσεγγίζοντας το 1 προς 10 και συμπεριλαμβάνοντας τις ΔΕΚΟ στην περίμετρο εφαρμογής τους, ενώ τα προβλήματα υποστελέχωσης που άρχισαν να διαφαίνονται αντιμετωπίστηκαν με αύξηση των ωρών εργασίας. Οι περικοπές στους μισθούς επεκτάθηκαν πια σε ολόκληρο το δημόσιο. Από τα μέσα του πρώτου προγράμματος οι ιδιωτικοποιήσεις νοήθηκαν ως πηγή εσόδων για την αποπληρωμή του χρέους με τον στόχο να αυξάνεται σταδιακά από τα 3 δισ. ευρώ, στα 7 και εν τέλει στα 50, την ώρα που τελούσε υπό συγκρότηση ένας εξειδικευμένος φορέας (ΤΑΙΠΕΔ) για την υλοποίησή τους. Ωστόσο, το μεταρρυθμιστικό έργο που αφορούσε τη δημόσια διοίκηση, με προεξάρχουσα μεταρρύθμιση αυτή του ενιαίου μισθολογίου, αδυνατούσε να υλοποιηθεί και σε αυτό συντελούσαν και αδυναμίες του ίδιου του διοικητικού μηχανισμού.

Η έναρξη του δεύτερου προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής βρήκε τους φορείς του ευρύτερου δημοσίου τραυματισμένους από το PSI καθώς οι επιπτώσεις του στα αποθεματικά τους είχε αρνητική επίδραση στη δυνατότητα των φορέων να αυτοχρηματοδοτούν τις δράσεις τους. Οι εκπρόσωποι των διεθνών οργανισμών προσδιόρισαν την αδυναμία του διοικητικού μηχανισμού ως μια από τις αιτίες της αποτυχίας του πρώτου «μνημονίου» και τα σχετικά κείμενα ανέδειξαν ως πεδίο εφαρμογής των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων τη λειτουργία ολόκληρου του δημοσίου και τον πυρήνα των ίδιων των εργαλείων άσκησης πολιτικής. Ως εκ τούτου, οι βασικές παρεμβάσεις για τη δημόσια διοίκηση αφορούσαν διαρθρωτικές αλλαγές στη δομή του κεντρικού κράτους και εξειδικεύτηκαν με τη δημιουργία νέων οργανογραμμάτων στα υπουργεία. Τέλος, η δημόσια απασχόληση προσδιορίστηκε εκ νέου ως πεδίο εξοικονομήσεων, αυτή τη φορά όμως τα εργαλεία που επρόκειτο να χρησιμοποιηθούν δεν ήταν μόνο η παύση των προσλήψεων αλλά διευρύνθηκαν ώστε να συμπεριλάβουν τις οικειοθελείς αποχωρήσεις, την κινητικότητα και τις απευθείας απολύσεις.

Η αλλαγή κυβέρνησης το καλοκαίρι του 2012 κανονικοποίησε την εφαρμογή του δεύτερου «μνημονίου» και έθεσε το ζήτημα των απολύσεων στο επίκεντρο της «μεταρρυθμιστικής» προσπάθειας και της πολιτικής αντιπαράθεσης. Τότε, οι εκπρόσωποι των διεθνών θεσμών είχαν πια σαφέστερη εικόνα για τα προβλήματα υποστελέχωσης και ανεπάρκειας μεμονωμένων τμημάτων της δημοσιοϋπαλληλίας αλλά πίεζαν για απολύσεις ώστε να επιτευχθεί ανανέωση του στελεχιακού δυναμικού της δημόσιας διοίκησης χωρίς άμεσες αρνητικές δημοσιονομικές επιπτώσεις. Την ίδια περίοδο διατυπώθηκαν εκ μέρους της «Τρόικας» και οι πρώτες ολοκληρωμένες συστάσεις αναφορικά με τη βέλτιστη λειτουργία της

δημόσιας διοίκησης, όχι άμεσα συναρτημένες με τις περικοπές, π.χ. η διεύρυνση των εργαλείων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Επιπλέον, ψηφίστηκε το νέο καθεστώς για την κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων –το οποίο όμως δεν εφαρμόστηκε–, υλοποιήθηκαν νέα οργανογράμματα στα υπουργεία και προσδιορίστηκε ο στόχος της μισθολογικής αποσυμπίεσης της κλίμακας των δημοσίων υπαλλήλων με δημοσιονομικά ουδέτερο τρόπο.

Η βασική διαφοροποίηση του τρίτου προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής σε σχέση με τη δημόσια διοίκηση και τη δημόσια απασχόληση αφορά το γεγονός ότι σε αυτό αποκλείστηκε τόσο το ενδεχόμενο να αποτελέσουν οι δαπάνες του κεντρικού κράτους πεδίο εξοικονόμησης πόρων όσο και το ενδεχόμενο απολύσεων δημοσίων υπαλλήλων. Η εξοικονόμηση προήλθε από τον χώρο της υγείας και από τις δημόσιες προμήθειες ύστερα από διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στα συγκεκριμένα πεδία. Οι δύο παραπάνω επιλογές διαμόρφωσαν το περιβάλλον στις πολιτικές περί της δημόσιας απασχόλησης και διεύρυναν τα όρια και τους όρους συναίνεσης εντός του δημοσίου για την εφαρμογή των νέων αλλαγών στην δομή της δημόσιας διοίκησης. Η παραγμένη περίοδος των αρχικών διαπραγματεύσεων επηρέασε το τελικό περιεχόμενο των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στη δημόσια διοίκηση στο βαθμό που η γενικευμένη πολιτική καχυποψία, που επικρατούσε αρχικά, έτεινε να εντείνει την προσπάθεια εκ μέρους της «Τρόικας» για να αυτονομήσει, από την κεντρική διοίκηση και τις πολιτικές ηγεσίες, ορισμένα τμήματα του διοικητικού μηχανισμού, με χαρακτηριστικότερη περίπτωση την ΑΑΔΕ.

Με δεδομένες τις ιδιαιτερότητες του τρίτου «μνημονίου» το «μεταρρυθμιστικό» έργο εστιάστηκε πλέον σε διαρθρωτικές αλλαγές στη διοίκηση του κράτους. Κατά τη διάρκεια της περιόδου 2015–2018 επεκτάθηκε η ηλεκτρονικοποίηση της δημόσιας διοίκησης, διαμορφώθηκαν –για δεύτερη φορά σε τρία χρόνια– νέα οργανογράμματα στα υπουργεία και πλήθος φορέων (όπως τα ασφαλιστικά ταμεία και τα ΑΕΙ) πέρασαν από ένα διευρυμένο πρόγραμμα συγκεντροποίησης των δομών τους. Κατά την πρώτη αξιολόγηση του τρίτου προγράμματος ψηφίστηκε νέος νόμος για την κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων (ο οποίος αυτή την φορά εφαρμόστηκε), υλοποιήθηκε για πρώτη φορά και με καθολικό τρόπο η αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων και επιταχύνθηκε η διαδικασία της αποτύπωσης των περιγραμμάτων θέσεων σε όλες τις οργανικές θέσεις του δημοσίου. Παρά την εφαρμογή του ενιαίου μισθολογίου, με την εξαίρεση τομέων που προστατεύονταν από την ίδια την «Τρόικα», οι μισθολογικές απολαβές παρέμειναν παγωμένες, ενώ ο στόχος της διεύρυνσης του χάσματος στις αμοιβές των δημοσίων υπαλλήλων παρακάμφθηκε με τεχνητό-διοικητικό τρόπο. Τέλος, κεντρικό σημείο των μεταρρυθμίσεων στη δημόσια διοίκηση υπήρξε η δημιουργία ενός νέου συστήματος επιλογής για τις θέσεις ευθύνης, στο οποίο συμπεριλήφθηκαν οι πολιτικές θέσεις των Γενικών και Ειδικών Γραμματέων και προβλεπόταν, χωρίς να εφαρμοστεί, η ενσωμάτωση στο ίδιο σύστημα και των ανώτερων στελεχών των εποπτευόμενων φορέων του δημοσίου μέσα από τη δημιουργία ενός ενοποιημένου μητρώου επιτελικών στελεχών για δημόσιους υπάλληλους και ιδιώτες.

ΟΙ ΕΠΙΣΗΜΕΣ ΕΡΜΗΝΕΙΕΣ ΜΙΑΣ ΑΠΟΤΥΧΙΑΣ

Όλα τα παραπάνω, ωστόσο, δεν επαρκούσαν προκειμένου να αλλάξει μια ριζωμένη προκατάληψη σχετικά με την αποτελεσματικότητα και την επιτελεσματικότητα του ελληνικού

δημοσίου. Με την «αποφοίτηση» της χώρας από τα προγράμματα οι «θεσμοί» είχαν πλέον διαμορφώσει μια αντίληψη αναφορικά με την αναποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης η οποία ταυτιζόταν με τις επίσημες «εθνικές» αφηγήσεις γύρω από το ίδιο ζήτημα.

Στις 30 Σεπτεμβρίου του 2019 ο διευθυντής του ευρωπαϊκού τμήματος του ΔΝΤ Πολ Τόμσεν (Paul Thomsen), κλήθηκε από το Center for Hellenic Studies του LSE να δώσει μια διάλεξη για τα ελληνικά προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής. Ο Τόμσεν απέδωσε την αποτυχία του προγράμματος ή την «ελληνική τραγωδία», όπως τη χαρακτήρισε, σε τρεις παράγοντες: στις αδυναμίες του ελληνικού πολιτικού συστήματος που δεν κατόρθωσε να αποκτήσει συναίνεση και δεν ανέλαβε την «ιδιοκτησία» των προγραμμάτων, στους ευρωπαϊκούς θεσμούς που δεν ήταν δεκτικοί σε μια αμεσότερη ρύθμιση για το ελληνικό χρέος και στις ελλείψεις της ελληνικής δημόσιας διοίκησης η οποία αδυνατούσε να υλοποιήσει μεταρρυθμίσεις.²²⁸ Η ευθύνη του ΔΝΤ περιοριζόταν, κατά την οπτική του, στις αρχικά λανθασμένες εκτιμήσεις αναφορικά με την ύφεση η οποία όμως θα είχε περιοριστεί αν το πολιτικό σύστημα είχε συναινέσει στις τροποποιήσεις του αρχικού «μνημονίου» τις οποίες πρόταξε το Ταμείο.

Η παραπάνω ερμηνεία στερείται στοιχειώδους ορθολογισμού ως προς τον επιμερισμό των ευθυνών στο εσωτερικό της χώρας. Ο Τόμσεν παραγνωρίζει ότι όλοι οι πολιτικοί δρώντες που ανέλαβαν να διαχειριστούν τα προγράμματα βυθίστηκαν στην ανυποληψία καθώς το εύρος της δημοσιονομικής προσαρμογής και της συνακόλουθης ύφεσης δεν είχε ιστορικό προηγούμενο σε ευρωπαϊκή χώρα. Επιπλέον, και κυρίως στο βαθμό που μας απασχολεί εδώ, οι αιτιάσεις του για τη δημόσια διοίκηση δεν αντανakλούν την επιχειρησιακή ικανότητα του ελληνικού κράτους, το οποίο μεταμορφώθηκε πλήρως από τις παρεμβάσεις των προγραμμάτων, αλλά την αδυναμία των ίδιων των διεθνών θεσμών να εντοπίσουν έγκαιρα και εντός του εύρους των προγραμμάτων τις όποιες αδυναμίες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

Σε εντελώς αντίθετο μήκος κύματος, τμήματα της ευρωπαϊκής διοικητικής δομής εντόπισαν την αναποτελεσματικότητα και τις αντιφάσεις των προγραμμάτων και εστίασαν την κριτική τους στην ανορθολογικότητα των παρεμβάσεων στη δημόσια διοίκηση. Χαρακτηριστικό παράδειγμα η έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου στην οποία αναφέρεται ότι: «Οι διαρθρωτικοί όροι απέκτησαν μεγαλύτερη δυναμική στο πλαίσιο του δεύτερου προγράμματος, χωρίς ωστόσο να βασίζονται σε κατάλληλο στρατηγικό σχεδιασμό. Οι όροι που αφορούσαν τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση δεν εντάχθηκαν σε ένα ευρύτερο πρόγραμμα μεταρρύθμισης του συνόλου του δημόσιου τομέα, το οποίο θα εφαρμοζόταν σε διαδοχικές φάσεις, με συνέπεια και προγραμματισμό. Οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση δεν λάμβαναν υπόψη βασικούς παράγοντες που η ίδια η Επιτροπή προσδιόριζε ως αναγκαίους για τον επιτυχημένο σχεδιασμό μιας τέτοιας συνολικής μεταρρύθμισης, ήτοι την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών σε επίπεδο ΕΕ, τη συμμετοχή των ενδιαφερόμενων μερών και της κοινωνίας των πολιτών, τη συνέχεια και την σταθερότητα των μεταρρυθμίσεων».²²⁹

228. P.M. Thomsen, «The IMF and the Greek Crisis: Myths and Realities», *Ιστοσελίδα ΔΝΤ*, 2019 (30 Σεπ.), <https://www.imf.org/en/News/Articles/2019/10/01/sp093019-The-IMF-and-the-Greek-Crisis-Myths-and-Realities>, τελευταία πρόσβαση: 06/10/2021.

229. Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (2017) *όπ.π.*, 2017, σ. 51.

Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο σπληνέτευε την επιτηδευμένη έμφαση στην παραγωγή σχεδίων και στρατηγικών, οι οποίες όμως δεν εφαρμόστηκαν και δεν συγχρονίστηκαν «με βασικές δράσεις του προγράμματος (την αναδιοργάνωση του ελληνικού δημόσιου τομέα που είχε ξεκινήσει το 2012, ήτοι δύο χρόνια πριν από την παρουσίαση της στρατηγικής)».²³⁰ Στο ίδιο μήκος κύματος σημειωνόταν ότι όλες οι δράσεις που ανακαλύφθηκαν ως πεδία μεταρρυθμίσεων μετά το δεύτερο πρόγραμμα αποτέλεσαν, με τη χρήση ευρωπαϊκών πόρων, πεδία παρέμβασης μέσω του επιχειρησιακού προγράμματος «Διοικητική Μεταρρύθμιση» -ΕΠΔΜ, που χρηματοδοτήθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο για την αντιμετώπιση των αδυναμιών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.²³¹ Κοντολογίς, το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο ανέδειξε ως βασικό πρόβλημα του μεταρρυθμιστικού έργου την απουσία συντονισμού μεταξύ των απαιτήσεων των «μνημονίων» και των διαγνωσμένων δυνατοτήτων της ελληνικής δημόσιας διοίκησης ως προς την υλοποίηση μεταρρυθμίσεων²³² και ταυτοχρόνως υποστήριξε ότι το συγκεκριμένο έλλειμμα συντονισμού έπληττε στον ίδιο βαθμό και τον μηχανισμό της «Τρόικας» και δη των ευρωπαϊκών θεσμών που συμμετείχαν σε αυτή.

ΧΩΡΙΚΕΣ ΑΠΟΤΥΠΩΣΕΙΣ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Από τα παραπάνω ευρήματα είναι σαφές ότι οι περικοπές δαπανών και η σχετική αποστέρση πόρων στην οποία αυτές οδήγησαν δεν ήταν ούτε ευθύγραμμες ούτε προδιαγεγραμμένες κατά την έναρξη του προγράμματος. Η υλοποίηση ενός προγράμματος λιτότητας σε τέτοια πρωτόγνωρα επίπεδα προϋπέθετε τη συσσώρευση εκτεταμένης γνώσης και πολύ χρόνο ώστε να προσδιοριστούν οι εφικτές περικοπές. Δηλαδή, η ασάφεια που περιβάλλε το ποιες μεταρρυθμίσεις θα έπρεπε να εφαρμοστούν, περίβαλλε εξίσου και το ποιες περικοπές θα έπρεπε να γίνουν και κυρίως το πού. Λαμβάνοντας υπόψη αυτή την ιδιαιτερότητα, θα προσπαθήσουμε να διατυπώσουμε μια πρώτη χωρική απάντηση σχετικά με αυτό το ερώτημα.

Στην αρχική σύλληψη του προγράμματος, οι περικοπές δαπανών αφορούσαν την περιφέρεια του κράτους, την τοπική αυτοδιοίκηση και τις δημόσιες επιχειρήσεις. Ωστόσο, η λογική αυτή επεκτάθηκε στη συνέχεια στους εποπτευόμενους φορείς των υπουργείων (συχνά μέσα από «λουκέτα» και συγχωνεύσεις) και μόνο κατά το δεύτερο πρόγραμμα «έφτασε» να επηρεάζει άμεσα –και όχι μόνο μέσα από μισθολογικές μειώσεις– τον πυρήνα του κεντρικού κράτους, τη μορφή και τις λειτουργίες του. Μπορούμε να φανταστούμε δηλαδή τον κύκλο των περικοπών ως ένα σπирάλ που ξεκινάει από τα όρια του κράτους, κατά την αρχική σύλληψη του πρώτου «μνημονίου», και φτάνει μέχρι τον πυρήνα του, προς τα μέσα του δεύτερου προγράμματος.

Προς το τέλος του τρίτου «μνημονίου», όταν ο σχεδιασμός των ευκαίων διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων περιέλαβε και τη δυνητική επέκταση δομών του ελληνικού κράτους, η «Τρόικα» λειτούργησε ως εάν να προσπαθούσε να προοικονομήσει το πού και το πότε θα διογκωθεί το κράτος, ελπίζοντας ότι οι θεσμοί που είχε δημιουργήσει θα «μα-

230. Στο ίδιο, σ. 51.

231. Στο ίδιο, σ. 52.

232. Στο ίδιο, σ. 53.

κροημέρευαν». Το «σπирάλ της «Τρόικας» επεκτάθηκε τότε προς κατευθύνσεις έξω από τον κεντρικό πυρήνα του κράτους προσπαθώντας να θεμελιώσει δομές και κυρίως λειτουργίες, που θα αφορούσαν έναν μέλλοντα χρόνο, όταν θα περιοριζόταν η δυνατότητα των διεθνών οργανισμών, που λειτουργούσαν στο όνομα των χωρών δανειστών, να ορίζουν τα της Ελλάδας.

Αν τα παραπάνω αποτελούν ένα σχήμα για να αποτυπώσουμε χωρικά τον τρόπο με τον οποίο έγιναν αισθητές οι επιπτώσεις των «μνημονίων», μπορούμε εύκολα να διατυπώσουμε και μια δεύτερη σκέψη. Τα μνημόνια, δια της συρρίκνωσης του κράτους, συντέλεσαν στη διεύρυνση των περιφερειακών ανισοτήτων της χώρας. Εφορίες, σχολεία, νοσοκομεία, στρατόπεδα, πανεπιστήμια, όλα αποτέλεσαν πεδία στα οποία καταργήθηκαν δομές στο όνομα της δημοσιονομικής προσαρμογής. Παρότι πολλά από αυτά τα πεδία χρειάζονταν εξορθολογισμό, οι παρεμβάσεις που υπέστησαν κατά την περίοδο των προγραμμάτων στηρίχθηκαν μόνο σε δημοσιονομικά κριτήρια, χωρίς να αξιολογηθούν οι παράπλευρες κοινωνικές και οικονομικές συνέπειες που προκαλούσε αυτή η περιστολή του κράτους η οποία αναπόφευκτα έτεινε να επηρεάζει ανισοβαρώς την περιφέρειας της χώρας

ΣΥΝΕΧΕΙΕΣ ΚΑΙ ΑΣΥΝΕΧΕΙΕΣ ΣΤΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΓΙΑ ΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Η «Τρόικα» ως μηχανισμός τεχνοκρατικής ειδημοσύνης διατύπωνε άποψη για τη δέουσα κατεύθυνση των μεταρρυθμίσεων στη δημόσια διοίκηση μόνο από τα μέσα του δεύτερου «μνημονίου» και μετά. Οι διαρθρωτικές αλλαγές που εν τέλει εφαρμόστηκαν ήταν αυτές του τρίτου προγράμματος και μόνο όταν η «μεταρρυθμιστική ατζέντα» των προγραμμάτων είχε πλέον συνδιαμορφωθεί με τη νέα ελληνική κυβέρνηση. Μένει, ωστόσο, να διατυπώσουμε μια γενική θέση ως προς το περιεχόμενο των αλλαγών της απασχόλησης στον δημόσιο τομέα.

Ο κεντρικός πυρήνας των επιλογών για την αναμόρφωση των όρων της δημόσιας απασχόλησης, από τα τέλη του δεύτερου προγράμματος που αποκρυσταλλώθηκε μια σχετικά σαφής κατεύθυνση, θα μπορούσε να συνοψιστεί στις ακόλουθες τρεις αρχές: (α) καταγραφή του υφιστάμενου δυναμικού, (β) χαρτογράφηση των αναγκών της δημόσιας διοίκησης και (γ) τοποθέτηση των υπαλλήλων ανάλογα με τις ανάγκες σε συνδυασμό με την εξομίσωση του καθεστώτος απασχόλησης των εν λόγω υπαλλήλων σε ένα ενοποιημένο σύστημα τόσο αναφορικά με τις μισθολογικές απολαβές όσο και με το καθεστώς και το πλαίσιο καθημερινής λειτουργίας.

Σε αυτό το πλαίσιο οι έκδηλες διαφοροποιήσεις του τρίτου προγράμματος, σε σχέση με τα δύο πρώτα, έχουν να κάνουν προφανώς και με το διαφορετικό προφίλ των κυβερνητικών δρώντων εκείνη την περίοδο. Η κυβέρνηση που κλήθηκε να υλοποιήσει το τρίτο πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής όχι μόνο διαφωνούσε με τις συστάσεις της «Τρόικας», όπως τεκμαίρεται και από τις εκατέρωθεν προτεινόμενες εθνικές στρατηγικές για τη διοικητική μεταρρύθμιση αλλά δημοσιοποιούσε επιπλέον συνεχώς τη διαφορετική αντίληψη που διέθετε αναφορικά με τα προβλήματα της δημόσιας διοίκησης. Αντίθετα οι κυβερνήσεις που εφάρμοσαν τα δύο πρώτα προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής ακολούθησαν τον συνηθισμένο «κανόνα» αντίστοιχων προγραμμάτων, δηλαδή την

«υιοθέτηση» των όποιων συστάσεων υποβάλλονται στις εκάστοτε εθνικές κυβερνήσεις. Πέρα όμως από την παραπάνω διαφορά, που σχετίζεται προφανώς και με όψεις της επικοινωνιακής στρατηγικής της εκάστοτε κυβέρνησης, από την έρευνά μας αναδεικνύονται και τα διαφορετικά όρια στην προθυμία των διαφορετικών κυβερνήσεων ως προς τη χρήση καταναγκαστικών μέσων για την επιβολή των όποιων πολιτικών.

Είναι δύσκολο να διαφωνήσει κανείς επί της αρχής του διακηρυγμένου στόχου αυτών των πολιτικών. Γενικώς, καλό είναι το κράτος να χρησιμοποιεί αποτελεσματικά τους διαθέσιμους ανθρώπινους πόρους του. Και, οπωσδήποτε, δεν υπάρχει κάποια δημοκρατική αρχή που να δικαιολογεί αποκλείσεις στα διαφορετικά καθεστώτα εντός του δημοσίου για ίδιου είδους υπηρεσίες. Οι διαφοροποιήσεις μεταξύ των διαφορετικών περιόδων του προγράμματος, ωστόσο, εντοπίζονται στα γενεσιουργά αίτια των αλλαγών της πρώτης περιόδου σε σχέση με την δεύτερη· οι αλλαγές στην κατανομή του διαθέσιμου δυναμικού κινητοποιήθηκαν από την αναγκαιότητα συρρίκνωσης των δαπανών στη δημόσια διοίκηση στο πρώτο μνημόνιο και στο δεύτερο νομιμοποιήθηκαν με την επίκληση της αναγκαιότητας για ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης. Αντίθετα, οι πολιτικές του τρίτου «μνημονίου» για τη δημόσια διοίκηση στηρίχθηκαν στη δημοσιονομική παραδοχή ότι το κράτος δεν επρόκειτο να αποτελέσει το πεδίο από το οποίο θα αντλούσαν οι απαραίτητοι πόροι για τη νέα δημοσιονομική προσαρμογή. Αυτό δημιούργησε μεγαλύτερο χώρο για συναινέσεις εντός του κράτους με τα οργανωμένα κομμάτια της εργασίας μέσα στον διοικητικό μηχανισμό και πεδίο συναινέσεων γύρω από τις αλλαγές που θα οδηγούσαν στη χαρτογράφηση των υφιστάμενων πόρων και δυνατοτήτων.

ΝΕΟΙ ΚΑΙ ΠΑΛΑΙΟΙ ΔΗΜΟΣΙΟΙ ΥΠΑΛΛΗΛΟΙ ΤΗΝ ΕΠΟΜΕΝΗ ΜΕΡΑ

Στο τέλος της ημέρας όμως οι παραπάνω παρεμβάσεις και οι περικοπές άφησαν την ελληνική δημοσιοϋπαλληλία βαθύτατα επηρεασμένη από τα απαντωτά κύματα αλλαγών τόσο στο περιεχόμενο της εργασίας τους όσο και στο καθεστώς υπό το οποίο εργαζόταν. Στη συνέχεια θα προσπαθήσουμε να απομονώσουμε ορισμένα προκαταρκτικά συμπεράσματα σχετικά με αυτές τις αλλαγές, συμπεράσματα όμως που μένει να διασταυρωθούν και με τα ευρήματα των επόμενων κεφαλαίων.

Η κεντρικότητα της μεταρρύθμισης του ενιαίου μισθολογίου στην αρχική σύλληψη του πρώτου «μνημονίου» δημιούργησε το περιβάλλον μέσα στο οποίο οι εκπρόσωποι των διεθνών θεσμών φαντάζονταν ότι το ελληνικό δημόσιο θα λειτουργούσε στο μέλλον. Το ενιαίο μισθολόγιο αποτέλεσε ταυτόχρονα το εργαλείο δημοσιονομικής συγκράτησης των μισθών αλλά και το βασικό εργαλείο δημοκρατικής νομιμοποίησης των επερχόμενων αλλαγών. Η διοικητική δυσκολία εφαρμογής μιας ενοποιημένης μισθολογικής κλίμακας δημιούργησε ερωτήματα σχετικά με τον τρόπο που θα μπορούσε να καταστεί μεσομακροπρόθεσμα εφικτή η συγκράτηση του μισθολογικού κόστους των δημοσίων υπαλλήλων. Το πάγωμα των μισθολογικών ωριμάνσεων, τόσο στο κεντρικό δημόσιο όσο και στις ΔΕΚΟ, αποτελούσε αρχικά ένα έκτακτο μέτρο το οποίο, προϊόντος του χρόνου, κατέληξε να αποτελεί το βασικό εργαλείο συγκράτησης του δημοσιονομικού κόστους της δημόσιας απασχόλησης. Η βίαιη αυτή διακοπή της μισθολογικής ωρίμανσης στέρησε τους δημοσίου υπαλλήλους, και δη τους νεότερους, από το κίνητρο να επενδύσουν μεσομα-

κροπρόθεσμα σε μια καριέρα στον ευρύτερο δημόσιο τομέα. Χωρίς την προοπτική μιας σταθερής και ήπιας, πλην όμως υπαρκτής, αύξησης των αποδοχών, το ελληνικό δημόσιο παρέμεινε ελκυστικός εργοδότης μόνο εξαιτίας των υψηλότερων, σε σχέση με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο, ποσοστών ανεργίας.

Ταυτόχρονα, όμως, μέσα από τη διακοπή όλων των ειδικών επιδομάτων, των προνομίων και του προηγούμενου καθεστώτος κινητικότητας με τις μη-οργανικές θέσεις, κατέρρευσε και το σύστημα απόδοσης κινήτρων προς τη δημοσιοϋπαλληλία. Τα επιδόματα για τη συμμετοχή σε επιτροπές, οι έκτακτες μετακινήσεις και οι πολιτικές τοποθετήσεις, αποτελούσαν, μέχρι και την κρίση του 2008, έναν στρεβλό και συχνά πελατειακό μηχανισμό απόδοσης κινήτρων προς τους εργαζόμενους. Η κατάργηση αυτού του νεφελώματος πολιτικά διαχειριζόμενων προνομίων είχε σίγουρα θετικές όψεις: όμως, χωρίς την ενεργοποίηση ενός λειτουργικού μηχανισμού, ανεπηρέαστου από πολιτικές κρίσεις και αξιολογήσεις, το ελληνικό δημόσιο στερήθηκε επί της ουσίας ένα εργαλείο που αποσκοπούσε στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της παραγωγικότητας της εργασίας.

Στην καθήλωση των μισθολογικών ωριμάνσεων και την απουσία μηχανισμού κινήτρων, που επηρέαζαν ιδιαίτερα τους νεότερους δημόσιους υπαλλήλους, προστέθηκε σύντομα και η στρέβλωση των αποφάσεων του ΣΤΕ αναφορικά με την «προσωπική διαφορά». Οι αποφάσεις του ΣΤΕ δημιούργησαν αντικειμενικά, μια μόνιμη δομική ανισότητα μεταξύ νεότερων και μεγαλύτερων δημόσιων υπαλλήλων και ένα δημόσιο «δύο ταχυτήτων».

Η τελευταία διαπίστωση μπορεί εύκολα να μας οδηγήσει και σε μια ακόμα παρατήρηση αναφορικά με τους νέους δημόσιους υπαλλήλους κατά την περίοδο των προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής. Αν στην κλασική βιβλιογραφία της πολιτικής κοινωνιολογίας και της πολιτικής επιστήμης με αναφορά στο νεότερο ελληνικό κράτος το καθεστώς και ο ρόλος του δημόσιου υπάλληλου ήταν αυτός ενός «insider» με ιδιαίτερη πρόσβαση στους μηχανισμούς εξουσίας, η παραπάνω εικόνα φαίνεται ότι αναδιαμορφώθηκε την περίοδο των «μνημονίων». Η σχέση μεταξύ insiders και outsiders μεταφέρθηκε στο εσωτερικό της δημόσιας διοίκησης με τους παλαιότερους να διατηρούν μέρος αυτού του προνομιακού στάτους. Αντίθετα, σε αυτό το περιβάλλον, οι νεότεροι δημόσιοι υπάλληλοι προσπαθούσαν να χρησιμοποιήσουν τα υπό διαμόρφωση εργαλεία της κινητικότητας και της επιλογής θέσης ευθύνης για να μπορέσουν να βρεθούν σε εκείνες τις θέσεις που παρουσιάζονταν ως περισσότερο προστατευμένες και για να διατηρήσουν ψήγματα του παλαιού συμβολικού κύρους της δημοσιοϋπαλληλίας.

Εν κατακλείδι, όμως, τα ίδια τα «μνημόνια» δεν μπόρεσαν να άρουν την βασική θεσμική αποκρυστάλλωση του ιδιαίτερου χαρακτήρα της δημόσιας απασχόλησης μεταπολιτευτικά, δηλαδή, τη μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων. Διαφορετικές κυβερνήσεις στοχοποίησαν αυτή τη συνθήκη, η «Τρόικα» στα κείμενά της την προσδιόριζε σαφώς ως το μεγάλο «ταμπού» στην ελληνική δημόσια διοίκηση και η τρίτη «μνημονιακή» κυβέρνηση ξεκίνησε την πορεία προς την αυτοδιάλυσή της όταν αποφάσισε να προβεί στην πρώτη μαζική και άνευ όρων απόλυση μόνιμων υπαλλήλων σε φορέα του δημοσίου, δηλαδή στην ΕΡΤ. Έτσι, η απροθυμία όλων των κυβερνήσεων να προχωρήσουν σε απολύσεις κατέληξε να συμβολίζει στον λόγο της «Τρόικας» την απροθυμία των κυβερνήσεων να οικειοποιηθούν την υλοποίηση του προγράμματος, παρότι κανένας εκλεγμένος πρωθυπουργός ουδέποτε επέλεξε να υπογράψει κείμενο που να τις προβλέπει.

Το υλικό ωστόσο που μελετήσαμε αφήνει πλήθος αναπάντητων ερωτημάτων. Αν η εχθρότητα της ελληνικής δημοσιοϋπαλληλίας απέναντι στις μεταρρυθμίσεις ήταν ένας από τους λόγους που, σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το ΔΝΤ, εμπόδισαν την επιτυχία των προγραμμάτων, σε τι βαθμό ανταποκρίνεται αυτό στην εμπειρία των ίδιων των δημοσίων υπαλλήλων; Δεδομένου μάλιστα και του εύρους του μεταρρυθμιστικού έργου την περίοδο της οκταετίας, είναι εύλογο να υποθέσουμε ότι η συντριπτική πλειοψηφία των δημοσίων υπαλλήλων επηρεάστηκε από αυτές τις αλλαγές: η ποιοτική αποτύπωση και η υποκειμενική πρόσληψη αυτής της εμπειρίας θα ήταν έργο μιας διαφορετικής ερευνητικής προσπάθειας. Ένα τέτοιο έργο ωστόσο θα προσπαθούσε να υποστασιοποιήσει και την απώλεια της συμβολική έκπτωση του κύρους των δημοσίων υπαλλήλων αλλά και τη συνακόλουθη καταστρατήγηση της «ιερότητας» του κράτους που ήταν αποτέλεσμα των παραπάνω αλλαγών που περιγράψαμε.

ΑΠΟ ΤΟ ΚΟΜΜΑΤΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ ΣΤΟ ΚΑΤΑΚΕΡΜΑΤΙΣΜΕΝΟ ΚΡΑΤΟΣ

Κλείνοντας το κεφάλαιο αυτό θα μπορούσαμε να αντλήσουμε και ένα προκαταρκτικό συμπέρασμα για την επιρροή των προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής στη δομή και τον χαρακτήρα του ελληνικού κράτους. Αν η μεταπολιτευτική πολιτική κοινωνιολογία μας προεικοδότησε με την εικόνα ενός δημόσιου έμπλεου στα πελατειακά δίκτυα και εμποτισμένου από τα δίκτυα πολιτικής επιρροής των κομμάτων, οι αντιλήψεις αυτές «εξήλθαν» από τις ακαδημαϊκές αίθουσες και συγκρότησαν μέρος του κοινωνικού αυτοματισμού που εγκαλούσε στην κατεύθυνση της συρρίκνωσης του ελληνικού δημοσίου και εν τέλει του νομιμοποιητικού λόγου των προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής. Είδαμε εξάλλου πως στο τρίτο μνημόνιο μια από τις κεντρικές στοχεύσεις των παρεμβάσεων ήταν και η αποπολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης. Τι τάσεις παρήγαγε όμως αυτός ο λόγος στο επίπεδο της ασκούμενης πολιτικής;

Σε απάντηση αυτού του ερωτήματος έχουμε ήδη διαπιστώσει ότι οι συστάσεις των διεθνών οργανισμών έτειναν στην κατεύθυνση της δημιουργίας θεσμών αυτονομημένων από το κεντρικό κράτος και από τα όρια τις επιρροής της εκάστοτε εκλεγμένης πολιτικής ηγεσίας. Τα παραδείγματα του ΤΑΙΠΕΔ, του ΕΕΣΥΠ, του ΤΧΣ, της ΑΑΔΕ, του Γραφείου για το Ελληνικό, του Δημοσιονομικού Συμβούλιου, των ρυθμιστικών αρχών που δημιουργήθηκαν ή ενισχύθηκαν την περίοδο των προγραμμάτων, όπως η Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων, η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, η Ανεξάρτητη Αρχή Προδικαστικών Προσφυγών κ.ά., αποτελούν, τόσο σε όγκο όσο και σε βαρύτητα, ένδειξη μιας τάσης πέρα από τις επιμέρους διαφορές που η κάθε μια από αυτές τις περιπτώσεις παρουσιάζει. Καθένας από αυτούς τους φορείς θα μπορούσε να αξιολογηθεί ξεχωριστά, και φυσικά η συζήτηση αναφορικά με την αναγκαιότητα δημιουργίας εξισορροπητικών μηχανισμών εντός ενός πρωθυπουργοκεντρικού συστήματος διακυβέρνησης δια μέσου των ανεξάρτητων αρχών έχει τη δική της σχετική αυτονομία. Ωστόσο, στο σύνολο τους οι παραπάνω παρεμβάσεις δείχνουν μια εμφανή πρόθεση ενίσχυσης κρίσιμων λειτουργιών του κράτους έξω από τα όρια της κυβέρνησης και συχνά πέρα από τις προβλέψεις των σχετικών ευρωπαϊκών οδηγιών. Ακόμα χειρότερα, αυτή η κατεύθυνση των ασκούμενων πολιτικών νομιμοποιήθηκε στο όνομα της απολύτως εσφαλμένης αντίληψης ότι

οι δομές αυτές θα μπορούσαν να συνεχίσουν τη λειτουργία τους χωρίς την παρουσία της «Τρόικας», παραγνωρίζοντας δυνάμεις, όπως ομάδες συμφερόντων, αυτονομημένες και αυθαιρετούσες γραφειοκρατίες, κομματικές δικτυώσεις κ.ά., που θα έσπευδαν να καλύψουν το κενό ισχύος που θα άφηνε η «Τρόικα». Υπό αυτή την έννοια μπορούμε να ονομάτουμε αυτή την κατεύθυνση μετασχηματισμού του κράτους ως μια διαδικασία κατακερματισμού που υπερβαίνει προϋπάρχουσες διαδικασίες σταδιακής «κένωσής» του από θεμελιώδεις λειτουργίες και επαναπροσδιορισμού των ορίων του σε σχέση με την αγορά προς όφελος της δεύτερης. Ο κατακερματισμός συνοδεύτηκε αναπόφευκτα και από μια εγγενή αδυναμία συντονισμού των μερών του κατά τη φάση άσκησης πολιτικής, ιδιαιτέρως σε αναπτυξιακά ζητήματα.

Με δεδομένες τις παραπάνω παρατηρήσεις, και εν κατακλείδι, έχει ενδιαφέρον να σχολιάσουμε και τη νομιμοποιητική έννοια αυτών των τάσεων, δηλαδή την «αποπολιτικοποίηση», όπως αυτή εκφράστηκε στα κείμενα που εξετάσαμε. Η έννοια εμφανίζεται στα κείμενα της «Τρόικας» από τα μέσα του δεύτερου προγράμματος και με ιδιαίτερη έμφαση στο τρίτο. Όταν δηλαδή το ίδιο το πρόγραμμα είχε πλέον δημιουργήσει πλήρη απαξίωση στους θεσμούς συλλογικής εκπροσώπησης, στην ελληνική κοινωνία, στα κόμματα, στο κοινοβούλιο και στα συνδικάτα, η «Τρόικα», που ήταν συνυπεύθυνη για αυτή την τάση, χρησιμοποιούσε ακούσια τον αντικοινοβουλευτικό λόγο που ήταν διάχυτος στην κοινωνία για να προωθήσει τις μορφές διακυβέρνησης που θα εξασφάλιζαν τη σχετική διεύρυνση της δικής της εξουσίας και τη συρρίκνωση της εξουσίας των λοιπών εξουσιαστικών δρώντων. Και σε αυτό το σημείο ίσως η επιρροή της στην Ελλάδα να ήταν χειρότερη από οπουδήποτε αλλού. Παρουσιάζοντας τον εαυτό της ως έναν μη-πολιτικό δρώντα που προσπαθούσε να εξορθολογήσει τη λειτουργία ενός συστήματος στο οποίο κυριαρχούσαν ανορθολογικοί δρώντες, η «Τρόικα» έριχνε νερό στον μύλο του αντικοινοβουλευτισμού. Η υπέρβαση αυτού του αρνητικού κατάλοιπου των προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής στη χώρα προϋποθέτει την αντικατάσταση του πολιτικά υποκινούμενου συνθήματος για αποπολιτικοποίηση από έναν δημοκρατικό διάλογο –ιδανικά προωθούμενο από τα ίδια τα συνδικάτα περίξ της δημόσιας διοίκησης–, αναφορικά με τα όρια μεταξύ εκλεγμένης κυβέρνησης και δημοσιοϋπαλληλίας.

ΔΕΥΤΕΡΗ ΕΝΟΤΗΤΑ

ΠΟΣΟΤΙΚΑ ΚΑΙ ΠΟΙΟΤΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

2.1 Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Ας υποθέσουμε προς στιγμή πως η προσφορά εργασίας (δηλαδή τα άτομα που επιθυμούν να εργαστούν σε δεδομένο επίπεδο μισθού) είναι άπειρη. Σε αυτή την οικονομία, ο αριθμός των απασχολούμενων θα καθοριστεί από το ύψος της ζήτησης εργασίας των οργανισμών που ασκούν οικονομική δραστηριότητα.

Ο κατ' αρχήν θεωρητικός προσδιορισμός της ζήτησης εργασίας στον ιδιωτικό τομέα είναι σχετικά εύκολη υπόθεση. Οι επιχειρήσεις χρησιμοποιούν εργασία και κεφάλαιο προκειμένου να παραγάγουν ένα προϊόν που θα πουλήσουν στην αγορά. Σε αυτό το πλαίσιο, οι αποφάσεις της επιχείρησης είναι δύο. Η πρώτη αφορά το εάν η παραγωγή του προϊόντος είναι οικονομικά εφικτή, δηλαδή, κερδοφόρα. Η δεύτερη απόφαση σχετίζεται με την προσπάθεια μεγιστοποίησης του κέρδους που –με όλα τα άλλα σταθερά– σχετίζεται μονοδιάστατα με τον όγκο παραγωγής. Ο μεγαλύτερος όγκος παραγωγής απαιτεί περισσότερους παραγωγικούς συντελεστές και αντιστρόφως. Πρακτικά, αυτό σημαίνει πως *ceteris paribus*, η ζήτηση εργασίας εξαρτάται από τη ζήτηση του προϊόντος. Εν τέλει, η ζήτηση εργασίας είναι μια «ενδιάμεση» ζήτηση, δηλαδή, μια ζήτηση που υπάρχει επειδή η εργασία είναι προαπαιτούμενη για την παραγωγή ενός προϊόντος ή μιας υπηρεσίας που πωλείται στην αγορά.

Η παραπάνω γενική περιγραφή δημιουργεί αμέσως τουλάχιστον δύο σημεία διαφοροποίησης της ζήτησης εργασίας μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Το πρώτο σημείο σχετίζεται με το προαπαιτούμενο της κερδοφορίας το οποίο δεν εφαρμόζεται πάντα στην περίπτωση της δημόσιας οικονομικής δραστηριότητας. Για την ακρίβεια, ένα βασικό πεδίο οικονομικής δραστηριοποίησης του κράτους αφορά την παροχή προϊόντων και υπηρεσιών οι οποίες δεν είναι κερδοφόρες και ως εκ τούτου δεν παρέχονται από τον ιδιωτικό τομέα. Τα εκτεταμένα προγράμματα δημιουργίας δημόσιων υποδομών ενέργειας, ύδρευσης, μετακινήσεων κ.ο.κ. αποτελούν χαρακτηριστικά παραδείγματα κρατικών παρεμβάσεων με στόχο την κάλυψη αναγκών οι οποίες –υπό τους όρους της εποχής– δεν μπορούν να καλυφθούν από τον ιδιωτικό τομέα. Κατά συνέπεια, υπάρχουν οικονομικές λειτουργίες του κράτους, το στενό παραγωγικό κύκλωμα των οποίων (παραγωγή και διάθεση του προϊόντος) μπορεί να είναι οικονομικά ζημιολόγοι, καθίσταται όμως κοινωνικά αναγκαίο.

Το δεύτερο στοιχείο αφορά τον μηχανισμό κοστολόγησης των υπηρεσιών που παρέχονται από το κράτος. Η απουσία αγοράς σημαίνει αυτόματα και απουσία αγοραίων μηχανισμών τιμολόγησης του προϊόντος. Η τιμή ενός αυτοκινήτου ή μιας τηλεφωνικής σύνδεσης προσδιορίζεται από την αγορά. Ποια είναι όμως η τιμή υπηρεσιών όπως η δικαιοσύνη, η αστυνόμευση, η πυρόσβεση και δασοπυρόσβεση, η διασφάλιση της εθνικής κυριαρχίας; Ποια είναι η οικονομική αξία της λειτουργίας της δικαιοσύνης, του αγαθού της ασφάλειας; Σε αυτές τις υπηρεσίες μπορούμε να προσδιορίσουμε το κόστος της παραγωγής αλλά απουσιάζει ο αγοραίος μηχανισμός προσδιορισμού της τιμής της ζήτησης. Επομένως, στον ιδιωτικό τομέα το κυρίαρχο κριτήριο προσδιορισμού της ζήτησης εργασίας, άρα και του όγκου της απασχόλησης, είναι η αγοραία (ενεργός) ζήτηση του προϊόντος. Ως εκ τούτου, σε περιόδους μείωσης της συνολικής ζήτησης της οικονομίας είναι αναμενόμενο να μειωθεί και η απασχόληση (υπό την παραδοχή ότι δεν υπάρχει κρατική παρέμβαση).

Αντιθέτως, στην περίπτωση του δημόσιου τομέα, το κυρίαρχο κριτήριο που καθορίζει τη ζήτηση εργασίας είναι πρωτίστως η αποτελεσματική παροχή συγκεκριμένων υπηρεσιών οι οποίες θεωρούνται δημόσια αγαθά. Οι υπηρεσίες εκπαίδευσης, υγείας και δικαιοσύνης/ασφάλειας αποτελούν τον «σκληρό πυρήνα» αυτών των αγαθών αλλά επ' ουδενί εξαντλούν τη βεντάλια. Στα δημόσια αγαθά συμπεριλαμβάνονται και οι γενικά αποδεκτές υπηρεσίες δημόσιας διοίκησης που αφορούν πάσης φύσης κοινωνικές υπηρεσίες, αναγκαίες υπηρεσίες λειτουργίας του κράτους έως και υπηρεσίες εξυπηρέτησης/υποστήριξης επενδυτών. Φυσικά, το εύρος των δημόσιων υπηρεσιών που εντάσσονται στην κατηγορία των «κοινωνικά αναγκαίων υπηρεσιών» ποικίλει από χώρα σε χώρα και από εποχή σε εποχή. Οι υπηρεσίες παραγωγής ρεύματος ή οι υπηρεσίες λειτουργίας των αεροδρομίων είναι χαρακτηριστικά παραδείγματα. Για αυτόν τον λόγο, ένα χαρακτηριστικό της δημόσιας απασχόλησης είναι πως αυτή παρουσιάζει μεγαλύτερη σταθερότητα σε σχέση με ό,τι ισχύει στον ιδιωτικό τομέα αφενός λόγω των διαφορετικών κριτηρίων βάσει των οποίων κάθε τομέας αποφασίζει τον όγκο της απασχόλησης αφετέρου λόγω της φύσης των παρεχόμενων υπηρεσιών.

2.2 Το μέγεθος της δημόσιας απασχόλησης.

ΤΟ ΜΕΓΕΘΟΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΑΛΛΟΥ

Το μέγεθος του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα αποτέλεσε αντικείμενο συζήτησης και αντιπαράθεσης τόσο πριν όσο και κατά την περίοδο των «μνημονίων». Στο κείμενο του δεύτερου «μνημονίου» διαβάζουμε: «Μολονότι, η μεταρρυθμιστική προσπάθεια επικεντρώσε στις μειώσεις των μισθών, στόχος είναι και η μείωση του συνολικού αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων προκειμένου η δημόσια διοίκηση να εκσυγχρονιστεί και να γίνει πιο αποτελεσματική. Ο στόχος είναι η μείωση κατά 150.000 των δημοσίων υπαλλήλων κατά την περίοδο 2010-2015».²³³

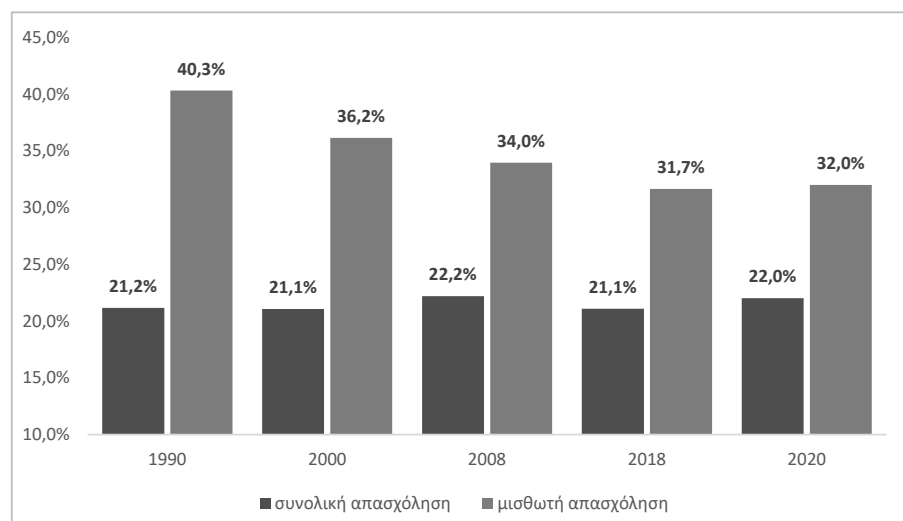
233. European Commission, «Pre- and post-Adjustment Programme Trends in the Public Sector Wage Bill», στο European Commission, *The Second Economic Adjustment Programme for Greece. First Review*, Occasional Papers 123 (2012), Directorate-Generale of Economic and Financial Affairs, Βρυξέλλες, σ. 24.

Ωστόσο, η συζήτηση αναφορικά με το μέγεθος του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα εξελίχθηκε χωρίς να προσδιοριστούν τα κριτήρια βάσει των οποίων μια δημόσια διοίκηση μπορεί να χαρακτηριστεί «μεγάλου», «μικρού» ή «μεσαίου» μεγέθους. Προκειμένου να απαντηθεί το ερώτημα αναφορικά με το μέγεθος του δημόσιου τομέα, πρέπει πρώτα να προσδιοριστούν οι κοινωνικά και πολιτικά επιθυμητές υπηρεσίες που το δημόσιο θα παρέχει, καθώς και η μέθοδος παροχής αυτών των υπηρεσιών.²³⁴ Αυτή η διαδικασία αναπόδραστα εμπερικλείει αξιακές προτιμήσεις διότι, σε τελική ανάλυση, το ερώτημα είναι πολιτικό. Από τη στιγμή που απαντηθούν τα παραπάνω ερωτήματα, το ζήτημα γίνεται πλέον «τεχνικό» υπό την έννοια ότι σχετίζεται με την αποτελεσματικότερη επιλογή για την επίτευξη ενός ήδη προσδιορισμένου στόχου. Συχνά δε η απάντηση είναι πως «το δημόσιο πρέπει να είναι όσο μικρότερο γίνεται και όσο μεγάλο απαιτείται». Μια άλλη προσέγγιση είναι η συγκριτική μελέτη του μεγέθους του δημόσιου τομέα, δηλαδή, η σύγκριση με ό,τι συμβαίνει σε άλλες χώρες με αντίστοιχο επίπεδο ανάπτυξης με την Ελλάδα. Αυτή η προσέγγιση, μας δίνει μια εικόνα για το μέγεθος του δημοσίου αλλά δεν απαντά στο ερώτημα της αποτελεσματικότητας.

Τούτων δοθέντων, η πρώτη βασική διαπίστωση αναφορικά με το μέγεθος της απασχόλησης στον δημόσιο τομέα στην Ελλάδα αφορά την επισήμανση ενός στοιχείου που παρουσιάζει εντυπωσιακή σταθερότητα στον χρόνο. Επί τριάντα τέσσερα συναπτά έτη, δηλαδή από το 1987 έως και το 2021, η δημόσια απασχόληση ισοδυναμεί με το 21% έως 22% του συνόλου της απασχόλησης στην οικονομία. Με άλλα λόγια, από το 1987 έως και σήμερα, ένας στους πέντε εργαζόμενους απασχολείται στο δημόσιο. Βέβαια, πίσω από αυτή τη σταθερότητα κρύβονται ορισμένες θεμελιακές μεταβολές στη δομή της δημόσιας απασχόλησης. Επομένως, μολονότι η σταθερότητα της δημόσιας απασχόλησης συνιστά μια εντυπωσιακή συνέχεια της ελληνικής οικονομίας, εμπερικλείει ταυτόχρονα μια σειρά από σημαντικές ασυνέχειες. Κάποιες από αυτές τις ασυνέχειες οφείλονται σε «εξωτερικούς», ως προς τη δομή της δημόσιας απασχόλησης, παράγοντες, όπως είναι η αλλαγή της δομής της οικονομίας, η μεταβολή των κυρίαρχων προτύπων αναφορικά με την απασχόληση των γυναικών, η άνοδος του εκπαιδευτικού επιπέδου του εργατικού δυναμικού. Κάποιες άλλες είναι «εσωτερικές», δηλαδή οφείλονται σε συνειδητές πολιτικές παρεμβάσεις/επιλογές που προκαλούνται είτε από επιβολή (π.χ. «μνημονιακές» πολιτικές) είτε από την ανάγκη ικανοποίησης μιας πολιτικής οικονομίας, δηλαδή της αλληλεπίδρασης ενός πλέγματος αιτημάτων, σχέσεων εξουσίας, πολιτικών προτεραιοτήτων αλλά και δημοσιονομικών δυνατοτήτων.

234. Για παράδειγμα, πρώτα πρέπει να τεθεί το ερώτημα: Πρέπει το δημόσιο να παρέχει δωρεάν υπηρεσίες υγείας, πυρόσβεσης κ.ο.κ.; Το δεύτερο ερώτημα που τίθεται είναι: Με ποιο τρόπο θα παρέχει αυτές τις υπηρεσίες; Μέσω δημοσίων υπηρεσιών ή μέσω επιδότησης των ιδιωτικών;

Διάγραμμα 1: Απασχολούμενοι στον δημόσιο τομέα στην Ελλάδα ως ποσοστό της συνολικής και της μισθωτής απασχόλησης



Πηγή: επεξεργασία πρωτογενών στοιχείων ΕΕΔ

Η δεύτερη παρατήρηση είναι πως συγκριτικά με ό,τι ισχύει στις άλλες ευρωπαϊκές χώρες (ή τις άλλες ανεπτυγμένες χώρες μέλη του ΟΟΣΑ), η δημόσια απασχόληση στην Ελλάδα δεν είναι ιδιαίτερα υψηλή.²³⁵ Για την ακρίβεια, από το 2008 έως και το 2018 (που υπάρχουν συγκρίσιμα στοιχεία) το μέγεθος της δημόσιας απασχόλησης στην Ελλάδα ταυτίζεται με τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ και υπολείπεται ελάχιστα από τον μέσο όρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Διάγραμμα 32 στο παράρτημα). Το μόνο στοιχείο που διαφοροποιεί την ελληνική περίπτωση είναι το ότι η δημόσια απασχόληση στην Ελλάδα εμφανίζεται ελάχιστα πιο σημαντική σε σχέση με τις υπόλοιπες χώρες της Νότιας Ευρώπης (Ιταλία, Ισπανία, Πορτογαλία). Βάσει των παραπάνω, για τα ευρωπαϊκά δεδομένα το μέγεθος του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα είναι «μεσαίο», αφού η δημόσια απασχόληση στις χώρες του ευρωπαϊκού Νότου είναι λιγότερο εκτεταμένη από ό,τι στις χώρες της ηπειρωτικής και ανατολικής Ευρώπης και υψηλότερη σε σχέση με τις χώρες του αγγλόφωνου κόσμου. Σε απόλυτα μεγέθη, το 2020 η δημόσια απασχόληση στην Ελλάδα ανερχόταν σε περίπου 850 χιλιάδες άτομα (σε σύνολο 3,8 εκ. εργαζομένων και 2,6 εκ. μισθωτών), δηλαδή, αποτελούσε το 22% της συνολικής απασχόλησης και το 32% της μισθωτής απασχόλησης στην ελληνική οικονομία (Διάγραμμα 1). Τα παραπάνω ποσοστά είναι ελαφρώς ενισχυμένα έναντι των προηγούμενων ετών (2018 και 2019) λόγω των αρνητικών επιπτώσεων που είχε στην απασχόληση στον ιδιωτικό τομέα η οικονομική κρίση που ενεργοποιήθηκε από την πανδημία του COVID-19.

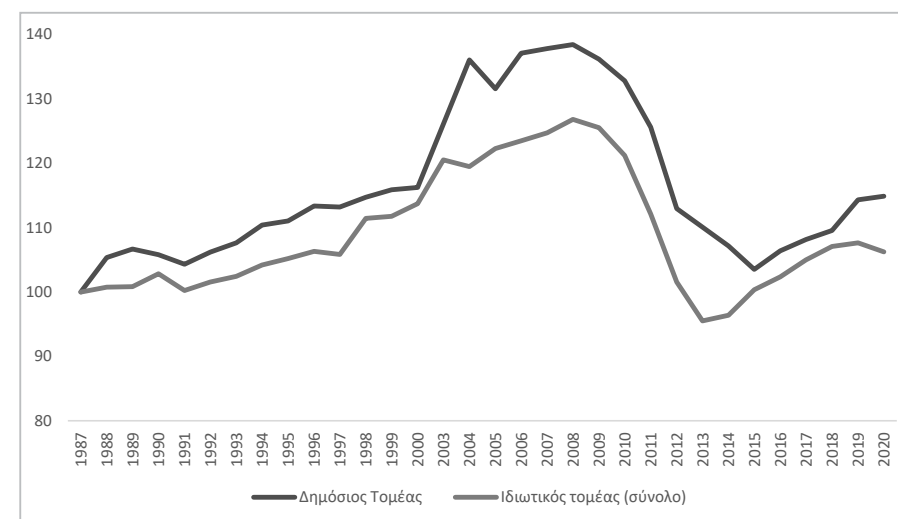
Ως εκ τούτου, η θέση ότι το ελληνικό δημόσιο είναι «μεγάλο» δεν υποστηρίζεται από τα στατιστικά στοιχεία. Σε ό,τι αφορά την απασχόληση, το ελληνικό δημόσιο, ακόμα και πριν την κρίση του 2008 και τα προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής που ακολούθη-

σαν, δεν ήταν μεγαλύτερο σε σχέση με ό,τι παρατηρείται στις υπόλοιπες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Όπως θα δούμε στη συνέχεια, το ελληνικό δημόσιο δεν ήταν μεγάλο ούτε σε σχέση με το κόστος του. Τα προβλήματα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης μπορεί να είναι πολλά αλλά το μέγεθος ή το κόστος της δεν συμπεριλαμβάνονται σε αυτά.

ΜΟΤΙΒΑ ΜΕΤΑΒΟΛΗΣ ΤΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΣΤΟΝ ΔΗΜΟΣΙΟ ΚΑΙ ΣΤΟΝ ΙΔΙΩΤΙΚΟ ΤΟΜΕΑ

Στο πλαίσιο μια νεοκλασικής ανάγνωσης της αγοράς εργασίας, η ταχύτερη επέκταση της δημόσιας απασχόλησης ενδεχομένως να ενεργοποιήσει ένα «φαινόμενο εκτόπισης του ιδιωτικού τομέα» (crowding out effect) το οποίο θα προκαλέσει μειωμένη προσφορά εργασίας στον ιδιωτικό τομέα, συνεπώς αύξηση των μισθών και συνεπακόλουθη αύξηση της ανεργίας.

Διάγραμμα 2: Μεταβολή της απασχόλησης στον δημόσιο & στον ιδιωτικό τομέα (1987=100)



Πηγή: επεξεργασία πρωτογενών στοιχείων ΕΕΔ

Εάν αγνοήσουμε τη θεωρητική κριτική του παραπάνω επιχειρήματος, φαίνεται ότι τα στατιστικά στοιχεία εκ πρώτης όψης επιβεβαιώνουν την παρατήρηση περί της ταχύτερης επέκτασης της δημόσιας απασχόλησης έναντι της ιδιωτικής. Από το 1987 έως και το 2020, όταν αυξανόταν η συνολική (δημόσια και ιδιωτική) απασχόληση, η δημόσια απασχόληση αυξανόταν ταχύτερα (Διάγραμμα 2). Αντιστοίχως, όταν η συνολική απασχόληση μειωνόταν, η μείωση στο δημόσιο ήταν αναλογικά μικρότερη. Βέβαια, οι αποκλίσεις στις μεταβολές είναι μικρές,²³⁶ για την ακρίβεια, τόσο μικρές που εμπίπτουν στα όρια του στατιστικού λάθους. Ωστόσο, η διαχρονική σταθερότητα αυτού του μοτίβου δημιουργεί εκ των πραγμάτων ερωτήματα που δεν μπορούν να αγνοηθούν.

236. Εάν οι αποκλίσεις ήταν έντονες, το αποτέλεσμα θα ήταν να ενισχυθεί το ποσοστό της δημόσιας απασχόλησης στο σύνολο της απασχόλησης, κάτι το οποίο είδαμε πως δεν συνέβη.

Το ότι κατά τις περιόδους οικονομικής συρρίκνωσης η δημόσια απασχόληση μειώνεται αναλογικά λιγότερο από την ιδιωτική, δεν πρέπει να προκαλεί έκπληξη, ούτε συνιστά ελληνική ιδιαιτερότητα. Όπως αναφέρθηκε στην εισαγωγή, ένα χαρακτηριστικό της δημόσιας απασχόλησης είναι πως το μέγεθός της καθορίζεται από διαφορετικά κριτήρια σε σχέση με ό,τι ισχύει στον ιδιωτικό τομέα. Το μέγεθος της δημόσιας απασχόλησης δεν προσδιορίζεται πρωταρχικά από μια λογική μεγιστοποίησης του κέρδους αλλά από τη φύση των παρεχόμενων υπηρεσιών, από μια έννοια ελάχιστης αποδεκτής ποιότητας και αποτελεσματικότητας αυτών των υπηρεσιών, καθώς και από πολιτικές προτεραιότητες.

Είναι προφανές ότι σε ορισμένες ιστορικές συγκυρίες, η απασχόληση στον δημόσιο τομέα μπορεί να αυξάνεται ταχύτερα από ό,τι στον ιδιωτικό λόγω των ειδικών κοινωνικών και ιστορικών συνθηκών που επικρατούν. Στην περίπτωση της Ελλάδας, χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η περίοδος που εγκαινιάζεται από την μεταπολίτευση (1974) και διαρκεί έως και τα μέσα της δεκαετίας του '80 (1974-1984). Πρόκειται για μια περίοδο σημαντικής επέκτασης της δημόσιας απασχόλησης ως συνέπεια τριών εξίσου σημαντικών εξελίξεων: (α) της ανάγκης για σταθεροποίηση της οικονομίας και για προσαρμογή του παραγωγικού μοντέλου στα πρότυπα των ανεπτυγμένων οικονομιών που προκάλεσαν ένα ισχυρό κύμα κρατικοποιήσεων κυρίως κατά τα πρώτα μεταπολιτευτικά χρόνια, (β) της δημιουργίας και εδραίωσης του κοινωνικού κράτους από τις αρχές της δεκαετίας του '80, που δημιούργησε πρόσθετες ανάγκες για την στελέχωση του Εθνικού Συστήματος Υγείας, τη μαζικοποίηση της εκπαίδευσης όλων των βαθμίδων και την ενίσχυση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, και (γ) του ανοίγματος της δημόσιας διοίκησης σε ευρεία τμήματα του πληθυσμού που είχαν αποκλειστεί από αυτή για πολιτικούς λόγους –ένα άνοιγμα που δικαιολογούταν όχι μόνο για λόγους κοινωνικής δικαιοσύνης αλλά και για λόγους εκσυγχρονισμού της ίδιας της δημόσιας διοίκησης.

Όμως, η ταχύτερη αύξηση της δημόσιας απασχόλησης, ειδικά όταν αυτή παρατηρείται επί σειρά ετών –πόσο μάλλον δεκαετιών– απαιτεί άλλη αντιμετώπιση. Το ζήτημα με την ελληνική περίπτωση είναι πως η ταχύτερη επέκταση της δημόσιας απασχόλησης χαρακτηρίζει σχεδόν όλη τη μεταπολίτευση. Μήπως τελικά υπάρχει κάποιο «διαρθρωτικό χαρακτηριστικό» του ελληνικού πολιτικού συστήματος που προκαλεί τη διαρκώς ταχύτερη επέκταση του δημόσιου τομέα; Αποτελεί ο ρυθμός επέκτασης της απασχόλησης στο δημόσιο μια «ελληνική ιδιαιτερότητα», μια παρέκκλιση από τον γενικό κανόνα;

Η απάντηση είναι αρνητική. Εμβαθύνοντας στην ανάλυση, διαπιστώνουμε πως η ταχύτερη μεγέθυνση της δημόσιας απασχόλησης στην Ελλάδα δεν οφείλεται σε κάποια ιδιαίτερη εσωτερική δυναμική της δημόσιας απασχόλησης. Οφείλεται στο ότι η ιδιωτική απασχόληση, δηλαδή το μέτρο σύγκρισης, διαμορφώνεται από το αποτέλεσμα δύο ισχυρών –πλην όμως αντίρροπων– τάσεων με εξίσου μεγάλη σταθερότητα στον χρόνο: (α) από την εκθετική αύξηση των μισθωτών και (β) από τη συρρίκνωση των μορφών απασχόλησης πέραν της μισθωτής εργασίας.

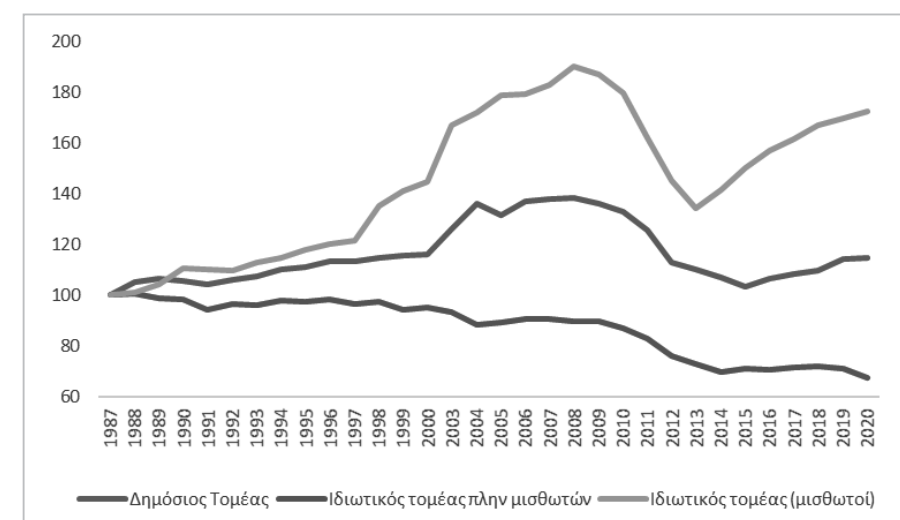
Σε ό,τι αφορά την εκθετική αύξηση των μισθωτών με κινητήριο δύναμη τον ιδιωτικό τομέα, αυτή αποτελεί ένα από τα βασικά χαρακτηριστικά της ελληνικής οικονομίας από τη δεκαετία του 1980 και μετά.²³⁷ Τα στοιχεία είναι χαρακτηριστικά: το 1981 περίπου το

237. Γ. Ιωαννίδης, *Η πολιτική οικονομία της ελληνικής πολιτικής απασχόλησης*, Διδακτορική Διατριβή, Τμήμα Οικονομικών Επιστημών, Πανεπιστήμιο Κρήτης, 2012.

48% του συνόλου των απασχολούμενων στην οικονομία ήταν μισθωτοί.²³⁸ Είκοσι εννέα χρόνια αργότερα (2008) οι μισθωτοί αποτελούσαν το 65% της συνολικής απασχόλησης, εκ των οποίων το 34% εργαζόταν στο δημόσιο.²³⁹ Κατά το τελευταίο έτος πριν τη μακρά ύφεση (2009-2014), οι μισθωτοί του ιδιωτικού τομέα είχαν αυξηθεί κατά 88% σε σχέση με το 1987, ενώ η αντίστοιχη αύξηση της δημόσιας απασχόλησης ήταν 37%.

Αντιθέτως, κατά την ίδια περίοδο, οι άλλες μορφές απασχόλησης, δηλαδή οι εργοδότες, οι αυτοαπασχολούμενοι και τα «συμβοηθούμενα μέλη στην οικογενειακή επιχείρηση», είτε αυξάνονταν με βραδύ ρυθμό είτε –από κάποια στιγμή και μετά– συρρικνώνονταν. Το 2008 οι αυτοαπασχολούμενοι είχαν μειωθεί κατά 13% ενώ τα συμβοηθούμενα μέλη είχαν μειωθεί στο μισό (45,1%) σε σχέση με το 1981.

Διάγραμμα 3: Μεταβολή της απασχόλησης σε δημόσιο τομέα, μισθωτούς ιδιωτικού τομέα και απασχολούμενους ιδιωτικού τομέα πλην μισθωτών (1987=100)



Πηγή: επεξεργασία πρωτογενών στοιχείων ΕΕΔ

Τόσο η περίοδος της κρίσης (2009-2014) όσο και εκείνη της ανάκαμψης που ακολούθησε (2015-2019), ισχυροποίησαν τις παραπάνω τάσεις, δηλαδή, την ενίσχυση της μισθωτής εργασίας στον ιδιωτικό τομέα και τη συρρίκνωση της αυτοαπασχόλησης και των συμβοηθούμενων μελών. Τα άτομα που απασχολούνταν ως συμβοηθούμενα μέλη το 2020 ήταν περίπου τα μισά σε σχέση με το 1981 (-41,1%), οι μισθωτοί στον ιδιωτικό τομέα ήταν 70% περισσότεροι και οι απασχολούμενοι στον δημόσιο τομέα ήταν μόλις 14,9% περισσότεροι (Διάγραμμα 3).

Η επέκταση της μισθωτής απασχόλησης στον ιδιωτικό τομέα σε συνδυασμό με τη μαζική είσοδο των γυναικών στην αγορά εργασίας έχουν και μια δευτερογενή επίπτωση

238. ΕΣΥΕ, *Έρευνα Εργατικού Δυναμικού 1981*, Ψηφιακή βιβλιοθήκη ΕΛΣΤΑΤ, Ειδικά δημοσιεύματα, αγορά εργασίας, Εργατικό Δυναμικό, 1981.

239. Το ποσοστό αυτό έχει οριακά μόνο αυξηθεί το 1987, όταν η Έρευνα Εργατικού Δυναμικού (ΕΕΔ) αρχίζει να διακρίνει μεταξύ μισθωτών στον ιδιωτικό και στον δημόσιο τομέα.

στον όγκο της δημόσιας απασχόλησης. Η ενίσχυση της γυναικείας απασχόλησης προϋποθέτει και προκαλεί αύξηση της ζήτησης για κοινωνικές υπηρεσίες (π.χ., φύλαξη παιδιών, αύξηση του αριθμού των μαθητών που παρακολουθούν το ολοήμερο σχολείο) οι οποίες στην Ελλάδα παρέχονται κυρίως από το δημόσιο. Ως εκ τούτου, σε μια οικονομία που παρατηρούμε σημαντική αύξηση των μισθωτών αλλά και αυξημένη συμμετοχή των γυναικών στην αγορά εργασίας είναι αναμενόμενο να παρατηρούμε και υψηλότερα ποσοστά απασχόλησης στον δημόσιο τομέα.

Εν τέλει, αυτό που εμφανίζεται ως «ισχυρότερη (θετική) μεταβολή της δημόσιας απασχόλησης σε σχέση με την ιδιωτική», δεν οφείλεται σε κάποια εσωτερική δυναμική της δημόσιας απασχόλησης. Η ερμηνεία της «ταχύτερης επέκτασης της δημόσιας απασχόλησης» πρέπει να αναζητηθεί στον ιδιωτικό τομέα. Στο γεγονός ότι η μεταβολή της απασχόλησης στον ιδιωτικό τομέα διαμορφώνεται από την αλληλεπίδραση αφενός της ενίσχυσης της μισθωτής εργασίας αφετέρου της μείωσης των άλλων κατηγοριών απασχόλησης (αυτοαπασχολούμενοι και συμβοληθούντα μέλη στην οικογενειακή επιχείρηση). Και τα δύο φαινόμενα συνιστούν όψεις σύγκλισης της δομής της ελληνικής οικονομίας με άλλες οικονομίες αντίστοιχου επιπέδου ανάπτυξης. Υπό αυτή την έννοια, δεν έχουμε να κάνουμε με μια «ταχύτερη» αύξηση της δημόσιας απασχόλησης αλλά με μια «βραδύτερη» αύξηση της ιδιωτικής.

ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ ΤΟΥ 2009-2015 ΣΤΟΝ ΟΓΚΟ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ

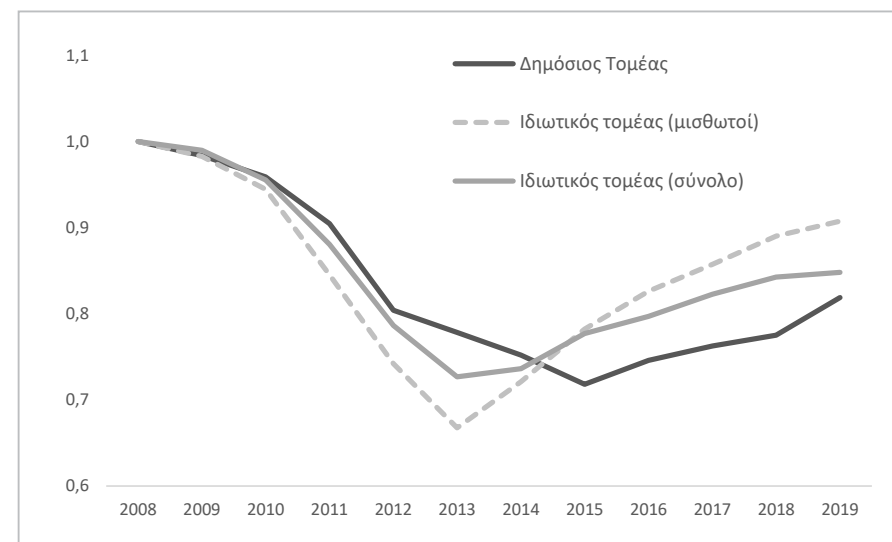
Συχνά στον δημοσιογραφικό λόγο αναφέρεται πως η οικονομική κρίση της περιόδου 2009-2015 και τα προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής έπληξαν κυρίως την απασχόληση στον ιδιωτικό τομέα αφήνοντας τη δημόσια απασχόληση ανεπηρέαστη. Εάν εξετάσουμε τις ποιοτικές όψεις της σχέσης εργασίας, αυτή η διαπίστωση ισχύει. Η ελαστικοποίηση και η επιδείνωση των εργασιακών σχέσεων ήταν καταφανώς εντονότερη στον ιδιωτικό έναντι του δημόσιου τομέα. Ωστόσο, σε ό,τι αφορά τον αριθμό των απασχολούμενων, οι απώλειες θέσεων εργασίας στον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα ήταν ανάλογες. Αυτό που διαφοροποιεί τον δημόσιο από τον ιδιωτικό τομέα είναι το μοτίβο της μείωσης. Ειδικότερα, δύο είναι τα στοιχεία που διαφοροποιούν τη μείωση της δημόσιας απασχόλησης από την αντίστοιχη μείωση της ιδιωτικής.

Το πρώτο στοιχείο διαφοροποίησης είναι πως η μείωση της απασχόλησης στον δημόσιο τομέα δεν προκλήθηκε από τις απολύσεις προσωπικού. Όπως είδαμε στο προηγούμενο κεφάλαιο, μολονότι η άρση του «ταμπού» των απολύσεων στο δημόσιο αποτέλεσε βασική αιχμή της «Τρόικας», τα αποτελέσματα ήταν ιδιαίτερα φτωχά και οι ποσοτικές επιπτώσεις αμελητέες. Η μείωση της δημόσιας απασχόλησης οφείλεται στην πολιτική μη αναπλήρωσης των κενών που δημιουργούσε η συνταξιοδότηση δημοσίων υπαλλήλων.²⁴⁰ Δευτερευόντως, η μείωση της δημόσιας απασχόλησης επιδιώχθηκε από τη μη ανανέωση συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου.

Το δεύτερο στοιχείο διαφοροποίησης αφορά τη χρονική διάρκεια κατά την οποία η απασχόληση μειωνόταν. Εάν τοποθετήσουμε στο επίκεντρο της ανάλυσης τη μεταβολή της απασχόλησης, τότε η κρίση αφορά τα έτη 2008-2013. Δηλαδή, το 2009 είναι το πρώτο έτος

κατά το οποίο η απασχόληση εμφανίζεται μειωμένη σε σχέση με το προηγούμενο έτος και το 2014 ήταν το πρώτο έτος κατά το οποίο καταγράφηκε αύξηση της απασχόλησης. Κατά τη διάρκεια της περιόδου 2008-2013 η απασχόληση στην οικονομία μειώθηκε κατά 1,1 εκ. άτομα (-23,7%).²⁴¹ Στη συνέχεια, από το 2014, η απασχόληση άρχισε να αυξάνεται ξανά, όμως με ασθενή ρυθμό. Το 2019, πριν την κρίση του COVID-19, η απασχόληση στο σύνολο της οικονομίας είχε αυξηθεί κατά περίπου 400 χιλιάδες σε σχέση με το 2014, δηλαδή είχε αναπληρώσει μόλις το 36% των απωλειών της περιόδου 2008-2013. Η παραπάνω περιοδολόγηση της κρίσης ισχύει και για τον ιδιωτικό τομέα είτε αναφερόμαστε στο σύνολο της απασχόλησης σε αυτόν είτε αναφερόμαστε στη μισθωτή εργασία (Διάγραμμα 4).

Διάγραμμα 4: Μεταβολή της μισθωτής απασχόλησης στον δημόσιο & στον ιδιωτικό τομέα



Πηγή: επεξεργασία πρωτογενών στοιχείων ΕΕΔ

Ωστόσο, στον δημόσιο τομέα η μείωση της απασχόλησης ήταν μεγαλύτερης διάρκειας. Ενώ στον ιδιωτικό τομέα η απασχόληση μειωνόταν επί πέντε συναπτά έτη (2008-2013), στον δημόσιο τομέα μειωνόταν επί επτά (2008-2016). Ειδικότερα, η συνολική μείωση της δημόσιας απασχόλησης ανήλθε σε 245 χιλιάδες άτομα ή -24,1% (-24,7% στον ιδιωτικό τομέα). Το 86% της μείωσης οφείλεται στον περιορισμό των απασχολούμενων με σχέση εργασίας πλήρους απασχόλησης (στη συντριπτική τους πλειονότητα συνταξιοδοτήσεις) και το υπόλοιπο 14% στη μείωση των συμβασιούχων ορισμένου χρόνου. Εν συνεχεία, κατά την περίοδο ανάκαμψης της δημόσιας απασχόλησης (2015-2020) η θετική μεταβολή ήταν 10,1%, έναντι 11,9% στον ιδιωτικό τομέα (περίοδος 2014-2020). Συνεπώς, η δημόσια απασχόληση ήρθε αντιμέτωπη με εξίσου σημαντικές απώλειες με τον ιδιωτικό τομέα. Εν τέλει, η δημόσια απασχόληση δεν αποτέλεσε ένα περικλειστο σύστημα ανεπηρέαστο από την οικονομική συγκυρία.

240. Βλ. τη συζήτηση αναφορικά με τον κανόνα «1 προς 5» και «1 προς 10» στα προηγούμενα κεφάλαια.

241. Το 2013 η συνολική απασχόληση στην οικονομία ήταν 3,5 εκ. άτομα έναντι 4,6 εκ. το 2008.

ΜΕΤΑΒΟΛΕΣ ΣΤΗ ΔΟΜΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ Ι: Η ΕΠΕΚΤΑΣΗ ΤΩΝ ΜΗ-ΤΥΠΙΚΩΝ ΜΟΡΦΩΝ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΣΤΟΝ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ

Η ανάλυσή μας ξεκίνησε με τη διαπίστωση ότι η δημόσια απασχόληση, εκφρασμένη ως ποσοστό της συνολικής απασχόλησης, παρουσιάζει μια εντυπωσιακή διαχρονική σταθερότητα δεδομένου ότι επί τρεις δεκαετίες κινείται κοντά στο 21-22%. Ωστόσο, αυτή η διαπίστωση συσκοτίζει δύο θεμελιακές αλλαγές που συνέβησαν τις τελευταίες δεκαετίες: (α) την ενίσχυση των μη-τυπικών μορφών εργασίας στον δημόσιο τομέα και (β) τη διαφοροποίηση των φορέων υποδοχής.

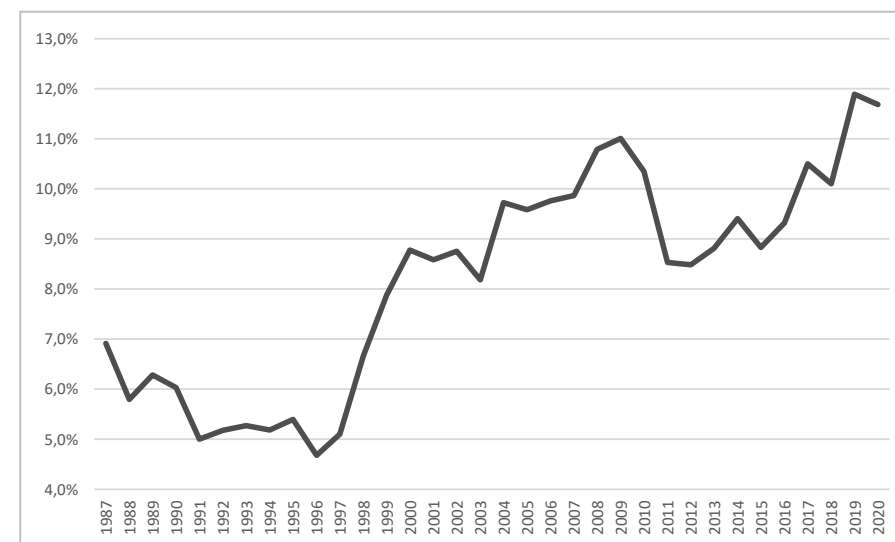
Οι μη-τυπικές μορφές εργασίας ετεροπροσδιορίζονται σε σχέση με τις «τυπικές», δηλαδή, με τις θέσεις εργασίας πλήρους απασχόλησης αορίστου χρόνου. Κατά κανόνα, οι τυπικές μορφές εργασίας συνδυάζονται με υψηλότερες αποδοχές, σχετική σταθερότητα στις συνθήκες απασχόλησης, αυξημένες προοπτικές εξέλιξης και καλύτερες ρυθμίσεις αναφορικά με τα συνταξιοδοτικά δικαιώματα. Κατ' αναλογία, στις μη-τυπικές μορφές συμπεριλαμβάνουμε εκείνες τις μορφές απασχόλησης που δεν πληρούν τα παραπάνω χαρακτηριστικά. Μολονότι, η έννοια της μη-τυπικής μορφής εργασίας δεν ταυτίζεται με εκείνη της επισφαλούς θέσης, έχει εδραιωθεί εμπειρικά πως οι πιθανότητες μιας μη-τυπικής μορφής εργασίας να είναι και επισφαλής είναι αυξημένες.²⁴² Η διεθνής συζήτηση περιλαμβάνει σε αυτές τις μορφές απασχόλησης και την αυτοαπασχόληση αλλά για τις ανάγκες του παρόντος με τον όρο μη-τυπικές μορφές εργασίας αναφερόμαστε στην απασχόληση ορισμένου χρόνου (συμβασιούχοι) και στη μερική απασχόληση.

Σε ό,τι αφορά τη δημόσια απασχόληση, τόσο στην Ελλάδα όσο και στις άλλες ευρωπαϊκές χώρες, οι μη-τυπικές σχέσεις εργασίας δεν είναι τόσο διαδεδομένες όσο στον ιδιωτικό τομέα. Η πλειονότητα των εργαζόμενων στον δημόσιο τομέα απολαμβάνει σταθερές σχέσεις εργασίας που μεταβάλλονται ελάχιστα ή καθόλου κατά τη διάρκεια του εργασιακού τους βίου. Παρά ταύτα, μια σειρά μελετών δείχνει ότι τα τελευταία χρόνια παρατηρείται σημαντική ενίσχυση των μη-τυπικών μορφών εργασίας στον δημόσιο τομέα.²⁴³ Ειδικά σε ό,τι αφορά τον δημόσιο τομέα, από τη σχετική βιβλιογραφία προκύπτουν δύο βασικές διαπιστώσεις που ισχύουν και για την Ελλάδα: (α) οι μη τυπικές μορφές εργασίας στο δημόσιο είναι περισσότερο επισφαλείς σε σχέση με τις τυπικές, (β) οι μη τυπικές μορφές εργασίας στο δημόσιο είναι λιγότερο επισφαλείς σε σχέση με τον ιδιωτικό τομέα.

Από ιστορικής άποψης, είναι σαφές πως η επέκταση των μη τυπικών μορφών εργασίας στο ελληνικό δημόσιο είναι φαινόμενο το οποίο εμφανίζεται στα μέσα της δεκαετίας του '90 (Διάγραμμα 5). Το 1996 το ποσοστό των ατόμων που απασχολήθηκαν στο δημόσιο με μη τυπικές σχέσεις εργασίας διαμορφώθηκε σε ιστορικά χαμηλά επίπεδα

(4,7%).²⁴⁴ Όμως μετά το 1996 διαπιστώνεται σημαντική επέκταση των μη τυπικών σχέσεων εργασίας με αποτέλεσμα το 2009 να αποτελούν το 11% της συνολικής δημόσιας απασχόλησης, δηλαδή περίπου 110 χιλιάδες άτομα. Η διαφορά σε σχέση με τις 39 χιλιάδες του 1996 είναι προφανής.

Διάγραμμα 5: Μη-τυπικές σχέσεις εργασίας ως ποσοστό της δημόσιας απασχόλησης στην Ελλάδα



Πηγή: επεξεργασία πρωτογενών στοιχείων ΕΕΔ.

Ειπώθηκε παραπάνω ότι στο πλαίσιο των προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής μια από τις στρατηγικές μείωσης του μεγέθους της δημόσιας απασχόλησης ήταν η μη ανανέωση των συμβάσεων ορισμένου χρόνου. Χαρακτηριστική περίπτωση, που πήρε μεγάλη δημοσιότητα, ήταν η μη ανανέωση 100 συμβάσεων που αφορούσαν προσωπικό καθαριότητας στο υπουργείο οικονομικών, απόφαση που οδήγησε στο «κίνημα των καθαριστριών». Ωστόσο, οι συνέπειες της πολιτικής αυτής ήταν πολύ μαζικότερες. Από το 2008 έως και το 2015 ο αριθμός των ατόμων που εργάζονταν με μη-τυπικές σχέσεις εργασίας μειώθηκε κατά 37,8%, δηλαδή περίπου 42.000 άτομα, στη συντριπτική τους πλειονότητα συμβασιούχοι.

Η τάση ενίσχυσης των μη τυπικών σχέσεων εργασίας ενισχύθηκε περαιτέρω κατά την περίοδο της ανάκαμψης της δημόσιας απασχόλησης. Από το 2016 έως και το 2020 οι μη τυπικές σχέσεις εργασίας αυξήθηκαν τέσσερις φορές ταχύτερα από ό,τι το σύνολο της απασχόλησης. Εν τέλει, το 40% της καθαρής αύξησης της απασχόλησης στον δημόσιο τομέα από το 2016 και μετά οφείλεται στην επέκταση των μη τυπικών σχέσεων εργασίας.

244. Μάλιστα κατά την περίοδο 1987-1996 εμφανίζεται μια απόλυτη μείωση του αριθμού αυτών των συμβάσεων από 51.000 σε 39.000, ενώ την ίδια στιγμή η συνολική απασχόληση στο δημόσιο αυξήθηκε από 743.000 σε 842.000.

Δεν υπάρχει μόνο ένας λόγος που να ερμηνεύει την ταχύτερη αύξηση των μη τυπικών σχέσεων εργασίας από το 2016 και μετά. Τμήμα της αύξησης αυτής οφείλεται στην ενεργοποίηση της νέας προγραμματικής περιόδου – ΕΣΠΑ 2014-2020. Το 2015 ήταν το έτος «κλεισίματος» του προηγούμενου ΕΣΠΑ (2007-2013) κατά το οποίο τα περισσότερα έργα είχαν ολοκληρωθεί, συνεπώς οι σχετικές συμβάσεις –στην πλειονότητά τους ορισμένου χρόνου– είχαν πλέον λήξει. Ταυτόχρονα όμως δεν είχε ενεργοποιηθεί πλήρως το νέο ΕΣΠΑ (2014-2020). Ως εκ τούτου είναι αναμενόμενο κατά το χρονικό διάστημα μετάβασης από το ένα ΕΣΠΑ στο άλλο να παρατηρούμε σημαντική μείωση του αριθμού των συμβασιούχων.

Επιπρόσθετα, δεν πρέπει να αγνοείται το γεγονός ότι ο κανόνας 1 προς 5 συνέχιζε να ισχύει και μετά το 2015. Ωστόσο, ο κανόνας αυτός αφορούσε μόνο τις προσλήψεις προσωπικού (μόνιμου και έκτακτου) το κόστος του οποίου επιβάρυνε τον κρατικό προϋπολογισμό. Δηλαδή, από τον κανόνα εξαιρέθηκαν οι προσλήψεις προσωπικού που χρηματοδοτήθηκαν από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ). Επισημαίνεται ότι το μισθολογικό κόστος του 70% περίπου των αναπληρωτών καθηγητών και μεγάλου τμήματος των επικουρικών ιατρών κατά την περίοδο αυτή καλύφθηκε από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ).

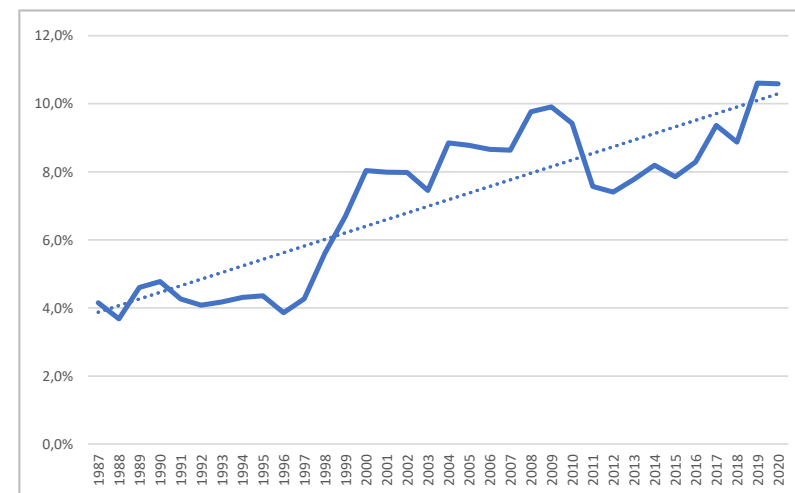
Ακόμα, η βελτίωση των οικονομικών συνθηκών επέτρεψε την επανεκκίνηση των διαδικασιών πρόσληψης νέου μόνιμου προσωπικού αλλά αυτές οι διαδικασίες χρειάζονται χρόνο για να ολοκληρωθούν πόσο μάλλον να αποτυπωθούν τα αποτελέσματά τους στην Έρευνα Εργατικού Δυναμικού.

Τα παραπάνω συνιστούν ορισμένες «αντικειμενικές» παραμέτρους, υπό την έννοια ότι δεν εμπερικλείουν απαραίτητα κάποιου τύπου αλλαγή της πολιτικής στρατηγικής αναφορικά με τη δημόσια απασχόληση. Από την άλλη μεριά, η έκταση ενίσχυσης των μη τυπικών σχέσεων εργασίας μετά το 2016 δύσκολα μπορεί να ερμηνευτεί αποκλειστικά από τους παραπάνω παράγοντες. Όπως θα δούμε και στη συνέχεια, ένα χαρακτηριστικό των νέων συμβασιούχων είναι η συγκέντρωσή τους στα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου και Ιδιωτικού Δικαίου. Υπό αυτή την έννοια, υπάρχουν ισχυρές ενδείξεις ότι αυτοί οι φορείς, δεδομένης της σχετικής αυτονομίας που απολαμβάνουν από την κεντρική διοίκηση, μετατρέπονται στο νέο πεδίο αναπαραγωγής πελατειακών σχέσεων.

Σε ό,τι αφορά τα είδη των μη τυπικών μορφών απασχόλησης στο δημόσιο, η έκταση της μερικής απασχόλησης είναι μάλλον περιθωριακή δεδομένου ότι αφορά λιγότερο από το 3% του συνολικού προσωπικού. Κατά κύριο λόγο, η μερική απασχόληση επικεντρώνεται στα Νομικά Πρόσωπα και στους Δημόσιους Οργανισμούς,²⁴⁵ η πλειονότητα των θέσεων καλύπτεται από γυναίκες και περίπου οι μισές θέσεις μερικής απασχόλησης είναι και θέσεις ορισμένου χρόνου. Ο μέσος χρόνος εργασίας είναι 3,3 ημέρες και 14,7 ώρες την εβδομάδα και οι μέσες μηνιαίες καθαρές αποδοχές ανέρχονται σε 339,6€, δηλαδή υψηλότερα από ό,τι στον ιδιωτικό τομέα. Επομένως, επιβεβαιώνεται και για την Ελλάδα η παρατήρηση πως οι μερικώς απασχολούμενοι στον δημόσιο τομέα αντιμετωπίζουν καλύτερες συνθήκες απασχόλησης από ό,τι στον ιδιωτικό αλλά χειρότερες σε σχέση με τους υπόλοιπους συναδέλφους τους στο δημόσιο.

245. Αυτοί οι φορείς απασχολούν τους μισούς μερικώς απασχολούμενους στο δημόσιο.

Διάγραμμα 6: Προσωρινά απασχολούμενοι στον δημόσιο τομέα ως ποσοστό της συνολικής δημόσιας απασχόλησης



Πηγή: επεξεργασία πρωτογενών στοιχείων ΕΕΔ

Η κυρίαρχη μη τυπική σχέση εργασίας στο ελληνικό δημόσιο είναι οι συμβάσεις ορισμένου χρόνου, των οποίων μάλιστα η σημασία ενισχύεται διαχρονικά (Διάγραμμα 6). Από το 1987 έως και το 1995, το ποσοστό των συμβασιούχων στο σύνολο της δημόσιας απασχόλησης ήταν χαμηλό και κυμαινόταν στο 4% (από 30 έως 35 χιλιάδες άτομα περίπου). Όμως, από τα μέσα της δεκαετίας του '90 παρατηρείται μια ισχυρή τάση αύξησης του ειδικού βάρους των συμβασιούχων η οποία, παρά την προσωρινή αναστροφή κατά την περίοδο 2009-2011,²⁴⁶ αναδείχθηκε σε μόνιμο χαρακτηριστικό της δημόσιας απασχόλησης στην Ελλάδα. Το 2020, οι συμβασιούχοι αντιστοιχούσαν στο 10,6% του συνόλου της δημόσιας απασχόλησης (περίπου 90.000 άτομα). Οι συμβάσεις ορισμένου χρόνου αποτελούν πια την πιο δυναμικά αναπτυσσόμενη μορφή απασχόλησης στο δημόσιο και έχουν μετατραπεί σε μια «συχνή εξαίρεση».

Οι επιπτώσεις των προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής (2009-2015) δεν εμφανίζουν ομοιογενή εικόνα σε ό,τι αφορά τον αριθμό των συμβασιούχων. Αρχικά, ο αριθμός τους μειώθηκε σημαντικά σε σχέση με την υπόλοιπη δημόσια απασχόληση (-37% έναντι -15%). Στη συνέχεια, σταθεροποιήθηκε σε περίπου 64 χιλιάδες και μετά άρχισε να αυξάνεται με πολλαπλάσιο ρυθμό σε σχέση με τον αριθμό των εργαζόμενων αορίστου χρόνου (+48% έναντι +7%). Η αρχική μείωση (2008-2012) οφείλεται κυρίως στην πολιτική μη ανανέωσης των συμβάσεων ορισμένου χρόνου, που αφορούσαν στην πλειονότητά τους τις διοικητικές θέσεις στη δημόσια διοίκηση και την καθαριότητα. Αντιθέτως, ο αριθμός των συμβασιούχων που απασχολούνταν στους τομείς της εκπαίδευσης και της υγείας δεν επηρεάστηκε σημαντικά.

246. Παρά τις επιμέρους διαφοροποιήσεις, η αύξηση των συμβασιούχων χαρακτηρίζει όλους τους φορείς υποδοχής και όλα τα πεδία δραστηριοποίησης. Ωστόσο, κατά την περίοδο 1987-2008 η αύξηση των συμβάσεων ορισμένου χρόνου ήταν εντονότερη στους ΟΤΑ (+395%) και μικρότερης έντασης στα Νομικά Πρόσωπα (+193%).

Η πλειονότητα των συμβασιούχων είναι γυναίκες οι οποίες διαχρονικά αποτελούν περίπου το 62% των συμβασιούχων. Επίσης, περίπου οι μισοί από τους συμβασιούχους απασχολούνται στους κλάδους της εκπαίδευσης, της υγείας, της καθαριότητας και των τεχνών. Σε αυτούς τους κλάδους παρατηρείται και το υψηλότερο ποσοστό συμβασιούχων: 13,1% στην εκπαίδευση, 14,5% στην υγεία, 27,7% στις τέχνες. Στην υπόλοιπη δημόσια διοίκηση το ποσοστό των προσωρινά απασχολούμενων ανέρχεται στο 7,2%. Αντίστοιχα, 24% των συμβασιούχων είναι εκπαιδευτικοί, 16% προσωπικό καθαριότητας και από 7% είναι οι υγειονομικοί, οι υπάλληλοι γενικών καθηκόντων, οι νομικοί και κοινωνικοί επιστήμονες και οι μηχανικοί.

Σχεδόν το σύνολο των συμβασιούχων (94%) απασχολείται στην κεντρική δημόσια διοίκηση, στους ΟΤΑ και στα Νομικά Πρόσωπα και τους Δημόσιους Οργανισμούς. Τα υψηλότερα ποσοστά καταγράφονται στους ΟΤΑ και στις δημοτικές επιχειρήσεις, όπου περίπου ένας στους πέντε εργαζόμενους απασχολείται με σχέση εργασίας ορισμένου χρόνου. Ωστόσο, αξίζει να επισημανθεί πως μετά το 2014 παρατηρείται ισχυρή τάση συγκέντρωσης των συμβασιούχων στα Νομικά Πρόσωπα και στους Δημόσιους Οργανισμούς. Ενδεικτικά, ενώ το 2008 τα Νομικά Πρόσωπα και οι Δημόσιοι Οργανισμοί απασχολούσαν το 26% όλων των συμβασιούχων του δημόσιου, το 2020 το ποσοστό αυτό αυξήθηκε σε 39%.

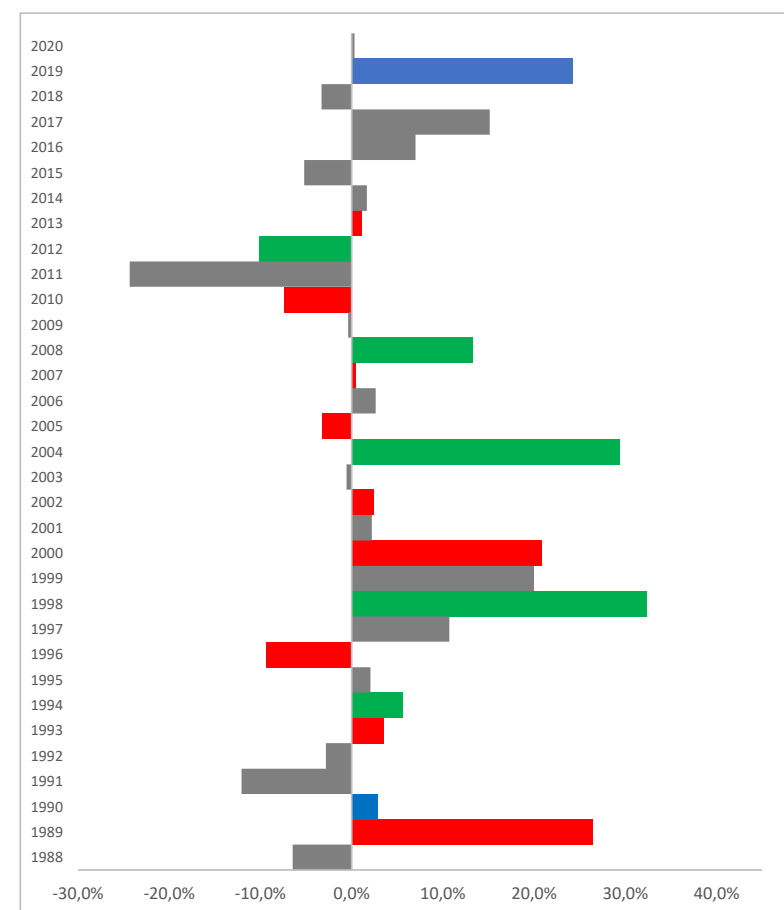
Η διάρκεια της σύμβασης για την πλειονότητα των συμβασιούχων είναι από 4 έως 12 μήνες, αλλά ένας σημαντικός αριθμός συμβασιούχων (περίπου 10%) έχει σύμβαση με διάρκεια άνω των δύο ετών. Οι μέσες καθαρές μηνιαίες απολαβές ανέρχονται σε 711,3€, δηλαδή είναι υψηλότερες από εκείνες του ιδιωτικού τομέα, ενώ το εκπαιδευτικό τους επίπεδο είναι υψηλότερο από τους αντίστοιχους εργαζόμενους στον ιδιωτικό τομέα αλλά χαμηλότερο από τον μέσο όρο των απασχολούμενων στο δημόσιο (Πίνακας 23 στο παράρτημα).

Αξίζει να σημειωθεί πως οι μεταβολές του αριθμού των συμβασιούχων παρουσιάζουν συσχέτιση με τον εκλογικό κύκλο. Δηλαδή, οι μεγαλύτερες ετήσιες καθαρές αυξήσεις παρατηρούνται κατά τα εκλογικά έτη είτε αυτά αφορούν βουλευτικές εκλογές είτε εκλογές στην τοπική αυτοδιοίκηση (Διάγραμμα 7). Η ευαισθησία του αριθμού των συμβασιούχων στον εκλογικό κύκλο και η σταδιακή ενίσχυση των ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ ως φορέων υποδοχής (έναντι των δημόσιων υπηρεσιών) υποδηλώνει την πολιτική λειτουργία της δημιουργίας θέσεων εργασίας ορισμένου χρόνου στο δημόσιο. Η πρόσληψη προσωπικού με τη μορφή σύμβασης είναι ταχύτερη διαδικασία σε σχέση με την πρόσληψη μόνιμου προσωπικού, παρουσιάζει τη δυνατότητα αυξομειώσεως του μεγέθους της, άρα και προσαρμογής στις οικονομικές συνθήκες, ενώ ως διαδικασία είναι πιο αποκεντρωμένη, άρα τα πολιτικά οφέλη διαχέονται σε όλα τα επίπεδα (κεντρικό, περιφερειακό, τοπικό).

Τέλος, τα στοιχεία δείχνουν πως, επί σειρά ετών, μεγάλο τμήμα των συμβάσεων ορισμένου χρόνου αφορά την κάλυψη πάγιων και διαρκών αναγκών της δημόσιας διοίκησης. Ειδικότερα, η υψηλή συγκέντρωση συμβασιούχων στους τομείς της εκπαίδευσης, της υγείας, των υπηρεσιών καθαριότητας, και το υψηλό ποσοστό συμβάσεων ορισμένου χρόνου πολύ μεγάλης διάρκειας (άνω των 2 ετών) υπονοούν την ύπαρξη μιας πολιτικής κάλυψης πάγιων αναγκών της δημόσιας διοίκησης μέσω της πρόσληψης συμβασιούχων. Είναι προφανές πως τμήμα των συμβασιούχων καλύπτει πρόσκαιρες ανάγκες (π.χ. άτομα που απασχολούνται σε πολυετή προγράμματα του ΕΣΠΑ) αλλά σύμφωνα με

τα στοιχεία του Υπουργείου Εσωτερικών κατά το έτος 2018 ο συνολικός αριθμός αυτών των συμβασιούχων δεν ξεπερνά το 25% του συνολικού αριθμού των συμβασιούχων.²⁴⁷

Διάγραμμα 7: Ετήσιες μεταβολές του καθαρού αριθμού των συμβασιούχων στον δημόσιο τομέα.



Κόκκινο: βουλευτικές εκλογές, Πράσινο: αυτοδιοικητικές εκλογές, Μπλε: βουλευτικές & αυτοδιοικητικές εκλογές

Πηγή: επεξεργασία πρωτογενών στοιχείων ΕΕΔ

ΜΕΤΑΒΟΛΕΣ ΣΤΗ ΔΟΜΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ II: ΟΙ ΦΟΡΕΙΣ ΥΠΟΔΟΧΗΣ

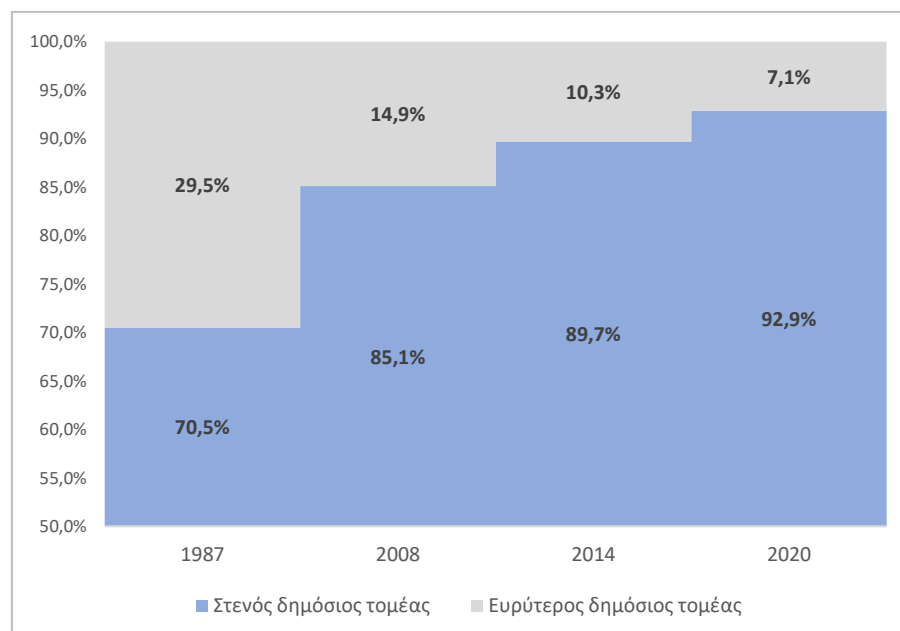
Ο δημόσιος τομέας δεν αποτελεί ένα ομοιογενές σύνολο οργανισμών, αντίστοιχα, η δομή και τα χαρακτηριστικά της απασχόλησης στις επιμέρους κατηγορίες του μπορεί να διαφέρουν.²⁴⁸ Όμως, η εξέλιξη της κατανομής της δημόσιας απασχόλησης μεταξύ των φορέων

247. Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού Ελληνικού Δημοσίου (apografi.gov.gr)

248. Σύμφωνα με την τυπολογία της Έρευνας Εργατικού Δυναμικού, η ευρύτερη κατηγορία «δημόσιος τομέας» επιμερίζεται σε έξι επιμέρους υπό-ομάδες: (α) Δημόσια Διοίκηση, (β) Δήμοι, Κοινότητες (Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδι-

υποδοχής αντικατοπτρίζει και τους μηχανισμούς ένταξης των εργαζομένων στο δημόσιο φωτίζοντας μια σειρά πολιτικών επιλογών αναφορικά με τη στελέχωση του δημοσίου. Η πρώτη διαπίστωση είναι η εμφανής τάση συγκέντρωσης της δημόσιας απασχόλησης στον «στενό δημόσιο τομέα» δεδομένου ότι το 2020 συγκέντρωνε περίπου το 93% της δημόσιας απασχόλησης (792 χιλιάδες άτομα) έναντι του 70% το 1987 (552 χιλιάδες άτομα). Αντίστοιχα, την ίδια περίοδο η απασχόληση στον ευρύτερο δημόσιο τομέα περιορίστηκε από 30% σε 7% (218.000 και 61 χιλιάδες άτομα) του συνόλου της δημόσιας απασχόλησης (Διάγραμμα 8). Αυτή η μείωση αντικατοπτρίζει γενικότερους μετασχηματισμούς της οικονομίας, κυρίως την σταδιακή υποχώρηση του κράτους από συγκεκριμένους τομείς/αγορές.

Διάγραμμα 8: Κατανομή της δημόσιας απασχόλησης σε «στενό» και «ευρύτερο» δημόσιο τομέα.



Πηγή: επεξεργασία στοιχείων ΕΕΔ

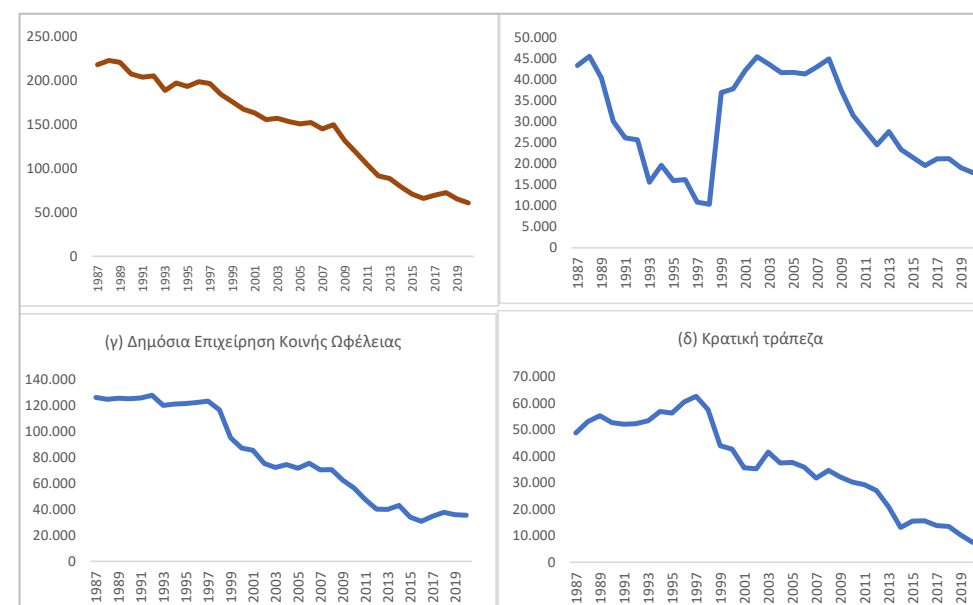
σχόλιο: Ο ευρύτερος δημόσιος τομέας παράγεται από το άθροισμα των κατηγοριών της ΕΕΔ «Κρατική Τράπεζα» «Δημόσια Επιχείρηση Κοινής Ωφέλειας», «Επιχειρήσεις ελεγχόμενες από το δημόσιο».

Με τον όρο «ευρύτερος δημόσιος τομέας» αναφερόμαστε στο άθροισμα τριών επιμέρους κατηγοριών: (α) τις «κρατικές τράπεζες» στις οποίες συμπεριλαμβάνονται φορείς όπως η Τράπεζα της Ελλάδος, το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων, η Αναπτυξιακή Τράπεζα και οι υπόλοιποι χρηματοπιστωτικοί δημόσιοι οργανισμοί, (β) τις «δημόσιες επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας» στις οποίες περιλαμβάνονται η ΔΕΗ, οι εταιρείες ύδρευσης

οίκησης) και Δημοτικές Επιχειρήσεις, (γ) Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου και Ιδιωτικού Δικαίου (ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ) και Δημοτικοί Οργανισμοί, (δ) Δημόσιες Επιχειρήσεις Κοινής Ωφέλειας, (ε) Επιχειρήσεις ελεγχόμενες από το Δημόσιο, και (στ) Κρατικές Τράπεζες.

κ.ο.κ. και (γ) τις «ελεγχόμενες από το δημόσιο επιχειρήσεις» στις οποίες περιλαμβάνονται τόσο οι αμιγώς κρατικές επιχειρήσεις (π.χ. ΕΑΒ, ΕΑΣ κ.λπ.) όσο και οι επιχειρήσεις στις οποίες το δημόσιο κατέχει την πλειονότητα του μετοχικού κεφαλαίου.

Διάγραμμα 9: Εξέλιξη της απασχόλησης στον ευρύτερο δημόσιο τομέα και στις βασικές υποκατηγορίες.



Πηγή: επεξεργασία στοιχείων ΕΕΔ

Αν και η απασχόληση στον ευρύτερο δημόσιο τομέα φαίνεται να μειώνεται ανελλιπώς από το 1987 και μετά (Διάγραμμα 9α), οι μειώσεις που παρατηρούνται έως και τα τέλη της δεκαετίας του '90 οφείλονται αποκλειστικά στη συρρίκνωση της απασχόλησης στις λοιπές «επιχειρήσεις που ελέγχονται από το δημόσιο» (Διάγραμμα 9β), φαινόμενο το οποίο σχετίζεται με την σταδιακή επίλυση του ζητήματος των Προβληματικών Επιχειρήσεων.²⁴⁹ Αντιθέτως, η απασχόληση στις ΔΕΚΟ και στις Κρατικές Τράπεζες παρέμεινε σχεδόν σταθερή (περίπου 174 χιλιάδες άτομα).

Η δεκαετία του 2000 αποτυπώνει μια εμφανή στροφή ως προς το μοτίβο των προηγούμενων δεκαετιών. Η ριζική αναδιάρθρωση του χρηματοπιστωτικού τομέα και η ενεργοποίηση ενός εκτεταμένου προγράμματος ιδιωτικοποιήσεων/μετοχοποιήσεων μεγάλων δημόσιων επιχειρήσεων στους κλάδους των τηλεπικοινωνιών και της ενέργειας είχαν ως συνέπεια τη συρρίκνωση του όγκου της δημόσιας απασχόλησης σε αυτούς τους τομείς. Έτσι, η δημόσια απασχόληση στις τράπεζες μειώθηκε από 62 χιλιάδες το 1997 σε 34 χιλιάδες το 2008 και σε 7 χιλιάδες το 2020. Αντίστοιχα, η απασχόληση στις δημόσιες επιχειρήσεις

249. Το άθροισμα της απασχόλησης στις ΔΕΚΟ και στις Κρατικές Τράπεζες το 1998 ήταν σχεδόν το ίδιο με το 1987 (περίπου 174 χιλιάδες άτομα). Για μια πλήρη ανασκόπηση του ζητήματος των προβληματικών επιχειρήσεων βλ.: Θ. Σακελλαρόπουλος, *Προβληματικές επιχειρήσεις. Κράτος και κοινωνικά συμφέροντα τη δεκαετία του '80*, Κριτική, Αθήνα, 1992.

ρήσεις κοινής ωφέλειας μειώθηκε από 123 χιλιάδες το 1997, σε 70 χιλιάδες το 2008, και σε 35 χιλιάδες το 2020. Αθροιστικά, η δημόσια απασχόληση στις τράπεζες και στις ΔΕΚΟ κατά τη δεκαετία 1998-2008 μειώθηκε 40%. Τέλος, ένα στοιχείο που πρέπει να μελετηθεί περαιτέρω είναι η απότομη αύξηση της απασχόλησης στις «ελεγχόμενες από το δημόσιο επιχειρήσεις», που πραγματοποιήθηκε το 1999, καθώς και η εν συνεχεία σταθεροποίηση στα επίπεδα του 2000 έως και την έναρξη της κρίσης.

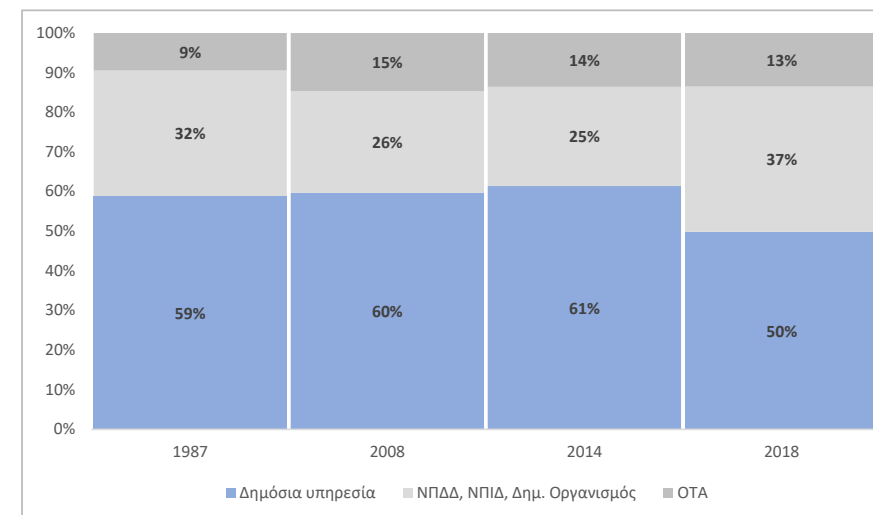
Σε κάθε περίπτωση, η δημοσιονομική κρίση του 2008 και τα προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής που ακολούθησαν επιτάχυναν σημαντικά την τάση μείωσης της απασχόλησης στον ευρύτερο δημόσιο τομέα. Κατά την περίοδο 2008-2020, η δημόσια απασχόληση στον ευρύτερο δημόσιο τομέα μειώθηκε κατά 60%, ποσοστό το οποίο αντιστοιχεί στην απώλεια 90.000 θέσεων εργασίας.

Με τον όρο «στενός δημόσιος τομέας» εννοούμε το άθροισμα τριών υποκατηγοριών που καταγράφονται στην Έρευνα Εργατικού Δυναμικού: (α) την κατηγορία «δημόσιες υπηρεσίες», οι οποίες περιλαμβάνουν τις κεντρικές υπηρεσίες του κράτους αλλά και την απασχόληση στην εκπαίδευση, στην υγεία (πλην νοσοκομείων) και στην ασφάλεια/άμυνα, (β) την κατηγορία «δήμοι, κοινότητες, δημοτικές επιχειρήσεις» στην οποία καταγράφεται η απασχόληση στους ΟΤΑ και (γ) την κατηγορία «Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου και Δημόσιοι Οργανισμοί» στην οποία περιλαμβάνονται οι πάσης φύσης δημόσιοι οργανισμοί, νομικά πρόσωπα αλλά και τα νοσοκομεία.

Η βασική διαπίστωση για την εξέλιξη της απασχόλησης στον στενό δημόσιο τομέα έχει ήδη αναφερθεί παραπάνω και αφορά την ισχυρή τάση συγκέντρωσης: 70% του συνόλου της δημόσιας απασχόλησης το 1987, 93% το 2020. Η αύξηση του ειδικού βάρους του στενού δημόσιου τομέα σημαίνει πως η απασχόληση σε αυτόν αυξανόταν ταχύτερα σε σχέση με το υπόλοιπο δημόσιο (67% έναντι 38% κατά την περίοδο 2008-2015). Μολονότι η αύξηση είναι αρκετά υψηλότερη σε σχέση με ό,τι συνέβη τόσο στο σύνολο του δημοσίου όσο και στο σύνολο της οικονομίας (29,2%), δεν είναι αναντίστοιχη με τις συνολικότερες εξελίξεις στην οικονομία δεδομένου ότι υπολείπεται της αντίστοιχης μεταβολής της μισθωτής εργασίας στον ιδιωτικό τομέα (+90%). Σε ό,τι αφορά τους επιμέρους τομείς, οι μεγαλύτερες αυξήσεις καταγράφηκαν στους ΟΤΑ, όπου η απασχόληση σχεδόν τριπλασιάστηκε (128 χιλιάδες το 2008 έναντι 50 χιλιάδων το 1987). Αυτή η εξέλιξη συμβαδίζει με την ισχυροποίηση των δομών και την επέκταση των αρμοδιοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης κυρίως σε περιφερειακό επίπεδο.²⁵⁰ Οι αρνητικές επιπτώσεις της κρίσης (2008-2015) αποτελούν το αντεστραμμένο είδωλο της προηγούμενης περιόδου: οι περισσότερες θέσεις εργασίας χάθηκαν στους ΟΤΑ (-24%) ενώ οι μικρότερες απώλειες καταγράφηκαν στην κεντρική δημόσια διοίκηση. Άλλωστε, όπως αναφέρθηκε και στο προηγούμενο κεφάλαιο, η τοπική αυτοδιοίκηση τοποθετήθηκε στο επίκεντρο των περικοπών από την πρώτη στιγμή του προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής ενώ οι κεντρικές υπηρεσίες του κράτους εντάχθηκαν σταδιακά και προϊούσης της αποτυχίας του πρώτου «μνημονίου».

250. Την ίδια περίοδο η απασχόληση στις δημόσιες υπηρεσίες αυξήθηκε λίγο παραπάνω από τον μέσο όρο (70%) ενώ η απασχόληση στα Νομικά Πρόσωπα και στους Δημόσιους Οργανισμούς αυξήθηκε μεν αλλά με χαμηλότερο ρυθμό (35%).

Διάγραμμα 10: Κατανομή της δημόσιας απασχόλησης στον «στενό» δημόσιο τομέα.



Πηγή: επεξεργασία στοιχείων ΕΕΔ, 2ο τρίμηνο

Πέρα από την ενίσχυση της απασχόλησης στον στενό δημόσιο τομέα, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει ο τρόπος κατανομής στους επιμέρους τομείς. Από το 1987 έως και το 2014, η απασχόληση στις «δημόσιες υπηρεσίες», δηλαδή στην Κεντρική Διοίκηση, αποτελούσε σταθερά το 60% της απασχόλησης στον στενό δημόσιο τομέα (Διάγραμμα 10). Άρα αυτό το χαρακτηριστικό δεν άλλαξε κατά τα χρόνια της ύφεσης ή/και κατά τα προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής. Ωστόσο, στην περίοδο που ακολουθεί την κρίση, δηλαδή μετά το 2015, η σημασία των δημόσιων υπηρεσιών υποχώρησε σημαντικά έναντι της σημασίας των Νομικών Προσώπων και των Δημόσιων Οργανισμών.

Το Διάγραμμα 11 αποτυπώνει παραστατικά αυτήν τη μεταβολή. Η απασχόληση στις κεντρικές υπηρεσίες του δημοσίου μειωνόταν συνεχώς από το 2008 έως και το 2016, όταν έφτασε πλέον το κατώτατο σημείο (-33% σε σχέση με το 2008). Στη συνέχεια άρχισε να αυξάνεται, αλλά το 2020 ακόμα υπολείπόταν κατά 26% σε σχέση με το 2008. Το ίδιο περίπου μοτίβο παρατηρείται και στους ΟΤΑ.²⁵¹ Σε απόλυτα μεγέθη, στις δημόσιες υπηρεσίες χάθηκαν 148 χιλιάδες θέσεις εργασίας εκ των οποίων ανακτήθηκαν οι 25 χιλιάδες, ενώ στους ΟΤΑ χάθηκαν 42 χιλιάδες θέσεις εργασίας εκ των οποίων ανακτήθηκαν οι 30 χιλιάδες.²⁵²

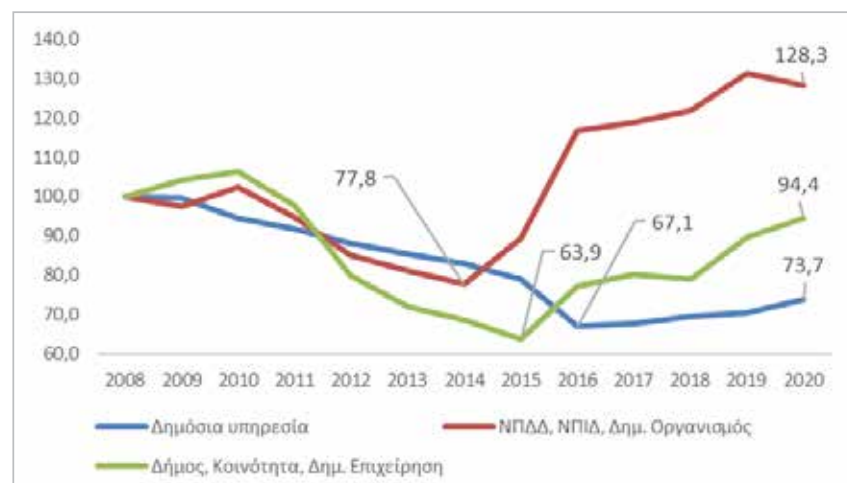
Αντιθέτως, σε ό,τι αφορά τα Νομικά Πρόσωπα και τους Δημόσιους Οργανισμούς, η μείωση του αριθμού των απασχολούμενων ήταν μικρότερη και διάρκεσε λιγότερα χρόνια. Όταν δε η απασχόληση άρχισε να αυξάνεται από το 2015, η αύξησή της ήταν πολλα-

251. Οι απώλειες ήταν μεγαλύτερες αλλά η αύξηση της απασχόλησης ξεκίνησε νωρίτερα. Το 2020 οι απασχολούμενοι ήταν κατά 5,6% λιγότεροι από ό,τι το 2008.

252. Με την έκφραση «χάθηκαν θέσεις εργασίας» εννοούμε τη συνολική απώλεια θέσεων εργασίας του έτους κατά το οποίο η απασχόληση –για κάθε υποτομέα– έφτασε το κατώτατο σημείο της σε σχέση με το 2008. Τα έτη αυτά είναι για τις δημόσιες υπηρεσίες το 2016, για τους ΟΤΑ το 2015 και για τα ΝΠ το 2014. Αντίστοιχα, με την έκφραση «ανακτήθηκαν» εννοούμε τη διαφορά μεταξύ του κατώτατου έτους κάθε υποτομέα με το 2020.

πλάσια σε σχέση με το υπόλοιπο δημόσιο με αποτέλεσμα να υπέρ-ανακτήσει το σύνολο των απωλειών της περιόδου της κρίσης. Το 2020 στα ΝΠΔΔ, στα ΝΠΙΔ και στους Δημόσιους Οργανισμούς απασχολούνταν 28,3% περισσότερα άτομα σε σχέση με το 2008. Σε απόλυτα μεγέθη, στα Νομικά Πρόσωπα και στους Δημόσιους Οργανισμούς χάθηκαν 47 χιλιάδες θέσεις εργασίας κατά την περίοδο της κρίσης, αλλά στη συνέχεια δημιουργήθηκαν 105 χιλιάδες. Έτσι, η συνολική απασχόληση στον υποτομέα κατά το έτος 2020 διαμορφώθηκε σε 284 χιλιάδες άτομα, δηλαδή, ισούταν με το 73% της απασχόλησης στις δημόσιες υπηρεσίες.

Διάγραμμα 11: Μεταβολή της απασχόλησης στον «στενό» δημόσιο τομέα, 2014-2018.



Πηγή: επεξεργασία στοιχείων ΕΕΔ

Ένα σκέλος της σημαντικής ενίσχυσης των ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ σχετίζεται με τη μικρή αύξηση της απασχόλησης στα νοσοκομεία αλλά και τη μετατροπή των φορολογικών υπηρεσιών σε Ανεξάρτητη Αρχή, η οποία προκάλεσε αυτομάτως την μετάπτωση του συνόλου του προσωπικού των εφοριών και των τελωνείων από την κατηγορία «δημόσιες υπηρεσίες» στην κατηγορία «Δημόσιοι Οργανισμοί». Ωστόσο, σύμφωνα με τα στοιχεία των ετήσιων εκθέσεων της ΑΑΔΕ κατά τα έτη 2014-2016, το σύνολο του προσωπικού της ανερχόταν σε περίπου 11,5 χιλιάδες άτομα, δηλαδή καλύπτουν μικρό μόνο τμήμα της συνολικής αύξησης (περίπου το 10%).²⁵³ Τα ίδια μπορούν να ειπωθούν και για την απασχόληση σε άλλες Ανεξάρτητες Αρχές οι οποίες δημιουργήθηκαν είτε κατά την περίοδο των «μνημονίων» είτε αμέσως μετά. Η σημαντική επέκταση των Ανεξάρτητων Αρχών που παρατηρήθηκε κατά τα «μνημονιακά» και πρώτα «μεταμνημονιακά» έτη εκ των πραγμάτων έχει επίπτωση στον όγκο της απασχόλησης αλλά με δυσκολία ερμηνεύει αυξήσεις προσωπικού της τάξης των 100 χιλιάδων ατόμων. Μια τέτοια αύξηση μπορεί να επισυμβεί

253. Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων, Έκθεση απολογισμού ΓΓΔΕ για το έτος 2014 και προγραμματισμού δράσεων για το 2015, Υπουργείο Οικονομικών, 2015. ΑΑΔΕ, Έκθεση Απολογισμού ΑΑΔΕ 2015 και προγραμματισμού δραστηριοτήτων της για το έτος 2016 και Έκθεση Απολογισμού ΑΑΔΕ 2016 και προγραμματισμού δραστηριοτήτων της για το έτος 2017. Από το 2017 και μετά η ΑΑΔΕ δεν δημοσιεύει στοιχεία αναφορικά με το συνολικό προσωπικό.

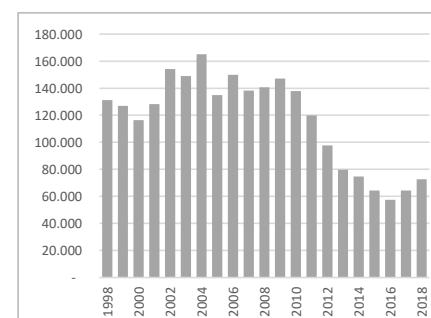
μόνο στην περίπτωση που έχουμε μια γενικευμένη πολιτική επέκτασης της απασχόλησης που επηρεάζει το σύνολο σχεδόν των φορέων που εντάσσονται σε αυτή την κατηγορία.

ΟΙ ΝΕΟΕΙΣΕΡΧΟΜΕΝΟΙ

Με την έννοια νεοεισερχόμενοι στον δημόσιο τομέα αναφερόμαστε στα άτομα για τα οποία δεν έχουν παρέλθει πέντε έτη από την τοποθέτησή τους σε θέση εργασίας και των οποίων η σύμβαση είναι πλήρους απασχόλησης και αορίστου χρόνου. Τα χαρακτηριστικά των νεοεισερχόμενων (π.χ. αριθμός, φύλο, εκπαιδευτικό επίπεδο, ηλικία) μπορούν να ιδωθούν ως πρόδρομοι δείκτες των χαρακτηριστικών της συνολικής δημόσιας απασχόλησης. Για παράδειγμα, η έκφραση του αριθμού των πρωτοεισερχόμενων ως ποσοστό του συνόλου της δημόσιας απασχόλησης αποτελεί έναν δείκτη ανανέωσης του προσωπικού στον δημόσιο τομέα: η μείωση του ποσοστού αυτού προοιωνίζεται την αύξηση της μέσης ηλικίας των δημοσίων υπαλλήλων αλλά και τη μείωση του απόλυτου μεγέθους της δημόσιας απασχόλησης (και αντιστρόφως).

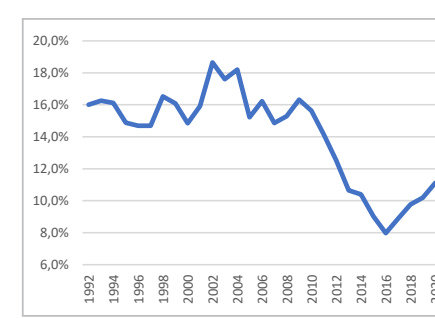
Σε ό,τι αφορά την εξέλιξη του αριθμού των νεοεισερχόμενων, οι πολιτικές συρρίκνωσης της δημόσιας απασχόλησης οδήγησαν στη μείωση του αριθμού των νέων δημοσίων υπαλλήλων από 147 χιλιάδες το 2009 σε 57 χιλιάδες το 2016. Στη συνέχεια, ο αριθμός των νεοεισερχόμενων άρχισε να αυξάνεται με αποτέλεσμα να διαμορφωθεί σε περίπου 84,7 χιλιάδες άτομα το 2020 (Διάγραμμα 12) που είναι και η υψηλότερη τιμή από το 2016.

Διάγραμμα 12: Αριθμός πρωτοεισερχόμενων στον δημόσιο τομέα.



Πηγή: επεξεργασία στοιχείων ΕΕΔ

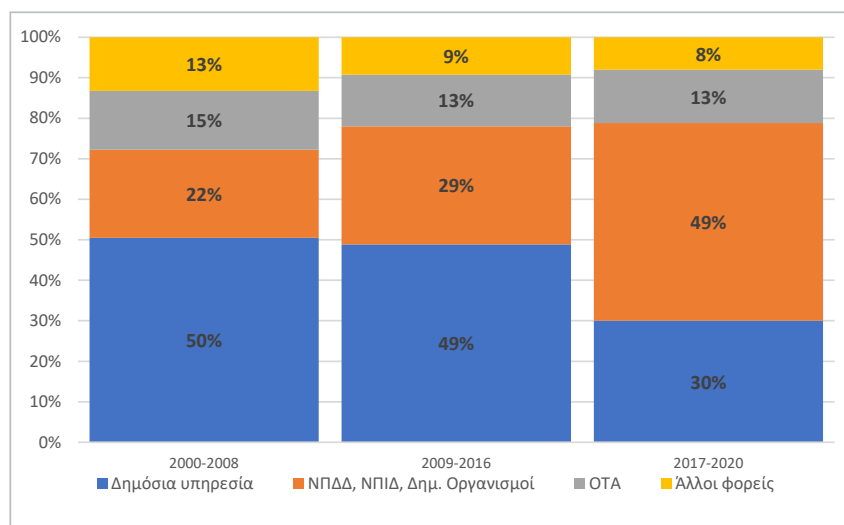
Διάγραμμα 13: Πρωτοεισερχόμενοι ως ποσοστό του συνόλου των απασχολούμενων στον δημόσιο τομέα.



Ωστόσο, η συρρίκνωση του μόνιμου προσωπικού του δημόσιου τομέα, μολονότι εντάθηκε κατά τη «μνημονιακή» περίοδο, είναι φαινόμενο του οποίου η έναρξη προσδιορίζεται στις αρχές της δεκαετίας του 2000 (Διάγραμμα 13). Το 2002 οι νεοεισερχόμενοι αναλογούσαν στο 18,6% της δημόσιας απασχόλησης, δηλαδή στο υψηλότερο ποσοστό της περιόδου που εξετάζουμε. Από το 2002 ενεργοποιείται μια σαφής τάση συρρίκνωσης με αποτέλεσμα το 2009, δηλαδή κατά το πρώτο έτος της κρίσης, το ποσοστό των νέων δημοσίων υπαλλήλων να έχει ήδη περιοριστεί σε 15,3%. Εν συνεχεία (2009-2016), είναι εμφανής η κατάρρευση του ποσοστού των νέων δημοσίων υπαλλήλων λόγω των πολι-

τικών περιορισμού των προσλήψεων. Το 2016 οι νέοι δημόσιοι υπάλληλοι αποτελούσαν μόλις το 8% της δημόσιας απασχόλησης. Αργότερα, παρατηρούμε μια ελαφρά ανάκαμψη με αποτέλεσμα το 2020 οι νέοι δημόσιοι υπάλληλοι να αναλογούν στο 11,1% της δημόσιας απασχόλησης, ποσοστό το οποίο είναι αυξημένο σε σχέση με το πρόσφατο παρελθόν αλλά υπολείπεται των προ κρίσης επιπέδων (ο μέσος όρος της περιόδου 1992-2008 είναι περίπου 15%).

Διάγραμμα 14: Κατανομή πρωτοεισερχόμενων ανά φορέα υποδοχής (μέσοι όροι περιόδων)



Πηγή: επεξεργασία πρωτογενών στοιχείων ΕΕΔ

Η σταδιακή ενίσχυση του αριθμού (και του ποσοστού) των νεοεισερχόμενων συνδυάστηκε και με τη μεταβολή του «κανόνα» ως προς τους φορείς υποδοχής. Καθ' όλη τη διάρκεια της δεκαετίας του 2000 αλλά και κατά την περίοδο της κρίσης (2009-2016), περίπου το 50% των νεοεισερχόμενων τοποθετήθηκε σε κάποια Δημόσια Υπηρεσία, δηλαδή στο κεντρικό κράτος (Διάγραμμα 14). Όμως, από το 2017 και μετά, δηλαδή κατά την περίοδο που ο αριθμός των νέων δημοσίων υπαλλήλων αυξάνεται, κύριοι φορείς υποδοχής αναδεικνύονται τα ΝΠΔΔ, τα ΝΠΙΔ και οι Δημόσιοι Οργανισμοί. Εν συντομία, το ποσοστό των νέων τοποθετήσεων στις δημόσιες υπηρεσίες μειώθηκε από 50% σε 30%, ενώ το ποσοστό των νέων τοποθετήσεων σε ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ και Δημόσιους Οργανισμούς αυξήθηκε από 29% σε 49%. Η κίνηση αυτή, που επιβεβαιώνεται και από την ανάλυση της ζήτησης εργασίας που κάνουμε στην επόμενη ενότητα (βλ. ενδεικτικά Πίνακας 13, σελ. 138), υπονοεί μια συστημικού τύπου μεταβολή του κυρίαρχου μοτίβου ένταξης των ατόμων στη δημόσια απασχόληση. Οι αιτίες αυτής της μεταβολής μένουν να μελετηθούν. Σίγουρα παίζει ρόλο η αύξηση της απασχόλησης στο σύστημα υγείας και ειδικότερα στα νοσοκομεία (που είναι ΝΠΔΔ).²⁵⁴ Ένας άλλος παράγοντας είναι η μεταφορά αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση σε «περιφερειακούς» Οργανισμούς που αποτυπώθηκε στην

αύξηση του αριθμού (και του προσωπικού) των Ανεξάρτητων Αρχών. Ωστόσο, όπως θα δούμε στην επόμενη ενότητα, το φαινόμενο της ενίσχυσης της απασχόλησης στο «περιφερειακό» κράτος είναι καθολικό, δηλαδή δεν περιορίζεται στα πεδία αρμοδιότητας των υπουργείων Οικονομικών και Υγείας. Τα υπουργεία Περιβάλλοντος, Εργασίας, Αγροτικής Ανάπτυξης και Παιδείας επίσης χαρακτηρίζονται από την ίδια τάση.

2.3 Οι αμοιβές στον δημόσιο τομέα

ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΚΗ ΔΑΠΑΝΗ

Ο περιορισμός της μισθολογικής δαπάνης του δημοσίου αποτέλεσε διαρκή και κύριο στόχο του προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής. Στο κείμενο του δεύτερου προγράμματος προσαρμογής διαβάζουμε:²⁵⁵ «Η μείωση του μεγέθους της μισθολογικής δαπάνης και της απασχόλησης αποσκοπεί στην αποκατάσταση της ιδιαίτερα σημαντικής επέκτασης που πραγματοποιήθηκε την προ του 2009 περίοδο. Από το 2000 έως και το 2009 η μεταβολή των μισθών στο δημόσιο ήταν ταχύτερη από την μεταβολή των άλλων κατηγοριών δαπάνης και υψηλότερη από την αντίστοιχη μεταβολή σε άλλα κράτη μέλη της ευρωζώνης. Στόχος του προγράμματος προσαρμογής της περιόδου 2010-2014 ήταν η επαναφορά του ρυθμού μεγέθυνσης της μισθολογικής δαπάνης στο μέσο όρο της Ε.Ε. της περιόδου 2000-2014». Στη βάση των παραπάνω, αξίζει να εξεταστεί το κατά πόσο οι δαπάνες μισθοδοσίας του ελληνικού δημοσίου είναι υψηλές ή όχι.

Δείξαμε στα προηγούμενα πως το ελληνικό δημόσιο δεν είναι μεγάλο σε μέγεθος συγκριτικά με ό,τι συμβαίνει στις υπόλοιπες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Μήπως όμως είναι ακριβότερο; Η απάντηση είναι αρνητική. Σύμφωνα με τα στοιχεία της Παγκόσμιας Τράπεζας (Worldwide Bureaucracy Indicators / WWBI), οι δαπάνες μισθοδοσίας του ελληνικού δημοσίου κατά τη δεκαετία του 2000 δεν εμφανίζουν σημαντικές αποκλίσεις από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο. Έως το 2003 η δαπάνη μισθοδοσίας μετρούμενη ως ποσοστό του ΑΕΠ (Διάγραμμα 15) ήταν μικρότερη από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο. Στη διετία 2004-2005 σημειώνεται μια αύξηση της δαπάνης με αποτέλεσμα αυτή να υπερβεί ελάχιστα τον ευρωπαϊκό μέσο όρο ενώ από το 2006 άρχισε και πάλι να υποχωρεί. Εν τέλει, το 2008, δηλαδή κατά το τελευταίο έτος πριν την κρίση, η δαπάνη μισθοδοσίας του ελληνικού δημοσίου υπερέβαινε κατά μόλις 0,7% του ΑΕΠ τον ευρωπαϊκό μέσο όρο (11,6% του ΑΕΠ έναντι 10,9%).

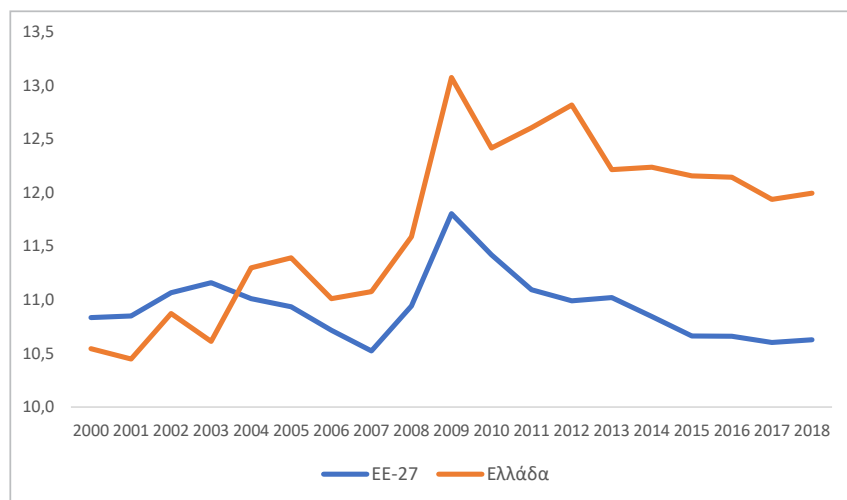
Τα πράγματα αλλάζουν άρδην από το 2009 και μετά. Το 2009 οι δαπάνες μισθοδοσίας ως ποσοστό του ΑΕΠ στην ΕΕ αυξήθηκαν κατά περίπου 1% λόγω της μείωσης του ευρωπαϊκού ΑΕΠ η οποία προκλήθηκε από την κρίση. Η συρρίκνωση του (πραγματικού) ΑΕΠ της ΕΕ κατά το έτος 2009 ανήλθε σε 4,3%. Η μείωση αυτή ακολούθησε μια οριακή αύξηση κατά 0,6% το προηγούμενο έτος (κατά συνέπεια, το ευρωπαϊκό ΑΕΠ του 2009 συρρικνώθηκε κατά 3,7% σε σχέση με το 2007). Αντίστοιχη κίνηση παρατηρείται και στην Ελλάδα με τη διαφορά όμως ότι η αύξηση των δαπανών μισθοδοσίας ως ποσοστό

255. «Πλαίσιο 6», στο European Commission, *The Second Economic Adjustment Programme for Greece. First Review*, Occasional Papers 123 (2012), Directorate-Generale of Economic and Financial Affairs, Βρυξέλλες, σ. 24.

254. Περίπου το 30% των νέων προσλήψεων της περιόδου 2009-2019 αφορούσε σε θέσεις στο σύστημα υγείας.

του ΑΕΠ ήταν μεγαλύτερη (περίπου +1,5% του ΑΕΠ). Ωστόσο, η απόκλιση από τον μέσο όρο της ΕΕ οφείλεται στη μεγαλύτερη συρρίκνωση του ΑΕΠ. Ειδικότερα, η μείωση του ΑΕΠ της Ελλάδας κατά το έτος 2009 ήταν η ίδια με εκείνη της ΕΕ (-4,3%). Ωστόσο, η Ελλάδα αντιμετώπισε ύφεση και κατά το προηγούμενο έτος, με αποτέλεσμα η σωρευτική μείωση του ΑΕΠ της την περίοδο 2007-2009 να ανέρχεται σε 4,6% έναντι 3,7% στην ΕΕ.

Διάγραμμα 15: Δαπάνες μισθοδοσίας του δημοσίου ως ποσοστό του ΑΕΠ



Πηγή: World Bank, Worldwide Bureaucracy Indicators (WWBI)

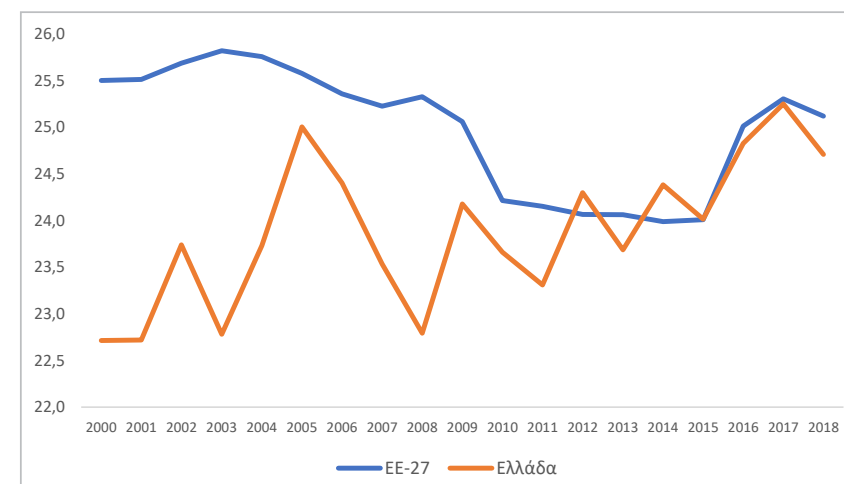
Το Διάγραμμα 15 μας λέει περισσότερα από όσα δείχνει με την πρώτη ματιά. Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, η αύξηση των δαπανών μισθοδοσίας ως ποσοστό του ΑΕΠ κατά το έτος 2009 οφείλεται κυρίως στη μείωση του ΑΕΠ λόγω της χρηματοπιστωτικής κρίσης. Αντίστοιχα, η επακόλουθη (μετά το 2009) μείωση των δαπανών μισθοδοσίας ως ποσοστό του ΑΕΠ οφείλεται στο ότι η ευρωπαϊκή οικονομία επανήλθε σε θετικούς ρυθμούς ανάπτυξης. Ενδεικτικά, κατά τη διετία 2009-2011 η σωρευτική αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ στην ΕΕ διαμορφώθηκε σε 4,1%. Αυτό σημαίνει πρακτικά πως οι δαπάνες μισθοδοσίας στην ΕΕ παρέμειναν σταθερές σε απόλυτα μεγέθη.

Στην περίπτωση της Ελλάδας όμως τα πράγματα είναι πολύ διαφορετικά. Η αρχική αύξηση των δαπανών μισθοδοσίας ως ποσοστό του ΑΕΠ κατά τον πρώτο χρόνο της κρίσης (2009) οφείλεται κυρίως στη μείωση του ΑΕΠ (όπως και στην υπόλοιπη ΕΕ). Η επακόλουθη (2009-2015) όμως μείωση των δημοσίων δαπανών ως ποσοστό του ΑΕΠ πραγματοποιείται παράλληλα με την επιταχυνόμενη συρρίκνωση του ΑΕΠ. Την περίοδο 2009-2015 το ΑΕΠ της Ελλάδας μειώθηκε κατά 23%. Αυτό σημαίνει ουσιαστικά πως η μείωση των δαπανών μισθοδοσίας του ελληνικού δημοσίου κατά μία ποσοστιαία μονάδα του ΑΕΠ συνεπάγεται απόλυτη περιστολή αυτών των δαπανών κατά 24%. Με απλά λόγια, η μείωση του συνολικού εισοδήματος των δημοσίων υπαλλήλων διαμορφώνεται μεσοσταθμικά σε 24%.

Το δεύτερο επιχείρημα που κινητοποιήθηκε για να δικαιολογηθεί η περικοπή μισθών στο δημόσιο ήταν πως στην Ελλάδα οι δαπάνες μισθοδοσίας αποτελούν σημαντικό τμή-

μα των συνολικών δημόσιων δαπανών (βλ. σχετικά στην αρχή του κεφαλαίου). Ωστόσο, ούτε αυτό το επιχείρημα επιβεβαιώνεται από τα στατιστικά στοιχεία. Από τη συγκριτική ανάλυση Ελλάδας και ΕΕ φαίνεται πως οι δαπάνες μισθοδοσίας του ελληνικού δημοσίου, ως ποσοστό των συνολικών δημόσιων δαπανών, κινούνται σταθερά σε επίπεδα χαμηλότερα του μέσου όρου της ΕΕ (Διάγραμμα 16). Η δε αύξηση που παρατηρούμε μετά το 2008 οφείλεται στο γεγονός ότι οι περικοπές των άλλων δημόσιων δαπανών (πλην της μισθοδοσίας) ήταν αναλογικά μεγαλύτερες.

Διάγραμμα 16: Δαπάνες μισθοδοσίας του δημοσίου ως ποσοστό των δημόσιων δαπανών



Πηγή: World Bank, Worldwide Bureaucracy Indicators (WWBI)

ΥΨΟΣ ΑΜΟΙΒΩΝ ΣΤΟΝ ΔΗΜΟΣΙΟ ΚΑΙ ΤΟΝ ΙΔΙΩΤΙΚΟ ΤΟΜΕΑ

Η σχέση που διέπει το ύψος των μισθών στον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα έχει απασχολήσει εκτενώς τη διεθνή βιβλιογραφία. Μολονότι, οι μέθοδοι εκτίμησης διαφέρουν, οι περισσότερες μελέτες συγκλίνουν στη διαπίστωση ότι οι αμοιβές των δημοσίων υπαλλήλων είναι κατά κανόνα υψηλότερες από τις αντίστοιχες αμοιβές των μισθωτών του ιδιωτικού τομέα, τουλάχιστον από τα μέσα της δεκαετίας του '70 και μετά. Αυτή η διαφορά συχνά αναφέρεται και ως «μισθολογικό premium» το οποίο όταν είναι θετικό σημαίνει ότι οι αμοιβές στον δημόσιο τομέα είναι υψηλότερες σε σχέση με τον ιδιωτικό και αντιστρόφως.

Πρέπει να επισημανθεί πως η ύπαρξη αυτού του «μισθολογικού premium», όταν υπολογίζεται στο σύνολο των εργαζομένων, δεν σημαίνει απαραίτητα πως το δημόσιο δίνει υψηλότερους μισθούς. Αρχικά, οι απασχολούμενοι στο δημόσιο έχουν κατά κανόνα υψηλότερο εκπαιδευτικό επίπεδο σε σχέση με τον ιδιωτικό τομέα. Αυτό αποτελεί ένα κοινό χαρακτηριστικό όλων των ανεπτυγμένων κρατών και οφείλεται στο ότι οι υπηρεσίες που παρέχονται από το δημόσιο (παιδεία, υγεία, δικαιοσύνη, γενική και ειδική διοίκηση) απαι-

τούν την απασχόληση μεγαλύτερου ποσοστού πτυχιούχων πανεπιστημίου. Επομένως, η υψηλότερη συγκέντρωση πτυχιούχων στο δημόσιο συμπαρασέρνει προς τα πάνω το ύψος της μέσης αμοιβής ακόμα και στην περίπτωση που η μέση αμοιβή ενός πτυχιούχου στο δημόσιο είναι χαμηλότερη σε σχέση με τον ιδιωτικό τομέα.

Κατά δεύτερο λόγο, η μέση ηλικία των μισθωτών στον δημόσιο τομέα είναι μεγαλύτερη σε σχέση με τον ιδιωτικό λόγω της χαμηλής εκπροσώπησης των νέων (15-24 ετών) στο δημόσιο. Δεδομένου ότι οι απολαβές ενός ατόμου τείνουν να αυξάνονται με την πάροδο του χρόνου, είναι αναμενόμενο οι μέσες απολαβές στον δημόσιο τομέα να είναι υψηλότερες.

Ένας πρόσθετος παράγοντας σχετίζεται με την πιθανότητα ενός εργαζόμενου να αναλάβει θέση ευθύνης. Μολοντί η απασχόληση στο δημόσιο οργανώνεται σε μεγαλύτερα σύνολα (από άποψη αριθμού προσωπικού), το μέσο μέγεθος της λειτουργικής μονάδας τείνει να είναι μικρότερο σε σχέση με τον ιδιωτικό τομέα. Ως εκ τούτου, ο αριθμός των προϊσταμένων –που απολαμβάνουν και υψηλότερες αποδοχές– στο δημόσιο είναι αναλογικά υψηλότερος σε σχέση με τον ιδιωτικό τομέα.

Το μέγεθος της «επιχείρησης» αποτελεί έναν ακόμα παράγοντα διαφοροποίησης. Είναι κοινή διαπίστωση πως οι μεγαλύτεροι μεγέθους επιχειρήσεις τείνουν να δίνουν υψηλότερους μισθούς. Για παράδειγμα, οι Giordano κ.ά. (2011) βρίσκουν πως το μισθολογικό premium του δημοσίου μειώνεται εάν συγκρίνουμε τις αμοιβές των απασχολούμενων στον δημόσιο τομέα με εκείνες των μισθωτών που απασχολούνται στις μεγαλύτερες επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα.²⁵⁶ Τέλος, ειδικά για την περίπτωση της Ελλάδας, πρέπει να ληφθεί υπόψη η σημαντική επίπτωση που έχει η παραιοικονομία στην υποτίμηση του πραγματικού ύψους των αμοιβών στον ιδιωτικό τομέα.

Από την άλλη πλευρά, η εγγενής αδυναμία μέτρησης της παραγωγικότητας της απασχόλησης στον δημόσιο τομέα και η ενισχυμένη πολιτική διάσταση των αποφάσεων σχετικά με τον όγκο της δημόσιας απασχόλησης μπορούν να ερμηνεύσουν την ύπαρξη ενός «γνήσιου» μισθολογικού premium. Γνήσιου υπό την έννοια ότι συγκρίνοντας δύο εργαζόμενους με κοινά χαρακτηριστικά, διαπιστώνουμε ότι εκείνος που εργάζεται στο δημόσιο έχει υψηλότερο μισθό. Η διεθνής έρευνα έχει καταδείξει ότι μια πρόσθετη συνέπεια του πολιτικού χαρακτήρα των αποφάσεων αναφορικά με τη δημόσια απασχόληση είναι η χορήγηση υψηλότερων μισθών (σε σχέση με τον ιδιωτικό τομέα) για θέσεις εργασίας που τοποθετούνται στο κατώτατο τμήμα της κλίμακας αμοιβών (π.χ. οι ανειδίκευτοι εργάτες στο δημόσιο λαμβάνουν υψηλότερο μισθό από ό,τι στον ιδιωτικό τομέα). Αυτό το γνήσιο μισθολογικό premium, που χαρακτηρίζει σχεδόν το σύνολο των ανεπτυγμένων κρατών, θεμελιώνεται κυρίως στις αρχές της δικαιοσύνης και της δίκαιης αμοιβής και όχι σε οικονομικές αρχές αποδοτικότητας.

Δεδομένων των παραπάνω παρατηρήσεων, υπάρχουν ορισμένες διαπιστώσεις που τείνουν να επαναλαμβάνονται από τις περισσότερες μελέτες.²⁵⁷ Ειδικότερα, το μισθολο-

γικό premium του δημοσίου τομέα τείνει να είναι θετικό για τις γυναίκες, για τους εργαζόμενους με χαμηλό εκπαιδευτικό επίπεδο και για τους εργαζόμενους που βρίσκονται στις χαμηλότερες κλίμακες αμοιβών. Αντιθέτως, στην περίπτωση των ανδρών, των εργαζόμενων με υψηλό εκπαιδευτικό επίπεδο και των εργαζόμενων που βρίσκονται στις υψηλότερες κλίμακες αμοιβών, το μισθολογικό premium του δημοσίου μπορεί να είναι και αρνητικό, δηλαδή οι μέσες απολαβές στον δημόσιο τομέα να υπολείπονται εκείνων του ιδιωτικού. Τέλος, οι περισσότερες μελέτες διαπιστώνουν θετικό μισθολογικό premium υπέρ του δημοσίου ακόμα και όταν υιοθετούνται μεθοδολογίες που στοχεύουν στην εξάλειψη των τεσσάρων παραγόντων που αναφέρθηκαν παραπάνω, αν και σε αυτές τις περιπτώσεις το θετικό μισθολογικό premium υπέρ του δημοσίου μειώνεται σημαντικά.²⁵⁸

Τα τελευταία διαθέσιμα στοιχεία της Παγκόσμιας Τράπεζας επιβεβαιώνουν τις παραπάνω γενικές παρατηρήσεις. Στις περισσότερες χώρες της ΕΕ ο μέσος μισθός στον δημόσιο τομέα είναι υψηλότερος από ό,τι στον ιδιωτικό, αν και το εύρος του χάσματος διαμορφώνεται σημαντικά από χώρα σε χώρα.²⁵⁹ Στις δε χώρες του ευρωπαϊκού Νότου (με εξαίρεση την Πορτογαλία) οι αποκλίσεις είναι μεγαλύτερες (Πίνακας 1). Στις χώρες όπου οι μισθοί στον δημόσιο τομέα είναι υψηλότεροι, η μέση θετική απόκλιση το 2017 ήταν 8,7%, δηλαδή ο μέσος μισθός πλήρους απασχόλησης στον δημόσιο τομέα ήταν κατά 8,7% υψηλότερος από τον αντίστοιχο στον ιδιωτικό τομέα. Η Ελλάδα εμφανίζει το τέταρτο υψηλότερο χάσμα αμοιβών δημοσίου-ιδιωτικού τομέα, το οποίο μάλιστα διευρύνθηκε κατά την περίοδο 2008-2017 λόγω της εντονότερης υποχώρησης των μισθών στον ιδιωτικό τομέα την περίοδο της κρίσης.

αριθ. 4734, National Bureau of Economic Research, Νέα Υόρκη 1994. Για το Ηνωμένο Βασίλειο βλ. M. Chatterji, K. Mumford & N. Peter, «The Public-private sector gender wage differential: Evidence from matched employee-workplace data», *Applied Economics*, τ. 43/26 (2011), σ. 3819-3833. Για τη Γερμανία βλ. B. Melly, «Public-private sector wage differentials in Germany: Evidence from quantile regression», *Empirical Economics*, τ. 30/2 (2005), σ. 505-520. Για τη Γαλλία βλ. M. Beffy, & T. Kamionka, *Public-private wage gaps: is civil-servant human capital sector specific?*, Document de travail αριθ. 16, INSEE, 2010. Και D. Depalo & R. Giordano, «Are public sector workers paid too much? A quantile regression approach under sector sorting», *Giornale degli economisti e annali di economia*, T. 70/1 (2011), σ. 25-64. Για την Ιρλανδία βλ. P. Foley & F. O'Callaghan, «Investigating the public-private wage gap in Ireland using data from the National Employment Survey 2007», *Statistical and Social Inquiry Society of Ireland*, τ. 39 (2010), Σ. 23-52. Για την Ισπανία βλ. I. García-Pérez, & J. F. Jimeno, *Public sector wage gaps in the Spanish regions*, Documento de Trabajo del Banco de España ΑΡ. 0526, 2005. Για την Πορτογαλία βλ. M. M. Campos & M. C. Pereira, «Wages and incentives in the Portuguese public sector», *Economic Bulletin and Financial Stability Report Articles*, Banco de Portugal 2009, Σ. 57-77.

258. Ειδικά για την περίπτωση της Ελλάδας, οι σχετικές μελέτες είναι λίγες. Βλ.: K. Kioulafas, G. Donatos, & G. Michailidis, «Public and private sector wage differentials in Greece», *International Journal of Manpower*, τ. 12/3 (1991), σ. 9-14 στην οποία οι συγγραφείς υπολόγισαν το μισθολογικό premium του δημοσίου τομέα για τα έτη 1975, 1981, 1982 και 1985 και κατέληξαν στο συμπέρασμα ότι οι αμοιβές στο δημόσιο είναι 20-25% υψηλότερες. Βλ. επίσης τη μελέτη: K. Kanellopoulos, «Public-private wage differentials in Greece», *Applied Economics*, τ. 29/8 (1997), σ. 1023-32, η οποία καταλήγει σε αντίστοιχα συμπεράσματα για το 1997. Τέλος η Παπαπέτρου συμπεραίνει πως οι υψηλότερες αμοιβές στον δημόσιο τομέα στην Ελλάδα δεν μπορούν να αποδοθούν στα ειδικά χαρακτηριστικά των υπαλλήλων, Πρβλ.: E. Papapetrou, «The public-private sector pay differential in Greece», *Public Finance Review*, τ. 34/4 (2006), σ. 450-473 και E. Papapetrou, «Gender wage differentials in Greece», *Economic Bulletin*, Bank of Greece, τ. 23 (2004), σ. 57-78.

259. Ειδικότερα, θετικό χάσμα υπέρ του δημοσίου τομέα παρατηρούμε σε Αυστρία, Βουλγαρία, Κροατία, Κύπρο, Τσεχία, Δανία, Ελλάδα, Ιρλανδία, Ιταλία, Λετονία, Λιθουανία, Λουξεμβούργο, Μάλτα, Πολωνία, Πορτογαλία, Ρουμανία, Ισπανία και Εσθονία. Αντιθέτως, σε Βέλγιο, Κροατία, Φινλανδία, Γαλλία, Ουγγαρία και Σλοβακία ο μέσος μισθός πλήρους απασχόλησης στον δημόσιο τομέα είναι χαμηλότερος από ό,τι στον ιδιωτικό. Και σε αυτή την περίπτωση παρατηρούνται σημαντικές διαφοροποιήσεις ως προς τον βαθμό απόκλισης. Για τις υπόλοιπες χώρες (Γερμανία, Ολλανδία, Σλοβενία και Σουηδία) δεν υπάρχουν στοιχεία.

256. R. Giordano, D. Depalo, M. C. Pereira, B. Eugène, E. Papapetrou, J. J. Perez, L. Reiss & M. Roter, *The Public Sector Pay Gap in a Selection of Euro Area Countries*, Working Paper Series αριθ. 1406, Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, Φρανκφούρτη 2011.

257. Ενδεικτικά, για τις Ηνωμένες Πολιτείες βλ. S. P. Smith, «Pay differentials between federal government and private sector workers», *Industrial and Labor Relations Review*, τ. 29/2 (1976), σ. 179-97 και K. S. Rueben, J. M. Poterba, *The Distribution of Public Sector Wage Premia: New Evidence Using Quantile Regression Methods*, Working Paper

Πίνακας 1: Πλεόνασμα (+) / Έλλειμμα (-) μέσων αμοιβών στον δημόσιο τομέα σε σχέση με τον ιδιωτικό - μισθωτοί πλήρους απασχόλησης			
	2008	2017	2018
	11,3%	28,5%	33,4%
Ισπανία	25,8%	27,9%	21,6%
	28,2%	24,8%	22,4%
Ελλάδα	13,3%	16,9%	13,3%
	-0,1%	12,4%	13,8%
Ιρλανδία	11,9%	12,1%	-
	13,7%	10,4%	11,6%
Λετονία	15,3%	8,2%	8,1%
	16,6%	5,8%	7,6%
Πορτογαλία	17,1%	5,1%	4,7%
Κροατία	-	4,7%	4,1%
Βουλγαρία	-14,7%	4,5%	8,8%
Λιθουανία	12,6%	4,3%	13,1%
Ρουμανία	2,2%	3,8%	8,4%
Τσεχία	3,1%	1,9%	3,6%
Δανία	-	1,0%	-0,8%
Πολωνία	4,1%	0,8%	-
Μάλτα	-	0,3%	4,1%
Φινλανδία	-1,0%	-1,4%	-6,3%
Σλοβακία	1,1%	-3,9%	-
Ουγγαρία	7,2%	-5,4%	-9,3%
Βέλγιο	-7,3%	-5,7%	-4,8%
Γαλλία	-1,6%	-14,6%	-15,0%

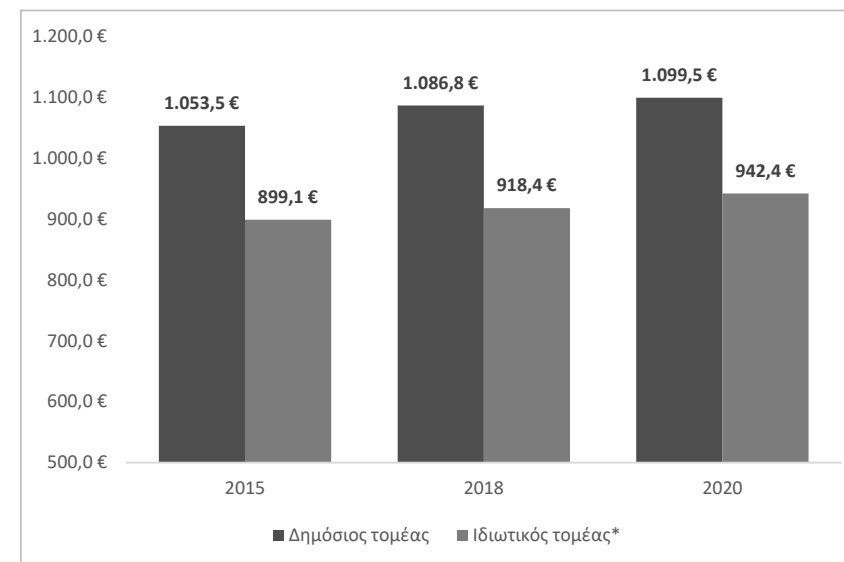
Πηγή: World Bank, Worldwide Bureaucracy Indicators (WWBI)

Εμπειρικά δεδομένα

Τα στοιχεία της Παγκόσμιας Τράπεζας αναφορικά με το χάσμα αμοιβών δημόσιου-ιδιωτικού τομέα στην Ελλάδα συνάδουν και με τους δικούς μας υπολογισμούς που έγιναν βάσει των στοιχείων της Έρευνας Εργατικού Δυναμικού. Ειδικότερα, από τη σύγκριση των αποδοχών στον δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα προκύπτει πως το μέσο ύψος των καθαρών αποδοχών ενός μισθωτού στον δημόσιο τομέα είναι 17-18% υψηλότερο από ό,τι στον ιδιωτικό τομέα (Διάγραμμα 17). Τμήμα του μισθολογικού χάσματος υπέρ του δημοσίου ερμηνεύεται από τη μεγαλύτερη έκταση της μερικής απασχόλησης στον ιδιωτικό τομέα. Μετά την αφαίρεση των απασχολούμενων μερικής απασχόλησης, ο υπολογισμός του μέσου εισοδήματος στον ιδιωτικό και στον δημόσιο τομέα

(για τους μισθωτούς πλήρους απασχόλησης) δίνει θετικές πλην όμως μικρότερες τιμές υπέρ του δημοσίου.

Διάγραμμα 17: Μέσο καθαρό μηνιαίο εισόδημα στον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα – σύνολο μισθωτών.



* Στο διάγραμμα έχει ενσωματωθεί το γεγονός ότι οι ετήσιες απολαβές των απασχολούμενων στον δημόσιο τομέα προκύπτουν από το άθροισμα 12 μισθών ενώ στον ιδιωτικό τομέα από το άθροισμα 14 μισθών.

Πηγή: επεξεργασία πρωτογενών ΕΕΔ

Επισημαίνεται, ωστόσο, πως στην περίπτωση της Ελλάδας, το γενικό ύψος των αμοιβών της μισθωτής εργασίας είναι ιδιαίτερα χαμηλό. Με άλλα λόγια, οι πλουσιότεροι δεν είναι πλούσιοι αλλά οι φτωχότεροι σχεδόν πάντα είναι και φτωχοί. Ενδεικτικά, κατά το έτος 2018 το 1,9% των πλήρως απασχολούμενων στον δημόσιο τομέα και το 10,6% των πλήρως απασχολούμενων στον ιδιωτικό δήλωσαν καθαρές μηνιαίες αποδοχές έως 250€. Την ίδια στιγμή, οι μισθωτοί με καθαρά εισοδήματα άνω των 2.000€/μήνα περιορίζονται στο 1,2% για τον δημόσιο και στο 1,7% για τον ιδιωτικό τομέα. Υπό αυτή την έννοια, τα καλύτερα αποτελέσματα του δημοσίου δεν οφείλονται τόσο στις υψηλές αμοιβές που παρέχει όσο στο ιδιαίτερα μικρό ύψος των μέσων αποδοχών στον ιδιωτικό τομέα. Σε αυτό το περιβάλλον, αυξάνεται η σημασία των αμοιβών στο δημόσιο ως προς τη διατήρηση του συνολικού επιπέδου της συναθροιστικής ζήτησης της οικονομίας.²⁶⁰

Στον Πίνακα 2 αποτυπώνεται το μισθολογικό premium των μισθωτών στον δημόσιο τομέα έναντι του ιδιωτικού για διαφορετικές κατηγορίες μισθωτών. Για την εκτίμηση του χάσματος αμοιβών συνυπολογίστηκε το γεγονός ότι οι μισθωτοί του ιδιωτικού

260. Γ. Ιωαννίδης, *Εκτίμηση του μεριδίου εργασίας στην Ελλάδα (1995-2018)*, Κείμενο Εργασίας αριθ. 8, Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο, Αθήνα 2020.

τομέα λαμβάνουν δεκατέσσερις μισθούς ανά έτος ενώ οι απασχολούμενοι στον δημόσιο τομέα λαμβάνουν δώδεκα. Σε ό,τι αφορά τα συνολικά μεγέθη, βλέπουμε πως το χάσμα αμοιβών αυξήθηκε κατά την περίοδο 2016-2018, κάτι που οφείλεται στη μικρή αύξηση των αποδοχών των απασχολούμενων στον δημόσιο τομέα σε συνδυασμό με την στασιμότητα (ή και μείωση λόγω της πανδημίας του COVID) των αποδοχών των μισθωτών του ιδιωτικού τομέα.

Πίνακας 2: Πλεόνασμα μέσης αμοιβής απασχολούμενων στον δημόσιο τομέα σε σχέση με τον ιδιωτικό (Public sector wage premium) - μισθωτοί πλήρους απασχόλησης αορίστου χρόνου

	2016	2018	2020
Σύνολο μισθωτών	17,2%	18,3%	16,7%
Σύνολο μισθωτών πλήρους απασχόλησης αορίστου χρόνου	8,9%	8,1%	11,1%
Ανά εκπαιδευτικό επίπεδο (μισθωτοί πλήρους απασχόλησης αορίστου χρόνου)			
Πρωτοβάθμια εκπαίδευση	2,4%	4,8%	2,5%
Δευτεροβάθμια εκπαίδευση	13,4%	15,3%	14,0%
Τριτοβάθμια εκπαίδευση	-5,8%	-1,6%	-1,8%
Ανά φύλο (μισθωτοί πλήρους απασχόλησης αορίστου χρόνου)			
Γυναίκες	14,5%	13,0%	15,9%
Άνδρες	5,5%	5,9%	8,9%
Ανά μέγεθος επιχείρησης (μισθωτοί πλήρους απασχόλησης αορίστου χρόνου)			
Επιχειρήσεις που απασχολούν άνω των 50 ατόμων	-10,5%	-6,7%	-6,0%

Πηγή: επεξεργασία πρωτογενών στοιχείων ΕΕΔ.

Αναφορικά με το εκπαιδευτικό επίπεδο, φαίνεται πως και στην Ελλάδα επιβεβαιώνεται η γενική παρατήρηση ότι το μισθολογικό premium υπέρ του δημοσίου αφορά κυρίως τα άτομα με χαμηλό εκπαιδευτικό επίπεδο, ενώ αντιθέτως εργαζόμενοι με υψηλό εκπαιδευτικό επίπεδο αμείβονται στο δημόσιο χειρότερα από ό,τι στον ιδιωτικό τομέα. Όπως φαίνεται στον Πίνακα 2, οι μέσες καθαρές ετήσιες αποδοχές των αποφοίτων δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης στον δημόσιο τομέα είναι κατά 13-15% υψηλότερες σε σχέση με τις αντίστοιχες στον ιδιωτικό. Αντιθέτως, οι κάτοχοι πτυχίου ΑΕΙ λαμβάνουν από 1,6% έως 5,8% χαμηλότερες καθαρές αποδοχές σε ετήσια βάση.

Αντίστοιχα, το μισθολογικό premium του δημοσίου τομέα είναι σημαντικά υψηλότερο για τις γυναίκες. Ενώ οι αμοιβές των ανδρών που απασχολούνται στο δημόσιο είναι από 5,5% έως 8,9% υψηλότερες σε σχέση με τον ιδιωτικό τομέα, στην περίπτωση των γυναικών η διαφορά ανέρχεται μεταξύ 13% και 15,9%.

Τέλος, ενδιαφέρον παρουσιάζει το premium αμοιβών όταν το εξετάζουμε ανά μέγεθος επιχείρησης. Όπως προκύπτει, οι αμοιβές των απασχολούμενων στον δημόσιο τομέα είναι από 6% έως 10% χαμηλότερες από εκείνων που απασχολούνται στον ιδιωτικό τομέα σε επιχειρήσεις με περισσότερα από 50 άτομα προσωπικό.

ΔΙΑΣΠΟΡΑ ΑΜΟΙΒΩΝ

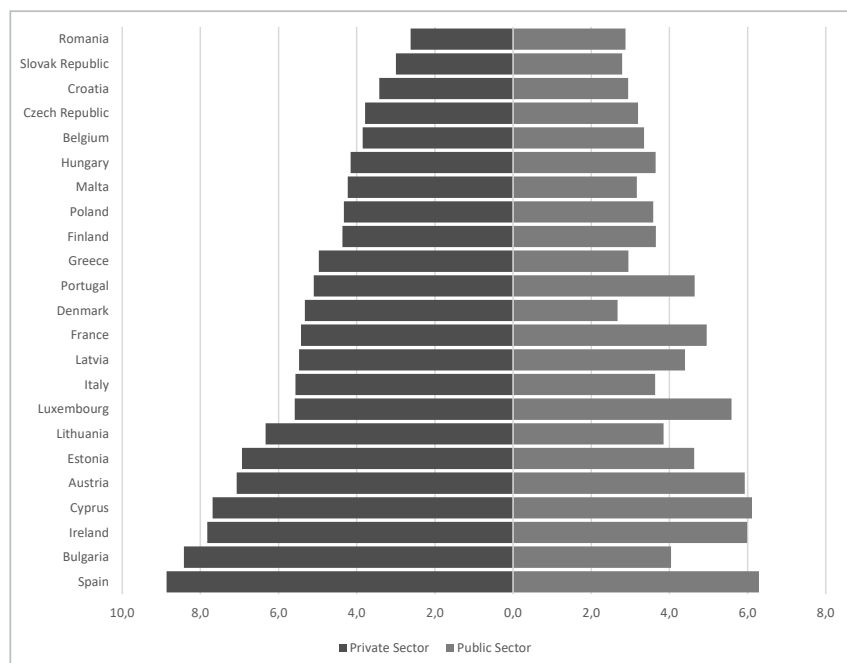
Για τις ανάγκες της παρούσας έρευνας εκτιμήσαμε τη διασπορά των αμοιβών στον ιδιωτικό και στον δημόσιο τομέα μέσω ενός δείκτη ανισότητας (R10/P10). Στον αριθμητή του δείκτη τοποθετήσαμε το μέσο εισόδημα του 10% των υψηλότερα αμειβόμενων μισθωτών πλήρους απασχόλησης και στον παρονομαστή τοποθετήσαμε το μέσο εισόδημα του 10% των χαμηλότερα αμειβόμενων μισθωτών πλήρους απασχόλησης. Επί της ουσίας, ο δείκτης μάς δείχνει πόσες φορές υψηλότερο είναι το μέσο εισόδημα των υψηλότερων σε σχέση με το μέσο εισόδημα των χαμηλόμισθων.²⁶¹

Από τη σύγκριση των τιμών που λαμβάνει ο δείκτης ανισότητας αμοιβών στον ιδιωτικό και στον δημόσιο τομέα, είναι σαφές πως –με εξαίρεση την Ουγγαρία και τη Ρουμανία– στο σύνολο των χωρών της ΕΕ οι μισθολογικές διαφορές στον δημόσιο τομέα είναι μικρότερες σε σχέση με εκείνες του ιδιωτικού (Διάγραμμα 18). Επίσης προκύπτει μια ελαφρά συσχέτιση μεταξύ των μισθολογικών ανισοτήτων στον ιδιωτικό και στον δημόσιο τομέα. Δηλαδή, σε χώρες όπου παρατηρούνται μεγάλες μισθολογικές ανισότητες αυτές τείνουν να εμφανίζονται στις αμοιβές και του ιδιωτικού και του δημοσίου τομέα (και αντιστρόφως).

Σε ό,τι αφορά την Ελλάδα προκύπτει πως οι μισθολογικές διαφορές –τόσο στον ιδιωτικό όσο και στον δημόσιο τομέα– είναι από τις μικρότερες στην ΕΕ. Ειδικότερα, οι μισθολογικές διαφορές στον δημόσιο τομέα κατέχουν την τέταρτη θέση ενώ στον ιδιωτικό τομέα την ένατη στην κατάταξη χαμηλότερων αμοιβών σε σύνολο 23 χωρών. Οι εκτιμήσεις μας βάσει των πρωτογενών στοιχείων της Έρευνας Εργατικού Δυναμικού καταλήγουν σε ανάλογα συμπεράσματα. Το 2018 οι μέσες καθαρές μηνιαίες αποδοχές του 10% των υψηλότερα αμειβόμενων υπαλλήλων στον δημόσιο τομέα ήταν κατά 2,8 φορές υψηλότερες από τις αντίστοιχες του 10% των χαμηλότερα αμειβόμενων εργαζόμενων (Διάγραμμα 19 και Διάγραμμα 20). Αντίστοιχα, στον ιδιωτικό τομέα το 10% των υψηλότερα αμειβόμενων μισθωτών λάμβανε 3,5 φορές υψηλότερη αμοιβή σε σχέση με το 10% των χαμηλότερα αμειβόμενων.

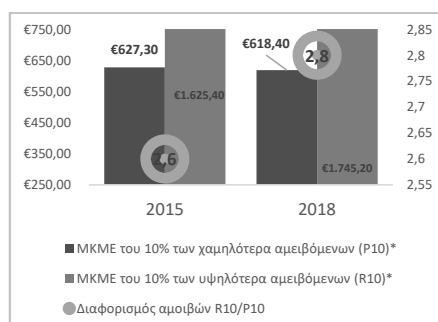
261. Η αξιολόγηση των τιμών που λαμβάνει ο συγκεκριμένος δείκτης αποτελεί μία δύσκολη άσκηση. Από τη μία πλευρά, όσο μεγαλύτερη είναι η τιμή του δείκτη τόσο μεγαλύτερη είναι η ανισοκατανομή του εισοδήματος άρα και οι εισοδηματικές ανισότητες. Από την άλλη πλευρά, μια πολύ χαμηλή τιμή του δείκτη υποδηλώνει την έλλειψη οικονομικών κινήτρων. Θεωρητικά, συνιστά εύλογη υπόθεση πως μπορεί να υπάρξει κάποια βέλτιστη τιμή για τον δείκτη (optimum), όμως ο προσδιορισμός αυτής της τιμής εκφεύγει από το αντικείμενο του παρόντος οπότε θα περιοριστεί στην εκτίμηση του δείκτη και τον περιγραφικό σχολιασμό των αποτελεσμάτων.

Διάγραμμα 18: Διαφορισμός αμοιβών (R10/P10), ιδιωτικός - δημόσιος τομέας.

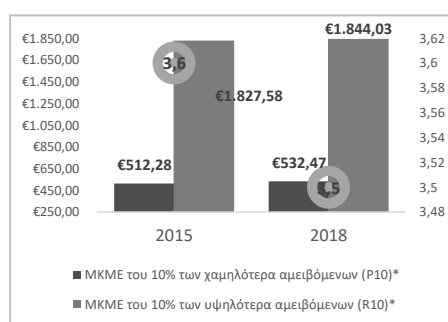


Πηγή: World Bank, Worldwide Bureaucracy Indicators (WWBI)

Διάγραμμα 19: Διαφορισμός αμοιβών - δημόσιος τομέας.



Διάγραμμα 20: Διαφορισμός αμοιβών - ιδιωτικός τομέας



* Στο διάγραμμα έχει ενσωματωθεί το γεγονός ότι οι ετήσιες απολαβές των απασχολούμενων στον δημόσιο τομέα προκύπτουν από το άθροισμα 12 μισθών ενώ στον ιδιωτικό τομέα από το άθροισμα 14 μισθών.

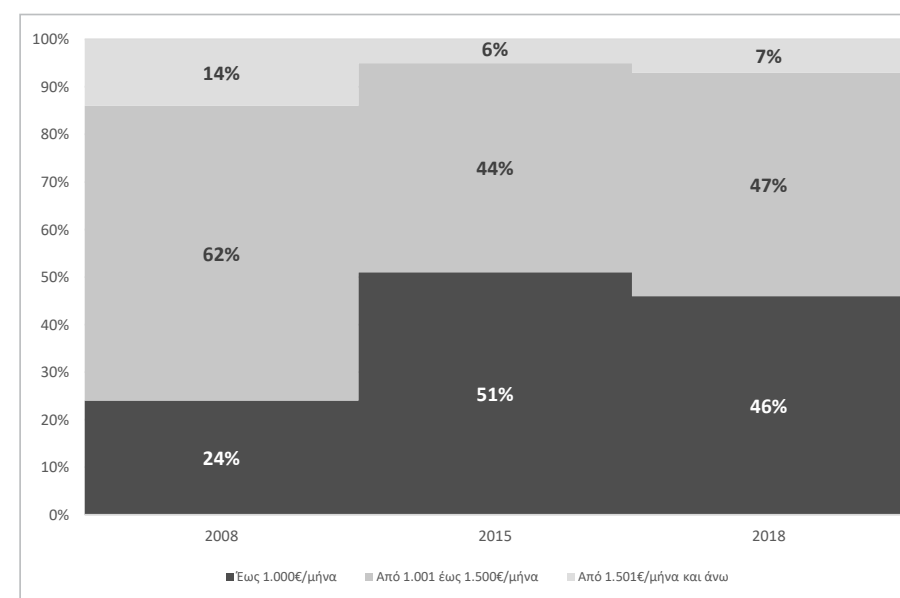
Πηγή: ΕΕΔ, 2ο τρίμηνο

ΕΞΕΛΙΞΗ ΚΑΙ ΒΑΣΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΩΝ ΑΜΟΙΒΩΝ ΣΤΟΝ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ

Μέσες καθαρές μηνιαίες αποδοχές (σύνολο)

Η εξέλιξη των αμοιβών στον δημόσιο τομέα αποτυπώνει με παραστατικό τρόπο τις απώλειες εισοδήματος της περιόδου 2008-2015. Ο πλέον χαρακτηριστικός δείκτης είναι το ποσοστό των εργαζομένων με καθαρά μηνιαία εισοδήματα έως 1.000€. Το 2008, το 19,1% των απασχολούμενων στο δημόσιο (με πλήρη απασχόληση αορίστου χρόνου) λάμβανε έως 1.000€/μήνα. Το 2015 το ποσοστό αυξήθηκε σε 48,5% (Πίνακας 19 στο Παράρτημα). Στη συνέχεια, υπήρξε κάποια βελτίωση με αποτέλεσμα το 2020 το ποσοστό αυτό να περιοριστεί σε 35,8%,²⁶² δηλαδή, χαμηλότερα σε σχέση με το 2015 αλλά υψηλότερα σε σχέση με τα προ κρίσης επίπεδα. Εν κατακλείδι, οι μέσες καθαρές αποδοχές το 2020 διαμορφώθηκαν στα 1.148€/μήνα έναντι 1.084€/μήνα το 2015 (Πίνακας 20 στο Παράρτημα).

Διάγραμμα 21: Μέσες μηνιαίες καθαρές αποδοχές, κατανομή ανά κλίμακες εισοδήματος, Δημόσιος Τομέας, πλήρης απασχόληση



Πηγή: ΕΕΔ, 2ο τρίμηνο

Σε κάθε περίπτωση, η αύξηση των μέσων αποδοχών που παρατηρείται μετά το 2015 δεν μπορεί να ερμηνευτεί ως μια διαδικασία ανάκτησης τμήματος των απωλειών που υπέστησαν οι δημόσιοι υπάλληλοι κατά την περίοδο της κρίσης, διότι η αύξηση αυτή (περίπου 1% ετησίως) οφείλεται αποκλειστικά στις μισθολογικές ωριμάνσεις του γηράσκοντος προσωπικού της δημόσιας διοίκησης. Αντίστοιχα, οι μισθολογικές ωριμάνσεις ευνόησαν τα άτομα με υψηλότερο εκπαιδευτικό επίπεδο με αποτέλεσμα την αύξηση της διασποράς

262. Αναφερόμαστε πάντα στους απασχολούμενους στο δημόσιο με σχέση εργασίας πλήρους απασχόλησης αορίστου χρόνου.

των αμοιβών κατά την ίδια περίοδο (2015-2020), η οποία όμως συνέχισε να κινείται σε χαμηλά επίπεδα. Έτσι, οι μέσες μηνιαίες αποδοχές των αποφοίτων πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης το 2020 ισούταν με το 76% των αποδοχών των πτυχιούχων πανεπιστημίου. Σε ό,τι αφορά τον φορέα υποδοχής, οι χαμηλότερες αμοιβές προσδιορίζονται στους ΟΤΑ, όπου οι μέσες αμοιβές είναι 18% χαμηλότερες σε σχέση με τις Δημόσιες Υπηρεσίες, ενώ οι υψηλότερες αμοιβές παρουσιάζονται στις Κρατικές Τράπεζες και διαμορφώνονται σε επίπεδα 12% υψηλότερα από ό,τι στις Δημόσιες Υπηρεσίες (Πίνακας 20 στο Παράρτημα).

Μέσες καθαρές μηνιαίες αποδοχές (νεοεισερχόμενοι)

Οι αμοιβές των νεοεισερχόμενων στον δημόσιο τομέα αποτελούν τον καλύτερο δείκτη των συνεπειών που είχε η εφαρμογή των νέων μισθολογικών κλιμακίων που εισήχθησαν με το ενιαίο μισθολόγιο. Σε αντίθεση με τους παλαιότερους εργαζόμενους –των οποίων οι τελικές αποδοχές επηρεάζονται και από την «προσωπική διαφορά», η οποία σε ορισμένες περιπτώσεις μπορεί να ανέρχεται και στο 20% των τελικών αποδοχών–,²⁶³ τα άτομα που εισήλθαν στο δημόσιο μετά την έναρξη ισχύος του νόμου 4024/2011, ο οποίος δημιούργησε το ενιαίο μισθολόγιο, δεν έχουν προσωπική διαφορά, άρα οι μέσες μηνιαίες απολαβές αντικατοπτρίζουν καλύτερα τη νέα κλίμακα αμοιβών. Από την ανάλυση των στατιστικών στοιχείων προκύπτουν τέσσερα βασικά συμπεράσματα (Πίνακας 21 και Πίνακας 22 στο Παράρτημα).

Πρώτον, οι αμοιβές των νεοεισερχόμενων επηρεάστηκαν δραματικά από το νέο μισθολόγιο. Το 2020 οι καθαρές μέσες μηνιαίες αποδοχές ήταν χαμηλότερες των 1.000€ για το 73,6% των νεοεισερχόμενων. Μολονότι υπάρχουν διαφορές ανά εκπαιδευτικό επίπεδο ή ανά φορέα υποδοχής, οι αποδοχές της πλειονότητας των νεοεισερχομένων δεν υπερβαίνουν τα 1.000€/μήνα.

Δεύτερον, η απώλεια εισοδήματος που προκάλεσαν οι νέες μισθολογικές κλίμακες ήταν πολλαπλάσια στην περίπτωση των νεοεισερχόμενων. Το 2005 έως 1.000€/μήνα λάμβαναν το 47,8% των νεοεισερχόμενων, ποσοστό το οποίο εκτινάχθηκε σε 74,7% το 2015.

Τρίτον, η μικρή έστω ανάκαμψη των μισθών, που παρατηρούμε από το 2015 και μετά, αφορά σχεδόν αποκλειστικά τους εργαζόμενους μεγάλης ηλικίας. Για αυτόν τον λόγο, το ποσοστό των νεοεισερχόμενων με καθαρές αμοιβές έως 1.000€/μήνα συνέχισε να κινείται περίξ του 73% καθ' όλη την περίοδο 2015-2020.

Τέλος, η διασπορά των αμοιβών στο εσωτερικό των νεοεισερχόμενων είναι μεγαλύτερη από ό,τι στους παλαιότερους εργαζόμενους. Ενδεικτικά, την περίοδο 2015-2020, οι αποδοχές των νεοεισερχόμενων αποφοίτων πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης διαμορφώνονται μεσοσταθμικά στο 67% των αποδοχών των πτυχιούχων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Το αντίστοιχο ποσοστό για τους παλαιότερους εργαζόμενους είναι 77%.

Από τα παραπάνω προκύπτει με σαφήνεια ότι στις επιπτώσεις της νέας μισθολογικής κλίμακας, πέρα από την τεράστια μείωση των αποδοχών, συγκαταλέγεται και η σημαντι-

κή ενίσχυση των μισθολογικών ανισοτήτων μεταξύ των ιδίων των δημοσίων υπαλλήλων. Ο συνδυασμός των εξαιρετικά χαμηλών νέων μισθών με την προσωπική διαφορά γέννησε μια σειρά από παραδοξότητες, π.χ. κάτοχοι διδακτορικού που απασχολούνται σε επιστημονικά τμήματα του δημοσίου να αμείβονται χαμηλότερα από ό,τι συνάδελφοί τους που ασκούν διοικητικά καθήκοντα. Η δε διαφορά δεν οφείλεται τόσο στην ηλικία αλλά στη διαφοροποίηση της ημερομηνίας ένταξης στο δημόσιο.

2.4 Η απασχόληση των γυναικών

Η ΣΥΓΚΕΝΤΡΩΣΗ ΤΗΣ ΓΥΝΑΙΚΕΙΑΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΣΤΟΝ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ

Το έτος 2017, στις 23 από τις 29 χώρες μέλη του ΟΟΣΑ για τις οποίες υπάρχουν στοιχεία, οι γυναίκες αποτελούσαν την πλειονότητα (μ.ό. 60%) των απασχολούμενων στον δημόσιο τομέα, στη δε Ευρώπη ο μέσος όρος ήταν ακόμα υψηλότερος (61%).²⁶⁴ Για την ακρίβεια, οι μόνες ευρωπαϊκές χώρες μέλη του ΟΟΣΑ, στις οποίες οι γυναίκες αποτελούν λιγότερο από το ήμισυ της δημόσιας απασχόλησης ήταν η Ελλάδα και η Ολλανδία. Επομένως, η σημασία της δημόσιας απασχόλησης είναι μεγαλύτερη για τις γυναίκες από ό,τι για τους άνδρες και μάλιστα ενισχύεται διαχρονικά.

Η παραπάνω κατάσταση δημιουργεί μια ιδιόμορφη διάσταση φύλου. Από τη στιγμή που η δημόσια απασχόληση είναι σημαντικότερη για τις γυναίκες έναντι των ανδρών, οι όποιες μεταβολές (θετικές ή αρνητικές) είτε αυτές αφορούν το μέγεθος της δημόσιας απασχόλησης είτε αφορούν τις μισθολογικές απολαβές, επιδρούν πολλαπλάσια στις γυναίκες έναντι των ανδρών. Κατά συνέπεια, η μείωση του μεγέθους του δημοσίου και οι περιοριστικές μισθολογικές πολιτικές των «μνημονίων» έπληξαν περισσότερο τις γυναίκες και επιδείνωσαν τις συνολικές επιδόσεις της αγοράς εργασίας στα ζητήματα ισότητας των φύλων. Υπό αυτή την έννοια, μολονότι στα «μνημόνια» δεν υπάρχει καμία αναφορά σε ζητήματα φύλου, οι επιπτώσεις των πολιτικών τους ενίσχυσαν τις ανισότητες φύλου.

Σε ό,τι αφορά την έκταση της γυναικείας απασχόλησης, αναφέρθηκε ήδη πως στην Ελλάδα η γυναικεία απασχόληση ως ποσοστό της συνολικής δημόσιας απασχόλησης λαμβάνει από τις χαμηλότερες τιμές στην Ευρώπη. Ωστόσο, η σημασία της διαχρονικά ενισχύεται. Το 2018, οι γυναίκες αποτελούσαν το 47% του συνόλου των εργαζομένων στο δημόσιο, έναντι 40% το 2000 και 33% το 1987 (Διάγραμμα 22). Σε ό,τι αφορά τον φορέα απασχόλησης, υψηλότερες συγκεντρώσεις συναντάμε στα Νομικά Πρόσωπα και τους Οργανισμούς (56%), ενώ η απασχόληση στις Δημόσιες Υπηρεσίες διαμορφώνεται κοντά στον μέσο όρο (44%). Εν συντομία, καθ' όλη την περίοδο 1987-2021 η γυναικεία απασχόληση στον δημόσιο τομέα αυξανόταν ταχύτερα τόσο σε σχέση με τον ιδιωτικό όσο και σε σχέση με την αύξηση του γυναικείου εργατικού δυναμικού.

Μολονότι η σημασία του δημόσιου τομέα για τη γυναικεία απασχόληση είναι ιδιαίτερα μεγάλη, η μελέτη της διάστασης του φύλου δεν έχει τύχει της δέουσας προσοχής στο πλαίσιο των οικονομικών επιστημών,²⁶⁵ παρότι οι περισσότερες από τις μελέτες επικε-

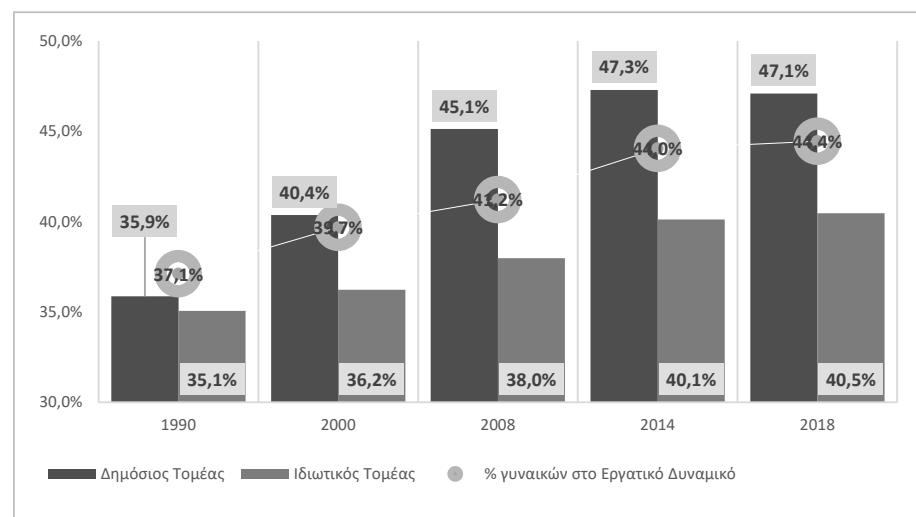
263. Η «προσωπική διαφορά» είναι ένας μηχανισμός συγκράτησης του μεγέθους των απωλειών εισοδήματος των εργαζομένων που είχαν προσληφθεί στο δημόσιο πριν την εφαρμογή του ενιαίου μισθολογίου. Ο νόμος 4024/2011 προέβλεπε ότι οι μισθολογικές μειώσεις οι οποίες, σύμφωνα με τον νέο τρόπο υπολογισμού των αποδοχών των δημοσίων υπαλλήλων, υπερέβαιναν το 25%, θα καταβάλλονταν ως προσωπική διαφορά η οποία θα συμψηφιζόταν με τυχόν μελλοντικές μισθολογικές αυξήσεις στις αποδοχές τους.

264. Το φαινόμενο δεν είναι νέο και έχει επισημανθεί ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του '80. Ενδεικτικά βλ.: OECD, Employment in the Public Sector, Παρίσι, 1982.

265. B. Anghel, S. de la Rica, J. J. Dolado, «The Effect of Public Sector Employment on Women's Labour Market

ντρώνουν το ενδιαφέρον τους στις αιτίες της αυξημένης συγκέντρωσης των γυναικών στον δημόσιο τομέα. Σε αυτό το πλαίσιο, η βιβλιογραφία συγκλίνει σε ορισμένες βασικές διαπιστώσεις.

Διάγραμμα 22: Ποσοστό γυναικείας απασχόλησης στον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα



Πηγή: ΕΕΔ, 2ο τρίμηνο

Οι περισσότερες έρευνες αποδίδουν την υψηλότερη συγκέντρωση των γυναικών στο δημόσιο κατά κύριο λόγο στο γεγονός ότι το χάσμα αμοιβών λόγω φύλου (gender pay gap) είναι μικρότερο.²⁶⁶ Μάλιστα, σύμφωνα με ορισμένες έρευνες το χάσμα αμοιβών λόγω φύλου στο δημόσιο μπορεί να αποδοθεί σχεδόν εξ' ολοκλήρου στις διαφορές ως προς τις ώρες απασχόλησης.²⁶⁷ Επιπρόσθετα, οι μέσες απολαβές των γυναικών που απασχολούνται στο δημόσιο τείνουν να είναι υψηλότερες, σε σχέση με τον ιδιωτικό τομέα, τουλάχιστον για τα κατώτερα και μεσαία τμήματα της κλίμακας εισοδημάτων.²⁶⁸ Υπό αυτή την έννοια, η «προτίμηση» των γυναικών στη δημόσια απασχόληση ερμηνεύεται ως μια ορθολογική οικονομική επιλογή.

Στην Ελλάδα το χάσμα αμοιβών λόγω φύλου στον δημόσιο τομέα παρουσιάζει σημαντική μείωση κατά την περίοδο 2010-2018 (από 16,4% σε 7,7%) με αποτέλεσμα να κινείται πλέον σε χαμηλότερα επίπεδα από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο (Πίνακας 3). Επίσης, το χάσμα αμοιβών στον δημόσιο τομέα είναι πολύ μικρότερο σε σχέση με τον ιδιωτικό, σημειώνοντας έτσι θετική επίδραση στη μείωση της τιμής του εθνικού δείκτη (14,1). Αντίστοι-

Outcomes», *Discussion Paper αριθ. 5825*, Institute of Labor Economics, Βόννη (2011).

266. J. C. Gornick, & J. A. Jerry, «Gender, the welfare state, and public employment: A comparative study of seven industrialized countries», *American Sociological Review*, τ. 63/5 (1998), σ. 688-710. P. Gomes, Z. Kuehn, «You're the one that I want! Understanding the over-representation of women in the public sector», *Discussion Paper αριθ. 12702*, Center for Macroeconomics, Βόννη 2019.

267. Ponthieux & Meurs (2005), ό.π.]

268. C. Lucifora & D. Meurs, «The public sector pay gap in France, Great Britain and Italy», *Review of Income and Wealth*, τ. 52/1 (2006), σ. 43-59.

χα, οι μέσες μηνιαίες απολαβές των γυναικών που απασχολούνται στον δημόσιο τομέα είναι αρκετά υψηλότερες σε σχέση με τις αντίστοιχες στον ιδιωτικό (Πίνακας 4). Από την επεξεργασία των στοιχείων της ΕΕΔ (έτος 2018) προκύπτει πως οι μέσες καθαρές μηνιαίες απολαβές των γυναικών που απασχολούνται στον δημόσιο τομέα με σχέση πλήρους απασχόλησης ανέρχονται σε 1.068,1€/μήνα έναντι 910,6€ στον ιδιωτικό τομέα.

Ο Πίνακας 4 αναδεικνύει και το μέγεθος των αρνητικών μισθολογικών διακρίσεων που υφίστανται οι εργαζόμενες γυναίκες στον ιδιωτικό τομέα. Στον δημόσιο τομέα οι γυναίκες τείνουν να εργάζονται κατά 6,6% λιγότερες ώρες την εβδομάδα σε σχέση με τους άνδρες συναδέλφους τους. Την ίδια στιγμή οι αποδοχές τους είναι χαμηλότερες κατά 7,6%. Όπως θα δούμε παρακάτω η διαφορά αυτή οφείλεται σχεδόν αποκλειστικά στην υποεκπροσώπηση των γυναικών στις θέσεις προϊσταμένων. Αντιθέτως, οι αμοιβές των γυναικών που δουλεύουν ως μισθωτές πλήρους απασχόλησης στον ιδιωτικό τομέα είναι κατά 16,7% μικρότερες από των ανδρών συναδέλφων τους αλλά η μέση διάρκεια εβδομαδιαίας απασχόλησης είναι μόλις κατά 2,4% μικρότερη. Με άλλα λόγια, η μικρότερη (με όρους ωρών) απασχόληση των γυναικών στον ιδιωτικό τομέα ερμηνεύει μόλις το 14% της διαφοράς των αμοιβών. Εν τέλει, τα διαθέσιμα στοιχεία δηλώνουν με σαφήνεια πως η απασχόληση στο δημόσιο παρέχει σημαντικά υψηλότερες χρηματικές αποδοχές, ως εκ τούτου υπάρχει πράγματι ισχυρό κίνητρο για τις γυναίκες να προτιμήσουν την απασχόληση στον δημόσιο αντί του ιδιωτικού τομέα.

Πίνακας 3: Διαφορισμός αμοιβών λόγω φύλου στον Ιδιωτικό και Δημόσιο τομέα

		2010	2014	2018
Ελλάδα	Δημόσιος τομέας	16,4	13,0	7,7
	Ιδιωτικός τομέας	17,3	16,4	17,2
Ευρωπαϊκή Ένωση*	Δημόσιος τομέας	13,0	12,1	10,7
	Ιδιωτικός τομέας	16,8	16,8	16,3

* με εξαίρεση τη Μάλτα και την Εσθονία για τις οποίες δεν υπάρχουν στοιχεία

Πηγή: Eurostat

Πίνακας 4: Μέσες μηνιαίες απολαβές και μέσο ωρομίσθιο των απασχολούμενων (μισθωτών πλήρους απασχόλησης) γυναικών στον δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα (έτος 2018)

	Δημόσιος τομέας	Ιδιωτικός τομέας
Μέσες καθαρές μηνιαίες απολαβές	1.068,1€	910.6€
Μέσος όρος ωρών συνήθους εβδομαδιαίας απασχόλησης	36,4	41,9
Διαφορά καθαρών μηνιαίων απολαβών των γυναικών σε σχέση με τους άνδρες	7,6%	16,7%
Διαφορά μέσων ωρών εβδομαδιαίας απασχόλησης των γυναικών σε σχέση με τους άνδρες	6,6%	2,4%

Πηγή: επεξεργασία πρωτογενών στοιχείων ΕΕΔ (β' τρίμηνο)

Το ύψος του χρηματικού μισθού δεν αποτελεί τη μόνη αιτία συγκέντρωσης της γυναικείας απασχόλησης στο δημόσιο. Οι λιγότερες ώρες εργασίας καθώς και η αυξημένη αίσθηση ασφάλειας που χαρακτηρίζουν τη δημόσια απασχόληση αποτελούν μη χρηματικές όψεις της σχέσης εργασίας που ενδεχομένως να αποτελούν ευνοϊκούς παράγοντες για τη γυναικεία απασχόληση, λόγω του ότι διευκολύνουν την εναρμόνιση της επαγγελματικής με την οικογενειακή ζωή. Το ποσοστό των γυναικών που δηλώνει στην Έρευνα Εργατικού Δυναμικού ότι αντιμετωπίζει «σημαντικό πρόβλημα φροντίδας» θα μπορούσε να αποτελέσει έναν δείκτη μέτρησης της δυσκολίας «εναρμόνισης της οικογενειακής με την επαγγελματική ζωή» αλλά δυστυχώς η χρησιμότητα του δείκτη είναι μικρή λόγω των περιορισμών του δείγματος.²⁶⁹ Ωστόσο, η έρευνα για τον συνδυασμό οικογενειακής ζωής και εργασίας²⁷⁰ μολοντί δεν συνέλεξε στοιχεία αναφορικά με τον τομέα απασχόλησης (ιδιωτικός/δημόσιος), παρέχει ορισμένες ενδείξεις. Συγκεκριμένα, το 25,8% του συνόλου των γυναικών που απάντησαν, δήλωσαν ότι αντιμετωπίζουν εμπόδια στη φροντίδα παιδιών ή συγγενών που σχετίζονται με την εργασία. Οι μισές από τις απαντήσεις (51%) αναφέρουν ως κύριο εμπόδιο είτε τις πολλές ώρες εργασίας είτε το απρόβλεπτο ή δύσκολο ωράριο. Δεδομένου ότι η πιθανότητα εμφάνισης των παραπάνω προβλημάτων στον ιδιωτικό τομέα είναι μεγαλύτερη, μπορούμε να υποθέσουμε πως όντως η απασχόληση στον δημόσιο τομέα (κυρίως λόγω των μικρότερων ωραρίων) είναι περισσότερο συμβατή με τις υποχρεώσεις φροντίδας χωρίς όμως να μπορούμε να ποσοτικοποιήσουμε την επίπτωση.

Τέλος, από ορισμένους ερευνητές υποστηρίχθηκε πως η αυξημένη γυναικεία απασχόληση στο δημόσιο οφείλεται και στους μηχανισμούς αναπαραγωγής κοινωνικών στερεοτύπων αναφορικά με τις θέσεις εργασίας, δηλαδή στην ύπαρξη «γυναικείων» και «ανδρικών» επαγγελμάτων.²⁷¹ Ανάλογη είναι και η ερμηνεία σύμφωνα με την οποία η απασχόληση των γυναικών στο δημόσιο εξαρτάται και από την επέκταση του κοινωνικού κράτους η οποία πραγματοποιήθηκε μέσα από την αύξηση επαγγελμάτων στα οποία οι γυναίκες παρουσιάζουν υψηλότερη συγκέντρωση οδηγώντας έτσι σε ενίσχυση της γυναικείας απασχόλησης.²⁷² Τα διαθέσιμα στοιχεία φαίνεται να υποδηλώνουν κάποιου τύπου συσχέτιση μεταξύ του μεγέθους του δημόσιου τομέα και του ποσοστού της γυναικείας απασχόλησης σε αυτόν.²⁷³

269. Η αντιπροσωπευτικότητα του δείγματος της ΕΕΔ, άρα η δυνατότητα γενίκευσης των αποτελεσμάτων, μειώνεται εκθετικά όταν περιορίζουμε το επίπεδο της ανάλυσης. Στην προκειμένη περίπτωση, η ερώτηση αφορά γυναίκες που απασχολούνται στον δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα, είναι ηλικίας από 18 έως 64 ετών και που φροντίζουν ανήλικα παιδιά ή συγγενείς.

270. ΕΛΣΤΑΤ, *Ad hoc Έρευνα για τον συνδυασμό οικογενειακής ζωής και εργασίας*, 2018 <https://www.statistics.gr/el/statistics/-/publication/SJO31/->

271. Εάν ορισμένες θέσεις εργασίας/επαγγέλματα καλύπτονται κυρίως από γυναίκες («γυναικεία επαγγέλματα»), τότε οι άνδρες ενδεχομένως να αποφεύγουν αυτές τις θέσεις λόγω του κινδύνου στιγματισμού. Εναλλακτικά, οι γυναίκες μπορεί να αποφεύγουν επαγγέλματα όπου κυριαρχούν οι άνδρες διότι σε αυτά τα επαγγέλματα οι πιθανότητες να υπάρξουν θύματα διακρίσεων είναι μεγαλύτερες. Ενδεικτικά βλ. C. T. Schelling, «Dynamic Models of Segregation», *Journal of Mathematical Sociology*, τ. 1/2 (1971), σ. 143-186. Και U. Gneezy, M. Niederle, & A. Rustichini, «Performance in Competitive Environments: Gender Differences», *Quarterly Journal of Economics*, τ. 118/3 (2003), σ. 1049-1074.

272. Βάσει των παραπάνω, η υψηλότερη εκπροσώπηση των γυναικών σε ορισμένα μαζικά επαγγέλματα του δημοσίου (όπως είναι οι εκπαιδευτικοί και το νοσηλευτικό προσωπικό) ενδεχομένως να ερμηνεύει και τη μεγαλύτερη συγκέντρωση των γυναικών στο δημόσιο γενικά. Βλ.: OECD, *Government at a Glance 2019*. Και G. Schmid, «Women in the public sector», στο OECD, *Women and structural change: new perspectives*, Παρίσι 1994, σ. 133-166.]

273. Anghel, Rica & Dolando, «The Effect...», *ό.π.*

Ο έλεγχος της υπόθεσης περί ύπαρξης «γυναικείων επαγγελμάτων» στην Ελλάδα μπορεί να γίνει μέσω του υπολογισμού του δείκτη διαχωρισμού Duncan.²⁷⁴ Ο συγκεκριμένος δείκτης μας δείχνει το ποσοστό των γυναικών και ανδρών που πρέπει να «ανταλλάξουν» επάγγελμα προκειμένου κάθε φύλο να εκπροσωπείται στο επάγγελμα αναλογικά με τη συμμετοχή του στο σύνολο της (δημόσιας) απασχόλησης. Εάν η τιμή του δείκτη είναι 0,0 σημαίνει πως δεν υφίσταται επαγγελματικός διαχωρισμός μεταξύ ανδρών και γυναικών, εάν η τιμή του δείκτη είναι 100,0 σημαίνει πως υφίσταται πλήρης διαχωρισμός.

Πίνακας 5: Δείκτης διαχωρισμού Duncan, Ελλάδα, 2017

		Γυναίκες	Άνδρες	Δείκτης Duncan
ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ	Εκπαιδευτικοί	30,6%	16,4%	7,1%
	Απασχολούμενοι στην παροχή υπηρεσιών προστασίας	2,7%	16,3%	6,8%
	Υπάλληλοι γενικών καθηκόντων & χειριστές μηχανών με ηλεκτρολόγιο	16,3%	9,9%	3,2%
	Τεχνικοί του τομέα της υγείας	8,0%	2,0%	3,0%
	Σταθμισμένος μέσος όρος δημόσιου τομέα	2,3%		
ΙΔΙΩΤΙΚΟΣ ΤΟΜΕΑΣ	Οδηγοί μέσων μεταφοράς και χειριστές κινητού εξοπλισμού	0,2%	10,5%	5,1%
	Καθαριστές και βοηθοί	11,1%	1,1%	5,0%
	Πωλητές	20,9%	11,4%	4,8%
	Σταθμισμένος μέσος όρος ιδιωτικού τομέα	1,6%		

Τα αποτελέσματα του δείκτη διαχωρισμού Duncan για την Ελλάδα του 2017 (Πίνακας 5) συνηγορούν υπέρ της απόρριψης της υπόθεσης. Για την ακρίβεια, οι τιμές του δείκτη για το σύνολο σχεδόν των επαγγελμάτων, τόσο στον ιδιωτικό όσο και στον δημόσιο τομέα, είναι ιδιαίτερα χαμηλές και δεν ξεπερνούν το 5%. Οι μόνες εξαιρέσεις εμφανίζονται στις κατηγορίες «Εκπαιδευτικοί» και «Απασχολούμενοι στην παροχή υπηρεσιών προστασίας», όπου η τιμή του δείκτη είναι 7% –στην περίπτωση των εκπαιδευτικών κυριαρχούν ελαφρώς οι γυναίκες, στην περίπτωση των υπηρεσιών προστασίας κυριαρχούν ελαφρώς οι άνδρες. Κατά συνέπεια, φαίνεται πως στην Ελλάδα η έμφυλη διάσταση των επαγγελμάτων είναι σχετικά ασθενής, τόσο στον δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα, εύρημα το οποίο είναι σύστοιχο με αντίστοιχες εκτιμήσεις που έγιναν για τη χώρα μας στο παρελθόν.²⁷⁵

274. Τον δείκτη (Duncan Segregation Index) εισηγήθηκαν οι Duncan & Duncan (1955). Η αλγεβρική έκφραση του δείκτη είναι:

Όπου η είναι ο πληθυσμός των ανδρών στο επάγγελμα i , M είναι ο συνολικός πληθυσμός των ανδρών εργαζόμενων, f_i είναι η πληθυσμιακή μερίδα των γυναικών στο επάγγελμα i και F είναι ο συνολικός πληθυσμός των γυναικών εργαζόμενων

275. Anghel, Rica & Dolando, «The Effect...», *ό.π.*

Κοινό στοιχείο των παραπάνω ερμηνειών είναι πως αναζητούν τις αιτίες της αυξημένης γυναικείας απασχόλησης στο δημόσιο όχι στο σκέλος της ζήτησης αλλά στο σκέλος της προσφοράς. Με άλλα λόγια, όλες οι μελέτες υποθέτουν (ρητά ή άρητα) πως τα αυξημένα ποσοστά γυναικείας απασχόλησης στο δημόσιο δεν οφείλονται στο ότι «το δημόσιο προσλαμβάνει γυναίκες» υπό την έννοια μιας συνειδητής επιλογής, αλλά στο ότι οι γυναίκες «προτιμούν/επιλέγουν» την απασχόληση στο δημόσιο σε ποσοστά υψηλότερα από αυτά των ανδρών. Όμως, η ενίσχυση της γυναικείας απασχόλησης στο δημόσιο μπορεί να ερμηνευτεί και από δύο άλλα στοιχεία: (α) το γεγονός ότι το μέσο εκπαιδευτικό επίπεδο –το οποίο αποτελεί βασικό στοιχείο μοριοδότησης– των γυναικών είναι υψηλότερο σε σχέση με τους άνδρες, και (β) το γεγονός ότι οι τυποποιημένες και απρόσωπες διαδικασίες επιλογής προσωπικού στο δημόσιο περιορίζουν τα στοιχεία της αρνητικής προκατάληψης και των διακρίσεων λόγω φύλου.

Σε ό,τι αφορά το πρώτο, ένα από τα κύρια χαρακτηριστικά της απασχόλησης στο δημόσιο στην Ελλάδα είναι το σημαντικά υψηλότερο εκπαιδευτικό επίπεδο των γυναικών σε σχέση με τους άνδρες. Ενδεικτικά, το 2018 το 71% των γυναικών απασχολούμενων στο δημόσιο διέθετε πτυχίο πανεπιστημίου (και το 11% ήταν κάτοχος μεταπτυχιακού τίτλου) έναντι 56% των ανδρών συναδέλφων τους. Επιπρόσθετα, από το 1987 έως και σήμερα, το ποσοστό των γυναικών που συμμετέχουν στο εργατικό δυναμικό (δηλαδή το άθροισμα απασχολούμενων και ανέργων) και διαθέτουν πτυχίο πανεπιστημίου είναι σταθερά υψηλότερο από το αντίστοιχο των ανδρών (Πίνακας 28 στο Παράρτημα). Βάσει των παραπάνω, στο μέτρο που βασικό στοιχείο μοριοδότησης στους διαγωνισμούς του ΑΣΕΠ είναι η ύπαρξη πτυχίου πανεπιστημίου, η σχετική αύξηση των γυναικών με πανεπιστημιακή εκπαίδευση μπορεί να προκαλέσει και αντίστοιχη σχετική αύξηση του αριθμού των γυναικών που υπηρετούν στο δημόσιο.

Για να ελέγξουμε την παραπάνω υπόθεση, εκτιμήσαμε τις πιθανότητες των ανδρών και γυναικών με πτυχίο πανεπιστημίου να διοριστούν στο δημόσιο κατά την περίοδο 1990-2018.²⁷⁶ Όπως βλέπουμε και στον σχετικό πίνακα (Πίνακας 29 στο Παράρτημα), οι πιθανότητες των γυναικών να απασχοληθούν στο δημόσιο είναι οριακά υψηλότερες από εκείνες των ανδρών με αντίστοιχα προσόντα. Κατά συνέπεια, η συγκέντρωση της γυναικείας απασχόλησης στο δημόσιο δεν μπορεί να ερμηνευτεί μόνο ως αποτέλεσμα της επιλογής των γυναικών. Η συγκέντρωση των γυναικών στο δημόσιο είναι συνέπεια του γεγονότος ότι το ποσοστό των γυναικών με πτυχίο πανεπιστημίου είναι υψηλότερο.

ΕΜΦΥΛΕΣ ΔΙΑΚΡΙΣΕΙΣ ΣΤΟΝ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ

Από την έως τώρα ανάλυση προκύπτει με σαφήνεια πως ο δημόσιος τομέας συνιστά ένα πιο ευνοϊκό πεδίο για την απασχόληση των γυναικών. Η τελευταία διαπίστωση δεν αφορά μόνο τις γυναίκες διότι η απασχόληση στο δημόσιο έχει ευνοϊκότερους όρους (σε σχέση με τον ιδιωτικό τομέα) και στην περίπτωση των ανδρών. Αυτό που διαφοροποιεί τις γυναίκες είναι ότι οι θετικές επιπτώσεις είναι αναλογικά μεγαλύτερες. Ωστόσο, τα παραπάνω δεν σημαίνουν ότι οι γυναίκες που απασχολούνται στο δημόσιο δεν αντιμετωπίζουν έμφυλες

διακρίσεις. Υπάρχουν δύο χαρακτηριστικά στοιχεία που αποτυπώνουν αυτού του τύπου τις διακρίσεις. Το πρώτο αφορά την υπερεκπροσώπηση των γυναικών στις επισφαλείς θέσεις εργασίας, το δεύτερο αφορά την υποεκπροσώπηση των γυναικών στις θέσεις ευθύνης.

Όπως αναφέρθηκε στα προηγούμενα, μολονότι διαχρονικά παρατηρείται –σημαντική– αύξηση των ευέλικτων και επισφαλών σχέσεων εργασίας στο δημόσιο, ο απόλυτος αριθμός τους παραμένει σε χαμηλά επίπεδα. Παρά ταύτα, ο επιμερισμός των θέσεων επισφαλούς εργασίας έχει μια σαφή έμφυλη διάσταση (Πίνακας 25 στο Παράρτημα). Ενδεικτικά:

- το ποσοστό των γυναικών που απασχολούνται στο δημόσιο με σχέση ορισμένου χρόνου ανέρχεται σε 12,2% έναντι 6,4% στην περίπτωση των ανδρών.
- το 63% του συνόλου των απασχολούμενων με σύμβαση ορισμένου χρόνου είναι γυναίκες.
- το ποσοστό των γυναικών που απασχολούνται στο δημόσιο με σχέση μερικής απασχόλησης είναι 4,4% έναντι 1,5% στην περίπτωση των ανδρών.
- το 22% των ανδρών συμβασιούχων έχουν σύμβαση εργασίας διάρκειας μεγαλύτερης του ενός έτους ενώ το αντίστοιχο ποσοστό για τις γυναίκες είναι 15%.

Επίσης, παρατηρείται σημαντική υποεκπροσώπηση των γυναικών στις θέσεις ευθύνης, την οποία μετρήσαμε βάσει του «δείκτη συντονισμού». Ο «δείκτης συντονισμού», δηλαδή το ποσοστό των υπαλλήλων που συντονίζουν άλλους συναδέλφους τους, μπορεί να εκληφθεί ως ένα γενικό μέτρο εκτίμησης των «λειτουργικών προϊσταμένων», δηλαδή, των ατόμων που –ανεξαρτήτως τυπικού στάτους– επιτελούν λειτουργίες προϊσταμένου. Ο δείκτης συντονισμού δεν ταυτίζεται με τη διοικητική έννοια της «θέσης ευθύνης» η οποία στο πλαίσιο της ελληνικής διοικητικής ορολογίας περιγράφει τις θέσεις προϊσταμένων, αφού οι λειτουργίες συντονισμού ενδεχομένως να επιτελούνται από άτομα που δεν τους έχει αναγνωριστεί/ανατεθεί τυπικά ρόλος προϊσταμένου. Το πλεονέκτημα του δείκτη συντονισμού είναι πως δεν επηρεάζεται από την ύπαρξη τμημάτων στο εσωτερικό της δημόσιας διοίκησης τα οποία στελεχώνονται μόνο από τον προϊστάμενο. Επίσης, η ανάλυση του δείκτη συντονισμού παρέχει και μια γενική εικόνα αναφορικά με τη δημιουργικότητα στην εργασία, λόγω της παραδοχής ότι οι εργασίες συντονισμού απαιτούν μεν αυξημένα προσόντα εκ μέρους των ατόμων αλλά ταυτόχρονα είναι περισσότερο «δημιουργικές». Τέλος, ο δείκτης συντονισμού παρέχει μια γενική εικόνα του μεγέθους της «μέσης λειτουργικής μονάδας» του οργανισμού.

Από την εκτίμηση του δείκτη συντονισμού αναδεικνύεται η σαφώς δυσμενέστερη θέση στην οποία βρίσκονται οι γυναίκες. Ενώ το 26% των ανδρών ασκεί λειτουργίες συντονισμού, το αντίστοιχο ποσοστό για τις γυναίκες περιορίζεται σε 14%. Αντίστοιχα, το 43% των ανδρών κατόχων μεταπτυχιακού έχουν αρμοδιότητες συντονισμού ενώ το αντίστοιχο ποσοστό για τις γυναίκες είναι 26%. Εξυπακούεται πως το «χάσμα προϊσταμένων» αντικατοπτρίζεται και στο «χάσμα αμοιβών» το οποίο ερμηνεύεται πλήρως από τον συνδυασμό (α) του χάσματος προϊσταμένων και (β) της διαφορετικής ηλικιακής κατανομής των γυναικών.

276. Η πιθανότητα απασχόλησης στο δημόσιο τομέα εκτιμήθηκε βάσει του τύπου I/u , όπου I είναι ο αριθμός των ατόμων που βρήκαν εργασία και u είναι ο αριθμός των ανέργων.

ΟΙ ΝΕΟΙΣΕΡΧΟΜΕΝΟΙ

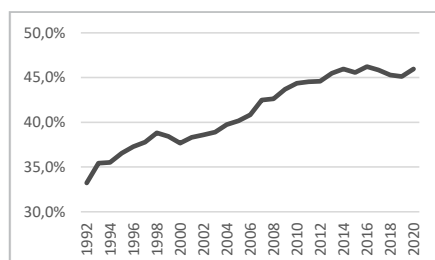
Η σταδιακή ενίσχυση της γυναικείας απασχόλησης στον δημόσιο τομέα αποτυπώνεται και στην σταδιακή αύξηση του ποσοστού των γυναικών στο σύνολο των νεοεισερχόμενων στον δημόσιο τομέα: το 1992 περίπου το 33% των νεοεισερχόμενων στο δημόσιο ήταν γυναίκες, το ποσοστό αυτό αυξήθηκε σε 43% το 2008 και 46% το 2020 (Διάγραμμα 23). Μάλιστα, όπως βλέπουμε και στο σχετικό διάγραμμα, η οικονομική κρίση και τα προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής της περιόδου 2008-2015 δεν φαίνεται να επηρέασαν τη γενικότερη διαχρονική τάση ενίσχυσης της γυναικείας απασχόλησης.

Σε ό,τι αφορά το εκπαιδευτικό επίπεδο, η ανάλυση επιβεβαιώνει τα ίδια στοιχεία που χαρακτήρισαν τις αντίστοιχες μεταβολές στο σύνολο της απασχόλησης (ιδιωτικής και δημόσιας), δηλαδή τη σημαντική διαχρονική βελτίωση του εκπαιδευτικού επιπέδου των νεοεισερχόμενων και το σημαντικά υψηλότερο εκπαιδευτικό επίπεδο των γυναικών έναντι των ανδρών. Ενδεικτικά, κατά το έτος 2020, το 80% των νεοεισερχόμενων γυναικών ήταν κάτοχος πτυχίου πανεπιστημίου έναντι 56% των ανδρών συναδέλφων τους (Διάγραμμα 24).

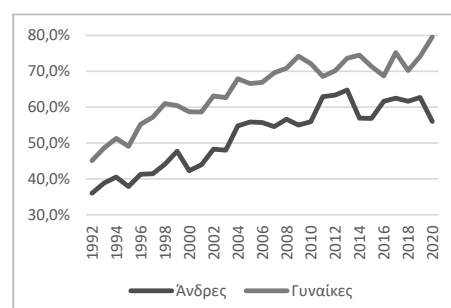
Τέλος, σε ό,τι αφορά το χάσμα αμοιβών αυτό είναι ιδιαίτερα μικρό και ερμηνεύεται εξ ολοκλήρου από τη διαφορά στο μέσο χρόνο απασχόλησης. Συγκεκριμένα, οι μέσες μηνιαίες καθαρές αποδοχές των νεοεισερχόμενων γυναικών ανέρχονται περίπου στο 93% των αντίστοιχων αποδοχών των ανδρών αλλά και ο μέσος εβδομαδιαίος χρόνος απασχόλησης φτάνει στο 90% της αντίστοιχης απασχόλησης των ανδρών.

Ως εκ τούτου, επιβεβαιώνεται το προηγούμενο εύρημα, δηλαδή ότι οι μισθολογικές ανισότητες λόγω φύλου εδράζονται σε δύο βασικά χαρακτηριστικά. Αφενός, στη δυσανάλογη επιβάρυνση των γυναικών από τις υποχρεώσεις φροντίδας άλλων μελών του νοικοκυριού, αφετέρου από το γεγονός ότι κατά τη διάρκεια του εργασιακού τους βίου οι πιθανότητες να τοποθετηθούν σε θέση προϊσταμένου είναι σημαντικά μικρότερες σε σχέση με των ανδρών συναδέλφων τους.

Διάγραμμα 23: Γυναίκες ως ποσοστό των νεοεισερχόμενων.



Διάγραμμα 24: Νεοεισερχόμενοι με πτυχίο ΑΕΙ ως ποσοστό του συνόλου



Πηγή: επεξεργασία πρωτογενών στοιχείων ΕΕΔ

2.5 Εκπαιδευτικό επίπεδο

ΓΕΝΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΚΑΙ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΒΑΣΕΙ ΤΟΥ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟΥ ΕΠΙΠΕΔΟΥ

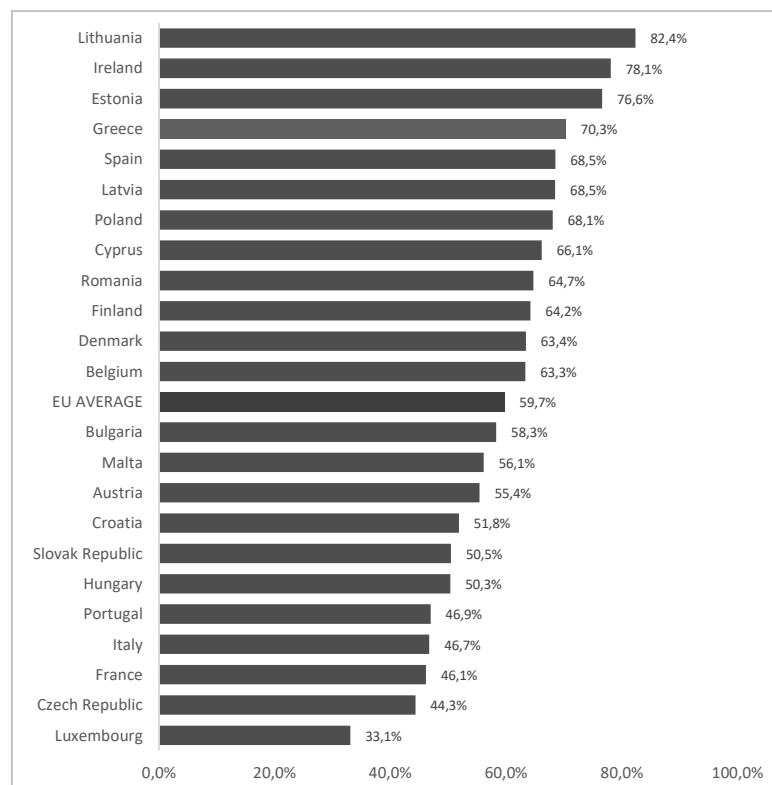
Ένα κοινό χαρακτηριστικό της δημόσιας διοίκησης εν γένει, είναι πως απασχολεί εργαζόμενους υψηλότερου εκπαιδευτικού επιπέδου. Για παράδειγμα, στην ΕΕ κατά το έτος 2018 το 59,7% των απασχολούμενων στον δημόσιο τομέα διέθετε πτυχίο τριτοβάθμιας εκπαίδευσης έναντι 34,3% στον ιδιωτικό. Επίσης, κοινό χαρακτηριστικό όλων των ευρωπαϊκών χωρών είναι αφενός πως η συγκέντρωση των πτυχιούχων στο δημόσιο αποτελεί διαχρονικό χαρακτηριστικό της δημόσιας διοίκησης αφετέρου ότι αυξάνεται περαιτέρω (αν και ο ρυθμός μεταβολής ποικίλει μεταξύ των χωρών).

Η υψηλότερη συγκέντρωση πτυχιούχων στη δημόσια διοίκηση δεν πρέπει να προκαλεί έκπληξη. Οι μαζικές/καθολικές υπηρεσίες που παρέχει ο δημόσιος τομέας στους τομείς της υγείας, της εκπαίδευσης αλλά και στη γενική διοίκηση, συνιστούν τομείς δραστηριότητας που απαιτούν την ύπαρξη υψηλότερων εκπαιδευτικών προσόντων. Αντιθέτως, ο ρόλος του δημοσίου στους τομείς οικονομικής δραστηριότητας με χαμηλότερες εκπαιδευτικές απαιτήσεις (π.χ. εμπόριο, εστίαση, καταλύματα, βιομηχανία) είναι εξαιρετικά περιορισμένος. Ως εκ τούτου, είναι αναμενόμενο η συγκέντρωση πτυχιούχων πανεπιστημίου να εμφανίζεται υψηλότερη στον δημόσιο σε σχέση με τον ιδιωτικό τομέα.

Η Ελλάδα δεν αποτελεί εξαίρεση σε σχέση με τα παραπάνω, αντιθέτως, το ποσοστό των πτυχιούχων απασχολούμενων στον δημόσιο τομέα στην Ελλάδα είναι από τα υψηλότερα στην Ευρώπη. Αντίστοιχα συμπεράσματα προκύπτουν και από τα πρωτογενή στοιχεία της Έρευνας Εργατικού Δυναμικού,²⁷⁷ από όπου προκύπτει επιπρόσθετα πως το ποσοστό των δημοσίων υπαλλήλων που είναι κάτοχοι μεταπτυχιακού είναι υψηλότερο (10,5% έναντι 4,2% στον ιδιωτικό τομέα), ενώ –κατ' αναλογία– το ποσοστό των δημοσίων υπαλλήλων με απολυτήριο μέσης εκπαίδευσης είναι χαμηλότερο σε σχέση με τον ιδιωτικό τομέα. Αναφορικά με τη συγκέντρωση ατόμων πανεπιστημιακής εκπαίδευσης ανά φορέα απασχόλησης (Διάγραμμα 27), η υψηλότερη συγκέντρωση παρατηρείται διαχρονικά στις δημόσιες υπηρεσίες και η χαμηλότερη στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.

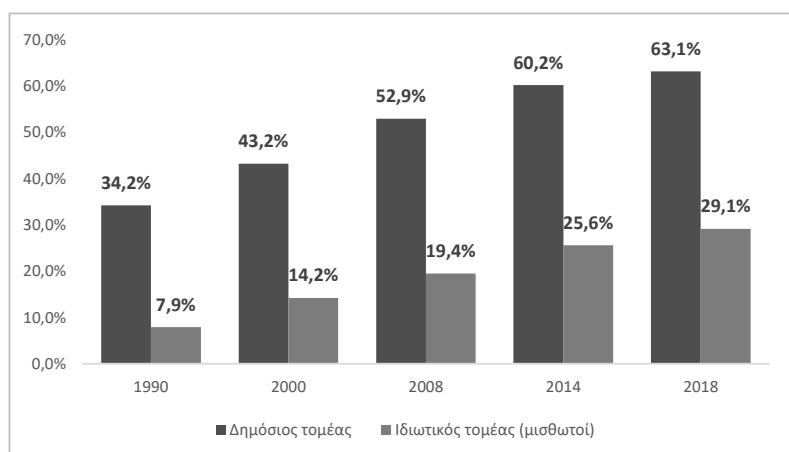
277. Το ποσοστό των πτυχιούχων εμφανίζεται μεν χαμηλότερο (περίπου κατά 10%) στις μετρήσεις της Έρευνας Εργατικού Δυναμικού αλλά αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι η Παγκόσμια Τράπεζα προσμετρά τους απόφοιτους μεταδευτεροβάθμιας εκπαίδευσης στους απόφοιτους πανεπιστημίου.

Διάγραμμα 25: Ποσοστό εργαζόμενων στον δημόσιο τομέα με πτυχίο τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, 2019



Πηγή: World Bank, *Worldwide Bureaucracy Indicators (WWBI)*

Διάγραμμα 26: Ποσοστό ατόμων με πανεπιστημιακή εκπαίδευση



Πηγή: επεξεργασία πρωτογενών στοιχείων ΕΕΔ, β' τρίμηνο

Από την περαιτέρω ανάλυση των μεταβολών της δημόσιας απασχόλησης ως προς το εκπαιδευτικό επίπεδο των απασχολούμενων, προκύπτουν τρία βασικά συμπεράσματα (Διάγραμμα 28).

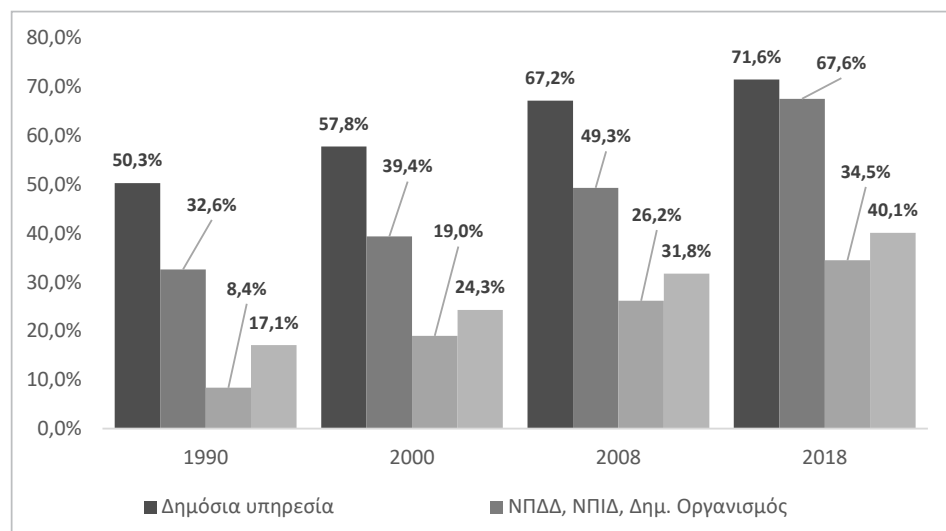
Όπως αναφέρθηκε, τμήμα του φαινομένου υψηλότερης συγκέντρωσης πτυχιούχων πανεπιστημίου στον δημόσιο τομέα ερμηνεύεται από τη φύση των υπηρεσιών που παρέχει το κράτος. Ενδεικτικά, στην Ελλάδα, το έτος 2018, το 22% των απασχολούμενων στο δημόσιο ήταν εκπαιδευτικοί και το 6% υγειονομικοί, δηλαδή κατηγορίες επαγγελματιών στις οποίες σχεδόν το σύνολο των απασχολούμενων έχουν πτυχίο πανεπιστημίου. Ωστόσο, η υψηλότερη συγκέντρωση πτυχιούχων στο δημόσιο δεν εξαρτάται μόνο από τη συγκέντρωση εκπαιδευτικών και υγειονομικών. Ακόμα και μετά την αφαίρεση αυτών των κατηγοριών επαγγελματιών, το ποσοστό των πτυχιούχων μειώνεται (από 62% σε 48%) αλλά παραμένει πολύ υψηλότερο από το αντίστοιχο του ιδιωτικού τομέα (29,1%). Αυτό υποδηλώνει πως ο δημόσιος τομέας αποτελεί χώρο απορρόφησης πτυχιούχων γενικά, όχι μόνο σε εργασίες που το πτυχίο είναι προαπαιτούμενο. Εναλλακτικά, υποδηλώνει πως ο ιδιωτικός τομέας αποτυγχάνει στο να απορροφήσει άτομα με υψηλό εκπαιδευτικό επίπεδο. Η ύπαρξη «φαινομένου εκτόπισης» του ιδιωτικού τομέα από τον δημόσιο πρέπει να αποκλειστεί διότι, όπως είδαμε, οι μέσες απολαβές των πτυχιούχων πανεπιστημίου στον δημόσιο τομέα είναι χαμηλότερες από ό,τι στον ιδιωτικό (Πίνακας 2). Βάσει των παραπάνω, η δημόσια απασχόληση επενεργεί θετικά ως προς τη δομή της συνολικής απασχόλησης της οικονομίας σε ό,τι αφορά το εκπαιδευτικό επίπεδο.

Δεύτερον, η ενίσχυση της απασχόλησης των πτυχιούχων πανεπιστημίου συνιστά μια ισχυρή διαχρονική τάση που χαρακτήριζε τη δημόσια απασχόληση και πριν τα μνημόνια. Κατά την περίοδο 1987-2000 πάνω από το μισό της αύξησης της δημόσιας απασχόλησης οφείλεται στην πρόσληψη πτυχιούχων πανεπιστημίου. Αντιθέτως, κατά την ίδια περίοδο μειώθηκε –οριακά– ο αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων με ανώτατο ολοκληρωμένο εκπαιδευτικό επίπεδο το Λύκειο. Από το 2000 έως και το 2008 οι απόφοιτοι πανεπιστημίου (υπάλληλοι αορίστου χρόνου) είχαν αυξηθεί κατά 45,9% έναντι 19,1% που ήταν η συνολική αύξηση της δημόσιας απασχόλησης. Κατά συνέπεια, η δημόσια διοίκηση αποτελούσε ιστορικά ισχυρό μηχανισμό απορρόφησης ατόμων με αυξημένα εκπαιδευτικά προσόντα.

Η τάση ενίσχυσης του ποσοστού των δημοσίων υπαλλήλων με πτυχίο πανεπιστημίου συνεχίστηκε και κατά τη «μνημονιακή» περίοδο, με μια σημαντική διαφορά. Η ενίσχυση του ποσοστού των αποφοίτων πανεπιστημίου μετά το 2008 δεν οφείλεται στην πρόσληψη νέων υπαλλήλων αλλά στην ταχύτερη μείωση της απασχόλησης των άλλων κατηγοριών εκπαίδευσης. Ειδικότερα, κατά την περίοδο 2008-2014, οι πτυχιούχοι μειώθηκαν κατά 12% τη στιγμή που η μείωση των άλλων κατηγοριών εργαζομένων υπερέβαινε το 34%.²⁷⁸

278. Σε συνέχεια των παραπάνω παρατηρήσεων μπορούμε να εξετάσουμε και το κατά πόσο ισχύει το επιχείρημα που διατυπώθηκε από την «Τρόικα» αναφορικά με την ανάγκη ενίσχυσης των πτυχιούχων στο δημόσιο. Διαβάζουμε στο δεύτερο μνημόνιο: «Παρά την πρόοδο που επιτεύχθηκε μετά το 2010 αναφορικά με τη μείωση του μεγέθους της δημόσιας διοίκησης, απαιτείται μια περισσότερο στοχευμένη προσέγγιση ως προς τις διαδικασίες προσλήψεων, κινητικότητας ή εξόδου του προσωπικού, που θα επιτρέψει την ηλικιακή ανανέωση και την αναβάθμιση του ανθρώπινου κεφαλαίου, των δεξιοτήτων και της απόδοσης της δημόσιας διοίκησης», βλ.: European Commission, *The Second Economic Adjustment Programme for Greece. Second Review*, Occasional Papers 148, Directorate-General of Economic and Financial Affairs, Βρυξέλλες 2013, σ. 33. Σε αυτό το πλαίσιο, η δέουσα πολιτική θα ήταν ο περιορισμός των απασχολούμενων χωρίς πτυχίο ΑΕΙ και η αντίστοιχη αύξηση των δημοσίων υπαλλήλων με πανεπιστημιακές σπουδές. Ωστόσο, σε αντίθεση με τις διακηρύξεις της «Τρόικας», μειώθηκε και ο αριθμός των πτυχιούχων ΑΕΙ.

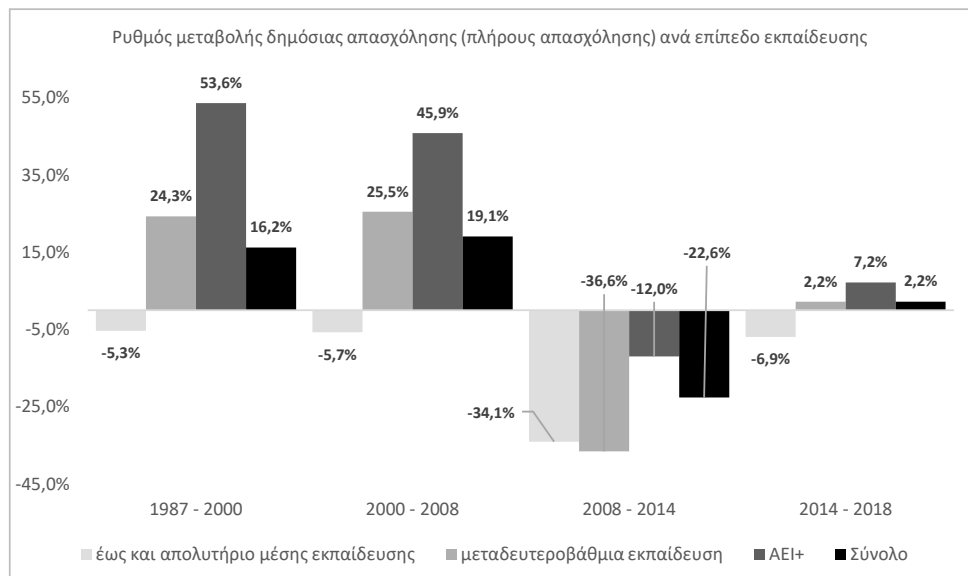
Διάγραμμα 27: Ποσοστό απασχολούμενων στο δημόσιο με πανεπιστημιακή εκπαίδευση ανά φορέα απασχόλησης



*Λοιποί φορείς: Δημόσια Επιχείρηση Κοινής Ωφέλειας, Κρατική τράπεζα, Επιχείρηση ελεγχόμενη από το δημόσιο.

Πηγή: επεξεργασία πρωτογενών στοιχείων ΕΕΔ, β' τρίμηνο

Διάγραμμα 28: Ρυθμός μεταβολής δημόσιας απασχόλησης (πλήρους απασχόλησης) ανά επίπεδο εκπαίδευσης.



Πηγή: επεξεργασία πρωτογενών στοιχείων ΕΕΔ

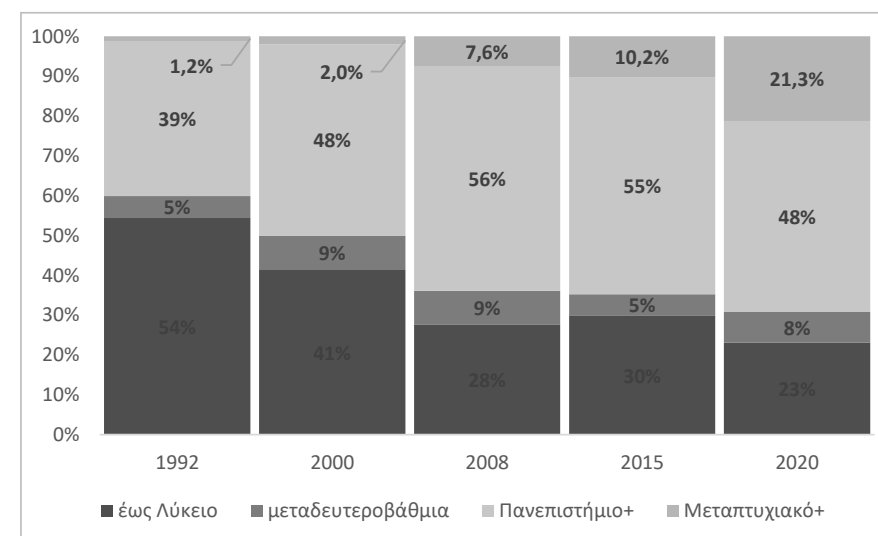
ΟΙ ΝΕΟΙΣΕΡΧΟΜΕΝΟΙ

Η διαχρονική αύξηση του εκπαιδευτικού επιπέδου των δημοσίων υπαλλήλων, όπως αποτυπώνεται στην ενίσχυση του ποσοστού των πτυχιούχων ΑΕΙ, εκ των πραγμάτων σημαίνει πως οι νεοεισερχόμενοι υπάλληλοι έχουν υψηλότερο εκπαιδευτικό επίπεδο από τους παλαιότερους και ότι θα ενισχύεται το ποσοστό των νεοεισερχόμενων με πτυχίο πανεπιστημίου.

Πράγματι, οι κάτοχοι πτυχίου πανεπιστημίου (και άνω) αυξήθηκαν από το 40% του συνόλου των νεοεισερχόμενων το 1992, σε 64% το 2008 και σε 69% το 2020 (Διάγραμμα 29). Κατ' αναλογία, μειώνεται το ποσοστό των απασχολούμενων στο δημόσιο με χαμηλότερο εκπαιδευτικό επίπεδο. Το 1992 το 54% των νεοεισερχόμενων στο δημόσιο ήταν λυκειακής εκπαίδευσης, το 2008 το ποσοστό αυτό είχε περιοριστεί σε περίπου 30% και έκτοτε σταθεροποιήθηκε μεταξύ 25% και 30% με ελαφρά τάση μείωσης. Τέλος, το ποσοστό των αποφοίτων τεχνικών/επαγγελματικών σχολών εμφανίζει εξαιρετικά ασθενή τάση αύξησης, με αποτέλεσμα από το 1992 έως και το 2020 να κινείται μεταξύ 5% και 10% (το 2020 ήταν 8%).

Το σημαντικότερο ίσως στοιχείο είναι πως οι παραπάνω κινήσεις επηρεάστηκαν ελάχιστα από τις πολιτικές «αναδιάρθρωσης» της δημόσιας διοίκησης της περιόδου 2009-2015 ή από τη γενική μείωση της δημόσιας απασχόλησης που παρατηρήθηκε κατά την περίοδο αυτή. Με άλλα λόγια, εάν δεχτούμε πως τα χαρακτηριστικά των νεοεισερχόμενων αποτυπώνουν έμμεσα τη ζήτηση εργασίας από το δημόσιο (αφού οι νεοεισερχόμενοι επιλέγονται μετά την έκδοση δημόσιων προσκλήσεων που περιγράφουν τα απαιτούμενα τυπικά προσόντα), από την στατιστική ανάλυση προκύπτει πως η πολιτική προσλήψεων που επιβλήθηκε από τον κανόνα 1 προς 10 και 1 προς 5 δεν τροποποίησε σημαντικά τα χαρακτηριστικά της ζήτησης εργασίας στο δημόσιο.

Διάγραμμα 29: Κατανομή νεοεισερχόμενων στο δημόσιο ανά ανώτατο ολοκληρωμένο εκπαιδευτικό επίπεδο.



Πηγή: επεξεργασία πρωτογενών στοιχείων ΕΕΔ

Το παραπάνω αναδεικνύει μια αντίρροπη δύναμη που σε κάποιο βαθμό εξουδετερώνει την τάση αύξησης της απασχόλησης πτυχιούχων. Είδαμε στα προηγούμενα πως ένα χαρακτηριστικό της δημόσιας απασχόλησης στην Ελλάδα είναι η πολιτική οικονομία των συμβασιούχων. Το γεγονός ότι μεγάλο τμήμα των συμβασιούχων καλύπτει πάγιες και δι-αρκείες ανάγκες του δημοσίου, σε συνδυασμό με μια πρακτική ανανέωσης συμβάσεων επί σειρά ετών, δημιουργεί δικαιολογημένες πιέσεις εκ μέρους των συμβασιούχων για μονιμοποίηση. Παράλληλα, οι προκηρύξεις θέσεων ορισμένου χρόνου αντιμετωπίζονται από την πλευρά των υποψήφιων ως μονοπάτια μελλοντικής μονιμοποίησης, πρακτική που ανατροφοδοτεί την πολιτική πίεση.²⁷⁹ Όπως θα δούμε και στο επόμενο κεφάλαιο, αυτή η πολιτική οικονομία έχει άμεσες συνέπειες και στον σχεδιασμό των μελλοντικών προσλήψεων, ο οποίος επηρεάζεται σε μεγάλο βαθμό από τις ανάγκες μονιμοποίησης υφιστάμενου προσωπικού παρά από την εκτίμηση μελλοντικών αναγκών. Στο μέτρο που αυτός ο μηχανισμός ακόμα λειτουργεί, οι περιορισμοί του αριθμού των προσλήψεων και η προσπάθεια ενίσχυσης του αριθμού των πτυχιούχων εμφανίζονται ως αντικρουόμενοι στόχοι, αφού η δυνατότητα μικρότερων προσλήψεων οδηγεί σε συμπίεση του αριθμού των νέων προσλήψεων που στοχεύουν στην κάλυψη μελλοντικών αναγκών. Πράγματι, κατά την περίοδο «παγώματος» των προσλήψεων (2008-2014) το ποσοστό των νέων δημοσίων υπαλλήλων με πτυχίο πανεπιστημίου διαμορφώθηκε μεσοσταθμικά σε περίπου 65%. Αντιθέτως, από το 2015 και μετά το ποσοστό αυτό άρχισε να αυξάνεται με αποτέλεσμα το 2020 να διαμορφωθεί σε 69%.

Το δεύτερο στοιχείο που αποτυπώνεται παραστατικά στο Διάγραμμα 29 είναι η εκθετική αύξηση των κατόχων μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών (συμπεριλαμβανομένου και του διδακτορικού), ιδίως από το 2015 και μετά. Η αρχική αύξηση των απασχολούμενων στο δημόσιο με μεταπτυχιακό τίτλο σπουδών πραγματοποιήθηκε κατά τη δεκαετία του 2000, κάτι που συμβαδίζει και με τη μαζικοποίηση των μεταπτυχιακών σπουδών της περιόδου αυτής. Έτσι, το 2008, το 7,6% των νεοεισερχόμενων (ή το 12% των κατόχων πτυχίου ΑΕΙ) ήταν κάτοχοι μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών. Το ποσοστό αυτό αυξήθηκε οριακά έως και το 2015 και στη συνέχεια εκτινάχθηκε. Το 2020, το 21,3% των νεοεισερχόμενων ήταν κάτοχος μεταπτυχιακού τίτλου. Εναλλακτικά, το 2020, ένας στους τρεις νεοεισερχόμενους με πτυχίο πανεπιστημίου ήταν παράλληλα και κάτοχος μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών.

Η αύξηση του ποσοστού των δημοσίων υπαλλήλων που είναι κάτοχοι μεταπτυχιακού αποτελεί μια θετική εξέλιξη, υπό την έννοια ότι το υψηλότερο εκπαιδευτικό επίπεδο είναι προτιμότερο από το χαμηλότερο. Ωστόσο, δεν είναι σαφές το κατά πόσο το υψηλότερο εκπαιδευτικό επίπεδο των νεοεισερχόμενων ανταποκρίνεται και σε αυξημένες ευθύνες. Για την ακρίβεια, η ανάλυση της προσφοράς εργασίας υποδηλώνει πως η κινητήριος δύναμη αυτής της μεταβολής δεν είναι η αλλαγή της δομής της δημόσιας διοίκησης αλλά η επιδείνωση των γενικών προοπτικών απασχόλησης στο σύνολο της οικονομίας, η οποία σπρώχνει περισσότερα άτομα στην αναζήτηση εργασίας στον δη-

μόσιο τομέα. Στο μέτρο όμως που η δημόσια διοίκηση δεν μπορεί να αξιοποιήσει τις αυξημένες δυνατότητες των νέων στελεχών της, η αύξηση του αριθμού των κατόχων μεταπτυχιακού ισοδυναμεί με συσσώρευση αργούντος παραγωγικού δυναμικού το οποίο προοπτικά απαξιώνεται.

2.6 Ηλιακή κατανομή

ΓΕΝΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ

Ένα κοινό χαρακτηριστικό τόσο της ελληνικής όσο και της ευρωπαϊκής δημόσιας διοίκησης είναι πως τόσο η μέση όσο και η διάμεση ηλικία των απασχολούμενων στον δημόσιο τομέα είναι μεγαλύτερη από εκείνη των εργαζομένων στον ιδιωτικό τομέα. Τμήμα αυτής της διαφοράς οφείλεται στο υψηλότερο εκπαιδευτικό επίπεδο των δημοσίων υπαλλήλων, αφού οι πανεπιστημιακές σπουδές καθυστερούν την ένταξη στην αγορά εργασίας. Προς την ίδια κατεύθυνση –τουλάχιστον στην περίπτωση της Ελλάδας– λειτουργεί και το γεγονός ότι η είσοδος στο δημόσιο συνήθως απαιτεί κάποιο ελάχιστο επίπεδο εμπειρίας (προϋπηρεσίας). Έτσι, σύμφωνα με τα στοιχεία της Παγκόσμιας Τράπεζας, η μέση ηλικία των απασχολούμενων στον δημόσιο τομέα, στις ευρωπαϊκές χώρες είναι μεσοσταθμικά μεγαλύτερη κατά 3,2 έτη σε σχέση με τον ιδιωτικό, ενώ η διάμεση ηλικία είναι μεγαλύτερη κατά 3,8 έτη. Σε ό,τι αφορά την Ελλάδα, η μέση ηλικία των απασχολούμενων στον δημόσιο τομέα το 2018 ήταν τα 45,7 έτη, ενώ η διάμεση ηλικία ήταν τα 46 έτη. Αυτό σημαίνει πως οι μισοί από τους απασχολούμενους στον δημόσιο τομέα είναι άνω των 46 ετών (Διάγραμμα 30).

Όπως βλέπουμε, η δική μας εκτίμηση αναφορικά με τη μέση και τη διάμεση ηλικία των δημοσίων υπαλλήλων (Πίνακας 6) είναι πως αυτές διαμορφώνονται σε ελαφρώς υψηλότερα επίπεδα από εκείνα που υπολογίζει η Παγκόσμια Τράπεζα. Η διαφορά οφείλεται στο ότι η δική μας εκτίμηση αφορά μόνο τους υπαλλήλους αορίστου χρόνου σε αντίθεση με την Παγκόσμια Τράπεζα που υπολογίζει το σύνολο των απασχολούμενων, άρα και τους συμβασιούχους. Επομένως, τόσο η μέση όσο και η διάμεση ηλικία των απασχολούμενων στον δημόσιο τομέα στην Ελλάδα συμπίεζεται προς τα κάτω από τους συμβασιούχους.

Το πλέον σημαντικό στοιχείο που αναδεικνύεται από την ανάλυση των στατιστικών στοιχείων είναι η σημαντική αύξηση τόσο της μέσης όσο και της διάμεσης ηλικίας των απασχολούμενων στον δημόσιο τομέα κατά την περίοδο 2008-2020. Όπως βλέπουμε στον σχετικό πίνακα (Πίνακας 6), η μέση ηλικία των δημοσίων υπαλλήλων το 2008 ήταν 43 έτη όσο και η διάμεση ηλικία. Δηλαδή, τουλάχιστον οι μισοί δημόσιοι υπάλληλοι κατά το έτος 2008 ήταν έως 43 ετών. Ήδη, αυτά τα μεγέθη εκφράζουν μια επιδείνωση σε σχέση με το 2000. Το κρίσιμο στοιχείο στην προκειμένη δεν είναι τόσο η αύξηση της μέσης ηλικίας κατά ένα έτος αλλά το γεγονός ότι η διάμεση ηλικία εξισώθηκε με τη μέση.²⁸⁰ Κατά

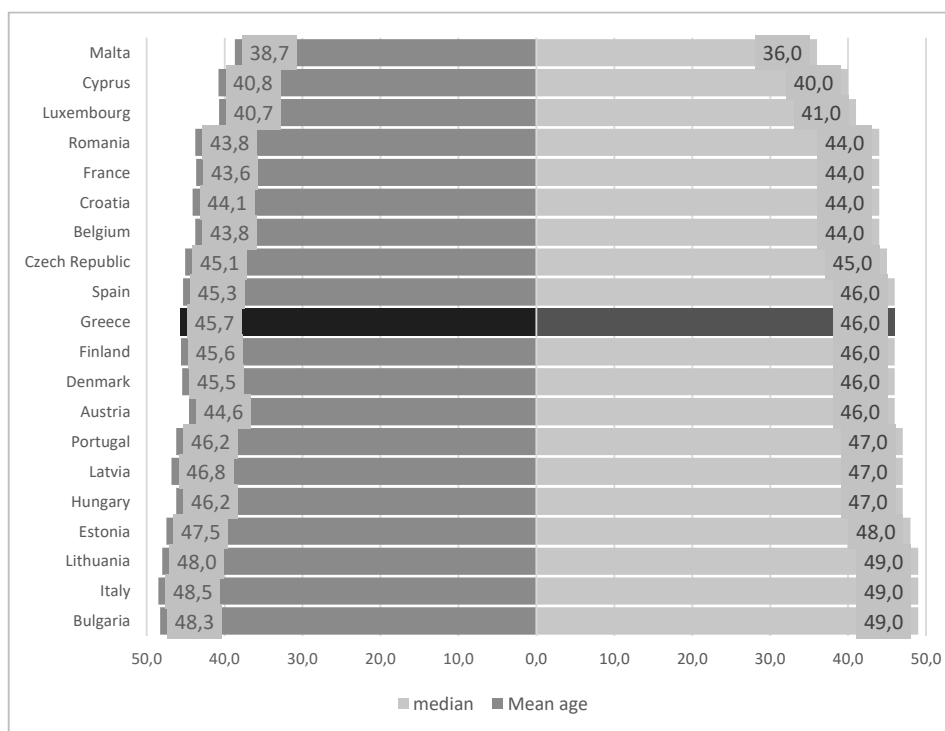
279. Από τους συμβασιούχους της Ολυμπιακής Αεροπορίας και της ΕΑΒ της δεκαετίας του '90, έως τα προγράμματα stage της δεκαετίας του 2000 και, πιο πρόσφατα, τους εργαζόμενους στην καθαριότητα των Δήμων ή/και στο πρόγραμμα «Βοήθεια στο Σπίτι», τα παραδείγματα πρόσληψης εργαζομένων στο δημόσιο με ανανεούμενες συμβάσεις ορισμένου χρόνου και εν συνεχεία μονιμοποίησής τους είναι δεκάδες.

280. Εάν η διάμεση ηλικία είναι μικρότερη από τη μέση ηλικία τότε –με όλα τα άλλα σταθερά– η μέση ηλικία μελλοντικά θα μειωθεί διότι υπάρχει μεγαλύτερη συγκέντρωση του πληθυσμού στις χαμηλότερες ηλικιακές ομάδες. Αντιθέτως, εάν η διάμεση ηλικία είναι μεγαλύτερη από τη μέση τότε –με όλα τα άλλα σταθερά– η μέση ηλικία μελλοντικά θα αυξηθεί.

την περίοδο της κρίσης (2008-2015), υπήρξε περαιτέρω επιδείνωση της ηλικιακής πυραμίδας υπό την έννοια ότι και η μέση και η διάμεση ηλικία αυξήθηκαν κατά ένα έτος φτάνοντας τα 44. Το πλέον ανησυχητικό στοιχείο όμως είναι η τεράστια αύξηση τόσο της μέσης όσο και της διάρκειας ηλικίας κατά την περίοδο 2015-2020. Εν τέλει, το 2020 η μέση ηλικία των απασχολούμενων αορίστου χρόνου στο δημόσιο ήταν τα 47 έτη (έναντι 44 το 2015), ενώ η διάμεση ηλικία ήταν τα 48 έτη (έναντι 44 το 2015).

Τα παραπάνω αναδεικνύονται ιδιαίτερα στην εξέλιξη της ηλικιακής πυραμίδας (Διάγραμμα 31). Το 2008 μόλις το 10% των δημοσίων υπαλλήλων ήταν ηλικίας έως 29 ετών, ενώ το 2020 το ποσοστό αυτό είχε υποδιπλασιαστεί με αποτέλεσμα να φτάσει το 4%. Σημαντική επίσης συρρίκνωση παρουσιάζουν και οι αμέσως επόμενες ηλικιακές ομάδες (30 έως 39 ετών και 40 έως 49 ετών). Αντιθέτως, οι εργαζόμενοι μεγαλύτερης ηλικίας έφτασαν το 45% του συνόλου. Το 2020 περίπου ένας στους δύο εργαζόμενους στη δημόσια διοίκηση ήταν άνω των 50 ετών. Το στοιχείο αυτό δείχνει ότι η αύξηση του μέσου όρου ηλικίας των δημοσίων υπαλλήλων δεν είναι αποτέλεσμα της σταδιακής ενίσχυσης του ποσοστού των πτυχιούχων. Οφείλεται κατά κύριο λόγο στη μη αναπλήρωση των ατόμων που συνταξιοδοτούνται με αποτέλεσμα την επιτάχυνση του φαινομένου της γήρανσης της δημόσιας διοίκησης.

Διάγραμμα 30: Μέση και διάμεση ηλικία των απασχολούμενων στον δημόσιο τομέα (2018)



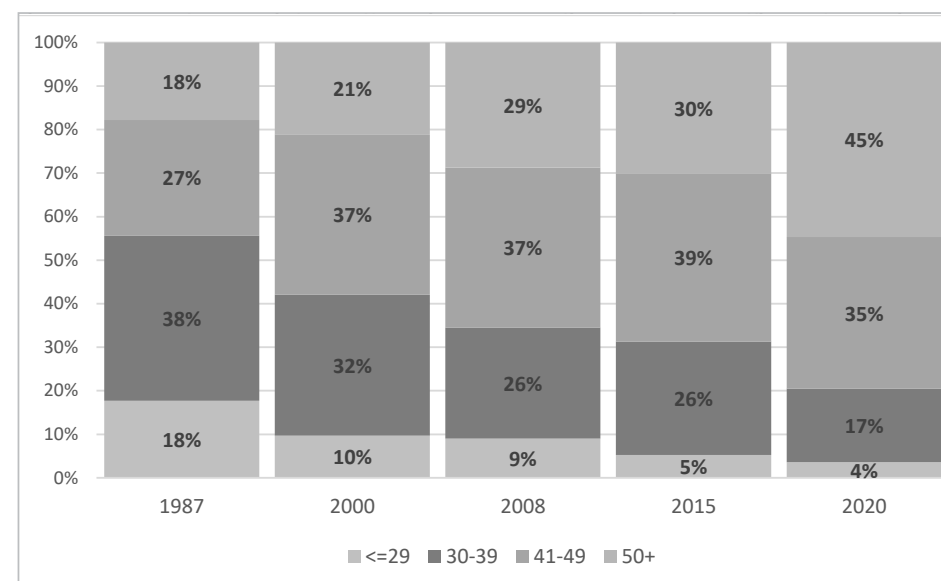
Πηγή: World Bank, Worldwide Bureaucracy Indicators (WWBI)

Πίνακας 6: Μέση και διάμεση ηλικία απασχολούμενων (αορίστου χρόνου) στον δημόσιο τομέα - Ελλάδα

	1990	2000	2008	2015	2020
Μέση ηλικία	39	42	43	44	47
Διάμεση ηλικία	38	41	43	44	48

Πηγή: επεξεργασία πρωτογενών στοιχείων ΕΕΔ

Διάγραμμα 31: Ηλικιακή κατανομή απασχολούμενων στο δημόσιο (αορίστου χρόνου) ανά ομάδες ηλικιών



Πηγή: επεξεργασία πρωτογενών στοιχείων ΕΕΔ

ΟΙ ΝΕΟΕΙΣΕΡΧΟΜΕΝΟΙ

Η εκθετική αύξηση του ποσοστού ανεργίας κατά την περίοδο της μακράς ύφεσης (2008-2015) επιτάχυνε περαιτέρω την ήδη διαπιστωμένη τάση γήρανσης του δημόσιου τομέα. Η αδυναμία του ιδιωτικού τομέα να απορροφήσει το πλεονάζον εργατικό δυναμικό οδήγησε στην αύξηση της προσφοράς εργασίας στο δημόσιο με αποτέλεσμα την αύξηση και της μέσης ηλικίας των νεοεισερχόμενων δημοσίων υπαλλήλων. Όπως βλέπουμε στον σχετικό πίνακα (Πίνακας 7), το 1992 ένας στους δύο νεοεισερχόμενους στον δημόσιο τομέα ήταν ηλικίας έως και 29 ετών. Το ποσοστό αυτό το 2020 διαμορφώθηκε σε μόλις 22%. Αντιθέτως, αυξήθηκε σημαντικά το ποσοστό των μεγαλύτερης ηλικίας πρωτοεισερχόμενων, δηλαδή, των εργαζομένων ηλικίας άνω των 40 ετών: τα ποσοστά της ηλικιακής κατηγορίας 40-49 ετών αυξήθηκαν από το 10% στο 28% ενώ ακόμα και οι άνω

των 50 ετών αυξήθηκαν από το 4% στο 14% του συνόλου των πρωτοεισερχόμενων. Οι παραπάνω κινήσεις δεν μπορούν να αποδοθούν στη βελτίωση του επιπέδου εκπαίδευσης των νεοεισερχομένων διότι εάν οφείλονταν σε αυτό θα παρατηρούσαμε αύξηση των ηλικιακών ομάδων έως 39 ετών δεδομένου ότι η πλειονότητα ολοκληρώνει τις σπουδές έως αυτή την ηλικία. Ωστόσο, όπως βλέπουμε στον σχετικό πίνακα (Πίνακας 7), το ποσοστό των συγκεκριμένων ηλικιακών ομάδων είτε μειώνεται είτε παραμένει σταθερό.

Πίνακας 7: Μέση ηλικία των πρωτοεισερχόμενων στον δημόσιο τομέα και κατανομή αυτών σε ηλικιακές ομάδες					
	1992	2000	2008	2015	2020
Έως 29 ετών	50%	41%	37%	25%	22%
Από 30 έως 39 ετών	36%	43%	41%	41%	36%
Από 40 έως 49 ετών	10%	11%	18%	22%	28%
Άνω των 50 ετών	4%	5%	5%	12%	14%

Πηγή: επεξεργασία πρωτογενών στοιχείων της ΕΕΔ

Η αύξηση της μέσης ηλικίας των νεοεισερχόμενων οφείλεται στη σημαντική αύξηση των ατόμων που εισέρχονται στον δημόσιο τομέα και είναι ηλικίας άνω των 40 ετών. Αυτό το φαινόμενο έχει δύο βασικές αιτίες, εκ των οποίων η μία αφορά την προσφορά εργασίας προς τον δημόσιο τομέα και η δεύτερη αφορά τη ζήτηση εργασίας του δημόσιου τομέα. Στο επόμενο κεφάλαιο εξετάζουμε αναλυτικά τα χαρακτηριστικά της προσφοράς και της ζήτησης εργασίας οπότε εδώ θα περιοριστούμε στο να αναφερθούμε σε ορισμένες γενικές διαπιστώσεις.

Σε ό,τι αφορά την προσφορά εργασίας, δηλαδή τον αριθμό των ατόμων που επιθυμούν να εργαστούν στο δημόσιο, είναι σαφές πως η εκθετική αύξηση του ποσοστού ανεργίας κατά την περίοδο 2009-2015 οδήγησε σε αντίστοιχη αύξηση του αριθμού των ατόμων που συμμετέχουν σε διαδικασίες επιλογής για το δημόσιο. Ενδεικτικά, η μέση αναλογία υποψηφίων ανά θέση εργασίας που προκηρύχθηκε κατά την περίοδο 2009-2019 ήταν 30,6 αιτήσεις για κάθε θέση. Στο μέτρο που στοιχείο μοριοδότησης είναι και τα χρόνια προϋπηρεσίας, είναι αναμενόμενο να αυξηθεί και ο μέσος όρος των ετών προϋπηρεσίας των επιλεχθέντων, κατά συνέπεια και η μέση ηλικία τους.

Σχετικά με τη ζήτηση εργασίας, δηλαδή τον αριθμό και το είδος των θέσεων εργασίας που το δημόσιο επιθυμεί να καλύψει, από την ανάλυση του επόμενου κεφαλαίου αναδεικνύεται μια πολιτική προσλήψεων τα βασικά χαρακτηριστικά της οποίας δεν καθορίζονται από την εκτίμηση των μελλοντικών αναγκών του δημοσίου αλλά από την προσπάθεια τακτοποίησης «εκκρεμοτήτων» ή υποχρεώσεων που δημιουργήθηκαν κατά το παρελθόν. Η εκτεταμένη χρήση συμβασιούχων δημιουργεί δικαιολογημένες πολιτικές πιέσεις για μονιμοποίηση ενός προσωπικού το οποίο προσλήφθηκε και διατηρήθηκε επί σειρά ετών με ανανεούμενες συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου. Σε αυτό το πλαίσιο επίσης είναι αναμενόμενο να αυξηθεί η μέση ηλικία των πρωτοεισερχόμενων (με σχέση αορίστου χρόνου) στο δημόσιο.

2.7 Προκαταρκτικά συμπεράσματα

ΤΟ ΜΕΓΕΘΟΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ: ΒΑΣΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΚΑΙ ΤΑΣΕΙΣ

Η πρώτη διαπίστωση αναφορικά με το μέγεθος της δημόσιας απασχόλησης στην Ελλάδα έχει να κάνει με ένα φαινόμενο που παρουσιάζει εντυπωσιακή σταθερότητα στον χρόνο. Επί τριάντα τέσσερα συναπτά έτη (1987-2021) οι απασχολούμενοι στο δημόσιο αποτελούν 21% με 22% του συνόλου των απασχολούμενων στην οικονομία. Η δεύτερη διαπίστωση είναι πως η δημόσια απασχόληση στην Ελλάδα δεν είναι ιδιαίτερα υψηλή σε σύγκριση με ό,τι συμβαίνει στην υπόλοιπη Ευρώπη. Για την ακρίβεια, από το 2008 έως και το 2018 (που διαθέτουμε συγκριτικά στοιχεία) ο όγκος της δημόσιας απασχόλησης στην Ελλάδα ταυτίζεται με τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ και υπολείπεται ελάχιστα από τον μέσο όρο της ΕΕ. Η άποψη ότι το ελληνικό δημόσιο είναι «μεγάλο» δεν δικαιολογείται από τα στατιστικά στοιχεία.

Το παραπάνω δεδομένο δεν μπορούσε να αγνοηθεί ούτε κατά την περίοδο δημοσιονομικής προσαρμογής. Έτσι, ο λόγος της «Τρόικας» επικεντρώθηκε όχι στο μέγεθος του δημοσίου αλλά στην ιστορικά παρατηρούμενη ταχύτερη επέκταση της δημόσιας απασχόλησης σε σχέση με τον ιδιωτικό τομέα. Εμβαθύνοντας όμως στην ανάλυση δείξαμε πως αυτή η ταχύτερη μεγέθυνση δεν οφείλεται σε κάποια ιδιαίτερη «εσωτερική» δυναμική της δημόσιας απασχόλησης. Αντιθέτως, οφείλεται στο ότι η ιδιωτική απασχόληση, δηλαδή το μέτρο σύγκρισης, διαμορφώνεται από το αποτέλεσμα δύο ισχυρών πλην όμως αντίρροπων τάσεων, που παρουσιάζουν εξίσου μεγάλη σταθερότητα διαχρονικά: από τη μια πλευρά στην εκθετική αύξηση των μισθωτών, από την άλλη στη συρρίκνωση των πέραν της μισθωτής εργασίας μορφών απασχόλησης. Εν τέλει, η «ταχύτερη επέκταση της δημόσιας απασχόλησης» οφείλεται στο άλλο τμήμα της οικονομίας: στον ιδιωτικό τομέα. Δηλαδή, στο γεγονός ότι ο σταθμισμένος μέσος όρος της μεταβολής της απασχόλησης στον ιδιωτικό τομέα διαμορφώνεται από την αλληλεπίδραση της ενίσχυσης της μισθωτής εργασίας με τη μείωση των άλλων κατηγοριών απασχόλησης (αυτοαπασχολούμενοι και συμβοληθέντα μέλη στην οικογενειακή επιχείρηση). Και τα δύο φαινόμενα συνιστούν όψεις σύγκλισης της δομής της ελληνικής οικονομίας με άλλες οικονομίες αντίστοιχου επιπέδου ανάπτυξης.

Ακολουθώντας, οι απώλειες θέσεων εργασίας στον δημόσιο τομέα ήταν ανάλογες με εκείνες του ιδιωτικού. Αυτό που αλλάζει είναι το μοτίβο της μείωσης. Κατ' αρχάς, η μείωση της απασχόλησης στον δημόσιο τομέα δεν προκλήθηκε από τις απολύσεις προσωπικού αλλά από τη μη αναπλήρωση των κενών που δημιουργούσε η συνταξιοδότηση δημοσίων υπαλλήλων και από τη μη ανανέωση συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου. Δεύτερον, η μείωση της δημόσιας απασχόλησης επιμερίστηκε σε περισσότερα έτη ή εναλλακτικά, η απασχόληση στο δημόσιο μειωνόταν με μικρότερο ρυθμό αλλά για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα. Εν τέλει, οι απώλειες της δημόσιας απασχόλησης ήταν εξίσου σημαντικές με εκείνες του ιδιωτικού τομέα. Σε απόλυτα μεγέθη, οι πολιτικές συρρίκνωσης της δημόσιας απασχόλησης, οδήγησαν στη μείωση του αριθμού των νέων δημοσίων υπαλλήλων (λιγότερο από 5 έτη υπηρεσίας) από 147 χιλιάδες το 2009 σε 57 χιλιάδες το 2016. Στη συνέχεια, ο αριθμός των νεοεισερχόμενων αυξήθηκε φτάνοντας το 2020 τους 84,7 χιλιάδες.

Σε ό,τι αφορά, τις μη τυπικές σχέσεις εργασίας, αυτές δεν είναι ιδιαίτερα διαδεδομένες, όπως άλλωστε συμβαίνει και στις άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Κατά συνέπεια, η πλειονότητα των εργαζόμενων στον δημόσιο τομέα απολαμβάνει σταθερές σχέσεις εργασίας που μεταβάλλονται ελάχιστα ή καθόλου κατά τη διάρκεια του εργασιακού τους βίου. Την ίδια στιγμή όμως, παρατηρείται μια ισχυρή τάση ενίσχυσης των μη τυπικών σχέσεων εργασίας. Η μερική απασχόληση είναι μάλλον περιθωριακή (λιγότερο από το 3% του συνολικού προσωπικού), ενώ κυρίαρχη μη τυπική σχέση εργασίας είναι οι συμβάσεις ορισμένου χρόνου που το 2020 αφορούσαν το 10,6% του συνόλου των απασχολούμενων στον δημόσιο τομέα. Οι συμβάσεις ορισμένου χρόνου παρουσιάζουν υψηλή συγκέντρωση στους κλάδους της εκπαίδευσης, της υγείας, της καθαριότητας και των τεχνών και σχεδόν όλες (94%) απαντούν σε φορείς υποδοχής που εντάσσονται στον «στενό δημόσιο τομέα» (κεντρική δημόσια διοίκηση, ΟΤΑ, Νομικά Πρόσωπα, Δημόσιοι Οργανισμοί). Οι υψηλότερες συγκεντρώσεις συμβασιούχων εμφανίζονται στους ΟΤΑ και στις δημοτικές επιχειρήσεις, όπου περίπου ένας στους πέντε εργαζόμενους απασχολείται με σχέση εργασίας ορισμένου χρόνου. Επίσης, αξίζει να σημειωθεί πως ο αριθμός των συμβασιούχων εμφανίζεται να επηρεάζεται από τον εκλογικό κύκλο (οι μεγαλύτερες θετικές μεταβολές παρατηρούνται κατά τα εκλογικά έτη). Τέλος, από την ανάλυση προέκυψαν ισχυρές ενδείξεις ότι μεγάλο τμήμα των συμβάσεων ορισμένου χρόνου αφορά την κάλυψη πάγιων και διαρκών αναγκών της δημόσιας διοίκησης. Η υψηλή συγκέντρωση συμβασιούχων στους τομείς της εκπαίδευσης, της υγείας, των υπηρεσιών καθαριότητας, και το υψηλό ποσοστό συμβάσεων ορισμένου χρόνου πολύ μεγάλης διάρκειας (άνω των 2 ετών) υπονοούν την ύπαρξη μιας πολιτικής κάλυψης πάγιων αναγκών της δημόσιας διοίκησης μέσω της πρόσληψης συμβασιούχων.

Η μεταβολή της κατανομής της δημόσιας απασχόλησης μεταξύ των φορέων υποδοχής αντικατοπτρίζει την σταδιακή διαφοροποίηση των διαδρομών ένταξης στο δημόσιο ως αποτέλεσμα μιας σειράς πολιτικών επιλογών. Από την ανάλυσή μας αναδείχθηκε μια εμφανής τάση συγκέντρωσης της δημόσιας απασχόλησης στον «στενό δημόσιο τομέα» (93% το 2020 έναντι 70% το 1987) η οποία μάλιστα προϋπάρχει των προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής. Ίσως περισσότερο ενδιαφέρον να παρουσιάζει ο τρόπος με τον οποίο κατανέμεται η δημόσια απασχόληση στο εσωτερικό του στενού δημόσιου τομέα. Για περίπου τρεις δεκαετίες (1987-2014) το 60% της απασχόλησης στον στενό δημόσιο τομέα συγκεντρωνόταν στην κεντρική διοίκηση. Όμως, από το 2015 και μετά (δηλαδή κατά την περίοδο που ακολουθεί την κρίση) η σημασία της κεντρικής διοίκησης υποχώρησε σημαντικά έναντι της ενίσχυσης των Νομικών Προσώπων και των Δημόσιων Οργανισμών. Εν τέλει, το 2020, ο συνολικός αριθμός των απασχολούμενων στην κεντρική διοίκηση παρέμενε κατά 26% μικρότερος σε σχέση με το 2008. Αντιθέτως, στα ΝΠΔΔ, στα ΝΠΙΔ και στους Δημόσιους Οργανισμούς καταγράφονται 28,3% περισσότεροι απασχολούμενοι σε σχέση με το 2008. Οι παραπάνω κινήσεις επιβεβαιώνονται και από την ανάλυση των νεοεισερχόμενων. Καθ' όλη τη δεκαετία του 2000 αλλά και κατά την περίοδο της κρίσης (2009-2016), περίπου το 50% των νεοεισερχόμενων τοποθετήθηκαν σε κάποια δημόσια υπηρεσία, δηλαδή στο κεντρικό κράτος. Από το 2017 και μετά, κύριοι φορείς υποδοχής αναδεικνύονται τα ΝΠΔΔ, τα ΝΠΙΔ και οι Δημόσιοι Οργανισμοί. Εν

συντομία, το ποσοστό των νέων τοποθετήσεων στις δημόσιες υπηρεσίες μειώθηκε από 50% σε 30% ενώ το ποσοστό των νέων τοποθετήσεων σε ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ και Δημόσιους Οργανισμούς αυξήθηκε από 29% σε 49%.

ΟΙ ΑΜΟΙΒΕΣ ΣΤΟΝ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ

Μολονότι, ο περιορισμός της μισθολογικής δαπάνης του δημοσίου αποτέλεσε διαρκή και κύριο στόχο των προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής (η μείωση του συνολικού εισοδήματος των δημοσίων υπαλλήλων διαμορφώθηκε μεσοσταθμικά σε 24%), σύμφωνα με τα στοιχεία της Παγκόσμιας Τράπεζας, οι δαπάνες μισθοδοσίας του ελληνικού δημοσίου κατά τη δεκαετία του 2000 δεν εμφάνισαν σημαντικές αποκλίσεις από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο (11,6% του ΑΕΠ έναντι 10,9%). Από τη συγκριτική ανάλυση Ελλάδας και Ευρωπαϊκής Ένωσης προέκυψε πως από το 2000 έως και σήμερα οι δαπάνες μισθοδοσίας ως ποσοστό των συνολικών δημόσιων δαπανών, κινούνται σταθερά σε επίπεδα χαμηλότερα του μέσου όρου της ΕΕ.

Η εξέλιξη των αμοιβών στο δημόσιο αποτυπώνει με παραστατικό τρόπο τις απώλειες εισοδήματος της περιόδου 2008-2015. Το 2008, το 19,1% των απασχολούμενων (με πλήρη απασχόληση αορίστου χρόνου) στο δημόσιο λάμβανε έως 1.000€/μήνα. Το 2015 το ποσοστό αυξήθηκε σε 48,5%. Η δε αύξηση των μέσων αποδοχών που παρατηρείται μετά το 2015 (1.148€/μήνα το 2020 έναντι 1.084€/μήνα το 2015) οφείλεται αποκλειστικά στις μισθολογικές ωριμάνσεις του γηράσκοντος προσωπικού της δημόσιας διοίκησης. Από την ανάλυση των αμοιβών των νεοεισερχόμενων στο δημόσιο προέκυψε πως οι αρνητικές επιπτώσεις του ενιαίου μισθολογίου ήταν πολλαπλάσιες σε σχέση με τους παλιότερους υπαλλήλους. Το 2020 το 74,7% των νεοεισερχόμενων είχε καθαρές αποδοχές έως 1.000€ (έναντι 47,8% το 2005), η μικρή ανάκαμψη των μισθών μετά το 2015 αφορά σχεδόν αποκλειστικά τους παλαιότερους εργαζόμενους και η διασπορά των αμοιβών στο εσωτερικό των νεοεισερχόμενων είναι μεγαλύτερη από ό,τι στους παλαιότερους εργαζόμενους.

Τέλος, σε ό,τι αφορά το χάσμα αμοιβών, η Ελλάδα εμφανίζει το τέταρτο υψηλότερο χάσμα δημοσίου-ιδιωτικού τομέα, το οποίο διευρύνθηκε κατά την περίοδο 2008-2017 λόγω της εντονότερης υποχώρησης των μισθών στον ιδιωτικό τομέα. Από τη σύγκριση των αποδοχών στον δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα προκύπτει πως το μέσο ύψος των καθαρών αποδοχών ενός μισθωτού στο δημόσιο είναι 17% με 18% υψηλότερο από ό,τι στον ιδιωτικό τομέα. Βέβαια, τμήμα του μισθολογικού χάσματος υπέρ του δημοσίου ερμηνεύεται από τη μεγαλύτερη έκταση της μερικής απασχόλησης στον ιδιωτικό τομέα. Μετά την αφαίρεση των απασχολούμενων μερικής απασχόλησης, ο υπολογισμός του μέσου εισοδήματος στον ιδιωτικό και στον δημόσιο τομέα (για τους μισθωτούς πλήρους απασχόλησης) δίνει θετικές πλην όμως μικρότερες τιμές υπέρ του δημοσίου. Στην Ελλάδα το μισθολογικό premium υπέρ του δημοσίου αφορά κυρίως τα άτομα με χαμηλό εκπαιδευτικό επίπεδο, ενώ εργαζόμενοι με υψηλό εκπαιδευτικό επίπεδο αμείβονται στο δημόσιο χειρότερα από ό,τι στον ιδιωτικό τομέα. Αντίστοιχα, το μισθολογικό premium του δημοσίου είναι σημαντικά υψηλότερο για τις γυναίκες. Τέλος, οι αμοιβές των απασχολούμενων στον δημόσιο τομέα είναι από 6% έως 10% χαμηλότερες από

εκείνων που απασχολούνται σε επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα με περισσότερα από 50 άτομα προσωπικό.

Η ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΤΩΝ ΓΥΝΑΙΚΩΝ

Στην Ελλάδα η γυναικεία απασχόληση ως ποσοστό της συνολικής δημόσιας απασχόλησης είναι από τις χαμηλότερες στην Ευρώπη, αλλά η σημασία της ενισχύεται διαχρονικά. Το 2018, οι γυναίκες αποτελούσαν το 47% του συνόλου των εργαζόμενων στο δημόσιο έναντι 33% το 1987. Η σταδιακή ενίσχυση της γυναικείας απασχόλησης στον δημόσιο τομέα αποτυπώνεται και στην ενίσχυση των γυναικών ως ποσοστό των νεοεισερχόμενων (46% το 2020 έναντι 43% το 2008 και 33% το 1992).

Το χάσμα αμοιβών λόγω φύλου στον δημόσιο τομέα παρουσιάζει σημαντική μείωση κατά την περίοδο 2010-2018 (από 16,4% σε 7,7%) με αποτέλεσμα να κινείται πλέον σε χαμηλότερα επίπεδα από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο. Επίσης, το χάσμα αμοιβών στον δημόσιο τομέα είναι πολύ μικρότερο σε σχέση με τον ιδιωτικό. Από την ανάλυση των νεοεισερχόμενων προέκυψε πως το χάσμα αμοιβών είναι ακόμα μικρότερο και ερμηνεύεται εξ ολοκλήρου από τη διαφορά στον μέσο χρόνο απασχόλησης. Ως εκ τούτου, οι μισθολογικές ανισότητες λόγω φύλου εδράζονται σε δύο βασικά χαρακτηριστικά: Αφενός στη δυσανάλογη επιβάρυνση των γυναικών από τις υποχρεώσεις φροντίδας άλλων μελών του νοικοκυριού, αφετέρου στο γεγονός ότι κατά τη διάρκεια του εργασιακού τους βίου οι πιθανότητες να τοποθετηθούν σε θέση προϊσταμένου είναι σημαντικά μικρότερες σε σχέση με των ανδρών συναδέλφων τους. Επομένως, ο δημόσιος τομέας συνιστά πιο ευνοϊκό πεδίο για την απασχόληση των γυναικών, χωρίς αυτό να σημαίνει έλλειψη ισχυρών έμφυλων διακρίσεων. Οι γυναίκες υπερεκπροσωπούνται στις επισφαλείς θέσεις εργασίας στο δημόσιο και υποεκπροσωπούνται στις θέσεις ευθύνης (προϊστάμενες).

Ο έλεγχος της υπόθεσης περί ύπαρξης «γυναικείων επαγγελματίων» στην περίπτωση της Ελλάδας δεν επιβεβαιώνει την υπόθεση. Κατά συνέπεια, φαίνεται πως η έμφυλη διάσταση των επαγγελματίων είναι σχετικά ασθενής, εύρημα το οποίο είναι σύστοιχο με ανάλογες εκτιμήσεις που έγιναν για τη χώρα μας στο παρελθόν. Αντιθέτως, η ενίσχυση της γυναικείας απασχόλησης στο δημόσιο φαίνεται ότι μπορεί να ερμηνευτεί από δύο άλλα στοιχεία: (α) το γεγονός ότι το μέσο εκπαιδευτικό επίπεδο –βασικό στοιχείο μοριοδότησης– των γυναικών είναι υψηλότερο σε σχέση με τους άνδρες, και (β) το γεγονός ότι οι τυποποιημένες και απρόσωπες διαδικασίες επιλογής προσωπικού στο δημόσιο περιορίζουν τα στοιχεία αρνητικής προκατάληψης και διακρίσεων λόγω φύλου. Κατά το 2020, το 80% των νεοεισερχόμενων γυναικών είχαν πτυχίο πανεπιστημίου (56% για τους άνδρες).

ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ

Το ποσοστό των εργαζόμενων με πτυχίο πανεπιστημίου στον δημόσιο τομέα στην Ελλάδα είναι από τα υψηλότερα στην Ευρώπη και συνεχίζει να εμφανίζει ισχυρές αυξητικές τάσεις. Οι κάτοχοι πτυχίου πανεπιστημίου αυξήθηκαν από το 40% του συνόλου των νεοεισερχόμενων το 1992, σε 64% το 2008 και 69% το 2020. Κατ' αναλογία, μειώθηκε το ποσοστό των απασχολούμενων με απολυτήριο λυκείου. Ειδικότερα, η αύξηση των κα-

τόχων μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών (συμπεριλαμβανομένου και του διδακτορικού) είναι εκθετική ιδίως από το 2015 και μετά. Το 2020 ένας στους τρεις νεοεισερχόμενους με πτυχίο πανεπιστημίου ήταν παράλληλα και κάτοχος μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών. Οι υψηλότερες συγκεντρώσεις πτυχιούχων παρατηρούνται διαχρονικά στις κεντρικές δημόσιες υπηρεσίες και οι χαμηλότερες στους ΟΤΑ. Από την ανάλυση των μεταβολών της δημόσιας απασχόλησης ως προς το εκπαιδευτικό επίπεδο των απασχολούμενων προέκυψε ότι η ενίσχυση της απασχόλησης των πτυχιούχων αποτελεί μια ισχυρή διαχρονική τάση καθώς και ότι η περαιτέρω αύξηση του ποσοστού των πτυχιούχων κατά την περίοδο της κρίσης οφείλεται στην ταχύτερη μείωση της απασχόλησης των άλλων κατηγοριών εκπαίδευσης.

ΗΛΙΑΚΗ ΚΑΤΑΝΟΜΗ

Από την ανάλυση, προέκυψε σημαντική αύξηση τόσο της μέσης όσο και της διάμεσης ηλικίας των απασχολούμενων στον δημόσιο τομέα κατά την περίοδο 2008-2020. Η μέση ηλικία των δημοσίων υπαλλήλων από 43 έτη το 2008 αυξήθηκε στα 47 έτη το 2020. Η αύξηση της μέσης ηλικίας των δημοσίων υπαλλήλων δεν είναι αποτέλεσμα της ενίσχυσης του ποσοστού των πτυχιούχων. Οφείλεται κυρίως στη μη αναπλήρωση των ατόμων που συνταξιοδοτούνται με αποτέλεσμα την επιτάχυνση του φαινομένου γήρανσης της δημόσιας διοίκησης. Επιπρόσθετα, η εκθετική αύξηση του ποσοστού ανεργίας κατά την περίοδο της μακράς ύφεσης (2008-2015) επιτάχυνε περαιτέρω την τάση γήρανσης του δημόσιου τομέα. Η αδυναμία του ιδιωτικού τομέα να απορροφήσει το πλεονάζον εργατικό δυναμικό οδήγησε στην αύξηση της προσφοράς εργασίας στο δημόσιο με αποτέλεσμα την αύξηση και της μέσης ηλικίας των νεοεισερχόμενων δημοσίων υπαλλήλων. Το 2020 μόλις το 22% των νεοεισερχόμενων ήταν ηλικίας έως και 29 ετών (έναντι 50% το 1992). Αντιθέτως, το ποσοστό των μεγαλύτερης ηλικίας πρωτοεισερχόμενων (άνω των 50 ετών) αυξήθηκε από 4% σε 14%.

ΤΡΙΤΗ ΕΝΟΤΗΤΑ

**ΖΗΤΗΣΗ & ΠΡΟΣΦΟΡΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ
(2009-2019): ΠΟΙΟΤΙΚΑ & ΠΟΣΟΤΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ**

3.1 Εισαγωγή

Αντικείμενο αυτής της ενότητας είναι η μελέτη των ποσοτικών και ποιοτικών χαρακτηριστικών της προσφοράς και της ζήτησης εργασίας στο δημόσιο. Το εμπειρικό υλικό της ανάλυσης αντλήθηκε από τις προκηρύξεις πλήρωσης θέσεων του ΑΣΕΠ της περιόδου 2009-2019, από τους πίνακες των αιτούντων και από τους πίνακες των διοριστέων. Από την ανάλυση των παραπάνω στοιχείων μπορούμε να λάβουμε σημαντικές πληροφορίες και για τη ζήτηση εργασίας και για την προσφορά. Οι προκηρύξεις του ΑΣΕΠ (ζήτηση εργασίας) κατανέμουν τις κενές θέσεις εργασίας ανά εκπαιδευτικό επίπεδο, ανά φορέα υποδοχής και ανά επαγγελματικό κλάδο. Επομένως, από την ανάλυση των στοιχείων αυτών μπορούμε να εξάγουμε ορισμένα συμπεράσματα για τις προτεραιότητες βάσει των οποίων στελεχώθηκε το δημόσιο ειδικά σε μια περίοδο σημαντικού περιορισμού των προσλήψεων. Πόσους θέλησε να προσλάβει το δημόσιο, πού, σε ποιες θέσεις και με τι προσόντα;

Απέναντι σε αυτή τη ζήτηση εργασίας, διαμορφώθηκε μια (υπερβάλλουσα) προσφορά. Από την ανάλυση των πινάκων μοριοδότησης (κατάταξης) μπορούμε να συνάγουμε ορισμένα χαρακτηριστικά όσων υπέβαλαν αίτηση. Ειδικότερα, μπορούμε να υπολογίσουμε τον μέσο βαθμό πτυχίου, την κατοχή πρόσθετων τίτλων σπουδών και το μέγεθος της προϋπηρεσίας σε μήνες. Κατ' αναλογία, μπορούμε να διαπιστώσουμε πώς τα παραπάνω χαρακτηριστικά διαφοροποιούνται μεταξύ του συνόλου των αιτούντων και εκείνων που τελικά συμπεριελήφθησαν στους πίνακες διοριστέων. Ποιοι προσλήφθηκαν, που και με τι προσόντα;

ΤΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ ΤΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ

Η βασική κατηγοριοποίηση των προκηρύξεων του ΑΣΕΠ γίνεται βάσει της μεθόδου που υιοθετήθηκε για την κάλυψη των προκηρυγμένων θέσεων. Σύμφωνα με το θεσμικό πλαίσιο που διέπει τη λειτουργία του ΑΣΕΠ, οι προκηρύξεις διακρίνονται σε τρεις μεγάλες κατηγορίες:²⁸¹

281. Νόμος 2190/1994 (ΦΕΚ Α/28/03.03.1994), όπως τροποποιήθηκε και ισχύει. Πέρα των τριών κατηγοριών που αναφέρονται, οι προκηρύξεις για κάλυψη θέσεων, με γραπτό διαγωνισμό, εκπαιδευτικών Πρωτοβάθμιας και Δευ-

- Προκηρύξεις πλήρωσης θέσεων με σειρά προτεραιότητας, οι οποίες χαρακτηρίζονται με το γράμμα «Κ».
- Γραπτοί διαγωνισμοί, που χαρακτηρίζονται με το γράμμα «Γ».
- Προκηρύξεις για την πλήρωση θέσεων Ειδικού Επιστημονικού Προσωπικού ή υπαλλήλων επί θητεία (ΕΕΠ), που χαρακτηρίζονται με το γράμμα «Ε».

Αντίστοιχα, οι προκηρυσσόμενες θέσεις κατατάσσονται, βάσει των ελάχιστων απαιτούμενων εκπαιδευτικών προσόντων, σε πέντε κατηγορίες:

- θέσεις πανεπιστημιακής εκπαίδευσης (ΠΕ), δηλαδή θέσεις για τις οποίες απαιτείται η κατοχή πτυχίου ΑΕΙ.
- θέσεις τεχνολογικής εκπαίδευσης (ΤΕ), δηλαδή θέσεις για τις οποίες απαιτείται η κατοχή πτυχίου ΑΤΕΙ ή αντίστοιχο κατά ειδικότητα πτυχίο ΚΑΤΕΕ.
- θέσεις δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης (ΔΕ), δηλαδή θέσεις για τις οποίες απαιτείται η κατοχή απολυτηρίου Λυκείου.
- θέσεις υποχρεωτικής εκπαίδευσης (ΥΕ), δηλαδή θέσεις για τις οποίες απαιτείται η κατοχή απολυτηρίου Γυμνασίου.
- θέσεις ειδικού επιστημονικού προσωπικού (ΕΕΠ), για τις οποίες απαιτείται η κατοχή αυξημένων τυπικών προσόντων (διδασκαλική διατριβή ή μεταπτυχιακός τίτλος σπουδών σε συνδυασμό με κάποια έτη προϋπηρεσίας). Οι θέσεις ΕΕΠ πληρώνονται με ειδικές διαδικασίες (συνέντευξη).

Στις προκηρύξεις πλήρωσης θέσεων με σειρά προτεραιότητας (μοριοδότηση τυπικών προσόντων/τύπου «Κ») λαμβάνεται πρόσθετη μέριμνα για την εφαρμογή των διατάξεων που αφορούν τις προσλήψεις πληθυσμιακών ομάδων από ειδικές κατηγορίες, όπως τα άτομα με αναπηρία, οι πολύτεκνοι κ.λπ. Ο Πίνακας 8 αποτυπώνει τις συνθετέστερες ποσοτώσεις, σύμφωνα με το ν. 2190/1994, οι οποίες ωστόσο αφορούν τις θέσεις και όχι τα τελικά αποτελέσματα. Δηλαδή, εάν τα μόρια ενός ατόμου με αναπηρία επιτρέπουν την πρόσληψή του σε «γενική θέση», χωρίς τη χρήση της ποσόστωσης, τότε το συγκεκριμένο άτομο θα καταλάβει γενική θέση. Σε αυτή την περίπτωση, ο συνολικός αριθμός ατόμων με αναπηρία που θα προσληφθούν θα υπερβαίνει τις θέσεις που προέβλεπε η προκήρυξη. Αντιθέτως, εάν δεν καλυφθούν οι ειδικές θέσεις που προβλέπονται για άτομα με αναπηρία, οι κενές θέσεις καλύπτονται κατά τη σειρά στον τελικό πίνακα κατάταξης από υποψηφίους που δεν έχουν την ιδιότητα αυτή.

τεροβάθμιας Εκπαίδευσης, εκδίδονται σύμφωνα με τους ν. 2525/1997 και 3848/2010 και χαρακτηρίζονται από το γράμμα «Π». Τέλος, το ΑΣΕΠ εκδίδει ή εγκρίνει προκηρύξεις βάσει ειδικών διατάξεων (λ.χ. άρθρο 18 ν. 4058/2012, άρθρο 8 ν. 4210/2013, άρθρο 51 ν. 4250/2014 και άρθρο 20 ν. 4325/2015, άρθρο 186 ν. 4261/2014 και άρθρο 20 του ν. 4505/2017, άρθρο 23 παρ.7 του ν. 4496/2017, άρθρο 101 του ν. 4497/2017, άρθρο 114 του ν. 4485/2017).

Πίνακας 8: Πρόβλεψη ειδικών κατηγοριών στο πλαίσιο των προκηρύξεων τύπου «Κ» για τις θέσεις ΠΕ, ΤΕ και ΔΕ, ενδεικτικά για το έτος 2017 (σύμφωνα με τις προβλέψεις του ν. 2190/1994)

Πολύτεκνοι ή τέκνα πολύτεκνων	15%
Τρίτεκνοι ή τέκνα τρίτεκνων	10%
Άτομα με αναπηρία με ποσοστό αναπηρίας άνω του 50%	10%
Παλιννοστούντες Πόντιοι ομογενείς, ομογενείς που αποκτούν την ελληνική ιθαγένεια	2%
Έχουν τέκνο, αδελφό ή σύζυγο, καθώς και από τέκνα ατόμων με αναπηρία	5%
Έλληνες υπήκοοι που προέρχονται από τη μουσουλμανική μειονότητα της Θράκης	5%
Εντοπιότητα	Δύνатаи να εφαρμοστεί κριτήριο πρόταξης η ιδιότητα του μόνιμου κατοίκου (εντοπιότητα στις περιπτώσεις λ.χ. θέσεων σε παραμεθόριες περιοχές ή σε δήμους με πληθυσμό κάτω των 10.000 κατοίκων).

Ζήτηση εργασίας

Στο πλαίσιο της παρούσας έρευνας, στο σκέλος της ζήτησης εργασίας μελετήθηκαν 98 προκηρύξεις που αφορούσαν 28.738 θέσεις σε διάφορους φορείς του δημόσιου τομέα της περιόδου 2009-2019. Η κατανομή των 98 προκηρύξεων, ανά τύπο προκήρυξης, είναι η ακόλουθη:

- Εξήντα προκηρύξεις πλήρωσης θέσεων με σειρά προτεραιότητας (μοριοδότηση τυπικών προσόντων).²⁸²
- Τέσσερις γραπτοί διαγωνισμοί δημόσιου και ευρύτερου δημόσιου τομέα.²⁸³
- Είκοσι δύο διαγωνισμοί για την πρόσληψη Ειδικού Επιστημονικού Προσωπικού.²⁸⁴
- Δώδεκα λοιπές προκηρύξεις πλήρωσης θέσεων με σειρά προτεραιότητας οι οποίες αφορούν, κυρίως, προσωπικό που είχε συμπεριληφθεί σε πίνακες διοριστέων αλλά ο διορισμός τους δεν πραγματοποιήθηκε.²⁸⁵ Επί της ουσίας πρόκειται για μια προσπάθεια να αντιμετωπιστούν οι μεταχρονολογημένες επιπτώσεις μη διοριστέων προηγούμενων διαγωνισμών σε φορείς του δημοσίου καθώς και των επιτυχόντων του γραπτού διαγωνισμού ΑΣΕΠ 8/1997, ο οποίος διενεργήθηκε το 1998.

282. Ειδικότερα, μελετήθηκαν οι προκηρύξεις 10Κ/2017, 10Κ/2018, 11Κ/2017, 12Κ/2017, 13Κ/2017, 14Κ/2017, 15Κ/2017, 16Κ/2017, 1Κ/2009, 1Κ/2013, 1Κ/2014, 1Κ/2015, 1Κ/2016, 1Κ/2017, 1Κ/2018, 1Κ/2019, 2Κ/2009, 2Κ/2014, 2Κ/2015, 2Κ/2016, 2Κ/2017, 2Κ/2018, 2Κ/2019, 3Κ/2009, 3Κ/2014, 3Κ/2015, 3Κ/2016, 3Κ/2017, 3Κ/2018, 3Κ/2019, 4Κ/2009, 4Κ/2014, 4Κ/2015, 4Κ/2016, 4Κ/2017, 4Κ/2018, 4Κ/2019, 5Κ/2009, 5Κ/2014, 5Κ/2015, 5Κ/2016, 5Κ/2017, 5Κ/2018, 5Κ/2019, 6Κ/2009, 6Κ/2014, 6Κ/2016, 6Κ/2017, 6Κ/2018, 6Κ/2019, 7Κ/2009, 7Κ/2014, 7Κ/2016, 7Κ/2017, 7Κ/2018, 7Κ/2019, 8Κ/2017, 8Κ/2018, 9Κ/2017, 9Κ/2018.

283. Ειδικότερα, μελετήθηκαν οι προκηρύξεις 1Γ/2010, 1Γ/2015, 1Γ/2017, 1Γ/2019.

284. Ειδικότερα, μελετήθηκαν οι προκηρύξεις 1Ε/2009, 1Ε/2010, 1Ε/2014, 1Ε/2016, 1Ε/2017, 1Ε/2018, 1Ε/2019, 2Ε/2009, 2Ε/2016, 2Ε/2017, 2Ε/2018, 2Ε/2019, 3Ε/2009, 3Ε/2016, 3Ε/2017, 3Ε/2018, 4Ε/2017, 4Ε/2018, 5Ε/2017, 5Ε/2018, 6Ε/2018, 7Ε/2018.

285. Ειδικότερα, μελετήθηκαν οι προκηρύξεις 1Δ/2014, 1Δ/2015, 1ΠΔ/2018, 1Σ/2012, 1Σ/2013, 1Σ/2014, 1Σ/2016, 2Σ/2012, 2Σ/2013, 1ΕΓ/2016, 2ΕΓ/2016, 1ΓΕ/2017.

Οι θέσεις αυτές αναλύθηκαν ανά τύπο προκήρυξης, ανά φορέα υποδοχής, ανά κατηγορία θέσης βάσει του εκπαιδευτικού επιπέδου και ανά τομέα πολιτικής.

Πρέπει, πάντως, να επισημανθεί ότι το ΑΣΕΠ αποτελεί μία –όχι όμως τη μοναδική– «πύλη εισόδου» στην τακτική/μόνιμη απασχόληση στον δημόσιο τομέα. Πέραν των διαγωνισμών του ΑΣΕΠ, υπάρχει πληθώρα άλλων διαδικασιών και καναλιών μέσα από τα οποία μπορεί κανείς να εισέλθει στο δημόσιο. Ενδεικτικά (και όχι εξαντλητικά) μπορούν να αναφερθούν οι απόφοιτοι των παραγωγικών σχολών της δημόσιας διοίκησης (Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, Διπλωματική Ακαδημία, Εθνική Σχολή Δικαστικών Υπαλλήλων), οι στρατιωτικοί και το μη πολιτικό προσωπικό των υπουργείων Προστασίας του Πολίτη και Ναυτιλίας, το προσωπικό της Ειδικής Νομικής Υπηρεσίας και του κλάδου Εμπειρογνομόνων του υπουργείου Εξωτερικών, οι δικηγόροι με έμμισθη εντολή, τα μέλη Διδακτικού Ερευνητικού Προσωπικού σε ΑΕΙ και το ερευνητικό προσωπικό των ερευνητικών ή τεχνολογικών κέντρων, ιδρυμάτων και ινστιτούτων, το ιατρικό προσωπικό των φορέων που απαρτίζουν το Εθνικό Σύστημα Υγείας κ.ά.²⁸⁶ Αν και το προσωπικό αυτό δεν αποτελεί αντικείμενο της παρούσας μελέτης, αξίζει να σημειωθεί ότι λ.χ. οι διορισμοί μέσω της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, αν και χρηματοδοτούνται από συγχρηματοδοτούμενους πόρους, ακολουθούν την τάση του περιορισμού των προσλήψεων – τη διετία 2010-2011 δεν πραγματοποιήθηκαν διαγωνισμοί και την περίοδο 2009-2019 διενεργήθηκαν μόλις 6 διαγωνισμοί με 690 εν δυνάμει εισακτέους.²⁸⁷

Προσφορά εργασίας

Αντίστοιχα, σε ό,τι αφορά το σκέλος της προσφοράς εργασίας, αναλύθηκαν 46 προκηρύξεις της περιόδου 2009-2019,²⁸⁸ που αφορούσαν 7.765 θέσεις εργασίας πανεπιστημιακής ή τεχνολογικής εκπαίδευσης (ΠΕ/ΤΕ) και για τις οποίες υποβλήθηκαν 237.994 μοναδικές αιτήσεις (άτομα). Η εξαίρεση των υπόλοιπων, χαμηλότερων ως προς το εκπαιδευτικό επίπεδο, κατηγοριών (ΔΕ/ΥΕ) επιβλήθηκε από τη σημαντική διαφοροποίηση των κριτηρίων μοριοδότησης που χρησιμοποιούνται και δεν διευκολύνουν την εξαγωγή συνολικών συμπερασμάτων.

Κατά δεύτερο λόγο, από τις προκηρύξεις που σχετίζονται με θέσεις ΠΕ ή ΤΕ, επιλέχθηκε η ανάλυση εκείνων που η πλήρωσή τους έγινε με τη διαδικασία μοριοδότησης (προκηρύξεις Κ). Δηλαδή, αφαιρέθηκαν οι γραπτοί διαγωνισμοί διότι σε αυτούς τα τυπικά προσόντα είτε δεν μοριοδοτούνται είτε μοριοδοτούνται σε συνδυασμό με τα αποτελέσματα της γραπτής εξέτασης.

286. Βλ.: σχετικά άρθ. 2 παρ. 2 ν. 4765/2021 (ΦΕΚ 6/Α/15-1-2021) καθώς και την Ειδική Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη, *Προσλήψεις στο Δημόσιο Τομέα. Οι εκτός ελέγχου του ΑΣΕΠ διαδικασίες*, Αθήνα, 2006.

287. Βλ. σχετικά τις προκηρύξεις του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης υπ' αριθ. 5618-14/4/2009, 1789-17/2/2012, 9010-4/9/2013, 7108-15/10/2015, 5470-26/9/2016, 3110-14/5/2018.

288. Ειδικότερα, μελετήθηκαν οι αιτήσεις και τα αποτελέσματα των κατηγοριών ΠΕ και ΤΕ των ακόλουθων προκηρύξεων (Κ) του ΑΣΕΠ: 2009_3Κ, 2009_6Κ, 2009_7Κ, 2013_3Κ, 2014_1Κ, 2014_2Κ, 2014_3Κ, 2014_4Κ, 2014_5Κ, 2014_6Κ, 2015_1Κ, 2015_4Κ, 2015_5Κ, 2016_2Κ, 2016_3Κ, 2016_4Κ, 2016_5Κ, 2016_7Κ, 2017_10Κ, 2017_11Κ, 2017_12Κ, 2017_13Κ, 2017_14Κ, 2017_15Κ, 2017_16Κ, 2017_1Κ, 2017_2Κ, 2017_3Κ, 2017_5Κ, 2017_6Κ, 2017_7Κ, 2017_8Κ, 2017_9Κ, 2018_10Κ, 2018_1Κ, 2018_2Κ, 2018_3Κ, 2018_6Κ, 2018_7Κ, 2018_9Κ, 2019_1Κ, 2019_2Κ, 2019_3Κ, 2019_5Κ, 2019_6Κ, 2019_7Κ

Στο σύνολο των προκηρύξεων που μελετήσαμε, κάθε υποψήφιος εμφανίζεται μια φορά ανά προκήρυξη (μία αίτηση). Στο πλαίσιο των διαγωνισμών του ΑΣΕΠ συντάσσονται πολλαπλοί πίνακες κατάταξης, οι βασικότεροι εκ των οποίων είναι δύο: ένας που συμπεριλαμβάνει τη μοριοδότηση της εμπειρίας και χρησιμοποιείται για την κάλυψη των Γενικών Θέσεων και ένας που δεν συμπεριλαμβάνει τα μόρια της εμπειρίας και χρησιμοποιείται για την κάλυψη των «θέσεων χωρίς εμπειρία». Αντίστοιχα, παράγονται πίνακες για τις ειδικές ομάδες του πληθυσμού (ανάπηροι, πολύτεκνοι, τρίτεκνοι κ.λπ). Προκειμένου να αποφευχθούν οι διπλοεγγραφές, μεθοδολογικά επιλέχθηκε για κάθε υποψήφιο να λαμβάνεται υπόψη η καταχώρηση με τον μεγαλύτερο αριθμό συνολικών μορίων ανά προκήρυξη.

Επιπρόσθετα, όπου εμφανίζεται το έτος, αυτό αφορά το έτος προκήρυξης του διαγωνισμού. Κατά συνέπεια, το έτος ολοκλήρωσης, πόσο μάλλον ο χρόνος ολοκλήρωσης της διαδικασίας πρόσληψης, –για όσους αποδέχθηκαν την πρόταση– είναι μεταγενέστερος (ενίοτε και χρόνια μετά). Για αυτό τον λόγο, επιλέξαμε η ανάλυση να γίνει σε σχέση με τρεις βασικές χρονικές κατηγορίες: το έτος 2009, το οποίο λειτουργεί ως ένα είδος σημείου αναφοράς, την περίοδο 2010-2019 και το σύνολο της περιόδου, 2009-2019. Σε κάθε περίπτωση, όπου εμφανίζεται η κατά έτος κατανομή, αυτή δεν πρέπει να εκλαμβάνεται ως χρονοσειρά (με την στατιστική έννοια του όρου).

Τέλος, πρέπει να επισημανθεί πως ο όρος «διοριστέος» δεν ταυτίζεται με τον συνολικό αριθμό των ατόμων που διορίστηκαν. Αρκετά άτομα δεν αποδέχονται την πρόταση διορισμού επομένως ο όρος «διοριστέος» αντιστοιχεί στο αποτέλεσμα της αρχικής επιλογής της λίστας των ατόμων που δύνανται να διοριστούν, εάν το επιθυμούν. Ως εκ τούτου, οι διοριστέοι δεν ταυτίζονται με τα άτομα που αποδέχτηκαν τον διορισμό και τελικά διορίστηκαν.

3.2 Η ζήτηση εργασίας στον δημόσιο τομέα (2009-2019)

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Έχει ήδη αναφερθεί πως η ζήτηση εργασίας του δημοσίου καθορίζεται βάσει διαφορετικών προτεραιοτήτων σε σχέση με εκείνες που ισχύουν στον ιδιωτικό τομέα. Η βασική διαφορά έγκειται στο ότι ο προσδιορισμός του όγκου της δημόσιας απασχόλησης δεν προκύπτει από την προσπάθεια μεγιστοποίησης του κέρδους αλλά από τον στόχο διασφάλισης μιας βέλτιστης ποσότητας και ποιότητας των παρεχόμενων από το δημόσιο υπηρεσιών. Η απόφαση αναφορικά με τον όγκο και τα ποιοτικά χαρακτηριστικά της ζήτησης εργασίας του δημοσίου είναι τελικά μια πολιτική απόφαση.²⁸⁹ Συνεπώς, από την ανάλυση των ποσοτικών και των ποιοτικών χαρακτηριστικών της ζήτησης εργασίας μπορεί να ανασυγκροτηθεί εκ των υστέρων η πολιτική λογική αναφορικά με την στελέχωση της δημόσιας διοίκησης. Από την ανάλυση της ζήτησης εργασίας την περίοδο που εξετάζουμε προκύπτουν ορισμένα βασικά συμπεράσματα.

289. Ακριβώς λόγω του πολιτικού χαρακτήρα της διαδικασίας, ο νόμος 2190/1994 που ρυθμίζει τα θέματα προκηρύξεων του ΑΣΕΠ έχει υποστεί συνολικά 156 τροποποιήσεις με τις περισσότερες τροποποιήσεις να αφορούν «απλώς τη διαφορετική μεταχείριση των υποψηφίων ανάλογα με την εκάστοτε διαδικασία πρόσληψης»: Βλ.: ΑΣΕΠ, *Ετήσια Έκθεση 2019*, σ. 124.

Πιο συγκεκριμένα, η πολιτική προσλήψεων επικαθορίστηκε σε μεγάλο βαθμό από παρελθοντικές καταστάσεις και προβλήματα. Με άλλα λόγια, η πολιτική προσλήψεων στο δημόσιο αποτέλεσε μια διαδικασία που «κοιτούσε πίσω όχι μπροστά». Είδαμε ήδη στην προηγούμενη ενότητα πως μολονότι η έκταση των μη τυπικών σχέσεων εργασίας στο δημόσιο είναι σχετικά περιορισμένη, μεγάλο τμήμα των συμβασιούχων καλύπτει πάγιες και διαρκείς ανάγκες. Αυτοί οι άνθρωποι εργάζονται επί σειρά ετών με ανανεούμενες συμβάσεις και, όπως είναι φυσικό, αργά ή γρήγορα διατυπώνουν πολιτικά αιτήματα μο-νιμοποίησης. Όταν δημιουργείται η δυνατότητα πρόσθετων προσλήψεων, η εξυπηρέτη-ση αυτών των αιτημάτων ασκεί μεγάλη πίεση περιορίζοντας τον χώρο για προσλήψεις βάσει μιας εκτίμησης μελλοντικών αναγκών. Αυτή η πρακτική τείνει πλέον να αποκτή-σει διαρθρωτικό χαρακτήρα.

Το κατά πόσο ο αριθμός και το περιεχόμενο των προσλήψεων χαρακτηρίζεται από πο-λιτική ευαισθησία αποτελεί θέμα για το οποίο απαιτείται περισσότερη έρευνα ώστε να εξαχθούν ασφαλή συμπεράσματα. Από τη μία πλευρά, η ανάλυση των στοιχείων επιβε-βαιώνει πως όταν οι διαδικασίες προσλήψεων μπόρεσαν να επανενεργοποιηθούν (δηλα-δή μετά το 2015) η έμφαση δόθηκε στις προσλήψεις στον τομέα της υγείας και των κοι-νωνικών υπηρεσιών (π.χ. προσλήψεις μόνιμου προσωπικού στο πρόγραμμα «Βοήθεια στο Σπίτι»). Υπό αυτή την έννοια, βρίσκουμε ένα ισχυρό πολιτικό αποτύπωμα αναφορικά με τις προσλήψεις που πραγματοποιήθηκαν επί κυβέρνησης ΣΥΡΙΖΑ. Αντίστοιχα, η προ-γραμματική έμφαση της νέας κυβέρνησης (της ΝΔ), που προέκυψε από τις εκλογές του 2019, δόθηκε στην κάλυψη των κενών στις υπηρεσίες ασφαλείας. Ως εκ τούτου, υπάρ-χουν ενδείξεις πως η πολιτική ταυτότητα της κυβέρνησης επηρεάζει τις επιλογές ανα-φορικά με το περιεχόμενο των προσλήψεων.

Από την άλλη πλευρά, κατά τη χρονική περίοδο που εξετάζουμε (2009-2019) σχημα-τίστηκαν εννέα κυβερνήσεις,²⁹⁰ οι οποίες είχαν να αντιμετωπίσουν μια ραγδαία μεταβαλ-λόμενη οικονομική και κοινωνική πραγματικότητα. Όμως, έως και το 2014 οι διαδικασίες προσλήψεων πάγωσαν κατ' επιταγή των προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής. Αντίστοιχα, η κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας που συγκροτήθηκε μετά τις εκλογές του 2019, ήρθε γρήγορα αντιμέτωπη με την κρίση της πανδημίας του COVID-19 που εκ των πραγμάτων άλλαξε την προτεραιοποίηση των προσλήψεων υπέρ του υγειονομικού προσωπικού. Ως εκ τούτου, για τις κυβερνήσεις πριν το 2015 δεν έχουμε ασφαλές δείγ-μα προκειμένου να εξαγάγουμε συμπεράσματα (αφού δεν έγιναν προσλήψεις), ενώ για την περίοδο μετά το 2019 δεν μπορούμε να αγνοήσουμε τις ιδιαίτερες συνθήκες που δημι-ούργησε η πανδημία.

Τέλος, η πολιτική προσλήψεων της περιόδου 2009-2019, επηρεάστηκε σε μεγάλο βαθ-μό από τις υποχρεώσεις της χώρας ως προς τα προγράμματα δημοσιονομικής προσαρ-μογής και ειδικότερα από την επιταγή στελέχωσης των οικονομικών και φορολογικών υπηρεσιών, κυρίως της ΑΑΔΕ.

290. Κυβερνήσεις με τους/τις πρωθυπουργούς: Κωνσταντίνος Καραμανλής (2007-2009), Γεώργιος Παπανδρέ-ου(2009-2011), Λουκάς Παπαδήμος (2011-2012), Παναγιώτης Πικραμμένος (2012-2012) (υπηρεσιακή κυβέρνηση), Αντώνης Σαμαράς (2012-2015), Αλέξης Τσίπρας (2015), Βασιλική Θάνου (2015) (υπηρεσιακή κυβέρνηση), Αλέξης Τσίπρας (2015-2019), Κυριάκος Μητσοτάκης (2019-).

ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΠΡΟΚΗΡΥΞΕΩΝ ΚΑΙ ΘΕΣΕΩΝ ΑΝΑ ΕΙΔΟΣ ΚΑΙ ΑΝΑ ΕΤΟΣ

Στον Πίνακα 9 αποτυπώνεται η κατανομή των προκηρύξεων και των θέσεων ανά τύπο προκήρυξης και ανά έτος. Από τον πίνακα προκύπτει με σαφήνεια ο περιορισμός των προσλήψεων κατά την πρώτη περίοδο της άσκησης περιοριστικών πολιτικών καθώς και η επανενεργοποίηση των διαδικασιών προσλήψεων από το 2014 και μετά. Ενδεικτικά, κατά τη χρονική περίοδο 2009-2013 προκηρύχθηκε μόλις το 16,6% των συνολικών θέ-σεων της περιόδου εκ των οποίων όλες προκηρύχθηκαν το 2009.

Η ετήσια κατανομή προκηρύξεων και θέσεων παρουσιάζει μια οικονομική και πολιτική συσχέτιση. Η τριετία 2010-2013 συνιστά μια περίοδο κυριολεκτικού «παγώματος» των διαδικασιών πρόσληψης στο δημόσιο: προκηρύσσονται μόλις 451 θέσεις εκ των οποίων μόνο οι 186 αφορούν προκηρύξεις τύπου Κ. Από οικονομικής άποψης τα έτη 2010-2013 χαρακτηρίζονται από την εντονότερη δημοσιονομική προσαρμογή (οι δημόσιες δαπάνες μειώθηκαν κατά 8,3%) αλλά και τη μεγαλύτερη μείωση του ΑΕΠ (η σωρευτική απώλεια του ΑΕΠ ήταν 18,2%). Από πολιτικής άποψης, η περίοδος είναι ταραχώδης αφού οι διαδο-χικές κυβερνήσεις που σχηματίζονταν (ΠΑΣΟΚ, ΠΑΣΟΚ-ΝΔ-ΛΑΟΣ, ΝΔ-ΠΑΣΟΚ-ΔΗΜΑΡ, ΝΔ-ΠΑΣΟΚ) είχαν να αντιμετωπίσουν ισχυρές κοινωνικές αντιδράσεις. Το 2014 σημα-τοδοτεί το τέλος της περιόδου «παγώματος» των προσλήψεων, δεδομένου ότι προκη-ρύχθηκαν 2.122 θέσεις σε 10 διαγωνισμούς. Από αυτές τις θέσεις περίπου το 38% αφο-ρούσε θέσεις που απευθύνονταν κυρίως σε μη διοριστέους παλιότερων προκηρύξεων. Έως το 2014 είχε εκδοθεί το 17% των προκηρύξεων.

Πίνακας 9: Μοριοδότηση ειδικών κατηγοριών στο πλαίσιο των προκηρύξεων τύπου Κ για τις θέσεις ΠΕ, ΤΕ και ΔΕ

	Προκηρύξεις Κ		Προκηρύξεις ΕΕΠ		Γραπτοί διαγωνισμοί		Λοιπές προκηρύξεις		ΣΥΝΟΛΟ	
	Προκ/ξεις (Π)	Θέσεις (Θ)	Π	Θ	Π	Θ	Π	Θ	Π	Θ
ΣΥΝΟΛΟ	60	23.129	22	317	4	658	12	4.634	98	28.738
2009	7	4.238	3	17	-	-	-	-	10	4.255
2010	-	-	1	65	1	18	-	-	2	83
2011	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2012	-	-	-	-	-	-	2	143	2	143
2013	1	186	-	-	-	-	2	39	3	225
2014	7	1.308	1	19	-	-	2	795	10	2.122
2015	5	1.941	-	-	1	32	1	121	7	2.094
2016	7	2.020	3	44	-	-	3	2.759	13	4.823
2017	16	2.093	5	44	1	548	1	220	23	2.905
2018	10	9.653	7	115	-	-	1	557	18	10.325
2019	7	1.690	2	13	1	60	-	-	10	1.763

Πηγή: επεξεργασία προκηρύξεων ΑΣΕΠ

Από το 2015 και μετά, αρχίζει να εδραιώνεται μια «κανονικότητα» υπό την έννοια ότι οι θέσεις και οι προκηρύξεις αποκτούν περιοδικότητα. Η βελτίωση των οικονομικών συνθηκών (την περίοδο 2015-2019 το ΑΕΠ αυξήθηκε κατά 3,3%) προφανώς έπαιξε ρόλο, ωστόσο η σημασία της δεν πρέπει να υπερτονιστεί διότι τα περιοριστικά μέτρα και η συρρίκνωση της οικονομίας συνεχίζουν να χαρακτηρίζουν και τα έτη 2015-2017. Υπό αυτή την έννοια η πολιτική παράμετρος είναι σημαντική. Η κυβέρνηση που προέκυψε από τις εκλογές του Σεπτεμβρίου 2015 (ΣΥΡΙΖΑ/ΑΝΕΛ) χρησιμοποίησε τμήμα του πρόσθετου δημοσιονομικού χώρου προκειμένου να ενεργοποιήσει ξανά διαδικασίες ενίσχυσης της δημόσιας απασχόλησης.

Το περιεχόμενο αυτής της επιλογής επικαθορίστηκε σε μεγάλο βαθμό (όχι όμως αποκλειστικά) από δύο κληροδοτημένα προβλήματα του παρελθόντος: τα αποτελέσματα του γραπτού διαγωνισμού του ΑΣΕΠ του 1998 και την επιτακτική ανάγκη στελέχωσης των δήμων της χώρας με τακτικό προσωπικό. Την περίοδο 2017-2019 αυτά τα δύο προβλήματα προκάλεσαν την έκδοση πέντε συνολικά προκηρύξεων²⁹¹ για 11.649 θέσεις, αριθμός που ισούται με το 39% των συνολικών θέσεων της περιόδου 2009-2019 και το 53% των θέσεων της περιόδου 2015-2019. Η μεγαλύτερη από αυτές τις προκηρύξεις ήταν η 3Κ του 2018 που αφορούσε 8.166 θέσεις, κυρίως στις υπηρεσίες καθαριότητας των ΟΤΑ. Η συγκεκριμένη προκήρυξη αντιστοιχεί στο 36% των συνολικών θέσεων που προκηρύχθηκαν την περίοδο 2009-2019 και αποτελεί τη μεγαλύτερη προκήρυξη κάλυψης μόνιμων θέσεων στον δημόσιο τομέα που έχει διενεργηθεί από το ΑΣΕΠ.²⁹² Η συνοπτική έστω ανάλυση του ιστορικού του γραπτού διαγωνισμού 8/1997 και της προκήρυξης 3Κ/2018 έχει την αξία της διότι φωτίζει τους παράγοντες που σε αρκετές περιπτώσεις έχουν επι καθορίσει την πολιτική προσλήψεων στο δημόσιο.

Η προκήρυξη 3Κ/2018

Το πολιτικό πρόβλημα αναφορικά με την απασχόληση των συμβασιούχων στους Δήμους (η πλειονότητα των οποίων απασχολούταν στην καθαριότητα) ξεκίνησε με μια δικαστική απόφαση. Το 2016 και το 2017 δύο αποφάσεις της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου έκριναν πως το σύνολο των υφιστάμενων συμβάσεων στις υπηρεσίες καθαριότητας ήταν άκυρες.²⁹³ Σύμφωνα, με το σκεπτικό του Ελεγκτικού Συνεδρίου,²⁹⁴ οι εν λόγω συμβάσεις καλύπτουν πάγιες και διαρκείς ανάγκες που πρέπει να καλύπτονται από την πρόσληψη προσωπικού είτε τακτικού είτε με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου.²⁹⁵ Μετά τη δημοσιοποίηση των αποφάσεων, η Π.Ο.Ε.-Ο.Τ.Α. αποφάσισε την κλιμάκωση των κινητοποιήσεων της (Ιούνιος 2017) ζητώντας από την κυβέρνηση να μην προχωρήσει σε απολύσεις έκτακτου προσωπικού (συμβασιούχοι) αλλά να

προβεί άμεσα στη μονιμοποίηση των εν λόγω συμβασιούχων.²⁹⁶ Η απεργία της Π.Ο.Ε.-Ο.Τ.Α. κράτησε έντεκα μέρες και πέτυχε την ψήφιση ειδικής νομοθετικής ρύθμισης²⁹⁷ με την οποία αποτυπωνόταν το περίγραμμα ενός ειδικού διαγωνισμού του ΑΣΕΠ για την πρόσληψη μόνιμων υπαλλήλων στους Δήμους. Ο σχετικός διαγωνισμός θα προέβλεπε αυξημένη μοριοδότηση των μέχρι τότε συμβασιούχων πριμοδοτώντας την ειδική εμπειρία που αποκτήθηκε σε συγκεκριμένες θέσεις (ανταποδοτικές υπηρεσίες καθαριότητας Ο.Τ.Α. ή νομικών τους προσώπων), την κατάργηση των ανώτατων ανά ειδικότητα ορίων ηλικίας για διορισμό και τη δυνατότητα των Δήμων να επικαιροποιήσουν τα οργανογράμματά τους έτσι ώστε να αυξηθούν οι οργανικές θέσεις στην καθαριότητα. Η προκήρυξη 3Κ/2018 ήταν το αποτέλεσμα αυτής της διαδικασίας.

Ο γραπτός διαγωνισμός 8/1997

Ο γραπτός διαγωνισμός 8/1997 του ΑΣΕΠ²⁹⁸ διενεργήθηκε το 1998 με στόχο την πλήρωση 2.353 θέσεων σε Δημόσιες Υπηρεσίες και Νομικά Πρόσωπα του ευρύτερου δημόσιου τομέα. Σύμφωνα με την προκήρυξη, οι υποψήφιοι είχαν δικαίωμα να διεκδικήσουν κενές θέσεις σε έως δέκα φορείς σε μια μόνο Νομαρχία. Επιπρόσθετα, το 50% των θέσεων ΔΕ θα καλυπτόταν από απόφοιτους Γενικών Λυκείων και το υπόλοιπο 50% από απόφοιτους Τεχνικών – Επαγγελματικών Λυκείων.²⁹⁹

Ως αποτέλεσμα των παραπάνω περιορισμών και ποσοστώσεων, σε αρκετές περιπτώσεις διορίστηκαν υποψήφιοι με χαμηλότερη βαθμολογία αντί άλλων με υψηλότερη. Οι τελευταίοι προσέφυγαν στη δικαιοσύνη και δικαιώθηκαν το 2004 από το Συμβούλιο της Επικρατείας που έκρινε ως αντισυνταγματικούς τους περιορισμούς και την ποσόστωση, υποστηρίζοντας πως το μόνο κριτήριο κατάταξης έπρεπε να είναι η βαθμολογία στον γραπτό διαγωνισμό.³⁰⁰ Εν τω μεταξύ όμως τα άτομα που είχαν συμπεριληφθεί στους αρχικούς πίνακες διοριστέων είχαν ήδη διοριστεί. Έναν χρόνο μετά την απόφαση του ΣτΕ η κυβέρνηση, με νομοθετική ρύθμιση, κάλεσε το ΑΣΕΠ να προχωρήσει σε ανασυνταγμένους πίνακες διορισμού,³⁰¹ κατόπιν των οποίων πραγματοποιήθηκαν πρόσθετοι διορισμοί. Ωστόσο, στο ενδιάμεσο διάστημα είχε αναπτυχθεί ένα κίνημα διαμαρτυρίας ενοποιητικό στοιχείο του οποίου ήταν η έννοια του «επιτυχόντα», δηλαδή των ατόμων που –ανεξαρτήτως σειράς στην πρώτη ή στη δεύτερη λίστα διοριστέων– είχαν γράψει πάνω από τη βάση. Το αίτημα του κινήματος αυτού ήταν ο διορισμός του συνόλου των επιτυχόντων υποψηφίων. Μολονότι η ένταση της διεκδίκησης μειώθηκε με τα χρόνια, το αίτημα του «κινήματος των επιτυχόντων» επανήλθε με ιδιαίτερη ένταση μετά την εκλογική νίκη

296. βλ. σχετικά Δελτία Τύπου Π.Ο.Ε.-Ο.Τ.Α, Ιούνιος 2017.

297. άρθρο 24, ν. 4479/2017

298. ΦΕΚ 45/ΑΣΕΠ/3.11.1997

299. βλ. σχετική προκήρυξη και την αιτιολογική έκθεση άρθρου 5 ν. 3320/2005

300. υπ' αριθμ. 2396/2004 Απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας

301. Σύμφωνα με το άρθρο 5 του ν. 3320/2005 «οι διατάξεις της παρ. 17 του άρθρου 17 του Ν. 2190/1994, όπως αυτή προστέθηκε με την παρ. 12 του άρθρου 2 του Ν. 2527/1997, εφαρμόζονται για όλους τους υποψηφίους, οι οποίοι στον γραπτό διαγωνισμό του Α.Σ.Ε.Π. έτους 1998 έλαβαν βαθμολογία ίση ή ανώτερη της καθορισμένης βάσης, εφόσον, μετά την υποβολή νέων συμπληρωματικών δηλώσεων προτίμησης, κατατάσσονται βάσει νέου πανελλήνιου πίνακα, σε σειρά διοριστέου, ύστερα από την 2396/2004 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, ανεξάρτητα από το αν έχουν ασκήσει ή όχι αίτηση ακυρώσεως και αν έχουν εκδικασθεί ή όχι οι αιτήσεις ακυρώσεως που ασκήθηκαν».

του ΣΥΡΙΖΑ στις εκλογές του 2015. Η νέα κυβέρνηση, λίγους μήνες μετά την εκλογή της, νομοθέτησε τη δυνατότητα έκδοσης προκηρύξεων του ΑΣΕΠ με στόχο τον διορισμό των εναπομεινάντων επιτυχόντων του γραπτού διαγωνισμού του 1998.³⁰² Σε αυτή τη βάση εκδόθηκαν τρεις προκηρύξεις³⁰³ που απευθύνονταν αποκλειστικά σε υποψηφίους που είχαν λάβει μέρος στον διαγωνισμό 8/1997 και είχαν βαθμολογία ίση ή ανώτερη της καθορισμένης βάσης. Οι συγκεκριμένες προκηρύξεις βρίσκονται εκτός της συνήθους διαδικασίας και σύμφωνα με το άρθρο 38 ν. 4369/2016, υπογράφονται από τον (τότε) αναπληρωτή υπουργό Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης.

Η πρακτική του «Πίνακα Επιλαχόντων»

Η συντριπτική πλειονότητα των θέσεων (80%) που προκηρύχθηκαν μέσω ΑΣΕΠ, την περίοδο 2009-2019, πληρώθηκε με διαδικασίες μοριοδότησης των τυπικών προσόντων (διαγωνισμοί τύπου Κ). Εκείνο όμως που αξίζει να φωτιστεί περαιτέρω αφορά το πολύ υψηλό ποσοστό της κατηγορίας «άλλοι διαγωνισμοί».

Πίνακας 10: Θέσεις ανά κατηγορία προκήρυξης ΑΣΕΠ την περίοδο 2009-2019		
	Αριθμός θέσεων	% επί του συνόλου
Με σειρά προτεραιότητας (μοριοδότηση) (Κ)	23.129	80%
Λοιποί διαγωνισμοί (μη διοριστέοι παλιότερων διαγωνισμών και επιτυχόντες γραπτού διαγωνισμού 8/1997)	4.634	16%
Γραπτός διαγωνισμός (Γ)	658	2%
Ειδικό Επιστημονικό Προσωπικό (ΕΕΠ)	317	1%
ΣΥΝΟΛΟ	28.738	100%

Πηγή: επεξεργασία προκηρύξεων ΑΣΕΠ

Δεν είναι αντικείμενο της μελέτης να αξιολογήσει την απόφαση της κυβέρνησης. Είναι όμως σαφές πως ο κακός χειρισμός του 1997 και η διαρκής μετάθεση του προβλήματος είχε ως αποτέλεσμα να ασκηθεί τεράστια πίεση στην πολιτική προσλήψεων σε μια περίοδο εξαιρετικά περιορισμένων δυνατοτήτων. Επιπρόσθετα, δεν μπορεί να αγνοη-

θεί το γεγονός ότι χιλιάδες άνθρωποι διορίστηκαν βάσει ενός διαγωνισμού που είχε διενεργηθεί δυο δεκαετίες πριν. Για τους συγκεκριμένους ανθρώπους αυτό συνιστά μια ηθική και νομική δικαίωση. Όμως, από την πλευρά της δυνατότητας άσκησης μακροχρόνιας πολιτικής και στρατηγικής στον τομέα της δημόσιας απασχόλησης οι συνέπειες ήταν μάλλον αρνητικές.

Το ζήτημα του γραπτού διαγωνισμού 8/1997 αποτελεί το πιο γνωστό, αλλά όχι το μόνο παράδειγμα ενός προβληματικού σχεδιασμού στην πολιτική προσλήψεων. Από το 2016 έως και το 2019, χρησιμοποιήθηκαν πέντε φορές Πίνακες Επιλαχόντων προκειμένου να καλυφθούν «νέες» ανάγκες.³⁰⁴ Αντίστοιχα, κενό σχεδιασμού αναδεικνύεται και στην ακύρωση του διαγωνισμού 4Κ/2019 που αφορούσε την κάλυψη 62 θέσεων στην Ελληνική Εταιρεία Επενδύσεων και Εξωτερικού Εμπορίου ΑΕ (Enterprise Greece). Η προκήρυξη δημοσιεύτηκε σε ΦΕΚ τον Απρίλιο του 2019³⁰⁵ αλλά τον Δεκέμβριο του ίδιου έτους ο διαγωνισμός ακυρώθηκε με νομοθετική διάταξη³⁰⁶ διότι –σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση– ο νέος νόμος αναφορικά με τη λειτουργία και οργάνωση της Εταιρείας³⁰⁷ είχε δημιουργήσει νέες υπηρεσιακές ανάγκες. Έως σήμερα, δεν έχει υπάρξει νέα προκήρυξη θέσεων στον συγκεκριμένο φορέα.

Επιπτώσεις στη ζήτηση εργασίας

Στην εισαγωγή του παρόντος κεφαλαίου, αναφερθήκαμε στις ποσοστώσεις που δίνουν οι προκηρύξεις Κ σε ειδικές κατηγορίες του πληθυσμού. Ο Πίνακας 11 αποτυπώνει την κατανομή των προκηρυγμένων θέσεων στις 60 υπό εξέταση προκηρύξεις σε γενικές και ειδικές θέσεις, καθώς και σε θέσεις όπου μοριοδοτείται η εμπειρία και άλλες όπου δεν μοριοδοτείται. Όπως βλέπουμε, περίπου το 30% των θέσεων αφορά ειδικές θέσεις και το 30% αφορά θέσεις όπου δεν μοριοδοτείται η εμπειρία. Εντύπωση όμως προκαλεί η εσωτερική κατανομή αυτών των ποσοστών.

Κατ’ αρχάς, οι ειδικές θέσεις για ΥΕ αποτελούν μόλις το 19% του συνόλου των θέσεων ΥΕ. Η ερμηνεία που δόθηκε από υψηλόβαθμα στελέχη του υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης με τα οποία επικοινωνήσαμε είναι πως αυτό οφείλεται στον περιορισμό των θέσεων ΑμεΑ εξαιτίας του γεγονότος ότι στη συντριπτική τους πλειονότητα οι θέσεις ΥΕ αφορούν χειρωνακτικές εργασίες. Για αυτό άλλωστε η ποσότητα των ειδικών κατηγοριών εμφανίζεται σχετικά ενισχυμένη στις θέσεις ΔΕ (34%). Με άλλα λόγια, το υπουργείο Εσωτερικών (ή Διοικητικής Ανασυγκρότησης, αναλόγως της περιόδου) «μετέφερε» θέσεις ΑμεΑ από την κατηγορία ΥΕ στην κατηγορία ΔΕ προ-

304. Σύμφωνα με τον νόμο 2190/1994 (άρθρο 15) επιτρέπεται η κάλυψη θέσεων τακτικού προσωπικού χωρίς νέα προκήρυξη, μετά από σύμφωνη γνώμη του ΑΣΕΠ και του οικείου φορέα, από πίνακα επιλαχόντων προηγούμενου διαγωνισμού. Στη βάση αυτής της διάταξης, (α) το 2016 το υπουργείο οικονομικών και το υπουργείο υγείας αιτήθηκαν πρόσθετες θέσεις (70 και 691 αντίστοιχα) που καλύφθηκαν χωρίς νέο διαγωνισμό από τους επιλαχόντες των προκηρύξεων 4Κ/2015 και 5Κ/2015 αντίστοιχα, (β) το 2018 καλύφθηκαν 47 θέσεις τακτικού προσωπικού του κλάδου Ελεγκτών Εναέριας Κυκλοφορίας της Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας (ΥΠΑ), από πίνακα επιλαχόντων του γραπτού διαγωνισμού 1Γ/2015, (γ) το 2019 η ΑΑΔΕ και ο ΑΔΜΗΕ Α.Ε. κάλυψαν 82 και 37 θέσεις αντίστοιχα από πίνακες επιλαχόντων των προηγούμενων διαγωνισμών 4Κ/2016, 13Κ/2017 και 10Κ/2017.

305. ΦΕΚ9-8/4/2019/ΑΣΕΠ

306. αρ. 21 του ν. 4647/2019 - ΦΕΚ 204/Α/16-12-2019

307. ν. 4635/2019

302. Στον ν. 4325/2015 για τον εκδημοκρατισμό της δημόσιας διοίκησης και την αποκατάσταση των αδικιών περιλαμβάνει το άρθρο 20 (Διορισμός επιτυχόντων ΑΣΕΠ), όπου στην παρ.1 αναφέρει: «οι επιτυχόντες σε διαδικασίες επιλογής τακτικού προσωπικού του Α.Σ.Ε.Π. και των φορέων των οποίων οι πίνακες έχουν ελεγχθεί από το Α.Σ.Ε.Π., οι οποίοι περιλαμβάνονται σε οριστικούς πίνακες διοριστέων που δημοσιεύτηκαν μετά την 1.1.2009, μπορούν να διατεθούν για διορισμό βάσει νέας προκήρυξης πλήρωσης τακτικών θέσεων, η οποία εκδίδεται από το Α.Σ.Ε.Π. αποκλειστικά για αυτούς [...]» και ακολούθως στην παρ.6 αναφέρεται ότι «θέσεις οι οποίες δεν καλύφθηκαν από τους επιτυχόντες της παρ. 1 του άρθρου αυτού, καταλαμβάνονται από επιτυχόντες του διαγωνισμού που προκηρύχθηκε από το ΑΣΕΠ με την υπ’ αριθ. 8/1997 προκήρυξη του (ΦΕΚ 45 της 3.11.1997), με ανάλογη εφαρμογή της διαδικασίας του παρόντος». Η νομοθετική διάταξη που δίνει τελικά τη δυνατότητα έκδοσης συγκεκριμένων προκηρύξεων θέσεων διορισμού στους εναπομείναντες επιτυχόντες του ανωτέρω γραπτού διαγωνισμού του 1998 είναι το άρθρο 38 του ν. 4369/2016, σύμφωνα με το οποίο ορίζεται ότι «[...] κατόπιν προκήρυξης θέσεων του Υπουργού Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, κατατάσσονται με αίτησή τους σε νέο πίνακα διοριστέων που καταρτίζεται από το Α.Σ.Ε.Π. κατά φθίνουσα σειρά βαθμολογίας ανά εκπαιδευτική βαθμίδα».

303. 1ΕΓ/2016, 2ΕΓ/2016 και 1ΓΕ/2017

κειμένου να ανταποκριθεί στα αιτήματα των Δήμων και ταυτόχρονα να διατηρήσει τη γενική ποσόστωση του 30%.

Κατά δεύτερο λόγο, ενδιαφέρον παρουσιάζει η κατανομή των θέσεων μεταξύ των κατηγοριών «με εμπειρία» και «χωρίς εμπειρία». Όπως δείχνει ο Πίνακας 11, η βαρύτητα της κατηγορίας «χωρίς εμπειρία» αυξάνεται όσο μειώνεται το εκπαιδευτικό επίπεδο. Για παράδειγμα, η εμπειρία δεν λήφθηκε υπόψη για την κάλυψη του 44% των θέσεων υποχρεωτικής εκπαίδευσης, αλλά στις θέσεις πανεπιστημιακής εκπαίδευσης η εμπειρία δεν προσμετρήθηκε για μόλις το 23% των θέσεων.³⁰⁸ Γιατί όμως στο 44% του συνόλου των θέσεων ΥΕ η εμπειρία δεν μοριοδοτήθηκε; Θα ανέμενε κανείς πως σε προκηρύξεις όπου οι υποψήφιοι έχουν χαμηλά τυπικά προσόντα η κύρια έμφαση να δίνεται σε κοινωνικά κριτήρια και στην εμπειρία. Ακόμα περισσότερο, η συντριπτική πλειονότητα των προκηρυσσόμενων θέσεων κατηγορίας ΥΕ (5.235 θέσεις) αφορούσε στην προκήρυξη 3Κ/2018 (πρόσληψη τακτικού προσωπικού σε Ο.Τ.Α) απώτερος στόχος της οποίας ήταν η μονιμοποίηση των συμβασιούχων. Άρα γιατί σε αυτή την προκήρυξη οι θέσεις στις οποίες η εμπειρία δεν μοριοδοτήθηκε («χωρίς εμπειρία») ήταν τόσες πολλές;

Πίνακας 11: Κατανομή θέσεων βάσει εμπειρίας στους 60 διαγωνισμούς Κ (μοριοδότηση) της περιόδου 2009=2019									
	Γενικές θέσεις			Ειδικές θέσεις			ΣΥΝΟΛΟ ΘΕΣΕΩΝ		
	ΜΕ ΕΜΠΕΙΡΙΑ	ΧΩΡΙΣ ΕΜΠΕΙΡΙΑ	ΣΥΝΟΛΟ	ΜΕ ΕΜΠΕΙΡΙΑ	ΧΩΡΙΣ ΕΜΠΕΙΡΙΑ	ΣΥΝΟΛΟ	ΜΕ ΕΜΠΕΙΡΙΑ	ΧΩΡΙΣ ΕΜΠΕΙΡΙΑ	ΣΥΝΟΛΟ
ΠΕ	77%	23%	70%	76%	24%	30%	77%	23%	100%
	2.166	645	2.811	892	287	1.179	3.058	932	3.990
ΤΕ	74%	26%	75%	70%	30%	25%	73%	27%	100%
	2.193	772	2.965	706	299	1.005	2.899	1.071	3.970
ΔΕ	70%	30%	66%	73%	27%	34%	71%	29%	100%
	4.183	1.761	5.944	2.188	829	3.017	6.371	2.590	8.961
ΥΕ	55%	45%	81%	60%	40%	19%	56%	44%	100%
	2.792	2.261	5.054	693	462	1.155	3.485	2.723	6.208
ΣΥΝΟΛΟ	68%	32%	73%	70%	30%	27%	68%	32%	100%
	11.334	5.439	16.773	4.479	1.877	6.356	15.813	7.316	23.129

Πηγή: επεξεργασία στοιχείων προκηρύξεων «Κ» ΑΣΕΠ περιόδου 2009-2019

Από την ανάλυση της σχετικής προκήρυξης προκύπτει πως πραγματοποιήθηκε μια τεχνική διεύρυνση των «χωρίς εμπειρία» θέσεων προκειμένου να διασφαλιστεί η πρόσληψη των προηγούμενων συμβασιούχων.³⁰⁹ Για αυτό, οι σχετικές προκηρύξεις χαρακτηρίζο-

308. Το συγκριτικά μικρότερο ειδικό βάρος της κατηγορίας «χωρίς εμπειρία» στους ΠΕ έχει ως άμεση συνέπεια την περαιτέρω αύξηση της μέσης ηλικίας των νεοεισερχόμενων στον δημόσιο τομέα. Η μέση ηλικία των κατόχων πτυχίου ΑΕΙ είναι εκ των πραγμάτων μεγαλύτερη λόγω της διάρκειας των σπουδών.

309. Το ίδιο ισχύει και για τις προκηρύξεις 2Κ/2019 (πρόσληψη τακτικού προσωπικού σε φορείς του υπουργείου υγείας και ιδίως σε νοσοκομεία) και 7Κ/2019 (πρόσληψη τακτικού προσωπικού σε φορείς κοινωνικής πρόνοιας

νται από μια σειρά «καινοτομιών»: είναι οι μόνες στις οποίες εμφανίζεται μια ειδική κατηγορία εμπειρίας, η «ειδική εμπειρία». Η διαφορά της ειδικής από τη μη ειδική εμπειρία αφορά τον αριθμό των μορίων που αντιστοιχούν ανά μήνα εμπειρίας (ειδικότερα λάμβανε 17 μόρια η ειδική εμπειρία και 7 μόρια η γενική εμπειρία). Επιπρόσθετα, τα μόρια της ειδικής εμπειρίας συνυπολογίζονται για την τελική κατάταξη των υποψηφίων στις θέσεις όπου η εμπειρία δεν μοριοδοτείται (θέσεις «χωρίς εμπειρία»). Έτσι, υποψήφιοι με «ειδική εμπειρία» αποκτούσαν προβάδισμα έναντι των υπόλοιπων υποψηφίων. Με άλλα λόγια, το υψηλό ποσοστό των θέσεων «χωρίς εμπειρία» είναι ένα τέχνασμα προκριμένου να διασφαλιστεί πως οι θέσεις αυτές θα καλυφθούν αποκλειστικά από άτομα με «ειδική εμπειρία» (συμβασιούχους). Αξίζει να σημειωθεί πως η παραπάνω πρακτική προκάλεσε ισχυρές αντιδράσεις στο ΑΣΕΠ το οποίο, κατά παρέκκλιση της πάγιας τακτικής του σε ήπιες διατυπώσεις, δημοσιοποίησε τη διαφωνία του. Η απόφαση της ολομέλειας του ΑΣΕΠ να τροποποιηθεί η προκήρυξη 3Κ/2018 προς την κατεύθυνση της προσμέτρησης της ειδικής εμπειρίας και στον πίνακα των υποψηφίων χωρίς εμπειρία πάρθηκε με οριστική πλειοψηφία.³¹⁰

ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΘΕΣΕΩΝ ΑΝΑ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ ΚΑΙ ΕΙΔΙΚΟΤΗΤΕΣ

Στον Πίνακα 12 αποτυπώνεται η κατανομή ανά εκπαιδευτικό επίπεδο των προκηρυσσόμενων θέσεων της περιόδου 2009-2019. Δεδομένων των εκτεταμένων αναφορών (των «μνημονίων» αλλά και των κειμένων στρατηγικής του υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης) στην ανάγκη ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης μέσω της αναβάθμισης και του επιπέδου των στελεχών, θα ανέμενε κανείς να δοθεί έμφαση στην πρόσληψη προσωπικού με υψηλότερα εκπαιδευτικά προσόντα. Ωστόσο, το 60% των θέσεων αφορούσε θέσεις ΔΕ και ΥΕ. Ακόμα και εάν αφαιρεθεί η επίπτωση της προκήρυξης 3Κ/2018, οι θέσεις ΔΕ και ΥΕ συνεχίζουν να αποτελούν περίπου το 45% του συνόλου των θέσεων που προκηρύχθηκαν την περίοδο αναφοράς. Τα παραπάνω αποτελούν δείκτη των περιορισμών που προκαλούν στον σχεδιασμό της πολιτικής προσλήψεων τα προβλήματα που κληροδοτήθηκαν από το παρελθόν.

310. βλ. υπ' αρ. 2/2018/6-3-2018 Απόφαση Μείζονος Ολομέλειας ΑΣΕΠ.

Στις ετήσιες εκθέσεις των ετών 2018 και 2019 του ΑΣΕΠ συναντάμε αντίστοιχα εμφατικές διατυπώσεις. Ενδεικτικά, στην έκθεση του 2018 αναφέρεται «...πρόκειται για μια προκήρυξη που ανάλωσε το μέγιστο ποσοστό του έργου του ανθρώπινου δυναμικού του ΑΣΕΠ, κυρίως από το Σεπτέμβριο του 2018 μέχρι και τον Μάιο του 2019. Το ΑΣΕΠ δεν είναι σε θέση να κρίνει εάν το όφελος για τη δημόσια διοίκηση από τη διαδικασία αυτή ήταν ανώτερο από το κόστος που προκλήθηκε για όλες τις άλλες διαδικασίες προσλήψεων οι οποίες καθυστέρησαν για πολλούς μήνες...». Αντίστοιχα, στην έκθεση του 2019 αναφέρεται: «η δημιουργία μεγάλου αριθμού συμβασιούχων δημιουργεί πιέσεις προς την πολιτική ηγεσία για προσλήψεις με εξαιρετικά αυξημένη μοριοδότηση των ήδη υπηρετούντων. Αυτό, πέραν των ανισοτήτων που δημιουργεί αφού αδικούνται άλλοι υποψήφιοι με ανάλογης αξίας εμπειρία σε άλλους φορείς και σε επιχειρήσεις, δημιουργεί τεράστιες καθυστερήσεις στον έλεγχο των φακέλων των υποψηφίων στις προκηρύξεις αυτές και την έκδοση των αποτελεσμάτων» (σ. 125) και «...μέχρι σήμερα, η ειδική μοριοδότηση ποικίλει κατά προκήρυξη... και επιβάλλεται και στον πίνακα Χωρίς Εμπειρία (Χ.Ε.) στερώντας από κάθε ελπίδα στους νεοεισερχόμενους στην αγορά εργασίας» (σ. 126)

Πίνακας 12: Προκηρυγμένες θέσεις ανά κατηγορία εκπαίδευσης στους διαγωνισμούς ΑΣΕΠ την περίοδο 2009-2019		
	Αριθμός θέσεων	% επί του συνόλου
Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης (ΠΕ) & Ειδικό Επιστημονικό Προσωπικό (ΕΕΠ)	6.650	23%
Τεχνολογικής Εκπαίδευσης (ΤΕ)	4.765	17%
Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης (ΔΕ)	10.965	38%
Υποχρεωτικής Εκπαίδευσης (ΥΕ)	6.358	22%
ΣΥΝΟΛΟ	28.738	100%

Πηγή: επεξεργασία προκηρύξεων ΑΣΕΠ

ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΘΕΣΕΩΝ ΑΝΑ ΦΟΡΕΑ ΥΠΟΔΟΧΗΣ ΚΑΙ ΑΝΑ ΤΟΜΕΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Στην προηγούμενη ενότητα, διαπιστώσαμε μια ισχυρή τάση συγκέντρωσης της νέας δημόσιας απασχόλησης στα Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού ή Δημοσίου Δικαίου. Αυτό το «μάκρο» εύρημα επιβεβαιώνεται από την ανάλυση των «μίκρο» στοιχείων που συλλέχθηκαν. Στον Πίνακα 13 αποτυπώνεται η κατανομή των ζητούμενων θέσεων ανά φορέα υποδοχής και ανά τομέα πολιτικής. Όπως φαίνεται, οι περισσότερες από τις νέες θέσεις κάλυψαν ανάγκες στους ΟΤΑ (προκήρυξη 3Κ/2018), στην Υγεία (κυρίως νοσοκομεία τα οποία είναι ΝΠΔΔ) και στις οικονομικές υπηρεσίες του κράτους (κυρίως στην ΑΑΔΕ). Επιπρόσθετα, σημαντικός αριθμός θέσεων διατέθηκε σε Ανώνυμες Εταιρείες εκτός του δημόσιου τομέα, κυρίως στον ΔΕΔΔΗΕ και στη ΔΕΗ, οργανισμοί όμως που συν τω χρόνω ιδιωτικοποιήθηκαν.

Η αποτύπωση της ζήτησης εργασίας βάσει του φορέα υποδοχής δείχνει με παραστατικό τρόπο τις προτεραιότητες της κυβερνητικής πολιτικής, κυρίως σε ό,τι αφορά την πολιτική στήριξης του συστήματος Υγείας, τις «μνημονιακές» υποχρεώσεις σχετικά με την στελέχωση της ΑΑΔΕ, την ίδρυση και λειτουργία νέων Ανεξάρτητων Αρχών αλλά και τα κληρονομημένα προβλήματα αναφορικά με την πρόσληψη/μονιμοποίηση του προσωπικού καθαριότητας των Δήμων. Τέλος, αναφορικά με το είδος θέσης, η συντριπτική πλειονότητα των προκηρυγμένων θέσεων αφορούσε τακτικό προσωπικό (87%), ενώ ακολουθούν με αρκετά μικρότερο ποσοστό οι θέσεις Ιδιωτικού Δικαίου Αορίστου Χρόνου (Ι.Δ.Α.Χ) (12%). Πολύ μικρό ποσοστό των θέσεων (περίπου 1%) αφορούσε λοιπές κατηγορίες, όπως ορισμένου χρόνου, θητεία 3-5 ετών, διετείς συμβάσεις κ.ά. οι περισσότερες εκ των οποίων αφορούν σε πρόσληψη Ειδικού Επιστημονικού Προσωπικού (ΕΕΠ).

Πίνακας 13: Θέσεις ανά τομέα πολιτικής και κατηγορία φορέα υποδοχής		
	ΘΕΣΕΙΣ	%
ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ & ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	9.463	32,9%
ΟΤΑ	8.190	86,5%
ΝΠΙΔ εκτός δημοσίου τομέα	734	7,8%
ΑΕ εντός δημοσίου τομέα	259	2,7%
ΝΠΔΔ εντός δημοσίου τομέα	174	1,8%
Άλλοι φορείς	106	1,1%
ΥΓΕΙΑ	8.728	30,4%
ΝΠΔΔ εντός δημοσίου τομέα	8.702	99,7%
Άλλοι φορείς	26	0,3%
ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΩΝ & ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ	2.407	8,4%
Ανεξάρτητη Αρχή	1.608	66,8%
Υπουργείο, αποκεντρωμένη περιφερειακή υπηρ., αυτοτελής δημόσια υπηρ.	428	17,8%
Τράπεζα της Ελλάδος	225	9,3%
ΑΕ εντός δημοσίου τομέα	62	2,6%
ΝΠΔΔ εντός δημοσίου τομέα	54	2,2%
Άλλοι φορείς	30	1,3%
ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ, ΕΝΕΡΓΕΙΑ & ΜΕΤΑΦΟΡΕΣ	2.143	7,5%
ΑΕ εντός δημοσίου τομέα	1.854	86,5%
Υπουργείο, αποκεντρωμένη περιφερειακή υπηρ., αυτοτελής δημόσια υπηρ.	149	7,0%
Άλλοι φορείς	140	6,5%
ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ & ΑΣΦΑΛΕΙΑ	2.092	7,3%
Δικαστήρια	1.330	63,6%
Υπουργείο, αποκεντρωμένη περιφερειακή υπηρ., αυτοτελής δημόσια υπηρ.	761	36,4%
ΕΡΓΑΣΙΑ, ΠΡΟΝΟΙΑ & ΑΣΦΑΛΙΣΗ	1.693	5,9%
ΝΠΔΔ εντός δημοσίου τομέα	1.022	60,4%
Φορείς Κοινωνικής Ασφάλισης	406	24,0%
Υπουργείο, αποκεντρωμένη περιφερειακή υπηρ., αυτοτελής δημόσια υπηρ.	236	13,9%
ΑΕ εντός δημοσίου τομέα	29	1,7%
ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ	829	2,9%
Υπουργείο, αποκεντρωμένη περιφερειακή υπηρ., αυτοτελής δημόσια υπηρ.	829	100,0%

Πίνακας 13: Θέσεις ανά τομέα πολιτικής και κατηγορία φορέα υποδοχής		
	ΘΕΣΕΙΣ	%
ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ, ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΣ & ΤΟΥΡΙΣΜΟΣ	727	2,5%
Υπουργείο, αποκεντρωμένη περιφερειακή υπηρ., αυτοτελής δημόσια υπηρ.	639	87,9%
ΝΠΔΔ εντός δημοσίου τομέα	88	12,1%
ΠΑΙΔΕΙΑ	458	1,6%
ΝΠΔΔ εντός δημοσίου τομέα	390	85,2%
Υπουργείο, αποκεντρωμένη περιφερειακή υπηρ., αυτοτελής δημόσια υπηρ.	68	14,8%
ΝΑΥΤΙΛΙΑ	97	0,3%
Υπουργείο, αποκεντρωμένη περιφερειακή υπηρ., αυτοτελής δημόσια υπηρ.	82	84,5%
Άλλοι φορείς	15	15,5%
ΑΓΡΟΤΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ & ΤΡΟΦΙΜΑ	67	0,2%
Υπουργείο, αποκεντρωμένη περιφερειακή υπηρ., αυτοτελής δημόσια υπηρ.	64	95,5%
Άλλοι φορείς	3	4,5%
ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ	34	0,1%
ΝΠΔΔ & ΝΠΙΔ	11.209	39%
Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης	8.190	28%
Υπουργεία, Αποκ. Διοικήσεις, Περ. Υπηρεσίες, Αυτοτελείς Δημόσιες Υπηρεσίες	4.638	16%
Ανώνυμες Εταιρείες	2.371	8%
Άλλοι φορείς	1.924	7%
Οργανισμοί Κοινωνικής Ασφάλισης	406	1%
ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ	28.738	

3.3 Η προσφορά εργασίας στον δημόσιο τομέα, 2009-2019

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η προσφορά εργασίας, δηλαδή τα ποσοτικά και τα ποιοτικά χαρακτηριστικά των ατόμων που εκδηλώνουν την επιθυμία να αναλάβουν θέση στη δημόσια διοίκηση, μας δίνει σημαντικές πληροφορίες αναφορικά με την κατάσταση της αγοράς εργασίας, τα χαρακτηριστικά των νέων δημοσίων υπαλλήλων και κυρίως σχετικά με τις μελλοντικές τάσεις της δημόσιας απασχόλησης. Από την ανάλυση του πίνακα των αιτήσεων και του πίνακα των διοριστέων προκύπτουν τρία βασικά συμπεράσματα:

Το πρώτο σχετίζεται με την εκτίναξη της αναλογίας υποψήφιων ανά θέση (από 13,7 το 2009 σε 33,8 την περίοδο 2010-2019). Επισημαίνεται πως οι μέσοι όροι κρύβουν σημαντικές αποκλίσεις αφού σε 22 από τις 45 προκηρύξεις για θέσεις ΠΕ η αναλογία ήταν άνω των 50. Κατά συνέπεια, ο ανταγωνισμός των υποψηφίων στη διεκδίκηση μιας θέσης στο δημόσιο τομέα έφτασε σε πρωτόγνωρα επίπεδα για την ιστορία του θεσμού.

Άμεση συνέπεια της έντασης του ανταγωνισμού μεταξύ των υποψηφίων ήταν η εντυπωσιακή αύξηση των τυπικών προσόντων των διοριστέων. Ενδεικτικά, το 2019 περίπου το ένα στα πέντε άτομα (19,9%) που περιλήφθηκαν σε πίνακες διοριστέων (ανεξαρτήτως θέσης) είναι κάτοχοι μεταπτυχιακού ή διδακτορικού τίτλου. Εναλλακτικά, κατά την περίοδο 2010-2019 το 72% των ατόμων με πτυχίο πανεπιστημίου που εμφανίζεται σε πίνακες διοριστέων είναι κάτοχοι μεταπτυχιακού ή διδακτορικού.

Τέλος, η αύξηση του ανταγωνισμού οδήγησε στη σημαντική αύξηση των μηνών εμπειρίας των διοριστέων. Όπως θα δούμε παρακάτω, η ενίσχυση του ρόλου της εμπειρίας ήταν συνειδητή πολιτική επιλογή. Όμως οι επιπτώσεις ήταν τόσο μεγάλες που δημιουργούνται ερωτήματα αναφορικά με το κατά πόσο ήταν αναμενόμενες ή όχι, δεδομένου ότι οδήγησε στον ουσιαστικό αποκλεισμό των ατόμων με μικρή και μεσαία προϋπηρεσία (1 μήνα έως 5 έτη).

ΑΝΑΛΟΓΙΑ ΑΙΤΗΣΕΩΝ ΑΝΑ ΘΕΣΗ

Η αναλογία αιτήσεων ανά θέση είναι ένας καλός δείκτης για την ένταση της προσφοράς εργασίας (με δεδομένη τη ζήτηση). Είναι αναμενόμενο σε περιόδους έντονης ύφεσης και υψηλής ανεργίας η προσφορά εργασίας στο δημόσιο να αυξάνεται επειδή οι ευκαιρίες απασχόλησης στον ιδιωτικό τομέα περιορίζονται σημαντικά αλλά και επειδή η δημόσια απασχόληση παρέχει υψηλότερο επίπεδο ασφάλειας. Τα εμπειρικά δεδομένα επιβεβαιώνουν την παραπάνω υπόθεση καταγράφοντας σημαντική αύξηση της αναλογίας αιτήσεων ανά θέση (Πίνακας 14). Ενδεικτικά, στις προκηρύξεις του 2009 για κάθε θέση υπήρχαν 13,7 υποψήφιοι. Το 2014 η αναλογία αυξήθηκε σε 33,8 και το 2017 σημειώθηκε ρεκόρ: για κάθε μία από τις 1.464 θέσεις υποβλήθηκαν 54,7 αιτήσεις. Ο μέσος όρος του συνόλου της περιόδου είναι 30,6 αιτήσεις ανά θέση. Κατ' αναλογία, η πιθανότητα πρόσληψης διαμορφώθηκε σε πολύ χαμηλά επίπεδα (από 1,7% έως 6,4%) με τον μέσο όρο να διαμορφώνεται στο 3,3%. Δηλαδή, από τα άτομα που έκαναν αίτηση στο σύνολο των διαγωνισμών που μελετήσαμε μόλις το 3,3% συμπεριλήφθηκε στους οριστικούς πίνακες προσλαμβανομένων.

Πίνακας 14: Ετήσια κατανομή των θέσεων και των αιτήσεων στους διαγωνισμούς «Κ» που αφορούσαν θέσεις ΠΕ & ΤΕ την περίοδο 2009-2019

	2009	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	ΣΥΝΟΛΟ
ΘΕΣΕΙΣ	1.946	186	693	1.073	1.030	1.464	651	722	7.765
ΑΙΤΗΣΕΙΣ	30.525	3.769	23.410	21.699	20.423	83.693	35.611	18.864	237.994
Αιτήσεις ανά θέση	15,7	20,3	33,8	20,2	19,8	57,2	54,7	26,1	30,6
Πιθανότητα διορισμού (διοριστέοι ανά αίτηση)	6,4%	4,9%	3,0%	4,9%	5,0%	1,7%	1,8%	3,8%	3,3%
<i>Αιτήσεις ανά θέση (ΠΕ)</i>	31,9	20,3	38,5	17,5	34,0	56,1	47,4	73,5	40,0
<i>Αιτήσεις ανά θέση (ΤΕ)</i>	10,8	-	25,7	25,1	14,5	61,1	71,3	18,8	21,9

Πηγή: επεξεργασία στοιχείων προκηρύξεων ΑΣΕΠ

Στον Πίνακα 15 αποτυπώνεται η αναλογία αιτήσεων ανά θέση για τις προκηρύξεις που εξετάσαμε ανά κατηγορία εκπαίδευσης. Όπως βλέπουμε, σε πολλές περιπτώσεις η αναλογία αποκλίνει σημαντικά από τον συνολικό μέσο όρο. Ενώ μεσοσταθμικά για κάθε θέση ΠΕ υποβλήθηκαν 40 αιτήσεις, δεν είναι λίγες οι περιπτώσεις που η αναλογία σκαρφαλώνει στις 290,4 ή 138,4 αιτήσεις ανά θέση.³¹¹ Συνολικά, υπάρχουν 20 προκηρύξεις όπου η αναλογία αιτήσεων ανά θέση υπερβαίνει τις 50. Το ίδιο ισχύει και για τις θέσεις τεχνικής εκπαίδευσης. Ενώ ο μέσος όρος της περιόδου είναι 21,9 αιτήσεις ανά θέση υπάρχουν προκηρύξεις όπου για κάθε θέση υποβλήθηκαν 170,1 ή 134,3 ή 133,1 αιτήσεις.³¹² Το στοιχείο που αξίζει να σημειωθεί είναι πως η αναλογία αιτήσεων ανά θέση για τις θέσεις πανεπιστημιακής εκπαίδευσης είναι σχεδόν διπλάσια από την αντίστοιχη για τις θέσεις τεχνολογικής εκπαίδευσης. Δηλαδή, οι πτυχιούχοι πανεπιστημίου εμφανίζουν πολύ υψηλότερη προτίμηση απασχόλησης στο δημόσιο σε σχέση με τους αποφοίτους ΑΤΕΙ. Εάν κάνουμε την εύλογη υπόθεση πως η προτίμηση απασχόλησης στο δημόσιο σχετίζεται με τις αρνητικές προοπτικές απασχόλησης στον ιδιωτικό τομέα, το συγκεκριμένο εύρημα υποδηλώνει πως οι απόφοιτοι τεχνολογικών ιδρυμάτων αντιμετωπίζουν μικρότερες δυσκολίες εύρεσης εργασίας σε σχέση με τους αποφοίτους πανεπιστημίων. Τα στοιχεία δεν επιτρέπουν τον έλεγχο της υπόθεσης, για τον οποίο απαιτείται ειδική μελέτη.

Πίνακας 15: Αναλογία αιτήσεων ανά θέση για κάθε προκήρυξη και τύπο θέσης (ΠΕ & ΤΕ) σε προκηρύξεις τύπου «Κ» ΑΣΕΠ της περιόδου 2009-2019

ΠΡΟΚΗΡΥΞΗ	ΣΥΝΟΛΟ	ΠΕ	ΤΕ
2009_3K_	41,1	38,5	47,2
2009_6K_	231,9	290,4	134,3
2009_7K_	6,4	2,3	6,8
2014_1K_	14,4	24,2	8,4
2014_2K_	12,3	10,5	47,7
2014_3K_	36,4	39,9	30,2
2014_4K_	22,9	18,3	37,2
2014_5K_	45,2	30,0	130,4
2014_6K_	28,6	28,6	-
2015_1K_	47,9	46,7	66,6
2015_4K_	21,8	21,8	-
2015_5K_	24,3	-	24,3
2016_2K_	23,6	-	23,6
2016_3K_	33,3	29,7	59,4
2016_4K_	62,8	62,8	-
2016_5K_	32,7	33,4	31,2
2016_7K_	14,8	23,9	13,2
2017_10K_	61,9	71,9	43,0
2017_11K_	30,3	-	30,3
2017_12K_	54,0	54,0	-
2017_13K_	21,1	17,3	80,0
2017_14K_	13,6	8,5	13,8
2017_15K_	31,0	26,6	76,0
2017_16K_	43,6	40,0	59,0
2017_1K_	74,2	74,2	-
2017_2K_	32,5	29,4	35,6
2017_3K_	59,1	71,2	35,0
2017_5K_	74,8	74,5	75,1
2017_6K_	64,7	53,6	170,1
2017_7K_	115,1	128,1	89,0
2017_8K_	102,8	-	102,8
2017_9K_	138,4	138,4	-
2018_10K_	39,1	35,4	47,6
2018_1K_	66,8	55,9	85,6
2018_2K_	119,6	152,7	67,2
2018_3K_	50,2	37,4	70,4
2018_6K_	63,5	64,3	61,9
2018_7K_	20,2	19,4	29,1
2018_9K_	133,2	133,3	133,1
2019_1K_	67,1	62,3	86,5
2019_2K_	5,6	-	5,6
2019_3K_	61,4	62,8	50,1
2019_5K_	77,7	35,6	98,8
2019_6K_	77,0	-	77,0
2019_7K_	99,9	103,5	97,1

311. Προκηρύξεις 6K/2009 και 2K/2018 αντίστοιχα.

312. Προκηρύξεις 6K/2017, 6K/2009 και 9K/2018 αντίστοιχα.

ΕΠΙΠΕΔΟ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ

Ένα από τα πιο εντυπωσιακά ευρήματα της μελέτης αφορά την κατανομή των ατόμων ανά επίπεδο εκπαίδευσης. Για τις ανάγκες της παρουσίασης επιλέξαμε να οργανώσουμε τα στοιχεία σε έναν πίνακα με τρεις στήλες (Πίνακας 16). Η πρώτη, αφορά το έτος 2009 και λειτουργεί εν είδει σημείου αναφοράς. Η δεύτερη, αφορά την περίοδο 2010-2019.³¹³ Η τρίτη στήλη αφορά το σύνολο της περιόδου αναφοράς (2009-2019). Όπως βλέπουμε, η μαζικοποίηση της συμμετοχής των αποφοίτων ΑΕΙ και ΤΕΙ στις διαδικασίες του ΑΣΕΠ συνδυάστηκε με τη σημαντική αύξηση του εκπαιδευτικού επιπέδου των διοριστέων.

Πίνακας 16: Ανώτατο ολοκληρωμένο εκπαιδευτικό επίπεδο σε προκηρύξεις «Κ» ΑΣΕΠ της περιόδου 2009-2019				
		2009	2010-2019	ΣΥΝΟΛΟ
ΣΥΝΟΛΟ				
ΑΙΤΗΣΕΙΣ	Πτυχίο	80,4%	59,8%	62,4%
	Μεταπτυχιακό	17,9%	37,2%	34,8%
	Διδακτορικό	1,7%	3,0%	2,8%
ΔΙΟΡΙΣΤΕΟΙ	Πτυχίο	80,0%	27,9%	41,0%
	Μεταπτυχιακό	14,5%	49,5%	40,8%
	Διδακτορικό	5,4%	22,5%	18,3%
Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης (ΠΕ)				
ΑΙΤΗΣΕΙΣ	Πτυχίο	62,3%	48,1%	49,4%
	Μεταπτυχιακό	34,2%	47,5%	46,2%
	Διδακτορικό	3,5%	4,4%	4,3%
ΔΙΟΡΙΣΤΕΟΙ	Πτυχίο	37,0%	8,5%	11,9%
	Μεταπτυχιακό	41,4%	55,0%	53,4%
	Διδακτορικό	21,6%	36,5%	34,7%
Τεχνολογικής Εκπαίδευσης (ΤΕ)				
ΑΙΤΗΣΕΙΣ	Πτυχίο	96,3%	81,8%	84,5%
	Μεταπτυχιακό	3,6%	17,9%	15,2%
	Διδακτορικό	0,1%	0,3%	0,2%
ΔΙΟΡΙΣΤΕΟΙ	Πτυχίο	92,9%	53,3%	68,1%
	Μεταπτυχιακό	6,5%	42,4%	29,0%
	Διδακτορικό	0,6%	4,3%	2,9%

Πηγή: επεξεργασία από τους συντάκτες πρωτογενών στοιχείων ΑΣΕΠ

Όπως βλέπουμε, το 2009 από το σύνολο των ατόμων που υπέβαλαν αίτηση σε διαγωνισμούς τύπου Κ «μόλις» το 20% είχε τίτλο μεταπτυχιακών σπουδών και άνω. Αντίστοιχα,

313. Βέβαια, κατά τη διετία 2010-2012 δεν είχαμε καμία προκήρυξη οπότε στην πραγματικότητα η στήλη αποτυπώνει τον μέσο όρο της περιόδου 2013-2019. Επιλέξαμε την αποτύπωση 2010-2019 προκειμένου να μην δημιουργηθεί σύγχυση στον αναγνώστη.

το 20% των ατόμων, που συμπεριλήφθηκαν σε πίνακες διοριστέων του 2009, είχε μεταπτυχιακό τίτλο. Αντίθετα, κατά την περίοδο 2010-2019 το ποσοστό των ατόμων με μεταπτυχιακό ή διδακτορικό τίτλο, που συμμετείχαν σε διαγωνισμούς «Κ», αυξήθηκε σε 40%. Η δε αύξηση στους πίνακες διοριστέων ήταν ακόμα μεγαλύτερη. Κατά την περίοδο 2010-2019, το 72% των θέσεων ΠΕ και ΤΕ που προκηρύχθηκαν καλύφθηκαν από κατόχους μεταπτυχιακού (49,5%) ή διδακτορικού (22,5%). Όπως είναι αναμενόμενο, το φαινόμενο εμφανίζεται πιο έντονο εάν εξετάσουμε χωριστά τις θέσεις ΠΕ και ΤΕ. Έτσι, από το σύνολο των πτυχιούχων ΑΕΙ που συμπεριλήφθηκαν σε πίνακες διοριστέων την περίοδο 2009-2019 το 88,1% είχε μεταπτυχιακό ή διδακτορικό. Εναλλακτικά, ένας στους τρεις διοριστέους με πτυχίο πανεπιστημίου είναι ταυτόχρονα και κάτοχος διδακτορικού διπλώματος.

Συνεπώς, η κατοχή μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών αναδείχθηκε σχεδόν σε «προσπαιτούμενο διορισμού». Η πιθανότητα κάποιος πτυχιούχος χωρίς μεταπτυχιακό να διοριστεί περιορίστηκε στο ελάχιστο. Αφορούσε άτομα με πολύ υψηλό βαθμό πτυχίου, θέσεις σε απομακρυσμένες περιοχές ή/και θέσεις για τις οποίες υπήρχε εντοπιότητα. Ενδεικτική είναι η αύξηση του βαθμού πτυχίου των διοριστέων χωρίς μεταπτυχιακό. Το 2009 μόλις το 2,4% των διοριστέων χωρίς μεταπτυχιακό είχε βαθμό πτυχίου άνω του εννέα (9). Κατά την περίοδο 2010-2019 το ποσοστό αυτό αυξήθηκε σε 7,8%. Εν ολίγοις, το τυπικό προφίλ του διοριστέου με πτυχίο πανεπιστημίου είναι κάτοχος μεταπτυχιακού ή/και διδακτορικού με τον μέγιστο μοριοδοτούμενο αριθμό μηνών εμπειρίας (βλ. παρακάτω). Για τους άλλους, η πρόσβαση στο δημόσιο ουσιαστικά έκλεισε. Εν κατακλείδι, αυτή η συγκέντρωση προσωπικού εξαιρετικά υψηλής κατάρτισης/εκπαίδευσης αποτελεί μια από τις σημαντικότερες θετικές παράπλευρες συνέπειες της κρίσης. Το ελληνικό δημόσιο ποτέ στο παρελθόν είχε προσλάβει τόσο υψηλά εκπαιδευμένο προσωπικό. Από την άλλη πλευρά, εάν δεν βρεθούν τρόποι αυτά τα νέα στελέχη να κινητοποιήσουν την ειδημοσύνη τους υπέρ της δημόσιας διοίκησης, είμαστε αντιμέτωποι με μια εξίσου αξιοσημείωτη κατασπατάληση πόρων.

Πίνακας 17: Ποσοστό ατόμων με πρόσθετους εκπαιδευτικούς τίτλους σε προκηρύξεις «Κ» ΑΣΕΠ της περιόδου 2009-2019			
	2009	2010 - 2019	ΣΥΝΟΛΟ
Διοριστέοι με δεύτερο μεταπτυχιακό			
ΠΕ	3,3%	13,0%	11,9%
ΤΕ	0,3%	3,5%	2,3%
Σύνολο	1,0%	8,9%	6,9%
Αιτούντες με δεύτερο συναφές πτυχίο			
ΠΕ	0,9%	3,5%	3,0%
ΤΕ	1,3%	4,0%	3,8%
Σύνολο	1,1%	3,9%	3,5%
Διοριστέοι με δεύτερο συναφές πτυχίο			
ΠΕ	0,7%	5,3%	3,6%
ΤΕ	2,0%	6,9%	6,3%
Σύνολο	1,0%	6,2%	4,9%

ΜΗΝΕΣ ΕΜΠΕΙΡΙΑΣ

Εάν η σημαντική αύξηση του εκπαιδευτικού επιπέδου αποτελεί ένα κύριο χαρακτηριστικό της προσφοράς εργασίας κατά την περίοδο αναφοράς, η εξίσου σημαντική αύξηση των μηνών εμπειρίας αποτελεί το άλλο. Η οικονομική κρίση οδήγησε περισσότερα (και με μεγαλύτερη εμπειρία) άτομα να συμμετάσχουν στους διαγωνισμούς του ΑΣΕΠ. Συνεπώς, ακόμα και εάν δεν άλλαξε ο τρόπος μοριοδότησης, το αποτέλεσμα θα ήταν η αύξηση του μέσου όρου της εμπειρίας των διοριστέων. Όμως, η προτεραιοποίηση ατόμων με μεγαλύτερη εμπειρία αποτέλεσε συνειδητή πολιτική επιλογή. Έως το 2014 κάθε μήνας προϋπηρεσίας λάμβανε 7 μόρια με μέγιστο αριθμό μοριοδοτούμενων μηνών τους 60. Από το 2015 ο μέγιστος αριθμός μοριοδοτούμενων μηνών αυξήθηκε από 60 σε 80. Το αποτέλεσμα αυτής της αλλαγής ήταν τόσο μεγάλο που δεν είναι σαφές εάν το μέγεθος των επιπτώσεων ήταν στις αρχικές προθέσεις των σχεδιαστών πολιτικής.

Όπως βλέπουμε στον σχετικό πίνακα (Πίνακας 18), κατά την περίοδο 2009-2019 η μέση εμπειρία των αιτούντων αλλά και των διοριστέων αυξήθηκε. Ειδικότερα, κατά την περίοδο 2010-2019 η μέση εμπειρία των αιτούντων διαμορφώθηκε σε 3,7 έτη, δηλαδή αυξημένη κατά ένα έτος σε σχέση με το 2009. Εάν επικεντρωθούμε σε όσους περιλήφθηκαν στους πίνακες διοριστέων, η αύξηση της εμπειρίας ήταν ακόμα μεγαλύτερη: 5,4 έτη την περίοδο 2010-2019 έναντι 3,3 ετών το έτος 2009.

Η αύξηση των μηνών εμπειρίας (υποψηφίων και διοριστέων) δεν είχε την ίδια επίπτωση σε όλες της επιμέρους ομάδες. Εκείνοι που συμπίεστηκαν περισσότερο ήταν όσοι διέθεταν μέση εμπειρία (από 1 μήνα έως και 5 έτη). Ενδεικτικά, το 66% των διοριστέων των προκηρύξεων του 2009 είχε εμπειρία από 1 μήνα έως 5 έτη. Αντιθέτως, την περίοδο 2010-2019 η ομάδα αυτή περιορίστηκε σε μόλις 16%. Αντιθέτως, το ποσοστό των ατόμων «χωρίς εμπειρία» παρέμεινε σταθερό λόγω της ειδικής ποσόστωσης που προβλέπουν οι προκηρύξεις. Τέλος, εκτινάχθηκε το ποσοστό των ατόμων με εμπειρία άνω των πέντε ετών: από 25% το 2009 σε 60% την περίοδο 2010-2019. Το τελικό αποτέλεσμα ήταν η σημαντική υποεκπροσώπηση των ατόμων με μέση και μικρή εμπειρία. Σημείο εκκίνησης μιας πολιτικής προσλήψεων είναι η κατ' αρχήν ισότιμη εκπροσώπηση των επιμέρους ομάδων. Η διαφοροποίηση από τον κανόνα είναι συχνή αλλά πρέπει να δικαιολογείται στο πλαίσιο μιας λογικής «θετικών διακρίσεων» οι οποίες συνήθως προκύπτουν για κοινωνικούς λόγους (π.χ. για να ενισχυθούν τα άτομα που αντιμετωπίζουν μεγαλύτερες κοινωνικές δυσκολίες). Παραμένει ασαφές λοιπόν το κριτήριο βάσει του οποίου επιλέχθηκε η τόσο μεγάλη πριμοδότηση των ατόμων με πολύ υψηλή εμπειρία.

Πίνακας 18: Μήνες δηλωμένης εμπειρίας (ανεξαρτήτως μοριοδότησης) στους διαγωνισμούς «Κ» για θέσεις ΠΕ και ΤΕ περιόδου 2009-2019

	2009		2010-2019	
	ΑΙΤΗΣΕΙΣ	ΔΙΟΡΙΣΤΕΟΙ	ΑΙΤΗΣΕΙΣ	ΔΙΟΡΙΣΤΕΟΙ
Τεχνολογικής Εκπαίδευσης (ΤΕ)				
Χωρίς εμπειρία	31%	22%	27%	26%
Έως και 12 μήνες (0,1 έως 1 έτος)	15%	11%	11%	5%
Από 13 έως και 24 μήνες (1,1 έως 2 έτη)	15%	14%	9%	3%
Από 25 έως 60 μήνες (2,1 έως 5 έτη)	26%	33%	20%	9%
Από 61 έως 120 μήνες (5,1 έως 10 έτη)	11%	17%	31%	51%
Άνω των 120 μηνών (άνω των 10 ετών)	2%	3%	2%	6%
Μέσος όρος ετών εμπειρίας (σύνολο)	2,2	3,0	3,3	4,9
Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης (ΠΕ)				
Χωρίς εμπειρία	23%	15%	28%	22%
Έως και 12 μήνες (0,1 έως 1 έτος)	9%	8%	8%	2%
Από 13 έως και 24 μήνες (1,1 έως 2 έτη)	12%	6%	7%	2%
Από 25 έως 60 μήνες (2,1 έως 5 έτη)	33%	31%	19%	12%
Από 61 έως 120 μήνες (5,1 έως 10 έτη)	20%	33%	33%	49%
Άνω των 120 μηνών (άνω των 10 ετών)	4%	6%	5%	13%
Μέσος όρος ετών εμπειρίας (σύνολο)	3,3	4,5	3,9	5,8
ΣΥΝΟΛΟ				
Χωρίς εμπειρία	27%	21%	27%	24%
Έως και 12 μήνες (0,1 έως 1 έτος)	12%	11%	9%	3%
Από 13 έως και 24 μήνες (1,1 έως 2 έτη)	14%	12%	7%	2%
Από 25 έως 60 μήνες (2,1 έως 5 έτη)	29%	33%	19%	11%
Από 61 έως 120 μήνες (5,1 έως 10 έτη)	15%	21%	33%	50%
Άνω των 120 μηνών (άνω των 10 ετών)	3%	4%	4%	10%
Μέσος όρος ετών εμπειρίας (σύνολο)	2,7	3,3	3,7	5,4

ΤΕΤΑΡΤΗ ΕΝΟΤΗΤΑ ΑΝΑΚΕΦΑΛΑΙΩΣΗ ΚΑΙ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

4.1 Συμπεράσματα

Τα προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής συνοδεύτηκαν από ένα διευρυμένο πρόγραμμα διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων μέρος του οποίου αφορούσε τη μεταρρύθμιση του κράτους και τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης. Έχοντας παρουσιάσει και αναλύσει το περιεχόμενο και τα αποτελέσματα αυτών των πολιτικών, μπορούμε να κάνουμε μια συνολική αποτίμηση.

Είναι απολύτως σαφές ότι η μακρά ύφεση και οι συσταλτικές πολιτικές που εφαρμόστηκαν για την αντιμετώπισή της, άφησαν ανεξίτηλα σημάδια στη δομή τόσο της δημόσιας διοίκησης γενικότερα όσο και της δημόσιας απασχόλησης. Οι σωρευτικές απώλειες θέσεων εργασίας προσεγγίζουν το 34%, με άλλα λόγια χάθηκε πάνω από μία στις τρεις θέσεις εργασίας στον δημόσιο τομέα. Ακολουθώντας, η μείωση των αποδοχών των δημοσίων υπαλλήλων ήταν τεράστια προσεγγίζοντας μεσοσταθμικά το 24%. Ενδεικτικά, το ποσοστό των δημοσίων υπαλλήλων (πλήρους απασχόλησης και αορίστου χρόνου), με καθαρά μηνιαία εισοδήματα έως 1.000€, εκτινάχθηκε σε 48,5% το 2015 από 19,1% το 2008. Το 2020 διαμορφώθηκε σε 35,8%, δηλαδή, χαμηλότερα σε σχέση με το 2015 αλλά υψηλότερα σε σχέση με τα προ κρίσης επίπεδα. Η δε αύξηση των μέσων αποδοχών που παρατηρείται μετά το 2015 οφείλεται αποκλειστικά στις μισθολογικές ωριμάνσεις του γηράσκοντος προσωπικού της δημόσιας διοίκησης. Τα παραπάνω όμως είναι ήδη γνωστά. Αντίστοιχα, έχει πλέον αναγνωριστεί από όλους, ακόμα και από το ΔΝΤ, πως η βίαιη δημοσιονομική προσαρμογή ανατροφοδότησε την κρίση και μεγέθυνε τις αρνητικές επιπτώσεις της. Όμως, πόσο αναγκαία ήταν; Ποιες είναι οι συστημικές, διαρθρωτικές επιπτώσεις των «μνημονιακών» πολιτικών στη δομή και τα χαρακτηριστικά της δημόσιας απασχόλησης;

ΤΑ ΟΡΙΑ ΤΗΣ ΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΙΔΗΜΟΣΥΝΗΣ

Ο Νίκος Σουλιώτης εξετάζοντας τη σχέση μεταξύ τεχνοκρατικού λόγου και πολιτικής αναδεικνύει τον σημαντικό ρόλο που επιτελούν οι θεσμοί ως «οργανωσιακό υπόβαθρο της πολιτικής χρήσης της οικονομικής επιστήμης», μολονότι η νομιμοποίηση του επιστημονικού λόγου απαιτεί το να τονίζεται η αυτονομία αυτών των δομών αντί των αμιγώς

πολιτικών θεσμών.³¹⁴ Παράλληλα, ο Σουλιώτης επισημαίνει εύστοχα ότι «οι τεχνοκράτες είναι οι ίδιοι ένας τύπος πολιτικού δρώντος [...] Με την είσοδό τους στην πολιτική διαδικασία, οι τεχνοκράτες κομίζουν την επιστημονική τους γνώση, αλλά ταυτόχρονα συμμετέχουν σε διαπραγματεύσεις, επιδιώκουν την πειθώ και διαχειρίζονται κοινωνικά συμφέροντα, όπως οι υπόλοιποι πολιτικοί».³¹⁵

Η παραπάνω διατύπωση ταιριάζει απόλυτα στα ελληνικά πράγματα και σε ό,τι αφορά την παρέμβαση της «Τρόικας» ή των «Θεσμών», όπως ονομάστηκαν αργότερα στο πολιτικό λανγκάτζ. Η έλευση της «Τρόικας» συνοδεύτηκε από την εισαγωγή ενός δημόσιου λόγου περί της τεχνοκρατικής ειδημοσύνης των εκπροσώπων της, η οποία θα προκαλούσε την εξιλέωση της χώρας από ένα πολιτικό σύστημα που την είχε οδηγήσει «στα βράχια». Οι αποστολές της «Τρόικας» (που επέβαλλαν, παρακολουθούσαν και αξιολογούσαν τα προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής) ονομάστηκαν «τεχνικά κλιμάκια» και τα στελέχη τους αποποιοούνταν μετά βδελυγμίας οποιαδήποτε πολιτική διάσταση της δράσης τους. Οι διεθνικοί δρώντες παρουσίαζαν τις «συστάσεις» τους ως επιστημονικές, αντικειμενικές, σύμφωνες με τις βέλτιστες διεθνείς πρακτικές και ως εκ τούτου πέρα από κάθε αμφισβήτηση. Είδαμε όμως πως αυτή η εικονοποίηση δεν αντιστοιχεί στο πραγματικό περιεχόμενο των συστάσεων αφού αυτές διαμορφώθηκαν σταδιακά, υπό το βάρος προτεραιοτήτων που δεν είχαν σχέση με την αναβάθμιση της δημόσιας διοίκησης και με μικρή έως μηδαμινή αναφορά σε διεθνείς καλές πρακτικές αναφορικά με τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης.

Βάσει των παραπάνω, ένα από τα ευρήματα της παρούσα μελέτης είναι πως, τουλάχιστον σε ό,τι αφορά τις παρεμβάσεις στη δημόσια διοίκηση, έως τα μέσα του δεύτερου «μνημονίου» το πουκάμισο της επιστημονικής ειδημοσύνης των διεθνών θεσμών ήταν αδειανό. Οι παρεμβάσεις της «Τρόικας» δεν προέκυψαν ως αποτελέσματα κάποιου τύπου χαρτογράφησης των αναγκών ή ανάλυσης των ιδιαιτεροτήτων της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, δεν καθοδηγήθηκαν από μια συγκεκριμένη θεωρία αναφορικά με την αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης. Αναζήτησαν στις ήδη γνωστές από την εγχώρια επιστημονική κοινότητα προβληματικές όψεις της δημόσιας διοίκησης τη νομιμοποιητική βάση των παρεμβάσεων τους οι οποίες όμως δεν στόχευαν στην αντιμετώπιση αυτών των δυσλειτουργιών. Κατά το μεγαλύτερο χρονικό διάστημα των «μνημονίων» η «Τρόικα» δεν διέθετε συγκεκριμένη στρατηγική για την ελληνική δημόσια διοίκηση, πόσο μάλλον για την απασχόληση σε αυτή. Αντιθέτως, ο αποκλειστικός στόχος των παρεμβάσεων ήταν η δημοσιονομική εξοικονόμηση. Στο βαθμό που οι μεταρρυθμίσεις λειτουργούσαν ως προπέτασμα καπνού για την προώθηση περικοπών, ο λόγος περί των μεταρρυθμίσεων γρήγορα απονομιμοποιήθηκε συμβάλλοντας στην αδυναμία συγκρότησης ενός δημόσιου πολιτικού διαλόγου στηριγμένου σε επιστημονικά τεκμήρια.

Τα παραδείγματα ανάλογων στρεβλώσεων είναι πολλά αλλά εδώ θα σταθούμε μόνο σε ένα, στις μισθολογικές αποκλίσεις εντός του δημοσίου. Στο πλαίσιο των πρώτων προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής η διαπίστωση τεράστιων μισθολογικών ανισοτήτων μεταξύ δημοσίων υπαλλήλων, με κατά τα άλλα κοινά καθήκοντα, δεν οδήγησε

σε περικοπές μισθών ή προνομίων της όποιας «ελίτ» της δημοσιοϋπαλληλίας, –επιλογή που θα ήταν εξίσου λαθεμένη αλλά τουλάχιστον συνεπής με το αφήγημα που χρησιμοποιήθηκε για τη νομιμοποίηση των παρεμβάσεων. Η περικοπή μισθών και επιδομάτων ήταν οριζόντια, αφήνοντας ανεπηρέαστες τις μισθολογικές ανισότητες. Τελικά, εκείνο που μειώθηκε ήταν το γενικό επίπεδο των μισθών. Το 2020, οι μέσες καθαρές αποδοχές των δημοσίων υπαλλήλων διαμορφώνονται σε 1.148€/μήνα. Οι χαμηλότερες αμοιβές δίνονται στους ΟΤΑ όπου οι μέσες τιμές τους είναι 18% χαμηλότερες σε σχέση με τις Δημόσιες Υπηρεσίες, ενώ οι υψηλότερες αμοιβές παρουσιάζονται στις Κρατικές Τράπεζες και διαμορφώνονται σε επίπεδα 12% υψηλότερα από ό,τι στις Δημόσιες Υπηρεσίες.

ΜΙΑ ΠΡΟΔΙΑΓΡΑΜΜΕΝΗ ΑΠΟΤΥΧΙΑ

Μια μεταρρύθμιση δικαιολογείται ηθικά, πολιτικά και οικονομικά, στο μέτρο που βελτιώνει τη συλλογική ευημερία. Το ελληνικό δημόσιο ακόμη και πριν την κρίση του 2008 και ό,τι επακολούθησε αυτής, αποτελούσε ένα πεδίο στο οποίο απαιτούνταν σειρά μεταρρυθμίσεων. Η βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες, η αντιμετώπιση των κληροδοτημένων προβλημάτων του αποσπασματικού κράτους στους όρους απασχόλησης των στελεχών της δημόσιας διοίκησης, η ανάγκη μέτρησης και βελτίωσης της αποτελεσματικότητας της λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών, ακόμα και η ανάγκη αξιολόγησης των στελεχών της δημόσιας διοίκησης αποτελούν πεδία στα οποία απαιτούνταν (και απαιτούνται) συγκεκριμένες παρεμβάσεις, πολλές εκ των οποίων θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν ως διαρθρωτικές.

Ταυτόχρονα όμως, ο μεταρρυθμιστικός λόγος ως μορφή νομιμοποίησης αλλότριων πολιτικών επιλογών δεν είναι καινοφανής στην ελληνική πολιτική πραγματικότητα. Όπως αναφέρει ο Σωτηρόπουλος, κατά τη δεκαετία του '90 η πρακτική της μεταρρύθμισης συχνά αποτέλεσε όχημα αναπαραγωγής των πελατειακών χαρακτηριστικών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.³¹⁶ Ένα αντίστοιχο φαινόμενο μπορούμε να διαπιστώσουμε και στην περίπτωση των παρεμβάσεων της «Τρόικας» στη δημόσια διοίκηση. Η δέσμη των μεταρρυθμίσεων που εφαρμόστηκαν είχε μια αυτονομημένη και αυτοποιητική λογική, αποσυνδεδεμένη από τις όψεις της δημόσιας διοίκησης που έχρηζαν μετασχηματισμού. Το κρίσιμο στοιχείο στην προκειμένη είναι ότι ένας οργανισμός 850.000 ανθρώπων δεν μπορεί να μεταρρυθμιστεί «με το στανιό». Ο μετασχηματισμός δομών που χαρακτηρίζεται από το βάθος, την ιστορικότητα αλλά και τις αδράνιες του δυτικοευρωπαϊκού νεωτερικού κράτους συνιστά μια πολυεπίπεδη και πολυετή διαδικασία και αναπόφευκτα εμπεριέχει την αλλαγή κουλτούρας, δηλαδή την αλλαγή αντιλήψεων, παγιωμένων μοτίβων συμπεριφοράς και επιτέλεσης κανονιστικά προσδιορισμένων ρόλων. Επομένως, η επιτυχία μιας μεταρρύθμισης κρίνεται από τον βαθμό αποδοχής της στοχοθεσίας της από ένα ευρύ σύνολο πολιτικών και κοινωνικών δρώντων που εμπλέκονται με τον έναν ή τον άλλον τρόπο στη λειτουργία του εν λόγω οργανισμού.

Η απόλυτη κυριαρχία του στόχου των δημοσιονομικών περικοπών υπέσκαψε εξ αρχής την αξιοπιστία της όποιας μεταρρύθμισης επιχειρήθηκε. Η αποτυχία των «μνημονιακών»

314. Σουλιώτης, Οικονομολόγοι τεχνοκράτες..., όπ.π., σ. 233.

315. Στο ίδιο, σ. 232.

316. Σωτηρόπουλος, Η κορυφή του πελατειακού κράτους..., όπ.π.

μεταρρυθμίσεων ήταν προδιαγεγραμμένη από τη στιγμή που αυτές προκαλούσαν άμεση επιδείνωση της θέσης των εργαζομένων στον δημόσιο τομέα. Η κυριαρχία του στόχου της δημοσιονομικής εξοικονόμησης έναντι του στόχου της βελτίωσης της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης απονομιμοποίησε ηθικά τις παρεμβάσεις και κατέληξε στο να διευρύνει περαιτέρω τα προβλήματα. Τα παραδείγματα είναι πολλά, θα εστιάσουμε όμως σε δύο, στο ενιαίο μισθολόγιο και στην αξιολόγηση.

Δεν υπάρχει κάποια δημοκρατική αρχή που να δικαιολογεί την ύπαρξη τεράστιων μισθολογικών ανισοτήτων μεταξύ υπαλλήλων που εργάζονται σε διαφορετικούς φορείς ή υπουργεία αλλά κατά τα άλλα έχουν κοινά χαρακτηριστικά και κοινά καθήκοντα. Αυτός όμως ήταν ο κανόνας που χαρακτήριζε την ελληνική δημόσια διοίκηση. Μια μελέτη του 2011 με θέμα τις μισθολογικές εξελίξεις στο ελληνικό δημόσιο αποτυπώνει με χαρακτηριστικό τρόπο αυτές τις στρεβλώσεις.³¹⁷ Για παράδειγμα, οι μέσες τελικές απολαβές (δηλαδή, ο βασικός μισθός συν τα πάσης φύσης επιδόματα και εισοδηματικές ενισχύσεις) των υπαλλήλων του υπουργείου Οικονομικών κινούνταν 55-64% πάνω από τον μέσο όρο. Αντιθέτως, οι μέσες τελικές απολαβές των υπαλλήλων του υπουργείου Παιδείας κινούνταν 15-19% κάτω από τον μέσο όρο. Επιπρόσθετα, ο βασικός μισθός αποτελούσε μεσοσταθμικά μόλις το 60,17% του τελικού, κάποια από τα επιδόματα δεν εξυπηρετούσαν τον σκοπό τους (π.χ. το κίνητρο απόδοσης που είχε μετατραπεί σε πάγια μηνιαία αμοιβή) ενώ την ίδια στιγμή τα επιδόματα κοινωνικού χαρακτήρα (π.χ. οικογενειακών βαρών) ήταν ιδιαίτερα χαμηλά.³¹⁸ Εν τέλει, η ύπαρξη τεράστιων μισθολογικών διαφορών που δεν οφείλονται στα διαφοροποιημένα καθήκοντα προκαλεί στρεβλώσεις στην κατανομή της δημόσιας απασχόλησης, εμποδίζει την αποτελεσματική διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού και δημιουργεί τη βάση ανάπτυξης ενός δικτύου σχέσεων εξυπηρέτησης και διαμεσολάβησης προσωπικών αιτημάτων. Υπό αυτή την έννοια, το ενιαίο μισθολόγιο αποτελούσε (και συνεχίζει να αποτελεί) αναγκαιότητα στο εσωτερικό της δημόσιας διοίκησης, προϋπόθεση προκειμένου η κινητικότητα να εξυπηρετεί τον στόχο της ορθολογικής χρήσης του προσωπικού αλλά και θεσμική υποχρέωση βάσει της αρχής «ίση αμοιβή για ίση εργασία».

Ωστόσο, ο τρόπος με τον οποίο εφαρμόστηκε το ενιαίο μισθολόγιο δημιούργησε τις προϋποθέσεις ακύρωσης εν τη γενέσει του. Η μεταρρύθμιση –υποτασσόμενη στον στόχο της δημοσιονομικής εξοικονόμησης– προκαλούσε τεράστιες απώλειες εισοδήματος με αποτέλεσμα την υιοθέτηση αντισταθμιστικών παρεμβάσεων που πήραν τη μορφή της «προσωπικής διαφοράς». Όμως, η ίδια η έννοια της προσωπικής διαφοράς ακυρώνει τόσο τον στόχο της σύγκλισης των αμοιβών όσο και την ιδέα του «ενιαίου μισθολογίου». Επιπρόσθετα, η περικοπή των μισθών –όλων– ισχυροποίησε τα αιτήματα εξαιρέσης τμημάτων της δημόσιας διοίκησης από το ενιαίο μισθολόγιο. Το ειδικό μισθολόγιο της ΑΑΔΕ, το ειδικό επιμίσθιο των ειδικών υπηρεσιών ΕΣΠΑ, το ειδικό μισθολόγιο του ΕΦΚΑ, αποτελούν όλα εξαιρέσεις που δεν εδράζονται σε κάποια στρατηγική για τη δημόσια διοίκηση και το προσωπικό της αλλά στην ισορροπία ισχύος στο εσωτερικό της Κυβέρνησης και στην ιδιαίτερη σχέση που διατηρούν με αυτή τμήματα της ελίτ της δημόσιας διοίκησης.

317. ICAP, Hay Group, *Μελέτη για τις μισθολογικές εξελίξεις στο δημόσιο. Προσχέδιο*, Υπουργείο Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Υπουργείο Οικονομικών, Αθήνα 2011.

318. Στο ίδιο, σ. 9-11

Ακολουθώντας, αυτές οι πρακτικές νομιμοποίησαν και πολλαπλασίασαν τα αιτήματα εξαιρέσεων που διατυπώθηκαν από τμήματα της δημόσιας διοίκησης.

Κάτι αντίστοιχο συνέβη με την αξιολόγηση. Η δημόσια διοίκηση έχει τη δημοκρατική υποχρέωση να λογοδοτεί για τη δράση της και η αξιολόγηση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, ανεξάρτητα από τη μορφή και το περιεχόμενό τους, αποτελεί δυνητικά τμήμα αυτής της διαδικασίας. Επιπρόσθετα, η ελληνική δημόσια διοίκηση χαρακτηρίζεται από την απουσία μακροπρόθεσμης στρατηγικής για το ανθρώπινο δυναμικό,³¹⁹ ενώ οι προηγούμενες προσπάθειες αξιολόγησης δεν κατάφεραν να εφαρμοστούν.³²⁰ Σε αυτό το γενικό πλαίσιο μπορούμε να βρούμε έναν ρόλο για την αξιολόγηση των λειτουργιών της δημόσιας διοίκησης και του προσωπικού της. Όμως, το σύνολο της βιβλιογραφίας εξίσου υπογραμμίζει πως η αξιολόγηση προσωπικού προϋποθέτει τον καθορισμό της αποστολής και των στόχων του οργανισμού, την εφαρμογή περιγραμμάτων εργασίας, την αξιολόγηση διαδικασιών και δομών και κυρίως τη διαβούλευση με όλους τους συμμετέχοντες και ειδικότερα με τις συνδικαλιστικές ενώσεις, προκειμένου να ληφθούν υπόψη οι ανησυχίες των εργαζομένων και να οικοδομηθεί συναίνεση ως προς τους βασικούς στόχους της μεταρρύθμισης.³²¹ Αυτά είναι όσα δεν συνέβησαν. Αντιθέτως, η αξιολόγηση που επιχειρήθηκε με τον νόμο 4250/2014 εκλήφθηκε ως μέθοδος για την περαιτέρω συρρίκνωση της διοίκησης μέσω της σταδιακής απομάκρυνσης των δημοσίων υπαλλήλων με τις χαμηλότερες επιδόσεις (ήτοι του 15%), παραβλέποντας το είδος και την ποιότητα των απωλειών.³²² Επομένως, δεν προκαλεί εντύπωση πως σε έρευνα που πραγματοποιήθηκε στους αποφοίτους του ΕΚΔΑ το 92% δήλωσε πως το σύστημα αξιολόγησης του ν. 4250/2014 είχε σχεδιαστεί με πρόθεση να συνδεθεί με διαδικασίες διαθεσιμότητας και το 56% αρνήθηκε να τον εφαρμόσει παραδίδοντας την έκθεση αυτοαξιολόγησης στην οικεία συνδικαλιστική οργάνωση.³²³ Εν τέλει, προκειμένου να αντιμετωπιστεί η άρνηση του προσωπικού και ταυτόχρονα να ικανοποιηθεί το «μνημονιακό προαπαιτούμενο» της αξιολόγησης, η κυβέρνηση προχώρησε στην υιοθέτηση ενός νέου συστήματος αξιολόγησης (ν. 4319/2016) το οποίο, παρά τις βελτιώσεις σε επιμέρους όψεις, αποσύνδεσε τα αποτελέσματα της αξιολόγησης από οποιαδήποτε άλλη διαδικασία σχετική με την πορεία ενός δημοσίου υπαλλήλου. Με άλλα λόγια, τα αποτελέσματα της αξιολόγησης δεν έχουν καμία επίπτωση.

Βάσει των παραπάνω, οι «μνημονιακές» παρεμβάσεις, εκτός του ότι απέτυχαν στους διακηρυγμένους στόχους τους, άφησαν μια αρνητική κληρονομιά. Ενίσχυσαν την επιφυλακτικότητα απέναντι σε θεσμικές αλλαγές που, υπό συνθήκες ευρύτερων συναινέ-

319. Ενδεικτικά βλ.: OECD, *Economic Surveys: Greece*, Παρίσι, 2011. OECD, *Public Governance Reviews. Greece: Review of the Central Administration*, Παρίσι 2012. Θ. Τσέκος, «Ευρωπαϊκοί Ρυθμοί και Ελληνικοί Τρόποι: Η (αβέβαιη) Ελληνική Πορεία προς τον (ασαφή) Ευρωπαϊκό Διοικητικό Χώρο» στο Α. Πασσάς (επιμ.), *Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση. Η Ελληνική Εμπειρία*, Παπαζήσης, Αθήνα 2009. Π. Μαϊστρος, *Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα (1975-2015+)*, Παπαζήσης, Αθήνα 2009.

320. Ε. Δραμαλιώτη & Γ. Μπαλαμπανίδης, «Συστήματα αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων στην Ελλάδα: συγκριτική επισκόπηση, βέλτιστες πρακτικές και προοπτικές», Διοικητικό Επιμελητήριο Ελλάδας, 2015.

321. OECD, *Public Sector Compensation in Times of Austerity*, Παρίσι, 2012.

322. Μ. Ασπρίδης, Ι. Ρωσσίδης & Ε. Φαλαράς, «Κείμενο γνώμης του Διοικητικού Επιμελητηρίου για την αξιολόγηση των δημοσίων & δημοτικών υπαλλήλων», Διοικητικό Επιμελητήριο Ελλάδας, 2014.

323. Σ. Πετσαλάκης, *Το πείραμα της αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων με την εφαρμογή του Ν. 4250/2014. Οι λόγοι της μη εφαρμογής του*, Διπλωματική Εργασία, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, 2015.

σεων, θα μπορούσαν να συμβάλουν στη βελτίωση της ποιότητας των προσφερόμενων υπηρεσιών και στην περαιτέρω προώθηση του δημόσιου διαλόγου για την επιδιωκόμενη κατεύθυνση των αλλαγών στο κράτος. Οι «μνημονιακές» μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση εδραίωσαν τη διάχυτη πεποίθηση περί της ύπαρξης μιας κρυφής ατζέντας σε κάθε εγχείρημα μετασχηματισμού της διοίκησης. Με αυτό τον τρόπο υπονομεύεται και η όποια μεταρρύθμιση επιχειρηθεί στο μέλλον, ακριβώς σε μια περίοδο που υπό το βάρος των τεράστιων τεχνολογικών αλλαγών πολλά από τα εργαλεία δημόσιας πολιτικής και δεκάδες όψεις της παραδοσιακής βεμπεριανής και ιεραρχικής λειτουργίας του ελληνικού δημοσίου καθίστανται όλο και συχνότερα απαρχαιωμένες.

Η «ΑΠΟΠΟΛΙΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ» ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟ ΚΑΤΑΚΕΡΜΑΤΙΣΜΕΝΟ ΚΡΑΤΟΣ

Ο στόχος της «αποπολιτικοποίησης» της δημόσιας διοίκησης, συνιστά ακόμα ένα παράδειγμα μεταρρυθμιστικής πρακτικής που παρήγαγε αποτελέσματα αλλότρια από τον διακηρυγμένο στόχο. Η χρησιμοποίηση του δημοσίου για την εξυπηρέτηση πελατειακών σχέσεων καθώς και η αυξημένη κομματική επιρροή ακόμα και σε καθημερινές λειτουργίες, με άλλα λόγια, η έλλειψη θεσμικού βάθους στην ελληνική δημόσια διοίκηση αποτελεί γνωστό πρόβλημα που έχει επισημανθεί από τους κοινωνικούς επιστήμονες εδώ και πολλές δεκαετίες. Κατά τη «μνημονιακή» περίοδο, αυτά τα προβλήματα νομιμοποίησαν έναν λόγο που εγκαλούσε στην κατεύθυνση της αποπολιτικοποίησης της δημόσιας διοίκησης μέσω της αλλαγής του συστήματος διορισμού των Γενικών Γραμματέων και των προϊσταμένων, μέσω της λειτουργικής και διοικητικής αυτονομίας μιας σειράς κεντρικών λειτουργιών και μέσω της υιοθέτησης μηχανισμών επιλογής προσωπικού που θα ενσωμάτωνε κριτήρια του ιδιωτικού τομέα για την επιλογή της διοικητικής ελίτ φορέων και οργανισμών του δημοσίου. Τα παραδείγματα του ΤΑΙΠΕΔ, του ΕΕΣΥΠ, του ΤΧΣ, της ΑΑΔΕ, του Γραφείου για το Ελληνικό, του Δημοσιονομικού Συμβουλίου, των Ρυθμιστικών Αρχών που δημιουργήθηκαν ή ενισχύθηκαν την περίοδο των προγραμμάτων (όπως η Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων, η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων κ.ά.) αποτελούν ένδειξη μιας τάσης ενίσχυσης κρίσιμων λειτουργιών του κράτους έξω από τα άμεσα όρια ελέγχου της κυβέρνησης ή ακόμα και της παραδοσιακής δομής της δημόσιας διοίκησης. Υπό αυτή την έννοια, η διακηρυγμένη αποπολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης πήρε τη μορφή μιας διαδικασίας κατακερματισμού του κράτους που συνοδευόταν από μια αδυναμία συντονισμού των επιμέρους τμημάτων του.

Τα παραπάνω αποτυπώνονται και στα ποσοτικά στοιχεία. Από την ανάλυσή μας προέκυψε μια εμφανής τάση συγκέντρωσης της δημόσιας απασχόλησης στον «στενό δημόσιο τομέα» ο οποίος το 2020 συγκέντρωνε το 93% της δημόσιας απασχόλησης έναντι 70% το 1987. Αυτή η συγκέντρωση αντικατοπτρίζει γενικότερους μετασχηματισμούς της οικονομίας, κυρίως την σταδιακή υποχώρηση του κράτους από συγκεκριμένους τομείς/αγορές. Η κατανομή όμως της απασχόλησης στο εσωτερικό του στενού δημόσιου τομέα άλλαξε άρδην κατά την περίοδο των «μνημονίων». Υποχώρησε η σημασία της Κεντρικής Διοίκησης και ενισχύθηκε η σημασία των Νομικών Προσώπων και των Δημόσιων Οργανισμών. Το 2020 η απασχόληση στις κεντρικές υπηρεσίες του δημοσίου υπολειπό-

ταν κατά 26% σε σχέση με το 2008. Αντιθέτως, στα Νομικά Πρόσωπα και τους Δημόσιους Οργανισμούς, το 2020 απασχολούνταν 28,3% περισσότερα άτομα σε σχέση με το 2008.³²⁴ Μικρό μόνο τμήμα αυτού του φαινομένου οφείλεται στην αύξηση της απασχόλησης στα νοσοκομεία ή/και τη μετατροπή των φορολογικών υπηρεσιών σε Ανεξάρτητη Αρχή. Φαίνεται πως η κίνηση αυτονομίας ευρύτερων τμημάτων της δημόσιας διοίκησης δεν περιόρισε αλλά πολλαπλασίασε τις δυνατότητες πολιτικών παρεμβάσεων λόγω της χαμηλότερης ορατότητας που έχουν αυτοί οι φορείς.

ΠΑΛΙΕΣ ΚΑΙ ΝΕΕΣ ΑΝΤΙΘΕΣΕΙΣ ΣΤΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ

Μη τυπικές σχέσεις εργασίας

Την προτεραιότητα των «μνημονίων» η δημόσια απασχόληση χαρακτηριζόταν ήδη από σημαντικές εσωτερικές αντιθέσεις, με κυριότερες τη διάκριση μεταξύ μισθολογικά «καλών» και «κακών» υπουργείων και τη διάκριση μεταξύ «μόνιμων» υπαλλήλων και «συμβασιούχων». Από την ανάλυσή μας προέκυψε πως οι αντιθέσεις μεταξύ του μόνιμου και του «έκτακτου» προσωπικού ενισχύθηκαν περαιτέρω. Οι μη τυπικές σχέσεις εργασίας δεν είναι ιδιαίτερα διαδεδομένες στον δημόσιο τομέα αλλά καταγράφεται σημαντική ενίσχυσή τους. Είναι χαρακτηριστικό πως, κατά την περίοδο 2016-2020, οι μη τυπικές σχέσεις εργασίας στον δημόσιο τομέα αυξήθηκαν τέσσερις φορές ταχύτερα από ό,τι η συνολική δημόσια απασχόληση, ενώ, το 2020, οι συμβασιούχοι αντιστοιχούσαν στο 10,6% του συνόλου της δημόσιας απασχόλησης (περίπου 90.000 άτομα).³²⁵ Σήμερα, οι μη τυπικές σχέσεις εργασίας αποτελούν «συχνή εξαίρεση».

Όπως είδαμε, η πρακτική των συμβάσεων ορισμένου χρόνου εντείνει περαιτέρω τις ήδη αποτυπωμένες ανισότητες. Η πλειονότητα (περίπου το 62%) των συμβασιούχων είναι γυναίκες, ενώ περίπου οι μισοί συμβασιούχοι απασχολούνται στους κλάδους της εκπαίδευσης, της υγείας, της καθαριότητας και των τεχνών. Σχεδόν το σύνολο των συμβασιούχων (94%) απασχολείται στην κεντρική δημόσια διοίκηση, στους ΟΤΑ και στα Νομικά Πρόσωπα και στους Δημόσιους Οργανισμούς, με τα υψηλότερα ποσοστά να καταγράφονται στους ΟΤΑ και στις δημοτικές επιχειρήσεις, όπου περίπου ένας στους πέντε εργαζόμενους απασχολείται με σχέση εργασίας ορισμένου χρόνου. Τέλος, από την ανάλυση προέκυψε πως η μεταβολή του αριθμού των συμβασιούχων παρουσιάζει συσχέτιση με τον εκλογικό κύκλο. Δηλαδή, οι μεγαλύτερες ετήσιες καθαρές αυξήσεις παρατηρούνται κατά τα εκλογικά έτη είτε αυτά αφορούν βουλευτικές εκλογές είτε εκλογές στην τοπική αυτοδιοίκηση.

Έμφυλες διακρίσεις

Το 2017 στις περισσότερες (23 από 29) χώρες μέλη του ΟΟΣΑ για τις οποίες διαθέτουμε στοιχεία, οι γυναίκες αποτελούσαν την πλειονότητα των απασχολούμενων στον δημό-

324. Κατ' αναλογία, έως το 2016 περίπου το 50% των νεοεισερχόμενων δημοσίων υπαλλήλων τοποθετούνταν σε δημόσια υπηρεσία, δηλαδή στο κεντρικό κράτος. Από το 2017 κύριοι φορείς υποδοχής αναδεικνύονται τα ΝΠΔΔ, τα ΝΠΙΔ και οι Δημόσιοι Οργανισμοί. Το ποσοστό των νέων τοποθετήσεων στις δημόσιες υπηρεσίες μειώθηκε από 50% σε 30%, ενώ το ποσοστό των νέων τοποθετήσεων σε ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ και Δημόσιους Οργανισμούς αυξήθηκε από 29% σε 49%.

325. Το 2020 ο συνολικός αριθμός των μη τυπικά απασχολούμενων στο δημόσιο ήταν κατά 40% μεγαλύτερος από το 2015. Η αντίστοιχη αύξηση του συνόλου των απασχολούμενων ήταν 10%.

σιο τομέα (περίπου το 60%). Η Ελλάδα, μαζί με την Ολλανδία, αποτελεί εξαίρεση σε αυτόν τον κανόνα. Σε κάθε περίπτωση και στην Ελλάδα παρατηρείται διαχρονικά σημαντική ενίσχυση της γυναίκειας απασχόλησης. Ενδεικτικά, το 2018, οι γυναίκες αποτελούσαν το 47% του συνόλου των εργαζομένων στο δημόσιο έναντι 33% το 1987. Από την ανάλυσή μας προέκυψε πως ο σημαντικότερος λόγος ενίσχυσης του ποσοστού της γυναίκειας απασχόλησης είναι το υψηλότερο (σε σχέση με τους άνδρες) εκπαιδευτικό επίπεδο που διαθέτουν. Το 2018 το 71% των γυναικών απασχολούμενων στο δημόσιο διέθετε πτυχίο πανεπιστημίου (και το 11% ήταν κάτοχος μεταπτυχιακού τίτλου) έναντι 56% των ανδρών συναδέλφων τους. Αυτό όμως δεν σημαίνει ότι οι γυναίκες που απασχολούνται στο δημόσιο δεν αντιμετωπίζουν έμφυλες διακρίσεις. Αντιθέτως, υπάρχουν δύο χαρακτηριστικά στοιχεία που αποτυπώνουν αυτού του τύπου τις διακρίσεις. Το πρώτο είναι η υπερεκπροσώπηση των γυναικών στις επισφαλείς θέσεις εργασίας στο δημόσιο (η πλειονότητα (63%) των συμβασιούχων είναι γυναίκες). Το δεύτερο είναι η σημαντική υποεκπροσώπηση των γυναικών στις θέσεις ευθύνης: το ποσοστό των γυναικών που ασκούν λειτουργικές συντονισμούς ανέρχεται σε 14% έναντι 26% των ανδρών, με τα αντίστοιχα μεγέθη για τους κατόχους μεταπτυχιακού να είναι 26% για τις γυναίκες και 43% για τους άνδρες.

Οι νέοι δημόσιοι υπάλληλοι

Μια επίπτωση της μακράς ύφεσης και των πολιτικών αντιμετώπισής της ήταν η ανάδειξη μιας νέας αντίθεσης στο εσωτερικό της δημόσιας απασχόλησης: αυτής μεταξύ των νεότερων και των παλαιότερων υπαλλήλων. Τα νέα στελέχη της δημόσιας διοίκησης διαθέτουν πολύ υψηλότερα εκπαιδευτικά προσόντα σε σχέση με τα παλαιότερα. Όμως, οι νεοεισερχόμενοι δημόσιοι υπάλληλοι βρίσκονται σε πολύ δυσμενέστερη θέση σε σχέση με τους αρχαιότερους συναδέλφους τους: οι μέσες αμοιβές είναι χαμηλότερες,³²⁶ η απώλεια εισοδήματος λόγω του ενιαίου μισθολογίου ήταν πολλαπλάσια,³²⁷ η μικρή έστω ανάκαμψη των μισθών μετά το 2015 αφορά σχεδόν αποκλειστικά τους παλαιούς εργαζόμενους, η διασπορά των αμοιβών μεταξύ των νέων υπαλλήλων είναι μεγαλύτερη.³²⁸ Άρα, μια πρόσθετη επίπτωση του ενιαίου μισθολογίου σε συνδυασμό με την προσωπική διαφορά είναι η ενίσχυση των μισθολογικών ανισοτήτων μεταξύ των δημοσίων υπαλλήλων η οποία γέννησε μια σειρά από παραδοξότητες όπου κάτοχοι διδακτορικού που απασχολούνται σε επιστημονικά τμήματα του δημοσίου αμείβονται χαμηλότερα από ό,τι συνάδελφοί τους που ασκούν διοικητικά καθήκοντα. Η δε διαφορά δεν οφείλεται τόσο στην ηλικία αλλά στη διαφοροποίηση της ημερομηνίας ένταξης στο δημόσιο. Επομένως, εάν στην κλασσική βιβλιογραφία της πολιτικής κοινωνιολογίας και της πολιτικής επιστήμης ο ρόλος του δημόσιου υπάλληλου ήταν εκείνος του προνομιούχου (insider) η εικόνα αναδιαμορφώνεται κατά την περίοδο των «μνημονίων». Η σχέση μεταξύ insiders και outsiders μεταφέρθηκε και στο εσωτερικό της δημόσιας διοίκησης ως μια διάκριση μεταξύ παλαιών και νέων.

326. Ενδεικτικά, το 2020 το 73,6% των νεοεισερχόμενων λάμβανε έως 1.000€/μήνα.

327. Το ποσοστό των υπαλλήλων με εισοδήματα έως 1.000€/μήνα εκτινάχθηκε από 47,8% το 2008 σε 74,7% το 2015

328. Την περίοδο 2015-2020, οι αποδοχές των νεοεισερχόμενων αποφοίτων πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης διαμορφώνονται μεσοσταθμικά στο 67% των αποδοχών των πτυχιούχων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Το αντίστοιχο ποσοστό για τους παλαιότερους εργαζόμενους είναι 77%.

ΟΙ ΜΗ ΑΝΑΜΕΝΟΜΕΝΕΣ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΤΟΥ «ΜΝΗΜΟΝΙΑΚΟΥ» ΠΟΛΙΤΙΚΟΥ ΠΡΑΤΤΕΙΝ

Κανείς δεν μπορεί να προβλέψει το πως θα ήταν η δομή της δημόσιας απασχόλησης εάν κατά την προηγούμενη δεκαετία είχαν εφαρμοστεί άλλες πολιτικές. Υπάρχουν όμως ορισμένες συνέπειες της κρίσης στα χαρακτηριστικά της δημόσιας απασχόλησης που δεν οφείλονται στις παρεμβάσεις αλλά στην απουσία παρέμβασης. Η κατάρρευση της ιδιωτικής αγοράς εργασίας εκ των πραγμάτων ώθησε περισσότερους στην αναζήτηση απασχόλησης στο δημόσιο. Όπως είδαμε, η αναλογία υποψηφίων ανά θέση στους διαγωνισμούς του ΑΣΕΠ εκτινάχθηκε από 13,7 άτομα/θέση το 2009 σε 33,8 την περίοδο 2010-2019. Κατ' αναλογία, η πιθανότητα πρόσληψης διαμορφώθηκε σε πολύ χαμηλά επίπεδα (3,3%). Επομένως, ο ανταγωνισμός των υποψηφίων στη διεκδίκηση μιας θέσης στον δημόσιο τομέα έφτασε σε πρωτόγνωρα επίπεδα. Αυτό είχε δύο μη θελημένες συνέπειες του πολιτικού πράττειν, κατά τον κλασικό κοινωνιολογικό ορισμό του Ρόμπερτ Μέρτον, υπό την έννοια ότι δεν προέκυψαν ως αποτέλεσμα συνειδητής πολιτικής επιλογής. Η πρώτη είναι η σημαντική ενίσχυση του εκπαιδευτικού επιπέδου και η δεύτερη η περαιτέρω ενίσχυση της τάσης γήρανσης του προσωπικού του δημοσίου τομέα.

Εκπαιδευτικό επίπεδο

Στην Ελλάδα, το ποσοστό των δημοσίων υπαλλήλων με πτυχίο πανεπιστημίου είναι από τα υψηλότερα στην Ευρώπη και μάλιστα το 10,5% των δημοσίων υπαλλήλων είναι κάτοχοι μεταπτυχιακού (4,2% στον ιδιωτικό τομέα). Από την ανάλυσή μας προέκυψε πως η αύξηση των δημοσίων υπαλλήλων με πτυχίο ΑΕΙ αποτελεί ισχυρή τάση που καταγράφεται και πριν τα μνημόνια.³²⁹ Επιπρόσθετα, η ενίσχυση του ποσοστού των πτυχιούχων ΑΕΙ που παρατηρείται κατά τη «μνημονιακή» περίοδο δεν οφείλεται στην πρόσληψη νέων υπαλλήλων αλλά στο ότι η μείωση της απασχόλησης των άλλων κατηγοριών εκπαίδευσης ήταν πολλαπλάσια. Σε αντίθεση με τις διακηρύξεις της «Τρόικας» περί της αναβάθμισης του επιπέδου γνώσεων και δεξιοτήτων των δημοσίων υπαλλήλων, ο αριθμός των πτυχιούχων ΑΕΙ μειώθηκε και αυτός.

Από την ανάλυση της ζήτησης εργασίας δεν προέκυψε κάποια στρατηγική στελέχωσης της δημόσιας διοίκησης με άτομα υψηλότερων τυπικών προσόντων. Αντιθέτως, το 60% των θέσεων που προκηρύχθηκαν αφορούσε άτομα χωρίς πτυχίο πανεπιστημίου. Όπως είδαμε, ένας σημαντικός παράγοντας που επикаθόρισε την κατανομή των νέων προσλήψεων (και αναφορικά με το εκπαιδευτικό επίπεδο) σχετίζεται με την ανάγκη αντιμετώπισης παρελθοντικών προβλημάτων. Το γεγονός ότι μεγάλο τμήμα των απασχολούμενων με συμβάσεις ορισμένου χρόνου καλύπτει πάγιες και διαρκείς ανάγκες, σε συνδυασμό με την πολιτική αένας ανανέωσης των συμβάσεων, που προϋπήρχε των «μνημονίων», εδραίωσε ηθικά σειρά αιτημάτων μονιμοποίησης. Ως εκ τούτου, σημαντικό τμήμα των νέων προσλήψεων προσανατολίστηκε στο να ικανοποιήσει αυτά τα αιτήματα με κόστος τον αντίστοιχο περιορισμό του αριθμού των θέσεων που στόχευαν στο να καλύψουν μελλοντικές ανάγκες.

329. Ενδεικτικά, οι κάτοχοι πτυχίου πανεπιστημίου (και άνω) αυξήθηκαν από το 40% του συνόλου των νεοεισερχόμενων το 1992, σε 64% το 2008.

Από την άλλη πλευρά, η ένταση του ανταγωνισμού μεταξύ των υποψηφίων στους διαγωνισμούς του ΑΣΕΠ είχε ως αποτέλεσμα την εντυπωσιακή αύξηση των τυπικών προσόντων των διοριστέων με πτυχίο πανεπιστημίου. Ενδεικτικά, από το σύνολο των πτυχιούχων ΑΕΙ που συμπεριλήφθηκαν σε πίνακες διοριστέων την περίοδο 2009-2019 το 88,1% είχε μεταπτυχιακό ή διδακτορικό και το 13% ήταν κάτοχοι διδακτορικού διπλώματος. Αυτή η συγκέντρωση προσωπικού εξαιρετικά υψηλής εκπαίδευσης αποτελεί μια από τις σημαντικότερες θετικές παράπλευρες συνέπειες της κρίσης. Το ελληνικό δημόσιο ποτέ στο παρελθόν είχε προσλάβει τόσο προσωπικό υψηλής κατάρτισης.

Ηλικία κατανομή

Στην Ελλάδα η δημόσια διοίκηση αντιμετωπίζει πρόβλημα γήρανσης. Η μέση ηλικία των δημοσίων υπαλλήλων από 43 έτη το 2008 αυξήθηκε σε 47 έτη το 2020. Εναλλακτικά, το 2020 μόλις το 22% των νεοεισερχόμενων ήταν ηλικίας έως και 29 ετών έναντι 50% το 1992. Αντιθέτως, το ποσοστό των μεγαλύτερης ηλικίας πρωτοεισερχόμενων (άνω των 50 ετών) αυξήθηκε από 4% σε 14%. Ποιοι παράγοντες ενίσχυσαν αυτές τις προδιαγεγραμμένες εξελίξεις;

Ο πρώτος σχετίζεται με τον περιορισμό των προσλήψεων. Οι κανόνες του 1 προς 5 και 1 προς 10 είχαν ως αποτέλεσμα την σταδιακή αύξηση της μέσης ηλικίας των απασχολούμενων αφού η συγκέντρωση στα υψηλότερα ηλικιακά κλιμάκια αυξανόταν με ταχύτερο ρυθμό από ό,τι στα χαμηλότερα. Ο δεύτερος σχετίζεται με μια ρητή πολιτική επιλογή για την οποία όμως δεν βρήκαμε κάποια δικαιολόγηση. Η οικονομική κρίση οδήγησε περισσότερα (και με μεγαλύτερη εμπειρία) άτομα στο να υποβάλλουν αιτήσεις συμμετοχής στους διαγωνισμούς του ΑΣΕΠ συνεπώς είναι αναμενόμενο να παρατηρήσουμε μια αύξηση του μέσου όρου της εμπειρίας (άρα σε γενικές γραμμές και ηλικίας) των διοριστέων. Το κρίσιμο στοιχείο είναι πως αυτή η κίνηση ενισχύθηκε περαιτέρω από την επιλογή να αυξηθεί ο μέγιστος αριθμός μοριοδοτούμενων μηνών προϋπηρεσίας. Το αποτέλεσμα ήταν, κατά την περίοδο 2010-2019, η μέση εμπειρία των ατόμων που περιλήφθηκαν στους πίνακες διοριστέων να αυξηθεί σε 5,4 έτη έναντι 3,3 ετών το έτος 2009. Εν ολίγοις, ο συνδυασμός της έντασης του ανταγωνισμού με τη θεσμική ενίσχυση του ρόλου της προϋπηρεσίας προκάλεσε τον ουσιαστικό αποκλεισμό από τις διαδικασίες επιλογής των ατόμων με μικρή και μεσαία προϋπηρεσία (1 μήνα έως 5 έτη).

4.2 Επίλογος

Η ανάλυση των ποσοτικών χαρακτηριστικών της δημόσιας απασχόλησης ξεκίνησε με τη διαπίστωση ενός εντυπωσιακά σταθερού στο χρόνο χαρακτηριστικού· του γεγονότος ότι από το 1987 έως και το 2020, δηλαδή επί τριάντα τέσσερα συναπτά έτη –κατά τα οποία η ελληνική οικονομία πέρασε από θεμελιώδεις μετασχηματισμούς αλλά και από μια πρωτόγνωρη σε βάθος και διάρκεια δεκαετή ύφεση– η δημόσια απασχόληση αποτελεί αδιαλείπτως το 21% με 22% του συνόλου της απασχόλησης στην οικονομία. Με άλλα λόγια, περίπου ένα στα πέντε άτομα που εργάζεται στην ελληνική οικονομία, απασχολείται με κάποιο τρόπο στο δημόσιο. Επομένως, ο ρόλος της δημόσιας απασχόλησης στην ελληνική αγορά εργασίας και στην οικονομία συνολικότερα είναι κάτι παραπάνω από σημαντικός.

Η δημόσια απασχόληση ιστορικά αποτέλεσε έναν μηχανισμό εκσυγχρονισμού της ελληνικής αγοράς εργασίας. Απορρόφησε μεγάλο τμήμα των πτυχιούχων πανεπιστημίου (μεγαλύτερο σε σχέση με τον ιδιωτικό τομέα), αναδείχθηκε σε προνομιακό χώρο απασχόλησης των γυναικών, μείωσε το ύψος των εισοδηματικών ανισοτήτων, βελτίωσε την πρόσβαση στην απασχόληση για άτομα με δυσκολίες πρόσβασης και προσέδωσε στην ελληνική οικονομία έναν μηχανισμό στήριξης της ενεργού ζήτησης. Επομένως, η συνολική αποτίμηση της λειτουργίας της δημόσιας απασχόλησης τόσο για την αγορά εργασίας όσο και για την ελληνική οικονομία είναι θετική, ή αντιστρόφως, εάν η δημόσια απασχόληση ήταν μικρότερης έκτασης τότε όλα τα μεγέθη της ελληνικής αγοράς εργασίας θα ήταν χειρότερα. Από τα παραπάνω προκύπτει πως το κύριο πρόβλημα της διαπιστωμένης χαμηλής αποτελεσματικότητας του ελληνικού δημοσίου δεν πρέπει να αναζητηθεί τόσο στο προσωπικό που απασχολεί όσο στις διαδικασίες και τις δομές μέσα από τις οποίες οι δημόσιοι υπάλληλοι καλούνται να λειτουργήσουν. Διαδικασίες και δομές οι οποίες με τη σειρά τους τείνουν να «εκπαιδεύουν» το προσωπικό σε συγκεκριμένες πρακτικές.

Οι παρεμβάσεις της περιόδου 2008-2019 παρά το τεράστιο κοινωνικό και οικονομικό κόστος που προκάλεσαν στους δημόσιους υπαλλήλους δεν αντιμετώπισαν τα προβλήματα λειτουργίας του δημόσιου τομέα. Αντιθέτως, φαίνεται ότι τα ενίσχυσαν. Η Παγκόσμια Τράπεζα, προσπαθώντας να αποτυπώσει τον βαθμό αποτελεσματικότητας του κράτους, ανέπτυξε τον «δείκτη αποτελεσματικότητας της κυβέρνησης» (government effectiveness index / GEI). Ο GEI αποτελεί έναν σύνθετο δείκτη που μετράει την ποιότητα των δημόσιων υπηρεσιών, των διαδικασιών διαμόρφωσης και άσκησης δημόσιων πολιτικών, την αξιοπιστία των κυβερνητικών δεσμεύσεων να βελτιώσουν περαιτέρω την αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης εν γένει. Ο δείκτης υπολογίζεται για 193 χώρες και παίρνει τιμές από -2,5 (λιγότερο αποτελεσματική) έως 2,5 (περισσότερο αποτελεσματική).³³⁰ Εάν εξετάσουμε την εξέλιξη του συγκεκριμένου δείκτη στην Ελλάδα θα διαπιστώσουμε πως αυτός από 0,59 το 2008 μειώθηκε σε 0,16 το 2016 προκειμένου στη συνέχεια να αρχίσει να ανέρχεται και να διαμορφωθεί σε 0,44 το 2020. Με άλλα λόγια, η αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης το 2020 ήταν ακόμα χαμηλότερη από εκείνη που είχε το 2008, όταν ξεκίνησε η περιπέτεια της ελληνικής κρίσης. Αντίστοιχα, οι πολιτικές περικοπών της περιόδου 2009-2016 καταβάρθωσαν την αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης, η οποία άρχισε να αυξάνεται μετά το 2016, όταν το επίκεντρο των παρεμβάσεων μετατοπίστηκε από τις δημοσιονομικές περικοπές προς τη διοικητική αναδιάρθρωση.

Η όποια μελλοντική πολιτική για τη δημόσια απασχόληση ξεκινά με μια αρνητική κληρονομιά. Έχει να αντιμετωπίσει την αυξημένη επιφυλακτικότητα αναφορικά με τους πραγματικούς της στόχους, τις οξυμένες σε σχέση με το παρελθόν ανισότητες στο εσωτερικό του σώματος των δημοσίων υπαλλήλων, κυρίως σε ό,τι αφορά τη θέση των νεοεισερχόμενων και των γυναικών, και τα δικαιολογημένα αιτήματα μισθολογικών αυξήσεων. Μπορεί όμως να στηριχθεί και σε ένα ισχυρό στοιχείο. Το υψηλό εκπαιδευτικό επίπεδο των νέων στελεχών της δημόσιας διοίκησης.

330. Για τη μεθοδολογία εκτίμησης βλ.: M. C. Guisan, «Government effectiveness, education, economic development and well-being: analysis of European countries in comparison with the United States and Canada, 2000-2007», *Applied Econometrics and International Development*, τ. 9/1 (2009).

Η συγκεκριμένη έρευνα κλείνει με την επισήμανση ενός κενού. Η δομή και τα χαρακτηριστικά της δημόσιας απασχόλησης, ή καλύτερα, η πολιτική αναφορικά με τη δομή και τα χαρακτηριστικά της δημόσιας απασχόλησης δεν μπορεί παρά να αποτελεί τμήμα μιας συνολικότερης οπτικής για τη δομή και την οργάνωση του κράτους. Αντικείμενο της παρούσας μελέτης δεν είναι η δομή του κράτους, μολοντί στα πλαίσια της πρώτης ενότητας διατυπώθηκαν κάποια σχόλια αναφορικά με τις μεταβολές που επήλθαν ως αποτέλεσμα των «μνημονιακών» παρεμβάσεων. Όμως, τη στιγμή που γράφονται αυτές οι γραμμές το ελληνικό δημόσιο βρίσκεται εν μέσω μιας διαδικασίας σημαντικών παρεμβάσεων και μεταρρυθμίσεων. Κάποιες από αυτές είναι θετικές και πρέπει να συνεχιστούν με μεγαλύτερη ένταση, π.χ. η επέκταση των ψηφιακών διαδικασιών. Κάποιες άλλες, όπως για παράδειγμα η προσπάθεια να λειτουργήσει η δημόσια διοίκηση με ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια, ο πολλαπλασιασμός των μετακλητών υπαλλήλων, η διοίκηση δημόσιων οργανισμών από ιδιώτες μάνατζερ, είναι καταδικασμένες να αποτύχουν. Η αφελής ιδέα ότι ο δημόσιος τομέας μπορεί να οργανωθεί και να διοικηθεί κατά τα πρότυπα μιας ιδιωτικής επιχείρησης το μόνο που θα παράγει είναι κόστος και διόγκωση των προβλημάτων που σχετίζονται με την αποτελεσματικότητα. Η οικοδόμηση μιας αποτελεσματικής, δημοκρατικής και υπόλογης προς τον πολίτη δημόσιας διοίκησης παραμένει ως ζητούμενο. Ο μόνος όμως τρόπος να γίνει είναι σε συνεργασία με τα στελέχη της.

ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ

- Anghel B., de la Rica S., Dolado J.J., «The Effect of Public Sector Employment on Women's Labour Market Outcomes», *Discussion Paper αριθ. 5825*, Institute of Labor Economics, Bóvvn 2011.
- Ardanga S. και Caselli F., «The Political Economy of the Greek Debt Crisis: A Tale of Two Bailouts», *American Economic Journal: Macroeconomics*, τ. 6/4 (2014), σ. 291-323.
- Ban C. και Gallagher K., «Recalibrating Policy Orthodoxy: The IMF Since the Great Recession», *Governance*, τ. 28/2 (2014).
- Beffy M. και Kamionka Th., *Public-private wage gaps: is civil-servant human capital sector specific?*, Documents de travail αριθ. 16, INSEE, 2010.
- Broome A., «Back to Basics: The Great Recession and the Narrowing of IMF Policy Advice», *Governance*, τ. 28/2 (2014).
- Campos M. M. και Pereira M. C., «Wages and incentives in the Portuguese public sector», *Economic Bulletin and Financial Stability Report Articles*, Banco de Portugal (2009), σ. 57-77.
- Chatterji M., Mumford K. και Smith P., «The Public-private sector gender wage differential: Evidence from matched employee-workplace data», *Applied Economics*, τ. 43/26 (2011), σ. 3819-3833.
- Copelovitch M., Frieden J. και Walter St., «The Political Economy of the Euro Crisis», *Comparative Political Studies*, τ. 49/7 (2016), σ. 811-840.
- Cox R.W., «Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory», στο *Millennium: Journal of International Studies*, τ. 10 (2), (1981), σ. 126-155.
- Depalo D. και Giordano R., «The public-private pay gap: A robust quantile approach», *Giornale degli economisti e annali di economia*, τ. 70/1 (2011), σ. 25-64.
- Dimitrakopoulos G.D., Passas K. και Argyris G., «Reforming Greece's Tax Administration during the Financial Crisis: The Paradox of Power Asymmetry», *Southern European Society and Politics*, τ. 25/1 (2020), σ. 27-48
- European Commission, *The Economic Adjustment Programme for Greece*, European Economy: Occasional Papers 61 (2010a), Publications Office of the European Union, Βρυξέλλες, σ. 17.
- European Commission, *The economic adjustment programme for Greece. First review: summer 2010*, Occasional Papers 68 (2010b), Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Βρυξέλλες, σ. 77
- European Commission, *The economic adjustment programme for Greece. Second review: autumn 2010*, Occasional Papers 72 (2010c), Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Βρυξέλλες, σ. 98.
- European Commission, *The economic adjustment programme for Greece. Third review: winter 2011*, Occasional Papers 77 (2011a), Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Βρυξέλλες,
- European Commission, *The economic adjustment programme for Greece. Fourth review: spring 2011*, Occasional Papers 82 (2011b), Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Βρυξέλλες
- European Commission (2012b) *The Second Economic Adjustment Programme for Greece – First Review*, Occasional Papers 123, Directorate-Genarale of Economic and Financial Affairs
- European Commission, *The Second Economic Adjustment Programme for Greece: Second Review*, Occasional Papers 148 (2013a), Directorate-Genarale of Economic and Financial Affairs, Βρυξέλλες
- European Commission, *The Second Economic Adjustment Programme for Greece. Fourth Review*, Occasional Papers 192 (2014), Directorate-Genarale of Economic and Financial Affairs, Βρυξέλλες
- European Commission, *Greece – request for stability support in the form of an ESM loan Assessment of: a) the existence of a risk to the financial stability of the euro area; b) whether public debt is sustainable. c) the actual or potential financing needs. (in compliance with Art 13 of ESM Treaty)*, 2015a.
- European Commission, *Memorandum of Understanding Between The European Commission Acting on Behalf of the European Stability Mechanism and the Hellenic Republic and the Bank of Greece*, 2015b.
- European Commission, *The ESM Stability Support Programme, Greece, First and Second Reviews*, Institutional Paper 064 (2017), Publications Office of the European Union, Λουξεμβούργο.
- European Commission, *Supplemental Memorandum of Understanding: Greece, Third Review of the ESM Programme*, 2018a.
- European Commission, *Compliance Report ESM Stability Support Programme for Greece, Fourth Review*, 2018b.

- Featherstone, Kevin και Papadimitriou, Dimitris, *Prime Ministers in Greece: The paradox of power*, Oxford University Press, Οξφόρδη 2015.
- Featherstone K., «External conditionality and the debt crisis: the "Troika" and public administration reform in Greece», *Journal of European Public Policy*, τ. 22/3 (2015), σ. 295-314.
- Foley P. και O'Callaghan F., «Investigating the public-private wage gap in Ireland using data from the National Employment Survey 2007», *Statistical and Social Inquiry Society of Ireland*, τ. 39 (2010), σ. 23-52.
- García-Pérez Ign. και Jimeno F.J., *Public sector wage gaps in the Spanish regions*, Documento de Trabajo del Banco de España αρ. 0526, 2005.
- Gialis St. και Leontidou, L., «Antinomies of flexibilization and atypical employment in Mediterranean Europe: Greek, Italian and Spanish regions during the crisis», *European Urban and Regional Studies*, 23/4 (2016), σ. 716-733.
- Gialis St., Tsampra M. και Leontidou L., «Atypical employment in crisis-hit Greek regions: Local production structures, flexibilization and labour market re/deregulation», *Economic and Industrial Democracy*, 38/4 (2017), σ. 656-676.
- Giordano R., Depalo D., Pereira C.M., Eugène Br., Papapetrou Ev., Perez J.J., Reiss L. και Roter M, *The Public Sector Pay Gap in a Selection of Euro Area Countries*, Working Paper Series αρθ. 1406, Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, Φρανκφούρτη 2011.
- Gneezy U., Niederle M. και Rustichini A., «Performance in Competitive Environments: Gender Differences», *The Quarterly Journal of Economics*, τ. 118/3 (2003), σ. 1049-1074.
- Gomes P. και Kuehn Z., *You 're the one that I want! Understanding the over-representation of women in the public sector*, Discussion Paper αρθ. 12702, Institute of Labor Economics, Βόννη 2019.
- Gornick C.J και Jacobs A.J., «Gender, the welfare state, and public employment: A comparative study of seven industrialized countries», *American Sociological Review*, τ. 63/5 (1998), σ. 688-710.
- Guisan M.C., «Government effectiveness, education, economic development and well-being: analysis of European countries in comparison with the United States and Canada, 2000-2007», *Applied Econometrics and International Development*, τ. 9/1 (2009).
- ICAP και Hay Group, *Μελέτη για τις μισθολογικές εξελίξεις στο δημόσιο. Προσχέδιο*, Υπουργείο Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Υπουργείο Οικονομικών, Αθήνα 2011.
- Ioannidis M., «EU Financial Assistance Conditionality after "Two Pack"», *Heidelberg Journal of International Law*, τ. 74 (2014), σ. 61-104.
- Kanellopoulos C., «Public-private wage differentials in Greece», *Applied Economics*, τ. 29/8 (1997), σ. 1023-1032.
- Keller B., «After the end of stability: recent trends in the public sector of Germany», *The International Journal of Human Resource Management*, τ. 22/11 (2011), σ. 2331-2338.
- Kentikelenis E.Al. και Babb S., «The Making of Neoliberal Globalization: Norm Substitution and the Politics of Clandestine Institutional Change», *American Journal of Sociology*, τ. 124/6 (2019).
- Kioulafas K., Donatos G. και Michailidis G., «Public and private sector wage differentials in Greece», *International Journal of Manpower*, τ. 12/3 (1991), σ. 9-14
- Ladi St., «Austerity politics and administrative reform: The Eurozone crisis and its impact upon Greek public administration», *Comparative European Politics*, τ. 22 (2013), σ. 206.
- Lampropoulou M. και Ladi St., *The role and performance of independent regulatory agencies in post-crisis Greece*, GreeSE papers, τ. 145, London School of Economics and Political Science, Λονδίνο 2020.
- Lampropoulou M. και Oikonomou G., «Theoretical models of public administration and patterns of state reform in Greece», *International Review of Administrative Sciences*, τ. 84/1 (2016), σ. 101-121.
- Lucifora Cla και Meurs D., «The public sector pay gap in France, Great Britain and Italy», *Review of Income and Wealth*, τ. 52/1 (2006), σ. 43-59.
- Lütz S., Hilgers Sv. και Schneider S., «Accountants, Europeanists and Monetary Guardians: bureaucratic cultures and conflicts in IMF-EU lending programs», *Review of International Political Economy*, τ. 26/6 (2019), σ. 1187-1210.
- Lütz S. και Hilgers Sv., «When Overlapping Organisations Play Two-Level Games: IMF-EU Interaction in Credit Lending to Latvia and Greece», *New Political Economy*, τ. 24/3 (2018), σ. 299-312.
- Magalhães P.D. και Farhi M., «From IMF to the Troika: new analytical framework, same conditionalities», *Varia*, τ. 23 (2015).
- Matthijs M. και Blyth M., *The Future of the Euro*, Oxford University Press, Οξφόρδη 2015.
- Matthijs M. και McNamara K., «The Euro Crisis' Theory Effect: Northern Saints, Southern Sinners, and the Demise of the Eurobond», *Journal of European Integration*, τ. 37/2 (2015), σ. 229-245.
- Melly BL., «Public-private sector wage differentials in Germany: Evidence from quantile regression», *Empirical Economics*, τ. 30/2 (2005), σ. 505-520.
- Moschella M., «Negotiating Greece: Layering, Insulation, and the Design of Adjustment Programs in the Eurozone», *Review of International Political Economy*, τ. 23/5 (2016), σ. 799-824.
- OECD, *Employment in the Public Sector*, Παρίσι, 1982.
- OECD, *Economic Surveys: Greece*, OECD Publishing, Παρίσι, 2011.
- OECD, *Public Sector Compensation in Times of Austerity*, Παρίσι, 2012.
- OECD, *Public Governance Reviews. Greece: Review of the Central Administration*, Παρίσι, 2012
- OECD, *Government at a Glance*, Παρίσι, 2019.
- OECD, *Government at a glance 2021*, Paris 2021.
- Papapetrou Ev., «The public-private sector pay differential in Greece», *Public Finance Review*, τ. 34/4 (2006), σ. 450-473.
- Papapetrou Ev. «Gender wage differentials in Greece», *Economic Bulletin*, Bank of Greece, τ. 23 (2004), σ. 57-78.
- Petropoulos J.A., *Πολιτική και συγκρότηση κράτους στο ελληνικό βασίλειο (1833-1843)*, ΜΙΕΤ, Αθήνα 1985.
- Pijl K. van der, *Transnational Classes and International Relations*, Routledge, Λονδίνο 1998
- Pisany-Ferry J., Sapir A. και Wolff B.G., *EU-IMF assistance to euro-area countries: an early assessment*, Brugel Blueprint Series, Βρυξέλλες 2013.
- Ponthieux S. και Meurs D., «The Gender Wage Gap in Europe: Women, Men, and Public Sector», *Documentys de Travail de la Direction des Statistiques Demographiques et sociales*: αρθ. 0502 (2005), Institut National de la statistique et des Etudes Economiques.
- Poterba M.J. και Rueben S.K., *The Distribution of Public Sector Wage Premia: New Evidence Using Quantile Regression Methods*, Working Paper αρθ. 4734, National Bureau of Economic Research, Νέα Υόρκη, 1994.
- Public Issue, «Πολιτικό βάρόμετρο 100, 1ο έκτακτο κύμα», Β' 15νθήμερο Φεβρουαρίου 2012.
- Schelling C. Th., «Dynamic Models of Segregation», *Journal of Mathematical Sociology*, τ. 1/2 (1971), σ. 143-186.
- Schmid, G., «Women in the public sector», στο OECD, *Women and structural change: new perspectives*, Παρίσι 1994, σ. 133-166.
- Sklair L., *The Transnational Capitalist Class*, Blackwell, Οξφόρδη 2001.
- Smith P.Sh., «Pay differentials between federal government and private sector workers», *Industrial and Labor Relations Review*, τ. 29/2 (1976), σ. 179-197.
- Spanou, Calliope, «Between Domestic Learning and External Coercion: Budgeting and Fiscal Management Reform in Greece», *Southern European Society and Politics*, τ. 25/1 (2020).
- Spanou C., «External influence on structural reform: Did policy conditionality strengthen reform capacity in Greece?», *Public Policy and Administration*, τ. 35/2 (2020), σ. 135-157.
- Spanou C., «Administrative elites and the crisis: what lies ahead for the senior civil service in Greece», *International Review of Administrative Sciences*, τ. 80/4 (2014), σ. 709-725.
- Spanou C., «Public administration», στο Featherstone K. και Sotiropoulos A.D. (επιμ.), *The Oxford Handbook of Modern Greek Politics*, Oxford University Press, Οξφόρδη 2020.
- Thompson H., «Germany and the Euro-Zone Crisis: The European Reformation of the German Banking Crisis and the Future of the Euro», *New Political Economy*, τ. 20/6 (2015), σ. 851-870.
- Thomsen M.P., «The IMF and the Greek Crisis: Myths and Realities», *Ιστοσελίδα ΔΝΤ*, 2019 (30 Σεπτ.).
- Walter St, Ray A. και Redeker N. (2020) *The Politics of Bad Options: Why the Eurozone's Problems have been so hard to resolve*, Oxford University Press, Οξφόρδη 2020.
- Wefersová J. (2017), «Atypical employment», *Sociálno-economická revue*, τχ. 3 (2017).

Allmendinger J., Hipp L. και Stuth St., «Atypical employment in Europe 1996-2011», *Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung*, Discussion Paper αριθ. 2013-003, Βερολίνο 2013.

Wendler Fr., «End of Consensus»? The European Leadership Discourse of the Second Merkel Government during the Eurozone Crisis and Its Contestation in Debates of the Bundestag (2009-2013)», *German Politics*, τ. 23/4 (2014).

Zahariadis N., «Powering over Puzzling? Downsizing the Public Sector during the Greek Sovereign Debt Crisis», *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, τ. 18/5 (2014), σ. 464-478.

ΑΑΔΕ, *Έκθεση Απολογισμού ΑΑΔΕ 2015 και προγραμματισμού δραστηριοτήτων της για το έτος 2016*.

ΑΑΔΕ, *Έκθεση Απολογισμού ΑΑΔΕ 2016 και προγραμματισμού δραστηριοτήτων της για το έτος 2017*.

Αργυριάδης Δ., «Διοικητική επιστήμη και διοικητική μεταρρύθμιση την δεκαετία του '60: Ιστορική αναδρομή και τα χρόνια των χαμένων ευκαιριών», στο Λαμπίρη-Δημάκη Ι. (επιμ.), *Κοινωνικές επιστήμες και πρωτοπορία στην Ελλάδα, 1950-1967: Ειδικό Αφιέρωμα*, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών-Gutenberg, Αθήνα 2003.

Ασπρίδης Γ., Ρωσισίδης Ι. και Φαλαράς Ευ., «Κείμενο γνώμης του Διοικητικού Επιμελητηρίου Ελλάδας για την αξιολόγηση των δημοσίων και δημοτικών υπαλλήλων», Διοικητικό Επιμελητήριο Ελλάδας, 2014.

Βούλγαρης Γ., *Ελλάδα: Μια χώρα παραδόξως νεωτερική*, Πόλις, Αθήνα 2019.

Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων, *Έκθεση απολογισμού ΓΓΔΕ για το έτος 2014 και προγραμματισμός δράσεων για το 2015*, Υπουργείο Οικονομικών, 2015

Διαμαντούρος Ν., *Πολιτισμικός δυισμός και πολιτική αλλαγή στην Ελλάδα της μεταπολίτευσης. Πλαίσιο Ερμηνείας*, Αλεξάνδρεια, Αθήνα 2000, σ. 38-40.

Δραμαλιώτη Ε. και Μπαλαμπανίδης Γ., «Συστήματα αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων στην Ελλάδα: συγκριτική επισκόπηση, βέλτιστες πρακτικές και προοπτικές», Διοικητικό Επιμελητήριο Ελλάδας, 2015.

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, *Η παρέμβαση της Επιτροπής στην ελληνική χρηματοπιστωτική κρίση*, Ειδική έκθεση αρ. 17, Λουξεμβούργο 2018.

Ιωαννίδης Γ., *Η πολιτική οικονομία της ελληνικής πολιτικής απασχόλησης*, Διδακτορική Διατριβή, Τμήμα Οικονομικών Επιστημών, Πανεπιστήμιο Κρήτης, 2012.

Ιωαννίδης Γ., *Εκτίμηση του μεριδίου εργασίας στην Ελλάδα (1995-2018)*, Κείμενο Εργασίας αριθ. 8, Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο, Αθήνα 2020.

Καζάκος Π., *Ανάμεσα σε κράτος και αγορά. Οικονομία και Οικονομική Πολιτική στη Μεταπολεμική Ελλάδα, 1944-2000*, Εκδόσεις Πατάκη, Αθήνα 2010.

Κουζής Γ., Δημουλάς Κ., Μπτράκος Θ. και Φιλοπούλου Μ., *Επιπτώσεις των περιοριστικών πολιτικών στις δημόσιες υπηρεσίες, δημόσια αγαθά και ανθρώπινο δυναμικό της δημόσιας διοίκησης*, Κοινωνικό Πολύκεντρο, Αθήνα 2013.

Λαδής Στ., *Οικονομική Κρίση και διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα και στην Κύπρο*, Κέντρο Ευρωπαϊκών και Διεθνών Υποθέσεων, Πανεπιστήμιο Λευκωσίας, Λευκωσία 2011.

Λαμπροπούλου Μ., *Δημόσιες πολιτικές, κοινή ωφέλεια και πολίτες. Η περίπτωση των ιδιωτικοποιήσεων*, ΕΚΚΕ, Αθήνα 2017.

Μαΐτρος Π., *Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα (1975-2015+)*, Αθήνα. Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2009.

Μακρυδημήτρης Αντ. και Μικαλόπουλος Ν., *Εκθέσεις εμπειρογνομώνων για τη δημόσια διοίκηση*, 1950-1998, Παπαζήσης, Αθήνα 2000.

Μακρυδημήτρης Αντ. και Πραβίτα Μ.Η., *Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*, Ε΄ Έκδοση, , Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2012.

Μουζέλης Ν., *Κοινοβουλευτισμός και εκβιομηχάνιση στην ημι-περιφέρεια: Ελλάδα, Βαλκάνια, Λατινική Αμερική*, Θεμέλιο, Αθήνα 2005.

Μπαλαμπανίδης Γ., ΣΥΡΙΖΑ, *ένα κόμμα εν κινήσει: Από τη διαμαρτυρία στη διακυβέρνηση*, Θεμέλιο, Αθήνα 2019.

Παπαδημητρίου Δ. και Featherstone Κ., *Τα όρια του εξευρωπαϊσμού: Δημόσια πολιτική και μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα*, Εκδόσεις Οκτώ, Αθήνα 2010.

Παπανικολόπουλος Δ. και Ρόγγας Β., «Οι κινητοποιήσεις των δημοσίων υπαλλήλων, 2009-2014: Πρωταγωνιστική παρουσία, αμυντική στόχευση», στο Σερντεδάκης Ν. και Τομπάζος Στ., *Όψεις της ελληνικής κρίσης: Συγκρουσιακός κύκλος διαμαρτυρίας και θεσμικές εκβάσεις*, Gutenberg, Αθήνα 2018, σ. 374-402.

Πετσαλάκης Στ., *Το πείραμα της αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων με την εφαρμογή του Ν. 4250/2014. Οι λόγοι της μη εφαρμογής του*, Διπλωματική Εργασία, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα 2015.

Σακελλαρόπουλος Θ., *Προβληματικές επιχειρήσεις. Κράτος και κοινωνικά συμφέροντα τη δεκαετία του '80*, Κριτική, Αθήνα, 1992.

Σάσεν Σ., *Κοινωνιολογία της Παγκοσμιοποίησης*, Μεταίχμιο, Αθήνα 2011.

Σερντεδάκης Ν., «Η διαμαρτυρία στην Ελλάδα της κρίσης 2009-2014», στο Σερντεδάκης Ν. και Τομπάζος Στ., *Όψεις της ελληνικής κρίσης: Συγκρουσιακός κύκλος διαμαρτυρίας και θεσμικές εκβάσεις*, Gutenberg, Αθήνα 2018, σ. 285-326.

Σουλιάτης Ν., *Οικονομολόγοι τεχνοκράτες στην ελληνική πολιτική σκηνή 1974-2019*, Αλεξάνδρεια, Αθήνα 2021.

Σπανού Κ., *Μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης. Επισκόπηση, περιγραφή, αποτίμηση*, ΕΛΙΑΜΕΠ, 2018.

Σωτηρόπουλος Α. Δ., *Η κορυφή του πελατειακού κράτους: Οργάνωση, στελέχωση και πολιτικοποίηση των ανώτερων βαθμίδων της Κεντρικής Διοίκησης στην Ελλάδα, 1974-2000*, Ποταμός, Αθήνα 2001.

Τσέκος Θ., «Ευρωπαϊκοί Ρυθμοί και Ελληνικοί Τρόποι: Η (αβέβαιη) Ελληνική Πορεία προς τον (ασαφή) Ευρωπαϊκό Διοικητικό Χώρο» στο Πασσάς Α. (επιμ.), *Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση. Η Ελληνική Εμπειρία*, Παπαζήσης, Αθήνα 2009.

Τσουκαλάς Κ., «Η ανώτατη εκπαίδευση στην Ελλάδα ως μηχανισμός κοινωνικής αναπαραγωγής», *Δευκαλίων*, τ. 4/13 (1975), σ. 18-33.

Τσουκαλάς Κ., *Εξάρτηση και αναπαραγωγή: Ο κοινωνικός ρόλος των εκπαιδευτικών μηχανισμών στην Ελλάδα (1830-1922)*, Θεμέλιο, Αθήνα 1977.

Τσουκαλάς Κ., *Κοινωνική ανάπτυξη και κράτος: Η συγκρότηση του δημόσιου χώρου στην Ελλάδα*, Θεμέλιο, Αθήνα 1981.

Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, *Εθνική Στρατηγική Για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2014-2016*, Αθήνα 2014.

Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, *Εθνική στρατηγική για την διοικητική μεταρρύθμιση 2017-2019*, Αθήνα 2017

Φίλιας Β.Ι., *Κοινωνία και εξουσία στην Ελλάδα. Η νόθα αστικοποίηση (1800-1864)*, Σύγχρονα Κείμενα, Αθήνα 1974.

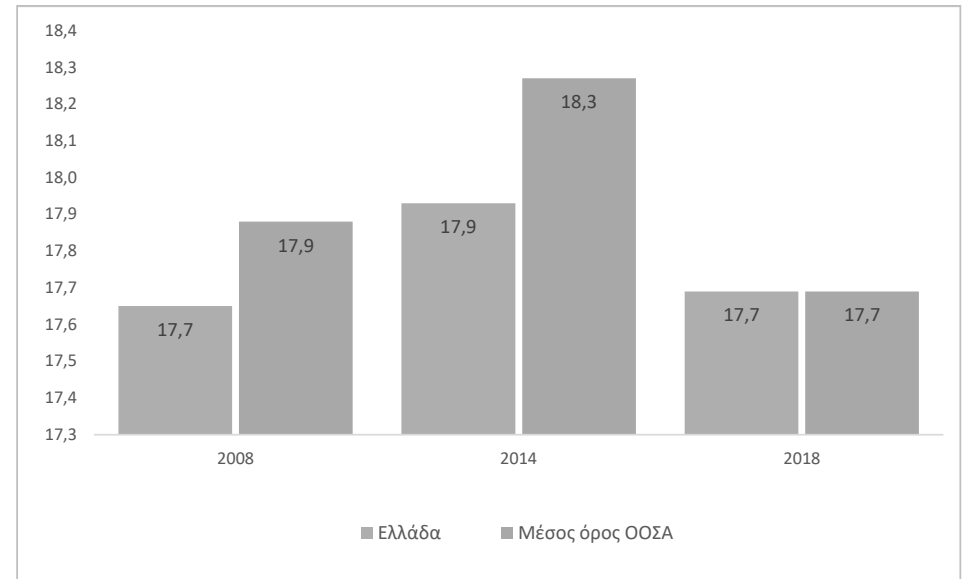
Χαραλάμης Δ., *Πελατειακές σχέσεις και λαϊκισμός: Η εξωθεσμική συναίνεση στο ελληνικό πολιτικό σύστημα*, Εξάντας, Αθήνα 1996.

Χατζιωσάφ Η., *Η ευρωπαϊκή ενοποίηση, η Γερμανία και η επιστροφή των εθνικισμών*, Βιβλιόραμα, Αθήνα 2017.

Ψαλιδόπουλος Μ., *Ιστορία της Τράπεζας της Ελλάδος 1928-2008. Από Τράπεζα του κράτους, εγγυήτρια της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας*, Τράπεζα της Ελλάδος, Αθήνα 2014.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ & ΠΙΝΑΚΩΝ

Διάγραμμα 32: Απασχόληση στον δημόσιο τομέα ως ποσοστό της συνολικής απασχόλησης στην οικονομία



Πηγή: OECD, Government at a Glance, 2019 edition, database

Πίνακας 19: Ποσοστό απασχολούμενων με μέσο καθαρό μηνιαίο εισόδημα έως 1.000€

	2008	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ΣΥΝΟΛΟ ΑΠΑΣΧΟΛΟΥΜΕΝΩΝ	19,1%	48,5%	47,0%	45,0%	42,1%	38,5%	35,8%
Ανά εκπαιδευτικό επίπεδο							
Πρωτοβάθμια εκπαίδευση	41.9%	76,4%	80,7%	79,5%	77,0%	78,7%	75,2%
Δευτεροβάθμια εκπαίδευση	22.5%	57,0%	55,3%	53,6%	53,3%	49,5%	48,4%
Μετά-δευτεροβάθμια εκπαίδευση	26.6%	61,9%	63,2%	58,0%	56,2%	54,4%	55,8%
Τριτοβάθμια εκπαίδευση	11.9%	40,7%	38,9%	37,7%	34,4%	29,8%	26,1%
Ανά φορέα υποδοχής							
Δημόσια Υπηρεσία	13.7%	45,8%	41,7%	39,0%	36,8%	31,3%	26,7%
ΝΠΔΔ ή ΝΠΙΔ ή Δημόσιος Οργανισμός	24.9%	50,0%	50,3%	50,0%	43,8%	39,4%	40,0%
Δήμος Κοινότητα Δημοτική Επιχείρηση	34.4%	70,0%	69,0%	65,9%	67,1%	67,8%	60,5%
Δημόσια Επιχείρηση Κοινής Ωφέλειας	16.0%	28,6%	27,7%	35,6%	30,3%	27,0%	28,3%
Κρατική τράπεζα	23.3%	31,6%	30,1%	31,7%	31,4%	35,2%	27,4%
Επιχείρηση ελεγχόμενη από Δημόσιο	19.5%	49,7%	52,7%	40,7%	47,9%	56,4%	64,8%

Πίνακας 20: Μέσο καθαρό μηνιαίο εισόδημα απασχολούμενων στο δημόσιο τομέα						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ΣΥΝΟΛΟ ΑΠΑΣΧΟΛΟΥΜΕΝΩΝ	1.084€	1.102€	1.124€	1.133€	1.142€	1.148€
Ανά εκπαιδευτικό επίπεδο						
Πρωτοβάθμια εκπαίδευση	895€	884€	909€	920€	899€	919€
Δευτεροβάθμια εκπαίδευση	1.024€	1.044€	1.060€	1.063€	1.071€	1.072€
Μετά-δευτεροβάθμια εκπαίδευση	999€	1.016€	1.055€	1.051€	1.042€	997€
Τριτοβάθμια εκπαίδευση	1.137€	1.153€	1.171€	1.180€	1.196€	1.209€
Ανά φορέα υποδοχής						
Δημόσια Υπηρεσία	1.088€	1.114€	1.140€	1.145€	1.163€	1.180€
ΝΠΔΔ ή ΝΠΙΔ ή Δημόσιος Οργανισμός	1.088€	1.097€	1.115€	1.134€	1.152€	1.145€
Δήμος Κοινότητα Δημοτική Επιχείρηση	946€	966€	983€	983€	983€	1.015€
Δημόσια Επιχείρηση Κοινής Ωφέλειας	1.247€	1.296€	1.263€	1.298€	1.250€	1.238€
Κρατική τράπεζα	1.193€	1.217€	1.247€	1.253€	1.212€	1.203€
Επιχείρηση ελεγχόμενη από Δημόσιο	1.149€	1.135€	1.149€	1.110€	1.084€	942€

Πίνακας 21: Νεοεισερχόμενοι στον δημόσιο τομέα: ποσοστό με μέσο καθαρό μηνιαίο εισόδημα έως 1.000€							
	2008	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ΣΥΝΟΛΟ ΑΠΑΣΧΟΛΟΥΜΕΝΩΝ	47.8%	74,7%	71,5%	67,7%	71,1%	74,4%	73,6%
Ανά εκπαιδευτικό επίπεδο							
Πρωτοβάθμια εκπαίδευση	74.8%	90,4%	100,0%	97,1%	90,8%	97,4%	100,0%
Δευτεροβάθμια εκπαίδευση	69.1%	89,7%	84,3%	85,9%	95,0%	92,6%	96,4%
Μετά-δευτεροβάθμια εκπαίδευση	76.3%	95,3%	96,1%	80,3%	93,9%	86,8%	97,7%
Τριτοβάθμια εκπαίδευση	34.7%	66,4%	63,1%	60,5%	60,9%	66,9%	62,2%
Ανά φορέα υποδοχής							
Δημόσια Υπηρεσία	38.8%	77,6%	72,5%	64,7%	74,0%	72,7%	63,9%
ΝΠΔΔ ή ΝΠΙΔ ή Δημόσιος Οργανισμός	55.8%	69,9%	69,3%	65,4%	62,9%	69,1%	73,8%
Δήμος Κοινότητα Δημοτική Επιχείρηση	56.5%	81,6%	77,1%	86,3%	85,3%	87,6%	84,2%
Δημόσια Επιχείρηση Κοινής Ωφέλειας	74.0%	48,8%	76,2%	71,8%	100,0%	100,0%	71,2%
Κρατική τράπεζα	53.6%	83,4%	53,9%	49,2%	0,0%	50,2%	100,0%
Επιχείρηση ελεγχόμενη από Δημόσιο	51.8%	72,9%	72,2%	66,9%	79,7%	92,4%	100,0%

Πίνακας 22: Νεοεισερχόμενοι στον δημόσιο τομέα: μέσο καθαρό μηνιαίο εισόδημα						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ΣΥΝΟΛΟ ΑΠΑΣΧΟΛΟΥΜΕΝΩΝ	913€	944€	1.009€	951€	932€	919€
Ανά εκπαιδευτικό επίπεδο						
Πρωτοβάθμια εκπαίδευση	693€	642€	673€	679€	685€	749€
Δευτεροβάθμια εκπαίδευση	786€	800€	806€	800€	783€	709€
Μετά-δευτεροβάθμια εκπαίδευση	749€	796€	1.025€	866€	847€	763€
Τριτοβάθμια εκπαίδευση	990€	1.028€	1.077€	1.022€	997€	1.012€
Ανά φορέα υποδοχής						
Δημόσια Υπηρεσία	910€	973€	1.067€	959€	962€	1.010€
ΝΠΔΔ ή ΝΠΙΔ ή Δημόσιος Οργανισμός	925€	951€	1.022€	1.002€	943€	902€
Δήμος Κοινότητα Δημοτική Επιχείρηση	845€	849€	810€	840€	849€	849€
Δημόσια Επιχείρηση Κοινής Ωφέλειας	978€	836€	1.027€	753€	883€	829€
Κρατική τράπεζα	879€	1.000€	952€	-	-	950€
Επιχείρηση ελεγχόμενη από Δημόσιο	1.000€	979€	998€	797€	801€	698€

Πίνακας 23: Βασικά χαρακτηριστικά της απασχόλησης ορισμένου χρόνου δημόσιος και ιδιωτικός τομέας (έτος 2020)	
Φύλο	
Άνδρες	38%
Γυναίκες	62%
Κατανομή ανά φορέα υποδοχής	
Δημόσια Υπηρεσία	27%
ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ, Δημ. Οργανισμοί	39%
ΟΤΑ	27%
ΔΕΚΟ	3%
Επιχ. ελεγχόμενη από Δημόσιο	3%
Ποσοστό στο σύνολο της απασχόλησης ανά φορέα υποδοχής	
Δημόσια Υπηρεσία	6,3%
ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ, Δημ. Οργανισμοί	12,5%
ΟΤΑ	20,9%
ΔΕΚΟ	7,5%

Πίνακας 23: Βασικά χαρακτηριστικά της απασχόλησης ορισμένου χρόνου δημόσιοι και ιδιωτικός τομέας (έτος 2020)	
Επιχ. ελεγχόμενη από Δημόσιο	14,2%
Διάρκεια σύμβασης	
Έως 3 μήνες	5,2%
4 - 12 μήνες	76,8%
13 - 24 μήνες	7,9%
Πάνω από 25 μήνες	10,1%
Εκπαιδευτικό επίπεδο	
Έως μέση εκπαίδευση	39%
Μετά-δευτεροβάθμια εκπαίδευση	7%
Πτυχίο ΑΕΙ+	54%
Καθαρές αποδοχές	
Μέσες καθαρές μηνιαίες αποδοχές	711,3€
Διάμεσος καθαρών μηνιαίων αποδοχών	711,0€
Ποσοστό στο σύνολο της απασχόλησης ανά κλάδο	
Εκπαίδευση	13,1%
Υγεία	14,5%
Τέχνες Διασκέδαση	27,7%
Σύνολο δημοσίου	10,6%
Κατανομή ανά κλάδο	
Εκπαίδευση	33,0%
Υγεία	21,6%
Τέχνες Διασκέδαση	3,6%
Λοιποί κλάδοι	41,9%

Πηγή: επεξεργασία πρωτογενών στοιχείων ΕΕΔ

Πίνακας 24: Κατανομή αμοιβών στον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα					
		2008	2015	2018	Δ% (2015-2018)
Δημόσιος τομέας	Έως 1.000€/μήνα	24%	51%	46%	
	Από 1.001 έως 1.500€/μήνα	62%	44%	47%	
	Από 1.501€/μήνα και άνω	14%	6%	7%	
	Μέσο καθαρό μηνιαίο εισόδημα (ΜΚΜΕ) ⁽²⁾	-	1.064,5€	1.103,0€	3,6%
	Διάμεσο καθαρό μηνιαίο εισόδημα ⁽²⁾	-	1.000,0€	1.080,0€	8,0%
	ΜΚΜΕ του 10% των χαμηλότερα αμειβόμενων (P10)*		627,3€	618,4€	-1,4%
	ΜΚΜΕ του 10% των υψηλότερα αμειβόμενων (R10)*		1.625,4€	1.745,2€	7,4%
	Διαφορισμός αμοιβών R10/P10		2,6	2,8	
Ιδιωτικός τομέας ⁽¹⁾	Μέσο καθαρό μηνιαίο εισόδημα ⁽²⁾		970,43 €	987,58 €	1,8%
	Διάμεσο καθαρό μηνιαίο εισόδημα ⁽²⁾		875,00 €	875,00 €	0,0%
	ΜΚΜΕ του 10% των χαμηλότερα αμειβόμενων (P10)*		512,28 €	532,47 €	3,9%
	ΜΚΜΕ του 10% των υψηλότερα αμειβόμενων (R10)*		1.827,58 €	1.844,03 €	0,9%
	Διαφορισμός αμοιβών R10/P10		3,6	3,5	

(1): σταθμισμένες μηνιαίες αποδοχές προκειμένου να ληφθούν υπόψη οι 14 μισθοί/έτος
 (2): μη σταθμισμένα (unadjusted) μεγέθη

Πηγή: Επεξεργασία πρωτογενών στοιχείων ΕΕΔ

Πίνακας 25: Ευέλικτες και επισφαλείς θέσεις εργασίας στο δημόσιο – κατανομή ανά φύλο		
Πλήρους – Μερικής απασχόληση		
% απασχολούμενων με σχέση μερικής απασχόλησης	Άνδρας	1,5%
	Γυναίκα	4,4%
% γυναικών επί του συνόλου των απασχολούμενων μερικής απασχόλησης		72%
Μόνιμη – προσωρινή		
% απασχολούμενων με προσωρινή απασχόληση	Άνδρας	6,4%
	Γυναίκα	12,2%
% γυναικών επί του συνόλου των απασχολούμενων προσωρινής απασχόλησης		63%
% απασχολούμενων σύμβαση έως 12 μήνες	Άνδρας	78%
	Γυναίκα	85%
% απασχολούμενων σύμβαση άνω των 12 μηνών	Άνδρας	22%
	Γυναίκα	15%

Πίνακας 26: Αρμοδιότητες συντονισμού		
2018		
Σύνολο	Άνδρας	26%
	Γυναίκα	14%
	Σύνολο	20%
Μέγεθος μέσης λειτουργικής μονάδας (άτομα/συντονιστή)		3,9
Ποσοστό ατόμων με αρμοδιότητες συντονισμού (εργαζόμενοι πλήρους & αορίστου χρόνου)	Άνδρας	27%
	Γυναίκα	22%
Ποσοστό ατόμων με αρμοδιότητες συντονισμού (εργαζόμενοι με πτυχίο ΑΕΙ, πλήρους και αορίστου χρόνου)	Άνδρας	32%
	Γυναίκα	16%
Ποσοστό ατόμων με αρμοδιότητες συντονισμού (εργαζόμενοι με μεταπτυχιακό τίτλο, πλήρους και αορίστου χρόνου)	Άνδρας	43%
	Γυναίκα	26%

Πίνακας 27: Ανώτατο ολοκληρωμένο επίπεδο εκπαίδευσης				
	2000	2008	2015	2018
Πτυχίο τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, εκ των οποίων...				
...Γυναίκα	50%	59%	69%	71%
...Άνδρας	38%	48%	52%	56%
...με μεταπτυχιακό τίτλο.				
...Γυναίκα	1%	4%	8%	11%
...Άνδρας	1%	4%	7%	10%

Πηγή: επεξεργασία πρωτογενών στοιχείων ΕΕΔ, 2ο τρίμηνο

Πίνακας 28: Ανώτατο ολοκληρωμένο επίπεδο εκπαίδευσης του εργατικού δυναμικού στην Ελλάδα					
	1987	1990	2000	2008	2018
Άνδρας	11,0%	12,6%	18,8%	23,9%	32,0%
Γυναίκα	12,1%	14,9%	23,0%	31,4%	42,3%
Ποσοστό πτυχιούχων που είναι γυναίκες	34%	35%	37%	40%	42%

Πηγή: επεξεργασία πρωτογενών στοιχείων ΕΕΔ, 2ο τρίμηνο

Πίνακας 29: Πιθανότητα των κατόχων πτυχίου πανεπιστήμιου να προσληφθούν στο δημόσιο, κατανομή ανά φύλο και ανά μέσο όρο περιόδου.					
	1990-1999	2000-2008	2009-2014	2015-2018	Σύνολο
Άνδρες	8,4%	10,2%	4,0%	3,2%	7,1%
Γυναίκες	9,8%	11,9%	5,2%	3,7%	8,4%

Πηγή: επεξεργασίες των συγγραφέων

Πίνακας 30: Μέσο καθαρό μηνιαίο εισόδημα απασχολούμενων στο δημόσιο τομέα			
		2018	Δ% 2015-2018
Φύλο	Άνδρες	1.133,7€	2,7%
	Γυναίκες	1.068,1€	4,8%
	Διαφορισμός αμοιβών φύλου (gender pay gap)	5,8%	
Θέση ευθύνης	Εποπτεύει άλλους εργαζόμενους	1.304,8€	4,1%
	Δεν εποπτεύει άλλους εργαζόμενους	1.048,6€	2,1%

Πηγή: Επεξεργασία πρωτογενών στοιχείων ΕΕΔ

Πίνακας 31: Ανώτατο ολοκληρωμένο επίπεδο εκπαίδευσης				
	2000	2008	2015	2018
Πτυχίο τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, εκ των οποίων...				
...Γυναίκα	50%	59%	69%	71%
...Άνδρας	38%	48%	52%	56%
...με μεταπτυχιακό τίτλο.				
...Γυναίκα	1%	4%	8%	11%
...Άνδρας	1%	4%	7%	10%

Πηγή: επεξεργασία πρωτογενών στοιχείων ΕΕΔ, 2ο τρίμηνο

