



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ**  
**ΓΕΝΙΚΟ ΤΜΗΜΑ, ΛΑΡΙΣΑ**  
**ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ**  
**«ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»**

**«ΟΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ**  
**ΤΟΜΕΑ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ,**  
**2009 - 2018»**

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**ΜΑΥΡΟΠΟΥΛΟΣ ΒΑΣΙΛΕΙΟΣ**

**ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: ΚΟΦΦΑΣ ΣΤΕΦΑΝΟΣ**

**ΛΑΡΙΣΑ**  
**ΑΚΑΔΗΜΑΪΚΟ ΕΤΟΣ: 2019 – 2020**

## **ΒΕΒΑΙΩΣΗ ΑΥΤΟΔΥΝΑΜΗΣ ΣΥΓΓΡΑΦΗΣ ΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ**

«Δηλώνω υπεύθυνα ότι η συγκεκριμένη μεταπτυχιακή διπλωματική εργασία για τη λήψη του μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών του ΠΜΣ Πλήρους Φοίτησης του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας: «Οι Μεταρρυθμίσεις στην απασχόληση του Δημόσιου Τομέα κατά την περίοδο της Οικονομικής Κρίσης, 2009 - 2018» έχει συγγραφεί από εμένα προσωπικά και δεν έχει υποβληθεί ούτε έχει εγκριθεί στο πλαίσιο κάποιου άλλου μεταπτυχιακού ή προπτυχιακού τίτλου σπουδών, στην Ελλάδα ή στο εξωτερικό. Η εργασία αυτή έχοντας εκπονηθεί από εμένα, αντιπροσωπεύει τις προσωπικές μου απόψεις επί του θέματος και το κείμενο είναι γραμμένο με τα δικά μου λόγια και δεν αποτελεί προϊόν λογοκλοπής από τρίτες πηγές. Οι πηγές στις οποίες ανέτρεξα για την εκπόνηση της συγκεκριμένης διπλωματικής αναφέρονται στο σύνολό τους, δίνοντας πλήρεις αναφορές στους συγγραφείς, συμπεριλαμβανομένων και των πηγών που ενδεχομένως χρησιμοποιήθηκαν από το διαδίκτυο».

ΤΡΙΜΕΛΗΣ ΣΥΜΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: Κόφφας Στέφανος

ΑΞΙΟΛΟΓΗΤΗΣ 2: Αναγνωστόπουλος Αχιλλέας

ΑΞΙΟΛΟΓΗΤΗΣ 3: Παπαηλίας Στέφανος

## ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η παρούσα διπλωματική εργασία φέρει τον τίτλο **«Οι Μεταρρυθμίσεις στην απασχόληση του Δημόσιου Τομέα κατά την περίοδο της Οικονομικής Κρίσης, 2009 - 2018 »** και εκπονήθηκε κατά τη χειμερινή περίοδο του Ακαδημαϊκού Έτους 2019 – 2020, στα πλαίσια του προγράμματος μεταπτυχιακών σπουδών στη Δημόσια Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση του Γενικού Τμήματος του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας στη Λάρισα.

Η μεταπτυχιακή εργασία πραγματοποιήθηκε υπό την επίβλεψη και καθοδήγηση του Καθηγητή κ. **Κόφφα Στέφανου**, με συνεξεταστές τους επίσης Καθηγητές κ. **Αναγνωστόπουλο Αχιλλέα** και κ. **Παπαηλία Στέφανο**

Θα ήθελα να ευχαριστήσω τον επιβλέποντα καθηγητή μου κ. Κόφφα Στέφανο για την καθοδήγηση και για τη σημαντική βοήθεια που μου προσέφερε σε κάθε στάδιο της διπλωματικής εργασίας. Επιπλέον θέλω να ευχαριστώ τόσο τον κ. ΣΔΡΟΛΙΑ Λάμπρο, Διευθυντή του ΜΠΣ Δημόσια Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση, για την προτροπή του να μετέχω στο εν λόγω πρόγραμμα αλλά και τη στάση του συνολικά, όσο και τον αδελφικό μου φίλο κ. ΚΩΣΤΑ Αντώνιο για τις πολύτιμες συμβουλές του κατά τη διάρκεια του ΜΠΣ.

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Ο Δημόσιος τομέας στην Ελλάδα τα τελευταία χρόνια υπέστη σημαντικές μεταρρυθμίσεις στα πλαίσια των τριών οικονομικών προγραμμάτων (2009-2012, 2012-2015 και 2015 - 2018). Τα χρόνια διαρθρωτικά χαρακτηριστικά, η αναποτελεσματική παροχή υπηρεσιών, η σύγχυση ρόλων και πολιτικών μεταξύ δημοσίων υπηρεσιών, οι απόπειρες θεσμικών και οργανικών μεταρρυθμίσεων, η διαχρονική παρέμβαση του κράτους στη λειτουργία του Δημόσιου τομέα και μια σειρά άλλων παραγόντων διαμόρφωσαν μια δύσκολη κατάσταση. Μέσα από την εφαρμογή των τριών μνημονίων επήλθαν αλλαγές τόσο στο μέγεθος και στο τρόπο λειτουργίας του Δημόσιου τομέα όσο και στην απασχόληση των δημοσίων υπαλλήλων. Σκοπός των μεταρρυθμίσεων μεταξύ άλλων υπήρξε η μέγιστη αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού.

Μετά την παγκόσμια οικονομική κρίση 2007-2008 ήρθαν στην επιφάνεια τα συσσωρευμένα ελλείμματα και το τεράστιο εξωτερικό χρέος της χώρας μας. Ακολούθησαν τρία οικονομικά προγράμματα με επαχθής δημοσιονομικές και θεσμικές μεταρρυθμίσεις στο Δημόσιο τομέα και στη Δημόσια απασχόληση. Ο χαρακτήρας της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων αμφισβητήθηκε. Έχουμε την προώθηση ευέλικτων μορφών απασχόλησης, με εργασιακές σχέσεις που προσεγγίζουν αυτών του ιδιωτικού χώρου. Ο Δημόσιος τομέας καλείται να εκσυγχρονιστεί με τα διεθνή πρότυπα, χωρίς οικονομικές επιβαρύνσεις στα δημόσια οικονομικά.

Σκοπός της παρούσας διπλωματικής εργασίας είναι να παρουσιάσει τις συνέπειες και μεταρρυθμίσεις στο δημόσιο τομέα στην Ελλάδα κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης (2009 - 2018) και συγκεκριμένα στο τομέα της απασχόλησης κατά τη περίοδο εφαρμογής των τριών οικονομικών προγραμμάτων. Μέσα από την ανάλυση και παρουσίαση της εκτενούς βιβλιογραφίας αλλά και στατιστικών δεδομένων αναδεικνύονται οι μεταβολές

στη δημόσια απασχόληση, τα συσσωρευμένα προβλήματα και χαρακτηριστικά του Δημοσίου που οδήγησαν στη μεγέθυνση των ελλειμμάτων, εξωτερικού χρέους και μνημονίων. Αναλύεται η πορεία των τριών προγραμμάτων, οι συνέπειες αυτών και οι προοπτικές ανάπτυξης του Δημοσίου τομέα.

**Λέξεις - κλειδιά:** Προγράμματα οικονομικής προσαρμογής, Δημόσιος Τομέας, μεταρρυθμίσεις, κινητικότητα, μονιμότητα δημοσίων υπαλλήλων

## **ABSTRACT**

The Greek public sector has undergone significant reforms in the last three years under the three financial programs (2009-2012, 2012-2015 and 2015-2018). Chronic structural features, ineffective service delivery, confusion of public service roles and policies, attempts at institutional and organic reforms, the state's interference with the functioning of the public sector over time and numerous other factors have created a difficult situation. Through the implementation of the three Memoranda of Understanding, there have been changes in the size and functioning of the Public Sector and in the employment of civil servants. The purpose of the reforms, among other things, was to maximize human resources.

After the global financial crisis 2007-2008, the accumulated deficits and the huge external debt of our country came to the surface. Three financial programs followed with onerous fiscal and institutional reforms in the public sector and in public employment. The permanence of civil servants has been called into question. We have the promotion of flexible forms of employment, with working relationships approaching those of the private sector. The public sector is called upon to modernize itself to international standards, with no financial burdens on public finances.

The purpose of this thesis is to present the implications and reforms in the public sector in Greece during the period of financial crisis (2009-2018) and particularly in the field of employment during the period of implementation of the three financial programs. Through the analysis and presentation of extensive literature and statistics, changes in public employment, and accumulated problems and characteristics of the State that have led to the widening of deficits, external debt and memoranda. The course of the programs, their consequences and public sector development prospects are analyzed.

**Key words:** Financial adjustment programs, Public sector, Reforms, Motility, permanence of civil servants

## ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΒΕΒΑΙΩΣΗ ΑΥΤΟΔΥΝΑΜΗΣ ΣΥΓΓΡΑΦΗΣ ΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ.....	i
ΠΡΟΛΟΓΟΣ.....	iii
ΠΕΡΙΛΗΨΗ.....	iv
ABSTRACT.....	v
ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ.....	vii
ΠΙΝΑΚΑΣ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ.....	xi
ΠΙΝΑΚΑΣ ΓΡΑΦΗΜΑΤΩΝ.....	xi
ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ.....	xii
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1ο.....	1
ΕΙΣΑΓΩΓΗ - ΕΠΙΤΕΛΙΚΗ ΣΥΝΟΨΗ.....	1
1.1 ΣΚΟΠΟΣ ΤΟΥ ΜΕΛΕΤΩΜΕΝΟΥ ΘΕΜΑΤΟΣ.....	1
1.2 ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ.....	2
1.3 ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΥΠΟΒΑΘΡΟ.....	3
1.4 ΔΟΜΗ ΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ.....	3
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2ο.....	5
Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ. ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ ΚΑΙ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΠΟΥ ΕΠΗΡΕΑΖΟΥΝ ΜΙΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ.....	5
2.1 ΘΕΩΡΗΤΙΚΕΣ ΠΡΟΕΓΓΙΣΕΙΣ ΚΑΙ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΡΙΣΕΩΝ - ΟΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΙ ΚΥΚΛΟΙ.....	5
2.2 ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΚΡΙΣΕΙΣ (19ΟΣ - 20ΟΣ ΑΙΩΝΑΣ) - ΕΛΛΗΝΙΚΟΣ ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ - ΟΝΕ.....	9
2.2.1 Οικονομικές κρίσεις του 19ου και 20ου αιώνα.....	9
2.2.2. Η Εξέλιξη του Δημόσιου Τομέα και της Δημόσιας Απασχόλησης στην Ελλάδα (1950-1999). .....	10



2.2.3 Η Ελλάδα από την ένταξη της στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ) έως την είσοδο της στη Κρίση (2001 - 2009). .....	19
2.3 ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΗ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ.....	21
2.4 ΤΑ ΔΙΑΡΚΕΙ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΗΣ ΝΕΟΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ .....	23
2.5 ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ, ΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΕΛΛΕΙΜΑ ΚΑΙ Η ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ .....	25
2.5.1 Κρίση Χρέους και Οικονομική Ανάπτυξη στην Ε.Ε. ....	25
2.5.2 Τα Όρια της Οικονομικής και Δημοσιονομικής Πολιτικής.....	26
2.5.3 Η πορεία και οι συνέπειες του Ελλείμματος και του Χρέους στην Ελλάδα .....	27
2.5.4 Το Ανθρώπινο Δυναμικό και Ανάπτυξη .....	29
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3ο .....	31
ΤΑ ΤΡΙΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ (ΜΝΗΜΟΝΙΑ). ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΚΑΙ ΘΕΣΜΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ .....	31
3.1 ΤΟ ΠΡΩΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ (1ο ΜΝΗΜΟΝΙΟ).....	31
3.2 ΤΟ ΔΕΥΤΕΡΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ (2ο ΜΝΗΜΟΝΙΟ).....	34
3.2.1 Εξελίξεις στις συλλογικές διαπραγματεύσεις και στη μισθοδοσία κατά το 2013 στο Δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα. ....	36
3.3 ΤΟ ΤΡΙΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ (3ο ΜΝΗΜΟΝΙΟ).....	37
3.3.1 Κριτική στο 3ο μνημόνιο από την ΑΔΕΔΥ .....	40
3.4 ΜΝΗΜΟΝΙΑΚΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΜΕΤΡΑ.....	45
3.5 ΟΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ.....	46
3.6 ΚΡΙΣΗ ΚΑΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΣΤΟΝ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ .	48

3.7 ΤΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΜΕΤΡΑ ΠΟΥ ΕΛΗΦΘΗΣΑΝ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΤΑ ΤΑ ΤΡΙΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ .....	51
3.8 Η ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ» ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ.....	53
3.9 ΟΙ ΔΡΑΜΑΤΙΚΕΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΩΝ ΜΝΗΜΟΝΙΩΝ ΣΕ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΚΑΙ ΑΜΟΙΒΕΣ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΕΡΕΥΝΑ ΤΗΣ ΑΔΕΔΥ .....	56
3.10 ΈΡΕΥΝΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΟΡΕΙΑ ΤΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ.....	61
Κεφάλαιο 4ο.....	66
ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΕΣ, ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΕΡΓΑΛΕΙΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ .....	66
4.1 ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.....	66
4.2 ΔΥΣΧΕΡΕΙΕΣ ΣΤΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΕΣΩ ΤΩΝ ΝΕΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΠΡΑΚΤΙΚΩΝ .....	68
4.3 Η ΑΜΦΙΣΒΗΤΗΣΗ ΤΗΣ ΜΟΝΙΜΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΕΝΑΝΤΙ ΤΩΝ ΣΥΓΧΡΟΝΩΝ ΕΝΝΟΙΩΝ ΤΟΥ ΤΑΜΕΙΑΚΟΥ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ.....	71
4.4 ΕΙΝΑΙ ΕΦΙΚΤΗ Η ΑΛΛΑΓΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΣΗΜΕΡΑ; .....	74
4.5 ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΗ ΚΙΝΗΤΙΚΟΤΗΤΑ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ - ΟΙ ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΕΣ ΑΠΟ ΤΗ ΧΡΗΣΗ ΤΟΥ ΕΡΓΑΛΕΙΟΥ ΤΟΥ MENTORING .	76
4.6 ΟΙ ΕΥΕΛΙΚΤΕΣ ΜΟΡΦΕΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ .....	80
4.6.1 Διεθνής και Ελληνική σκηνή .....	80
4.6.2 Η κινητικότητα του προσωπικού στη Δημόσια Διοίκηση.....	84
4.6.3 Τα μέτρα της εφεδρείας και της προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας σε περίοδο κρίσης .....	84

4.6.4 Η ενίσχυση της κινητικότητας ως μέτρο εφαρμοστικό δημοσιονομικής πολιτικής .....	85
4.6.5 Εγχειρόμενα ζητήματα συνταγματικής τάξεως από την ενίσχυση των «ελαστικών» μορφών απασχόλησης στο Δημόσιο.....	87
4.7 ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΩΝ ΘΕΣΜΙΚΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΤΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΤΑ ΤΗ ΔΙΑΡΚΕΙΑ ΤΩΝ ΜΝΗΜΟΝΙΩΝ 2010 - 2017 .....	89
4.8 Η ΕΘΝΙΚΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΓΙΑ ΤΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ 2016-2018. ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΟΥ ΠΥΛΩΝΑ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ.....	91
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5ο .....	96
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ - ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ .....	96
5.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ .....	96
5.2 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	97
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	100
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α .....	108

## **ΠΙΝΑΚΑΣ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ**

<b>Διάγραμμα 2.1 Οι φάσεις του οικονομικού κύκλου .....</b>	<b>8</b>
---	----------

## **ΠΙΝΑΚΑΣ ΓΡΑΦΗΜΑΤΩΝ**

Γράφημα 3.10.1 Η διαχρονική μείωση του τακτικού προσωπικού του Δημόσιου τομέα στην Ελλάδα κατά την περίοδο 31.12.2009 έως 31.08.2018 .....	62
Γράφημα 3.10.2 Η διαχρονική μείωση του τακτικού προσωπικού του Υπουργείου Υγείας στην Ελλάδα κατά την περίοδο 31.12.2012 έως 31.08.2018.....	63
Γράφημα 3.10.3 Η διαχρονική μείωση του τακτικού προσωπικού των ΟΤΑ στην Ελλάδα κατά την περίοδο 31.12.2012 έως 31.08.2018 .....	63
Γράφημα 3.10.4 Η διαχρονική μείωση του τακτικού προσωπικού στο Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων στην Ελλάδα κατά την περίοδο 31.12.2012 έως 31.08.2018.....	64
Γράφημα 3.10.5 Η διαχρονικές αυξομειώσεις σε έκτακτο προσωπικό ΝΠΔΔ και τακτικού και έκτακτο προσωπικό των ΝΠΙΔ κατά την περίοδο 31.12.2015 έως 31.08.2018.....	65

## ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΑΔΕ: Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων  
ΑΔΕΔΥ : Ανώτατη Διοίκηση Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων  
ΑΕΠ : Ακαθάριστου Εθνικού Προϊόντος  
ΑΣΕΠ : Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού  
ΔΕΚΟ : Δημόσιες Επιχειρήσεις Κοινής Ωφέλειας  
ΔΝΤ : Διεθνές Νομισματικό Ταμείο  
ΕΑΑΔΗΣΥ : Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων  
Ε.Ε. : Ευρωπαϊκή Ένωση  
ΕΕΤΗΔΕ : Έκτακτο Ειδικό Τέλος ακινήτων  
ΕΚΔΔΑ : Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης  
ΕΚΤ : Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα  
ΗFSF : Ελληνικό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας  
ΕΛΣΤΑΤ : Ελληνική Στατιστική Αρχή  
ΕΜΧΣ : Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας  
ΕΝΦΙΑ : Ενιαίος Φόρος Ιδιοκτητών Ακινήτων  
ΕΣΑ : Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση  
ΕΣΕΔ : Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Διοικήσεων  
ΕΣΚ : Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας  
ΕΣΥ : Εθνικό Σύστημα Υγείας  
ΕΤΧΣ (ΕFSF): Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας  
ΕΟΚ : Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα  
ΕΜΣ : Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας  
ΕΣΟΛ : Ευρωπαϊκού Συστήματος Λογαριασμών  
ΕΣΠΑ : Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης  
ΕΤΕΑ : Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης  
ΗΠΑ : Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής  
ΙΔΑΧ : Ιδιωτικού Δικαίου Αορίστου Χρόνου  
ΙΝΕ-ΓΣΕΕ : Ινστιτούτο Εργασίας Γενικής Συνομοσπονδίας Εργαζομένων Ελλάδας

ΜΜΕΔ : Μητρώο Μισθοδοτούμενων Ελληνικού Δημοσίου  
ΝΔΜ : Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ  
ΝΠΔΔ : Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου  
ΝΠΙΔ : Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου  
ΟΚΑ : Οργανισμοί Κοινωνικής Ασφάλισης  
ΟΝΕ : Οικονομική και Νομισματική Ένωση  
ΟΟΣΑ : Οργανισμός Οικονομικής Σταθερότητας και Ανάπτυξης  
ΟΤΑ : Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης  
ΠΥΣ : Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου  
ΣΣΕ : Συλλογικές Συμβάσεις Εργασίας  
ΣτΕ : Συμβουλίου της Επικρατείας  
ΤΑΙΠΕΔ : Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου  
ΤΠΔΥ : Ταμείο Πρόνοιας Δημοσίων Υπαλλήλων  
PSI : Private Sector Involvement  
ΦΑΠ : Φόρος Ακίνητης Περιουσίας  
ΦΠΑ : Φόρο Προστιθέμενης Αξίας

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1ο

### ΕΙΣΑΓΩΓΗ - ΕΠΙΤΕΛΙΚΗ ΣΥΝΟΨΗ

#### 1.1 ΣΚΟΠΟΣ ΤΟΥ ΜΕΛΕΤΩΜΕΝΟΥ ΘΕΜΑΤΟΣ

Σκοπός της μεταπτυχιακής διατριβής είναι η παρουσίαση των συνεπειών και αλλαγών στους χώρους πολιτικής του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης (2009 - 2018) και συγκεκριμένα στο τομέα της απασχόλησης. Τα βασικά ερωτήματα που προσπαθεί να απαντήσει η παρούσα εργασία με την ταυτόχρονη χρονική παρουσίαση και ανάπτυξη, συνοπτικά των τριών προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής (μνημόνια) στις τρεις χρονικές περιόδους (2009-2012, 2012-2015 και 2015 - 2018), είναι οι θεσμικές αλλαγές που επήλθαν από την Ελληνική Δημόσια Διοίκηση στο χώρο της απασχόλησης, τις συνέπειες αυτών και τέλος η σημερινή κατάσταση, καθώς και τις προοπτικές του συγκεκριμένου χώρου-πεδίου.

Η κρίση και τα οικονομικά προγράμματα επέφεραν τεκτονικές αλλαγές στην ελληνική αγορά εργασίας. Η Ανεργία εκτοξεύτηκε, οι αμοιβές συρρικνώθηκαν, οι ευέλικτες μορφές εργασίας διογκώθηκαν, ενώ επιτείνεται η εργασιακή ανασφάλεια διαμορφώνοντας ένα νέο εργασιακό περιβάλλον.

Κρίνεται αναγκαίο πριν από την ανάλυση των στόχων της παρούσας εργασίας, να γίνει μια σύντομη αναδρομή στη πορεία που καθόρισε την ραγδαία οικονομική κρίση που ζούμε σήμερα, για το δημόσιο τομέα και τις παθογένειες που τον διέκριναν ακόμη και σήμερα. Τα χαρακτηριστικά εκείνα που καθόρισαν την Νεοελληνική Διοίκηση στη Μεταπολιτευτική περίοδο ανάγονται στη διαρκή μεγέθυνση του πελατειακού Κράτους, με υπερδιπλασιασμό του ανθρώπινου δυναμικού του δημόσιου τομέα από το 1980 έως και προ των μνημονίων, στη διαρκή ελλειμματική διαχείριση, στην διαφύλαξη των «κεκτημένων» και στην παροχή προνομίων σε κοινωνικές ομάδες, στη συνδιοίκηση με τα συνδικάτα, στην απουσία στοιχειώδους πολιτικής συναίνεσης και στην ταύτιση της έννοιας του κοινωνικού κράτους με το κρατισμό (IOBE, 2011: 7).

Η καρδιά του προβλήματος είναι ότι η ελληνική οικονομία για περισσότερο από τριάντα έτη καταναλώνει πιο πολλά απ' όσα παράγει, ενώ και το κράτος δαπανά διαρκώς πιο πολλά απ' ότι εισπράττει. Η μεγέθυνση

του δημόσιου τομέα έλαβε χώρα ταυτόχρονα με συνθήκες ισοπεδωτισμού, ανυπαρξίας σχεδιασμού, προγραμματισμού, και μέτρησης αποτελεσμάτων στο εσωτερικό του. Ακόμη, ο δημόσιος τομέας επέβαλε (και εξακολουθεί να επιβάλλει) πληθώρα περιορισμών στη λειτουργία του ιδιωτικού τομέα, με συνέπεια τόσο η χώρα μας να καταγράφεται διεθνώς πάρα πολύ χαμηλά στην ανταγωνιστικότητα, στην επιχειρηματικότητα και τη προσέλκυση ξένων επενδύσεων, όσο και το ότι ο υγιής ιδιωτικός τομέας κατασπαράζεται από τον αδιαφανή ανταγωνισμό του κρατικοδίαιτου ιδιωτικού τομέα. Η δημοσιονομική χαλάρωση άρχισε σχεδόν μετά την ένταξής μας στην Ευρωζώνη, χαλαρά στην αρχή, με μεγάλο κατήφορο αργότερα (IOBE, 2011: 7).

Στη πορεία της Ελληνικής κρίσης, η οικονομία παρουσίαζε τεράστια προβλήματα με κύριο αυτό της ανεργίας. Ίσως αυτό να υπήρξε και ένα λόγος για να ακολουθήσουν δυναμικές πολιτικές και μεταρρυθμίσεις στην εργατική νομοθεσία, όπως η αύξηση του ορίου ηλικίας στη συνταξιοδότηση, αύξηση της μερικής απασχόλησης και άλλες ρυθμίσεις που σκοπό είχαν την προσέλκυση επενδύσεων και το περιορισμό της ανεργίας. Παράλληλα η πολιτική και οικονομική αστάθεια, με την υπερφορολόγηση των επιχειρήσεων, επηρέασαν αρνητικά στην προσέλκυση επενδύσεων με αποτέλεσμα την στασιμότητα της απασχόλησης. Η Χώρα μας διέρχεται μια διαρκεί οικονομική κρίση με δομικές αλλαγές στο μέγεθος και τη ταυτότητα του δημόσιου τομέα στην εθνική οικονομία. Θα ανακύψουν ανάγκες για την εξέλιξη του ανθρώπινου δυναμικού και αυτό είναι το δυνατό χαρτί της Ελλάδας, ως αφετηρία για επενδύσεις σε ένα περιβάλλον όπου χρειάζεται να υπάρχει οικονομική, φορολογική και δημοσιονομική σταθερότητα (Αναστασίου, κ.ά. 2016: 398-407).

## 1.2 ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ

Με βάση τις μεταρρυθμίσεις που συντελέστηκαν κατά τη διάρκεια των τριών μνημονίων στο χώρο της απασχόλησης του Ελληνικού Δημόσιου τομέα τα ειδικότερα ζητήματα που εξετάζονται αφορούν: Πρώτον ποιοι παράγοντες οδήγησαν πραγματικά στη διόγκωση του ελληνικού δημόσιου τομέα διαχρονικά για να φτάσουμε στις μεταρρυθμίσεις των μνημονίων. Δεύτερον η αύξηση των ελλειμμάτων και του δημόσιου χρέους οφείλεται στο μεγάλο δημόσιο τομέα και κάτω από ποιες συνθήκες διαμορφώθηκαν τη πρώτη



δεκαετία της ελληνικής παρουσίας στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ). Τρίτον πόσο βαθιά επηρεάστηκε η δημόσια απασχόληση από τις μεταρρυθμίσεις των τριών προγραμμάτων και ποια νέα δεδομένα διαμορφώθηκαν στο σύγχρονο δημόσιο τομέα. Τέταρτον οι νέες μορφές ευελιξίας στην δημόσια απασχόληση πόσο επηρέασαν, τη μονιμότητα και ευρύτερα το χώρο αυτό και ποιες προοπτικές διαμορφώνονται. Πέμπτον κάτω από ποιες προοπτικές ο Δημόσιος τομέας μπορεί να εισέρθει στον άξονα της ανάπτυξης.

### 1.3 ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΥΠΟΒΑΘΡΟ

Η βιβλιογραφία είναι εκτενής. Αποτελείται από μια σειρά από βιβλία, άρθρα, μελέτες και έρευνες φορέων, ινστιτούτων και επιστημόνων σε εθνικό και διεθνές επίπεδο. Η πρώτη κατηγορία πηγών που μελετήθηκαν για την εκπόνηση της εργασίας αυτής, περιλαμβάνει την επιστημονική βιβλιογραφία. Δεύτερη κατηγορία πηγών αποτέλεσαν διεθνείς και εθνικές μελέτες για τις μεταρρυθμίσεις στο χώρο της απασχόλησης του Δημόσιου τομέα, κατά την εφαρμογή των τριών οικονομικών προγραμμάτων στην Ελλάδα. Τέλος, τρίτη κατηγορία πηγών αποτέλεσε ο Νόμος 4270/2014, η Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2016-2018 του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης, στοιχεία από τις Διευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής όπως και από πρακτικά συνεδρίων.

### 1.4 ΔΟΜΗ ΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Η μεταπτυχιακή διπλωματική αποτελείται από τρία κεφάλαια πέραν αυτών της εισαγωγής και των συμπερασμάτων. Στο δεύτερο κεφάλαιο έχουμε την ανάλυση των εννοιών της οικονομικής κρίσης, των οικονομικών κύκλων και προσεγγίσεων αυτών. Ακολουθούν οι οικονομικές κρίσεις του 19ου και αρχών του 20ου αιώνα στο Δυτικό Κόσμο, οι ενδογενείς και εξωγενείς παράγοντες διεθνώς αλλά στην Ελλάδα που συνέβαλαν στην διόγκωση του δημόσιου τομέα και της δημόσιας απασχόλησης, η σχέση του με το ελληνικό πολιτικό σύστημα, ενώ αναλύεται η πρώτη δεκαετή πορεία της χώρας στην ΟΝΕ με όλα τα διαρθρωτικά προβλήματα. Στις επόμενες ενότητες αναλύονται τα θεσμικά όρια του Ελληνικού Δημόσιου Τομέα, οι αρχές του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, τα χαρακτηριστικά της Νεοελληνικής δημόσιας διοίκησης. Στην

έκτη ενότητα αναλύεται η διεθνής εξέλιξη του δημόσιου χρέους σε ευρωπαϊκά κράτη, οι έννοιες, τα όρια της οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής, τα αίτια, η πορεία του χρέους και του ελλείμματος στην ελληνική οικονομία αλλά και η σύγχρονη αντίληψη για το ανθρώπινο δυναμικό στην οικονομική ανάπτυξη.

Στο τρίτο κεφάλαιο, στην πρώτη ενότητα, αναλύουμε το 1ο Πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής (Μνημόνιο), και τα χαρακτηριστικά αυτού. Στην δεύτερη ενότητα ακολουθεί το δεύτερο οικονομικό πρόγραμμα και οι συνέπειες αυτού. Στην τρίτη ενότητα έχουμε το τρίτο πρόγραμμα προσαρμογής και την ανάλυση των συνεπειών του στην απασχόληση, σε Υγεία, παιδεία και Τοπική αυτοδιοίκηση. Στην επόμενη ενότητα έχουμε το γενικό χαρακτήρα των μνημονικών μέτρων των τριών προγραμμάτων. Στην πέμπτη ενότητα παρουσιάζεται η υποχώρηση της δημόσιας απασχόλησης στις χώρες του Ευρωπαϊκού Νότου. Στην έκτη ενότητα γίνεται ανάλυση σε βάθος των μνημονικών μέτρων στην απασχόληση του δημοσίου. Στην επόμενη ενότητα παρατίθενται τα θεσπισμένα διοικητικά μέτρα των τριών μνημονίων. Στην όγδοη ενότητα έχουμε την απόφαση του ΣτΕ για την προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα όσο και την μη ολοκλήρωση της μεταρρύθμισης του Καλλικράτη στην αυτοδιοίκηση. Στην τελευταία ενότητα παρουσιάζονται οι επιμέρους συνέπειες στην απασχόληση του δημοσίου τομέα κατά τη διάρκεια των μνημονίων.

Στο τέταρτο κεφάλαιο, στην πρώτη ενότητα παρουσιάζεται ο κοινωνικός αποκλεισμός λόγω ανεργίας, ενώ αναλύεται ότι δεν φέρει ευθύνη για την εν λόγω κρίση ο διογκωμένος δημόσιος τομέας. Στη δεύτερη ενότητα έχουμε μια σειρά παθητικών παραγόντων που δυσχεραίνουν την ενσωμάτωση των μεταρρυθμίσεων. Στη τρίτη ενότητα αναλύονται εκτενώς οι έννοιες του ταμειακού και Δημοσίου συμφέροντος γύρω από το καθεστώς μονιμότητας και κινητικότητας των δημοσίων υπαλλήλων. Στην τέταρτη ενότητα αναλύεται το δίλλημα με ανάλυση χαρακτηριστικών εάν η ελληνική Διοίκηση και Κοινωνία μπορούν να προχωρήσουν σε αλλαγές. Στην επόμενη ενότητα αναλύεται η ουσιαστική χρησιμότητα ενός συμβουλευτικού εργαλείου, του mentoring, στην ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού στο Δημόσιο. Στην έκτη ενότητα αναλύονται οι ευέλικτες μορφές απασχόλησης, διεθνώς άλλα και στην Ελλάδα, και η συμβολή τους στη μέγιστη αποτελεσματικότητα των

δημοσίων υπηρεσιών. Στην έβδομη ενότητα παρατίθεται θεσμικά ο περιορισμός της μονιμότητας στις προσλήψεις. Στην όγδοη ενότητα αναλύεται η αδιέξοδη οικονομική πολιτική της Ελλάδας και οι δημοσιονομικές δυσκολίες. Στην ένατη ενότητα αναλύονται οι διαστάσεις του σύγχρονου Κοινωνικού Κράτους απέναντι στις νέες οικονομικές πολιτικές. Στη δέκατη ενότητα γίνεται αναφορά στο σύμφωνο σταθερότητας της ζώνης του ευρώ και οι πολιτικές απασχόλησης. Στην τελευταία ενότητα αναπτύσσεται η Εθνική στρατηγική του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης της περιόδου 2016-2018 με θεσμικές δράσεις για ένα ανεξάρτητο από κομματικές επιρροές και με κινητικότητα προσωπικό.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2ο**

### **Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ. ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ ΚΑΙ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΠΟΥ ΕΠΗΡΕΑΖΟΥΝ ΜΙΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ**

#### **2.1 ΘΕΩΡΗΤΙΚΕΣ ΠΡΟΕΓΓΙΣΕΙΣ ΚΑΙ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΡΙΣΕΩΝ - ΟΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΙ ΚΥΚΛΟΙ**

Στις ημέρες μας το φαινόμενο της οικονομικής κρίσης αποτελεί θέμα συζήτησης όχι μόνο για τους ανθρώπους της οικονομικής επιστήμης αλλά και για τους απλούς πολίτες. Για την εννοιολογική ερμηνεία της οικονομικής κρίσης δεν υπάρχει ένας συγκεκριμένος ορισμός. Ωστόσο υπάρχουν κάποιοι κοινοί τόποι όπου οι οικονομικές θεωρίες συναντιούνται προσεγγίζοντας μια κοινή συνισταμένη του αναζητούμενου ορισμού. Η ετυμολογική προέλευση της λέξεως κρίση, πηγάζει από το ρήμα κρίνω και χαρακτηρίζει «μια μη κανονική κατάσταση. Μια κρίσιμη, δύσκολη και συνάμα επικίνδυνη. Κρίση είναι η εκτροπή από την κατάσταση της κανονικότητας, η οποία μπορεί να προσλάβει διαβαθμίσεις αντικανονικότητας, από μια κατάσταση απλής διαταραχής έως καταστάσεις χάους και πανικού» (Πανηγυράκης, 2001: 89-91).

Κατά τον οικονομολόγο Mishkin F. (1992: 115) οι οικονομικές κρίσεις έχουν το χαρακτηριστικό της αβεβαιότητας και του μη αναμενόμενου χαρακτήρα τους. Η λήψη αποφάσεων σε μικρό χρονικό διάστημα, κατά την εμφάνιση μιας οικονομικής κρίσης είναι σημαντική. Το σπουδαιότερο μέρος των οικονομικών

κρίσεων, διαχρονικά, είναι η αντίδραση των πολιτών και ο βαθμός έλλειψης πίστης που μπορεί να έχουν στο οικονομικό και χρηματοπιστωτικό σύστημα. Η οικονομική κρίση είναι μια αναταραχή στις χρηματοπιστωτικές αγορές, όπου οι εσφαλμένες επιλογές και τα προβλήματα οικονομικού κινδύνου μέσα σε αυτές αυξάνονται με συνέπεια να προκύπτει αδυναμία διοχέτευσης των κεφαλαίων τους σε παραγωγικές επενδύσεις. Περαιτέρω ενδέχεται να οδηγήσει μια οικονομία σε ανισορροπία και να προκαλέσει καθοδική πορεία στους δείκτες της οικονομικής ανάπτυξης.

Σύμφωνα με τις απόψεις του κοινωνιολόγου και οικονομολόγου Μαρξ κατά τη διάρκεια των κρίσεων ξεσπά μια επιδημία υπερπαραγωγής όπου οι παραγωγικές δυνάμεις της κοινωνίας αντί να προωθήσουν τις αστικές σχέσεις καθίστανται εμπόδιο για αυτές και ξεπερνώντας το όριο απειλούν την αστική ιδιοκτησία. Η αστική τάξη βγαίνει από το αδιέξοδο αυτό, καταστρέφοντας μέρος των δυνάμεων αυτών είτε βρίσκοντας καινούργιες αγορές, αλλά και εκμεταλλευόμενη πιο βαθιά τις παλιές. Αφετηρία για τις μαρξιστικές τάσεις και προσεγγίσεις στην κρίση αποτελεί το έργο του Μαρξ «Κεφάλαιο» με αναφορές σε αυτή, άλλοτε με χαρακτήρα περιγραφικό και άλλοτε με χαρακτήρα αυστηρά επιστημονικό, όπου επεξηγούνται έννοιες με γενική ισχύ και κύρος. Η λενινιστική παρέμβαση υποστηρίζει ότι θεμελιώδες δομικό χαρακτηριστικό της καπιταλιστικής κρίσης είναι η υπερπαραγωγή κεφαλαίου (παραγωγικού, εμπορευματικού και χρηματικού), που άφορα όλη την οικονομία η οποία συνδέεται μόνο με μια συγκεκριμένη φάση του οικονομικού καπιταλιστικού κύκλου (Κυπριανίδη, Μηλιού, 1983).

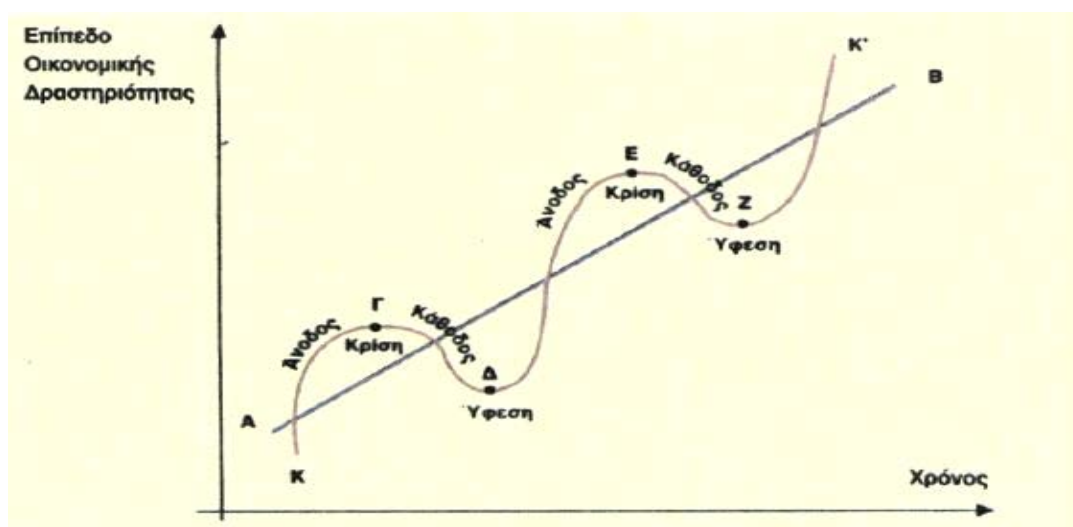
Ο Μαρξ στον τρίτο τόμο του Κεφαλαίου, στηρίζει τη θεωρία της υποκατανάλωσης της Ρ. Λούξεμπουργκ, κατά την οποία η κύρια αιτία όλων των πραγματικών κρίσεων παραμένει πάντα η φτώχεια και ο περιορισμός της κατανάλωσης των μαζών, που αντιτίθεται στην τάση της κεφαλαιοκρατικής παραγωγής να αναπτύσσει έτσι τις παραγωγικές δυνάμεις. Θέτει μια σειρά ερωτημάτων, όπως πως μπορεί να αυξηθεί η παραγωγή εμπορευμάτων εφόσον απαιτείται να αυξηθεί και η ζήτηση για αυτά; Για να αμβλυνθούν οι κρίσεις, αυτό είναι δυνατό μόνο δια της προοπτικής ανεύρεσης μελλοντικών αγοραστών. Κατά τον Π. Σουήζυ, υποστηρικτή της θεωρίας των κρίσεων υποκατανάλωσης, ο καπιταλισμός πρέπει να έχει τη δύναμη να αυξήσει την παραγωγή καταναλωτικών αγαθών πιο γρήγορα από τη ζήτηση αυτών. Όταν

τα προϊόντα μείνουν απούλητα και το κόστος εργασίας και η εργατική τάξη αποκτά μεγαλύτερο μερίδιο από την ετήσια αξία της παραγωγής τότε προετοιμάζονται οι κρίσεις (Κυπριανίδη, Μηλιού, 1983).

Ο Μαρξ σε άλλο σημείο του Κεφαλαίου αναλύει την θεωρία της δυσαναλογίας - υπερπαραγωγής για την ερμηνεία της κρίσης, βάσει της οποίας αναγνωρίζει ότι, η κρίση είναι κρίση υπερπαραγωγής εξαιτίας της ανισορροπίας των παραγωγικών τομέων. Η θεωρία αυτή στηρίζεται στην άνιση παραγωγή προϊόντων σε «σωστές» ή όχι αναλογίες, σε συνδυασμό με τη ζήτηση στην αγορά, με αποτέλεσμα τον άναρχο χαρακτήρα της καπιταλιστικής παραγωγής που οδηγεί στην καπιταλιστική κρίση. Ταυτόχρονα με τις ανωτέρω θεωρίες θέμα συζήτησης αποτελεί η «θεωρία της οικονομικής ανάπτυξης» του Schumpeter, σύμφωνα με την οποία η ισορροπία της οικονομικής διαδικασίας επέρχεται διαρκώς μέσα από την είσοδο στην παραγωγή, πραγματικών τεχνικών ανανεώσεων. Μέσα από αυτή την «επανεκκίνηση» που δίδει νέα ώθηση στην οικονομική ανάπτυξη, κατά το Schumpeter, γεννάτε η θεωρία των «μακρών κυμάτων», των υπερκυκλικών κυμάνσεων της παγκόσμιας οικονομίας, στην οποία ο E. Mandel προσπαθεί να ερμηνεύσει τη σημερινή στασιμοπληθωριστική κρίση. Κατά την άποψη του, η πραγματική ανανέωση της τεχνολογίας των μέσων παραγωγής, έχει υπερβολικό κόστος και λαμβάνει χώρα όταν επέλθει ουσιαστική άνοδος του ποσοστού κέρδους με αποτέλεσμα μια τεχνολογική επανάσταση. Μαθηματικά κάθε περίπου 50 έτη έχουμε μια υπερκυκλική διακύμανση, ενώ στην πορεία του καπιταλισμού έχουν επέλθει τέσσερις υπερκυκλικές ανακάμψεις. Σήμερα η κρίση είναι η κάθοδος του «μακρού κύματος» και θα έρθει η άνοδος με μια νέα τεχνολογική επανάσταση (Κυπριανίδη, Μηλιού, 1983).

Κι αυτό διότι δεν πρέπει να μας διαφεύγει ότι, η οικονομία ιστορικά δεν έμεινε ποτέ σταθερή. Κύρια μεγέθη αυτής για μεγάλα χρονικά διαστήματα, όπως το επίπεδο του εισοδήματος, της απασχόλησης και γενικά η οικονομική δραστηριότητα της μεταβάλλονταν. Οι διακυμάνσεις αυτές ονομάζονται οικονομικές διακυμάνσεις ή οικονομικοί κύκλοι και παρουσιάζουν μια συστηματική κυκλικότητα. Τα επίπεδα μέσα από τα οποία διέρχεται η οικονομία στη διάρκεια ενός κύκλου έχουν κοινά χαρακτηριστικά και αποκαλούνται φάσεις του οικονομικού κύκλου. Έχουμε δύο κύριες φάσεις από τις οποίες περνάει η οικονομία στη διάρκεια ενός οικονομικού κύκλου: η φάση

της ανόδου ή της άνησης και η φάση της καθόδου ή της ύφεσης. Η μετάβαση από την άνοδο στην κάθοδο και αντίστροφα δε γίνεται αμέσως ή απότομα, αλλά χρειάζεται χρόνος. Επίσης περνάει από τη φάση της κρίσης που είναι η κορυφή του κύκλου. Στο διάγραμμα 2.1 η φάση της κρίσης είναι η περιοχή γύρω από το ανώτατο σημείο Γ ή Ε. Η μετακίνηση από την κάθοδο στην άνοδο διέρχεται από τη φάση της ύφεσης, που είναι ο "πυθμέννας" του κύκλου και είναι η περιοχή γύρω από το κατώτερο σημείο Δ ή Ζ. (Διάγραμμα 2.1) (Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων, 2019)



**Διάγραμμα 2.1 Οι φάσεις του οικονομικού κύκλου**

Οι οικονομολόγοι μέσα στο χρόνο διαμόρφωσαν πολυάριθμες οικονομικές θεωρίες στην προσπάθεια τους να καταλάβουν και να εξηγήσουν το φαινόμενο των οικονομικών διακυμάνσεων. Υπάρχουν θεωρίες που προσδιορίζουν ως γενεσιουργό αιτία εξωγενείς παράγοντες, όπως οι εφευρέσεις με τεχνολογικές και οικονομικές εφαρμογές ή οι πόλεμοι και άλλα πολιτικά και τυχαία συμβάντα. Ωστόσο υπάρχουν και θεωρίες (ενδογενείς) που επισημαίνουν παράγοντες που έρχονται μέσα από το ίδιο το οικονομικό σύστημα. Στην δεύτερη κατηγορία υπάρχουν θεωρίες που χαρακτηρίζουν τον κύκλο καθαρά νομισματικό φαινόμενο, δηλαδή απόρροια της κακοδιαχείρισης της προσφοράς χρήματος από τις νομισματικές αρχές, καθώς επίσης και οι θεωρίες της υποκατανάλωσης ή υπερεπένδυσης. Κλειδί για την ερμηνεία των οικονομικών κύκλων είναι η εξέλιξη του ποσοστού του κέρδους, από το οποίο εξαρτάται η επενδυτική δραστηριότητα των επιχειρήσεων (Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων, 2019).

## 2.2 ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΚΡΙΣΕΙΣ (19ΟΣ - 20ΟΣ ΑΙΩΝΑΣ) - ΕΛΛΗΝΙΚΟΣ ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ - ΟΝΕ

### 2.2.1 Οικονομικές κρίσεις του 19ου και 20ου αιώνα.

Η ιστορία των οικονομικών κρίσεων δεν ξεκινάει τον 20ό αιώνα. Έντονοι οικονομικοί κύκλοι, με παρόμοιες επιπτώσεις στην πολιτική και κοινωνική ζωή, όπως αυτές που βιώνουμε σήμερα, και με ίσως κάποια σταθερή περιοδικότητα έκαναν αισθητή την εμφάνισή τους κατά τη διάρκεια του 19ου αιώνα. Ξεκινώντας από τα μέσα του 19ου αιώνα, τόσο το 1847 όσο και το 1873 σε Αγγλία και Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής (ΗΠΑ) αντίστοιχα προκλήθηκαν σημαντικές αναταραχές στις χρηματοπιστωτικές αγορές, απόρροια κερδοσκοπίας πάνω στην συνεχόμενη ανάπτυξη των σιδηροδρομικών δικτύων. Ακολούθησε η κατάρρευση του τραπεζικού κολοσσού Jay Cooke & Co. κατόπιν αδυναμίας ρευστοποίησης ομολόγων της εταιρείας Northern Pacific Railways, αξίας εκατομμυρίων δολαρίων, συμπαρασύροντας σε πτώχευση και άλλα τραπεζικά ιδρύματα της εποχής, προκαλώντας παρατεταμένη ύφεση στην οικονομία. Το 1890, το χαρτοφυλάκιο της λονδρέζικης τράπεζας Barrings' Bank εκτιμήθηκε ως επισφαλές, εξαιτίας του ότι κατείχε υπερβολική ποσότητα ομολόγων της Αργεντινής και της Ουρουγουάης. Η τράπεζα σώθηκε τότε χάριν της αποφασιστικής παρέμβασης της Τράπεζας της Αγγλίας, ωστόσο η αναξιοπιστία και οι κλυδωνισμοί στις χρηματαγορές παρέμειναν. Το 1893, ανάλογη χρηματοοικονομική φούσκα, «σκάει» στις ΗΠΑ προκαλώντας έξαρση της ανεργίας, μαζικές απεργίες και έντονη πολιτική αστάθεια. Ακολούθησε σύντομη ύφεση, η οποία ανακόπηκε για μία δεκαετία, λόγω της οικονομικής μεγέθυνσης. Ωστόσο το 1907, έχουμε μια τεράστια πτώση άνω του 50% στο δείκτη του χρηματιστήριου αξιών της Νέας Υόρκης σπέρνοντας τον πανικό. Το γεγονός αυτό στάθηκε η αιτία για την ίδρυση ενός κεντρικού τραπεζικού φορέα στις ΗΠΑ, της σημερινής Ομοσπονδιακής Τράπεζας (Βαρουφάκης, Μισσού, 2012: 44-45).

### **2.2.2. Η Εξέλιξη του Δημόσιου Τομέα και της Δημόσιας Απασχόλησης στην Ελλάδα (1950-1999).**

Η ανάπτυξη και διόγκωση του δημοσίου τομέα στα δυτικά κράτη κατά τη περίοδο πέντε δεκαετιών μετά το πόλεμο υπήρξε μια διαδικασία που βασίστηκε σε δυο άξονες: Στον υπερβολικό παρεμβατισμό του κράτους στην οικονομία, με την εφαρμογή μακροοικονομικών προτύπων μεικτής οικονομίας, και στην εξέλιξη του κράτους πρόνοιας, μέσω των κοινωνικών θεσμών και της ενίσχυσης της αναδιανεμητικής λειτουργίας του κράτους. Στον άξονα αυτό η πολιτική του κράτους εξελίσσεται και γίνεται πιο δραστήρια εντός της οικονομίας και της κοινωνίας. Ο κρατικός παρεμβατισμός και η άνοδος του κράτους πρόνοιας συγκρότησαν την βάση πάνω στην οποία πραγματώνεται η επέκταση των λειτουργιών της δημόσιας διοίκησης, με την εκδήλωση της σε τέσσερα πεδία (Μαμάκου, 2014: 81).

1. Στους θεσμούς της δημόσιας διοίκησης, επί το πλείστον μέσω της αύξησης των δημοσίων φορέων και οργανισμών.
2. Στην διόγκωση της δημόσιας οικονομίας με κατεύθυνση την άνοδο των δαπανών του δημοσίου.
3. Στην άνοδο της ζήτησης των δημοσίων αγαθών και την αύξηση του αναδιανεμητικού ρόλου του κράτους.
4. Στην άνοδο της δημόσιας απασχόλησης.

Σύμφωνα με τη διεθνή βιβλιογραφία και τις ερμηνείες των διαφόρων θεωριών που προσδιορίζουν τα αίτια της εξέλιξης και διόγκωσης του δημοσίου τομέα διακρίνουμε την κατηγοριοποίηση τους σε ενδογενείς και εξωγενείς παράγοντες. Βάσει των ενδογενών παραγόντων η μεγέθυνση του δημοσίου τομέα υπήρξε αποτέλεσμα της επιρροής εσωτερικών παραγόντων του κράτους. Μέσα από αυτούς πηγάζουν και οι θεωρίες της γραφειοκρατικής συμπεριφοράς, με κοινή πορεία μεταξύ της λειτουργίας της γραφειοκρατίας με τη συνδρομή της στην μεγέθυνση του δημοσίου τομέα, και την απόσπαση πόρων από την οικονομία. Η προσέγγιση αυτή συνοψίζεται στην πολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης, στην δομή και λειτουργία του κρατικού μηχανισμού. Ο πολιτικός έλεγχος του διοικητικού συστήματος που δεν επέτρεψε την αυτονομία του έναντι της πολιτικής εξουσίας, καθώς και η αναποτελεσματική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης εξαιτίας οργανωτικής αδυναμίας, συνέτειναν στην μεγέθυνση του δημοσίου τομέα και στην αύξηση



της δημόσιας απασχόλησης. Εξίσου ως σημαντικός ενδογενής παράγοντας εμφανίζονται και τα Κοινωνικά αιτήματα των πολιτών για αγαθά και υπηρεσίες με συνέπεια η κρατική πολιτική να ωθείται σε μεγέθυνση της δημόσιας οικονομίας. Επιμέρους κοινωνικά και οικονομικά αιτήματα εκφράζονται μέσω της πολιτικής διαδικασίας - συνδιαλλαγής και διαμορφώνουν την κρατική πολιτική οδηγώντας σε μεγέθυνση του δημοσίου τομέα, αυξάνοντας τις δημόσιες δαπάνες και διευρύνοντας τις κρατικές λειτουργίες. Στην περίπτωση των εξωγενών παραγόντων ο δημόσιος τομέας μεγεθύνεται ως απόρροια των επιδράσεων που δέχεται η οικονομία από το διεθνές περιβάλλον. Το κράτος προσπαθώντας να συγκρατήσει τον αντίκτυπο αυτών των επιδράσεων, ακολουθεί πολιτικές που διευρύνουν τις κρατικές λειτουργίες και αυξάνουν τις δημόσιες δαπάνες (Μαμάκου, 2014: 82).

Στην ελληνική περίπτωση η υπερβολική εξάπλωση του δημοσίου τομέα βασίστηκε στην στήριξη του διοικητικού συστήματος από την πολιτική εξουσία, με την μετατροπή του σε όργανο των κυβερνώντων κομμάτων και τον αυξημένο παρεμβατισμό του κράτους στην οικονομία. Η Διόγκωση του δημοσίου τομέα και η μεγέθυνση της δημόσιας απασχόλησης λαμβάνονται ως αρνητικές προεκτάσεις της κακής λειτουργίας του μηχανισμού του δημοσίου. Η μεγέθυνση της δημόσιας απασχόλησης που πραγματοποιήθηκε τμηματικά από την περίοδο μετά τον εμφύλιο έως και την δεκαετία του '90, οφείλετε στην δράση του κράτους ως εργοδότη για ορισμένες ομάδες πληθυσμού και στις πολιτικές επεμβάσεις στην λειτουργία του μηχανισμού του κράτους. Ανάλογα με την χρονική συγκυρία υπήρξαν ανάλογοι στόχοι: στην περίοδο μετά τον εμφύλιο στην δημιουργία μιας τάξης υπαλλήλων του δημοσίου, στήριγμα της πολιτικής εξουσίας και από την περίοδο μετά τη Χούντα, και εν συνεχεία να λειτουργήσουν ως όργανα του ανταγωνισμού των κυβερνώντων κομμάτων (Μαμάκου, 2014: 84).

Επιμέρους «μικρο – προσεγγίσεις», οι οποίες στηρίζονται στις ενδογενείς μεταβλητές και ερμηνεύουν την μεγέθυνση του δημοσίου τομέα, ως απόρροια της αναποτελεσματικής λειτουργίας της γραφειοκρατίας ή αλλιώς της λειτουργικής και οργανωτικής αναποτελεσματικότητας του μηχανισμού του κράτους. Από τη δεκαετία του '50 και μετά η μεγέθυνση της δημόσιας απασχόλησης σκοπό είχε τη δημιουργία μιας τεχνητής τάξης, στηρίγματος της εξουσίας και στην μεταπολίτευση αποτέλεσε πεδίο κομματικού ανταγωνισμού

μέσω της διαμεσολάβησης του πελατειακού συστήματος. Τα ανωτέρω παράλληλα με τα οργανωτικά προβλήματα της δημόσιας διοίκησης, παρεμπόδιζαν την γραφειοκρατική λειτουργία να λειτουργήσει αξιόπιστα στις αυξημένες κρατικές αρμοδιότητες, ενώ ταυτόχρονα συνέδραμαν στην διόγκωση του δημοσίου τομέα, με την μεταστροφή του σε προνομιακό χώρο μαζικής απασχόλησης. Η πρόσληψη στο δημόσιο, λόγω του ειδικού εργασιακού καθεστώτος, αποτέλεσε ένα έμμεσο τρόπο άσκησης προνοιακής πολιτικής. Ειδικά μετά την αποκατάσταση του πολιτεύματος και της δημοκρατίας, η ισχυροποίηση του κοινοβουλευτισμού και ο δικομματισμός με την εναλλαγή δυο κυρίαρχων κόμματος στην εξουσία, οδήγησε σε μετασχηματισμό του πολιτειακού συστήματος σε «μέσο» των κομμάτων στα πλαίσια του εκλογικού ανταγωνισμού, διότι υπήρξε πεδίο διανομής κοινωνικών ωφελειών, ενώ μετέτρεψε την πρόσληψη στο δημόσιο τομέα αντικείμενο συναλλαγής ανάμεσα σε κόμματα και ψηφοφόρους (Μαμάκου, 2014: 54-55).

Ο Μακρυδημήτρης (σε Μαμάκου, 2014: 60) χαρακτηρίζει ότι, το ζήτημα της δημόσιας απασχόλησης εντάσσεται στην ευρύτερη προβληματική κατάσταση του δημοσίου τομέα στην Ελλάδα, λαμβάνοντας την αύξηση της δημοσιουπαλληλίας ως έκφραση της έλλειψης οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης και της μη αποτελεσματικής λειτουργίας του κρατικού μηχανισμού γενικότερα. Στο φαινόμενο της τεράστιας στελέχωσης του δημοσίου τομέα αποδίδει, πέρα από τη χρονική διάρκεια από την περίοδο μετά το πόλεμο έως την δεκαετία του '90, τις αδυναμίες του διοικητικού συστήματος, με τις σημαντικές κοινωνικές και πολιτικές τους διαστάσεις. Υποστηρίζει ότι η αύξηση της απασχόλησης στο δημόσιο μετά το πόλεμο οφείλονταν στις πολιτικές και οικονομικές συνθήκες της περιόδου, λ.χ., η εσωτερική μετανάστευση με την μεταφορά ανθρώπινου δυναμικού στον τριτογενή τομέα της οικονομίας, η χαμηλή εισροή του δυναμικού στον ιδιωτικό τομέα και το σύστημα πελατειακών σχέσεων γύρω από τα πολιτικά κόμματα. Αναφέρει με έμφαση ότι οι διαδικασίες προσλήψεων στο δημόσιο τομέα, πραγματοποιούνταν χωρίς ουσιαστικά κριτήρια στις δημόσιες υπηρεσίες (Μαμάκου, Α., 2014).

Ο Μακρυδημήτρης (σε Μαμάκου, 2014: 61-62) επικαλείται ότι μετά τη μεταπολίτευση, παρά την επιστροφή στον κοινοβουλευτισμό και τον

εκδημοκρατισμό των πολιτικών θεσμών, ο διοικητικός μηχανισμός της χώρας δεν μπόρεσε να ενσωματώσει τις αλλαγές αυτές, διατηρούσε τις παρελθούσες δομές οι οποίες ανταποκρίνονταν στα πολιτικά και κοινωνικά χαρακτηριστικά της προηγούμενης περιόδου. Τεράστια σημασία αποδίδει στον πολιτικό έλεγχο του μηχανισμού του κράτους και την αδυναμία ανεξαρτητοποίησης τους λόγω της ενδυνάμωσης του ρόλου των κομμάτων. Η αλληλένδετη σχέση της πολιτικής επιρροής και της επίδρασής μέσω των πελατειακών σχέσεων στους διάφορους τομείς της κοινωνικής ζωής είναι μεγάλη. Ο δικομματισμός με την εναλλαγή στην εξουσία και τον επαναπροσδιορισμό των πελατειακών σχέσεων στη βάση των κυρίαρχων αυτών κομμάτων δημιούργησε, ένα είδος κρατικού κορπορατισμού. Η έννοια του κορπορατισμού αφορά στον έλεγχο του μηχανισμού του κράτους από τα δύο μεγάλα κόμματα, ενώ ακολούθως το ελεγχόμενο κράτος από τα κόμματα επεμβαίνει στην κοινωνία και μειώνει τη δυνατότητα αυτοκαθορισμού της. Ο κομματισμός του κρατικού μηχανισμού επαύξησε τα προβλήματα του διοικητικού συστήματος προκαλώντας δυσλειτουργία στη δημόσια πολιτική, με συνέπεια οι απόπειρες μεταρρυθμίσεων της διοίκησης να πέφτουν στο κενό αφού απορροφούνταν από το ίδιο το σύστημα.

Ο Μακρυδημήτρης (σε Μαμάκου, Α., 2014: 62-63) συμπληρώνει ότι από την περίοδο του 1974 και μετά, η αύξηση της στελέχωσης του μηχανισμού του κράτους αυξήθηκε υπερβολικά με τον αριθμό των δημοσίων υπαλλήλων να υπερδιπλασιάζεται, από 343.989 το 1974 σε 700.000 το 1989. Χαρακτήρισε το προσωπικό ως χαμηλής ποιοτικής στάθμης, μη κατάλληλο και ανεπαρκές για το δημόσιο τομέα, ο οποίος εξακολούθησε και κατά την μεταπολίτευση να κατέχει το ρόλο του, ως προνομιακός χώρος απασχόλησης για ένα τεράστιο ανθρώπινο δυναμικό, εξαιτίας της έλλειψης θέσεων εργασίας στον ιδιωτικό τομέα, καθώς και στις ευνοϊκές συνθήκες απασχόλησης εντός του δημοσίου. Το 1991 ο συνολικός αριθμός των απασχολημένων ανέρχονταν σε 3.632.438 εκ των οποίων 17% του ενεργού πληθυσμού, δηλαδή το 1/6 αυτών υπήρξαν δημόσιοι υπάλληλοι. Στον αντίποδα η ερμηνεία των εξωγενών Μεταβλητών είναι επηρεασμένη από τις θεωρίες της περιφερειοποίησης και της εξάρτησης, βάση των οποίων η Ελλάδα αποτελεί μια χώρα της καπιταλιστικής ημιπεριφέρειας που στηρίζεται σε μεγάλο βαθμό από τους πόρους των ανεπτυγμένων χωρών. Το κράτος ως εγγυητής των κοινωνικών σχέσεων,

διαδραμάτιζε σημαντικό ρόλο στη διαδικασία συγκέντρωσης και διανομής του πλεονάσματος. Αυτός ο κρατικός ρόλος στην περίπτωση της Ελλάδας μετέτρεψε το δημόσιο τομέα σε χώρο όπου διαμορφώθηκαν ειδικά οικονομικά συμφέροντα και διανεμήθηκαν τεράστια οφέλη προς μια κρατική αστική τάξη. Έτσι ο κρατικός μηχανισμός αποτέλεσε πεδίο ιδιωτικών συμφερόντων κατευθύνοντας τους μηχανισμούς του ανάλογα με τα κυρίαρχα συμφέροντα. Η μεγέθυνση της δημόσιας απασχόλησης υπήρξε συνέπεια του μοιράσματος του οικονομικού πλεονάσματος που αποκτούσε το κράτος, σε συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες. Η γέννηση μιας μεσαίας τάξης που προήρθε από την διανομή ωφελειών σε ορισμένες κοινωνικές ομάδες ή αλλιώς η σύσταση μιας δημοσιοϋπαλληλικής τάξης αποτέλεσε το στήριγμα του μετεμφυλιακού μοντέλου εξουσίας (Μαμάκου, Α., 2014: 70).

Ο Μουζέλης (σε Μαμάκου, 2014:76) αναλύοντας από τη σκοπιά των εξωγενών παραγόντων, με σημείο ανάλυσης τα κράτη της καπιταλιστικής ημιπεριφέρειας σε Λατινική Αμερική, Βαλκάνια και Ελλάδα εξετάζει την ανάπτυξη και πορεία του κράτους, βασιζόμενος στη σχέση εκβιομηχάνισης και κοινοβουλευτισμού. Αναφέρει ότι, τα κράτη αυτά τοποθετούνται ως προς την οικονομία τους σε στάδιο «ύστερης εκβιομηχάνισης» και ως προς την πολιτική στο στάδιο της «πρόωρης ανάπτυξης του κοινοβουλευτισμού», γεγονός που τα ξεχωρίζει από τα ανεπτυγμένα κράτη της δύσης αλλά και τις χώρες του τρίτου κόσμου. Περαιτέρω υποστηρίζει πως η αδυναμία των κοινοβουλευτισμού στα κράτη αυτά οφείλεται στην άνιση κατανομή των ωφελειών της οικονομικής ανάπτυξης μετά το μεγάλο πόλεμο, που επήλθε στις οικονομίες τους, καθώς αυτά κατανεμήθηκαν ανάμεσα σε προνομιούχες ομάδες, αλλά και στην έλλειψη ισότιμων πολιτικών δικαιωμάτων. Στην ημιπεριφέρεια το κράτος έχει την τάση να εμποδίζει την ανάπτυξη αυτόνομων κοινωνικών δυνάμεων με συνέπεια η πορεία των κατώτερων τάξεων να κηδεμονεύεται από ένα υπερανεπτυγμένο κράτος. Έτσι η «ανάπτυξη» συγχρονίζεται με την οικειοποίηση των οικονομικών ωφελειών από τμήματα της αστικής τάξης, η οποία ασκεί πολιτική εξουσία και ο «κοινοβουλευτισμός» με την απουσία ισόνομων πολιτικών ελευθεριών. Η πολιτική εξουσία έχοντας ως μέσο της το κράτος, βασίζεται σε κατασταλτικές μορφές, προσπαθώντας να εξασφαλίσει την ιδεολογική της κυριαρχία. Η πολιτική παρουσία

ολοκληρώνεται μέσω των πελατειών οι οποίες δρουν μέσα σε κοινοβουλευτικά πλαίσια.

Κι αυτό διότι το πελατειακό σύστημα αποτελεί τη διαδικασία εκείνη με την οποία οι κατώτερες τάξεις οργανώνονται πολιτικά και σχετίζονται με το κράτος. Η εξέλιξη του κράτους, η ενεργοποίηση νέων κοινωνικών στρωμάτων και η κυριαρχία του καπιταλιστικού τρόπου παράγωγης μετέτρεψαν τις «ολιγαρχικές παραδοσιακές» σε «κρατικές γραφειοκρατικές» μορφές πατρωνίας. Η αστικοποίηση και η αδυναμία του βιομηχανικού τομέα να ενσωματώσει την αθρόα συσσώρευση ανθρώπινου δυναμικό ενίσχυσε την δημόσια απασχόληση και τον ρόλο του πελατειακού δικτύου. Το κράτος αποτέλεσε το μέσο επέκτασης των πελατειακών δικτύων μοιράζοντας διοικητικές θέσεις. Καθώς η αστικοποίηση προηγήθηκε της ευρείας εκβιομηχάνισης ήταν αυτονόητη η αύξηση της δημοσίας απασχόλησης (Μουζέλης 1993). Η δημοσιούπαλληλική τάξη αποτέλεσε το μέσο της αναγέννησης των πελατειακών δικτύων και γενικότερα του πελατειακού συστήματος ως μια κυρίαρχη μορφή πολιτικού ελέγχου. Συνεπώς η διόγκωση της δημόσιας απασχόλησης, ιδιαίτερα κατά τη μετεμφυλιακή περίοδο υπήρξε μια εικόνα της τεράστιας λειτουργίας του πελατειακού συστήματος. Βουλευτές αλλά και τοπικοί κομματάρχες διαδραμάτιζαν το ρόλο των μεσαζόντων, μοιράζοντας θέσεις και μεταθέσεις στον στενό και ευρύτερο δημόσιο τομέα με τις ψήφους των εξυπηρετούμενων πολιτών (Μαμάκου, 2014: 77-78).

Η κύρια αιτία για την διεύρυνση της δημόσιας απασχόλησης και ευρύτερα του δημοσίου τομέα στην Ελλάδα, και από τη σκοπιά των εξωγενών παραγόντων, υπήρξε η τεράστια επιρροή του εξωτερικού οικονομικού περιβάλλοντος. Βάση οικονομικών και στατιστικών στοιχείων, βεβαιώνεται ότι οι μεταβολές του παγκόσμιου εμπορίου επηρεάζουν έντονα την εγχώρια οικονομία και οδηγούν σε επέμβαση του κράτους, ώστε να ισοσταθμιστεί το κόστος των επιδράσεων αυτών αυξάνοντας τις δημόσιες δαπάνες. Η θεωρία αυτή αφορά επί το πλείστον χώρες με ανοιχτές οικονομίες, άρα και σε μεγαλύτερο βαθμό ευάλωτες στην παγκόσμια αγορά, και προσδιορίζει μια αντίστοιχη σχέση ανάμεσα στο άνοιγμα της οικονομίας στο διεθνές περιβάλλον και τη μεγέθυνση του δημοσίου τομέα. Η σχέση αυτή μεταφράζεται δημοσιονομικά σε μεγέθυνση των δαπανών και ειδικά της δημόσιας κατανάλωσης, ως

αντισταθμιστική μεταβλητή της αστάθειας της ιδιωτικής κατανάλωσης και του εγχώριου εισοδήματος (Μαμάκου, Α., 2014: 267).

Παράλληλα υπάρχει σύνδεση της δημόσιας κατανάλωσης, της απασχόλησης στο δημόσιο τομέα με το άνοιγμα της οικονομίας στο διεθνές εμπόριο, συσχετίζοντας τις επιδράσεις του στην εγχώρια οικονομία με την αύξηση της απασχόλησης στο δημόσιο τομέα. Σε χώρες επί το πλείστον τριτοκοσμικές, με θεσμούς του κοινωνικού κράτους αναποτελεσματικούς, για να προστατέψουν το εισόδημα από τους κλυδωνισμούς στην εγχώρια οικονομία από τις διεθνείς διακυμάνσεις, το κράτος επεμβαίνει διά μέσου της δημόσιας απασχόλησης, διαμορφώνοντας ένα ανεπίσημο δίκτυο κοινωνικής προστασίας για μεγάλη μερίδα εισοδημάτων όπου πλήττονται. Η κατάληξη της επέμβασης του κράτους οδηγούσε σε ανακατανομή της εργατικής δύναμης σε ασφαλέστερες από πλευράς εισοδήματος δράσεις ανάμεσα σε αυτές και η δημόσια απασχόληση. Στην περίπτωση της Ελλάδας, η οικονομία της αν και έχει καθ όλη τη διάρκεια σαράντα ετών περίπου τα χαρακτηριστικά μιας κλειστής οικονομίας, παρόλα αυτά μένει «ευάλωτη» στις διακυμάνσεις και στις κρίσεις του διεθνούς εμπορίου, τις οποίες μεταφέρει στο δημοσιονομικό επίπεδο. Μέσα από την περιγραφόμενη πορεία, επιδίωξη είναι μια σταθερή πολιτική προστατευτισμού της παραγωγής στην Ελλάδα και περιορισμού των εισαγωγών, μέσω κυρίως δασμολογικών μέτρων (Μαμάκου, Α., 2014: 268).

Μετά το πόλεμο οι πόροι από την αλλοδαπή είχαν τεράστια αξία για την εγχώρια οικονομία. Οι άδηλοι πόροι μέσω ναυτιλίας, η ανάδειξη του τουρισμού σε βαριά βιομηχανία αλλά και η συνδρομή της μετανάστευσης στην εγχώρια οικονομία ήταν σημαντικοί παράγοντες στην ανάπτυξη της Ελλάδας. Τεράστια υπήρξε και η συμβολή της αμερικανικής βοήθειας όταν η οικονομία της χώρας ήταν κατεστραμμένη. Να σημειωθεί ότι οι εξαγωγές ήταν ελάχιστες όσα και τα έσοδα από τη φορολογία. Με το σχέδιο Marshall, η εισροή δολαρίων χρηματοδότησε τις αυξημένες εισαγωγές και κάλυψε το έλλειμμα του εμπορικού ισοζυγίου. Ταυτόχρονα η χρηματοδότηση του δημόσιου ελλείμματος συνέβαλλε στην χρηματοπιστωτική λειτουργία του κράτους για να υποστηρίξει την εγχώρια παραγωγή. Μετά τον εμφύλιο πόλεμο η συμβολή των άδηλων πόρων αντί της αμερικανικής βοήθειας ήταν σημαντική στην κάλυψη των βασικών στόχων της μακροοικονομικής πολιτικής για την νομισματική σταθερότητα και την εξισορρόπηση του εξωτερικού ισοζυγίου.

Βάσει στοιχείων, η συμβολή των άδηλων πόρων στο ΑΕΠ αυξήθηκε σταδιακά από το 1960 στο 1980 και το 1997, από 8,5% στο 13% και 16,6% περίπου μέσω της μετανάστευσης, του τουρισμού και της ναυτιλίας, συμβάλλοντας διαχρονικά στην άνοδο του κατά κεφαλήν εισοδήματος, την ενίσχυση της αγοραστικής δύναμης, της κατανάλωσης και της ζήτησης βιομηχανικών προϊόντων (Μαμάκου, Α., 2014: 269).

Στη δεκαετία του '80 με την ένταξη της Ελλάδας στην ΕΟΚ ξεκινά μια περίοδος όπου η χώρα κάνει μια προσπάθεια ανοίγματος προς την Ευρώπη, με σκοπό την εξέλιξη της σε μια ανοικτή οικονομία, αναβαθμίζοντας την κίνηση κεφαλαίων, προϊόντων και υπηρεσιών ενώ η προστατευτική πολιτική των δασμών παύει εντός του ευρωπαϊκού συστήματος των ανοιχτών και ελεύθερων αγορών. Εντούτοις το ευρωπαϊκό άνοιγμα έφερε κλυδωνισμούς στην εγχώρια οικονομία, η οποία είχε εξελιχτεί μέσα σε ένα προστατευτικό κράτος, αυξάνοντας έτσι τα ήδη υπάρχοντα διαρθρωτικά προβλήματα. Στοιχεία αποκαλύπτουν ότι η οικονομία, παρά την σύνδεση της με την ευρωπαϊκή αγορά και την άρση της προστατευτικής πολιτικής, παρέμεινε ευάλωτη. Ειδικά η σχέση των εισαγωγών και εξαγωγών προς το ΑΕΠ, την περίοδο 1982-1997 βαίνει αρνητική καθώς οι εισαγωγές είναι σταθερές περίπου στο 20-22% του ΑΕΠ ενώ οι εξαγωγές σταδιακά μειώνονται από το 9% στο 4,5% περίπου του ΑΕΠ, από το 1982 έως το 1997 (Μαμάκου, Α., 2014: 269).

Οι παγκόσμιες οικονομικές κρίσεις του '73 και του '79 επηρέασαν αρνητικά την εθνική οικονομία, τόσο με την άνοδο των ελλειμμάτων του εμπορικού ισοζυγίου, του πληθωρισμού και του δημοσίου χρέους όσο και τις επιπτώσεις που είχαν στα εισοδήματα από την αύξηση της ανεργίας, τη περίοδο όπου η εξωτερική μετανάστευση είχε μόλις ολοκληρωθεί. Αν και οι επιπτώσεις των κρίσεων θα γίνουν περισσότερο αισθητές στην Ελλάδα τη δεκαετία του '80, το κράτος παρεμβαίνει μέσω επεκτατικών πολιτικών, ακολουθώντας ένα σύστημα μεικτής μακροοικονομικής πολιτικής με ιδιαίτερα ενεργό ρόλο σε αυτό. Η εν λόγω πολιτική, με τη τεράστια άνοδο των δημοσίων δαπανών, παρουσιάζει τον αντισταθμιστικό ρόλο του κράτους, όπου επιχειρεί να επωμιστεί το κόστος της κρίσης, μέσω πολιτικών τόνωσης της εγχώριας ζήτησης, αύξησης της προσφοράς χρήματος και πιστωτικής επέκτασης, προγραμμάτων κρατικοποιήσεων με σκοπό την ενίσχυση των εισοδημάτων

και της ιδιωτικής κατανάλωσης. Ειδικά στην ιδιωτική οικονομία επέρχεται τεράστια επιδείνωση της ανταγωνιστικότητας των ελληνικών επιχειρήσεων και του φαινομένου της αποβιομηχάνισης. Την ίδια περίοδο έχουμε άνοδο της δημόσιας απασχόλησης ως τρόπος καταπολέμησης της ανεργίας και έτσι η απασχόληση στην γενική κυβέρνηση ανεβαίνει κατά 5,6% το 1983, 3,8% το 1985 και 5,7% το 1989, διατηρώντας ρυθμούς αύξησης 3%-6% σε όλη την δεκαετία του '80. Επίσης οι δαπάνες κεντρικής διοίκησης αυξάνονταν με ετησίους ρυθμούς 20%-30%. Την δεκαετία του '90 ενώ οι προσλήψεις στο δημόσιο αυξάνονταν με χαμηλότερους ρυθμούς σε σχέση με τις προηγούμενες δεκαετίες, το 1995 η αύξηση του ελλείμματος κατά 25% περίπου συνοδεύτηκε από αντίστοιχη αύξηση των προσλήψεων πολιτικών υπαλλήλων κατά 147,6% (Μαμάκου, Α., 2014: 270).

Με δεδομένα τα ανωτέρω χαρακτηριστικά που αναλύθηκαν όπως, η ευάλωτη εγχώρια οικονομία, η αδύναμη ιδιωτική οικονομία και η αναποτελεσματικότητα των κοινωνικών θεσμών, ο κρατικός παρεμβατισμός είναι κατά κάποιον τρόπο επιβεβλημένος και οι λειτουργίες του δημόσιου τομέα διατηρούνται διευρυμένες σε όλη την χρονική διάρκεια. Από την παρακολούθηση των ετήσιων μεταβολών του εμπορικού ισοζυγίου και των μεταβολών της απασχόλησης στο στενό δημόσιο τομέα ως προς το σύνολο του εργατικού δυναμικού με την πορεία των προσλήψεων, καταλήγουμε ότι, όσο αυξάνεται το κόστος που προκαλούν στην εγχώρια οικονομία οι συνέπειες του εξωτερικού οικονομικού περιβάλλοντος, τόσο θα αυξάνεται η δημόσια απασχόληση. Από στοιχεία προκύπτει ότι το έλλειμμα του εμπορικού ισοζυγίου, το οποίο αυξάνονταν σταδιακά από το 8% στο 15% του ΑΕΠ, οφείλονταν στην άνοδο των εισαγωγών η οποία έφτασε στο 26% το 1985. Η δημόσια κατανάλωση επιλέγεται ως ένα ιδιαίτερο κομμάτι των κρατικών δαπανών, στην οποία εντάσσονται οι δαπάνες του δημοσίου για αγαθά και υπηρεσίες ενώ το μεγαλύτερο τμήμα αυτών αφορά τη μισθοδοσία των δημοσίων υπαλλήλων, κατάσταση που συσχετίζει το εμπορικό ισοζύγιο με την δημόσια κατανάλωση και την δημόσια απασχόληση (Μαμάκου, Α., 2014: 271-273).

Όπως αναλύθηκε ανωτέρω η μεγέθυνση της δημόσιας απασχόλησης αποτέλεσε αντισταθμιστική πολιτική των κυβερνήσεων, με σκοπό να διαφυλάξουν τα εισοδήματα και την απασχόληση τα οποία επλήγησαν από το



κόστος του παγκόσμιου εμπορίου στην εσωτερική οικονομία. Η μονιμότητα της απασχόλησης και το ειδικό καθεστώς της εργασίας που περικλείει την δημόσια απασχόληση, χαρακτήρισαν τον δημόσιο τομέα ως πεδίο κοινωνικών ωφελειών. Με την εισαγωγή μεγάλου μέρους του πληθυσμού στο δημόσιο, το κράτος διαμορφώνει ένα «πλέγμα ασφαλείας» για αυτούς. Τις περιόδους όπου παρατηρείται μεγάλη αύξηση των ελλειμμάτων, οι προσλήψεις στο στενό δημόσιο τομέα αυξάνονται με τεράστιους ρυθμούς. Το κράτος για να εξασφαλίσει τα εισοδήματα των νοικοκυριών και λόγω της ανυπαρξίας πλήρους προνοιακής πολιτικής, εφαρμόζει πολιτικές με άμεσα, βραχυπρόθεσμα αποτελέσματα, ειδικά στην πρόσληψη προσωπικού στο δημόσιο τομέα (Μαμάκου, 2014:276).

### **2.2.3 Η Ελλάδα από την ένταξη της στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ONE) έως την είσοδο της στη Κρίση (2001 - 2009).**

Την 1η Ιανουαρίου 2001, η Χώρα μας προσχώρησε στην ευρωζώνη, ύστερα από εκπλήρωση των κριτηρίων σύγκλισης της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.) (1992). Η διαδρομή στην ONE φαινόταν εύχρηστη. Ωστόσο, η κρίση χρέους του 2009 αποκάλυψε τις χρόνιες αδυναμίες του ελληνικού οικονομικού και πολιτικού συστήματος. Αρχικά η χώρα μας επωφελήθηκε από τη χρήση του κοινού νομίσματος μέσω των συναλλαγών με άλλες χώρες της ευρωζώνης και των εισαγωγών με τρίτες χώρες σε ευρώ. Μέχρι το 2007 η συμμετοχή στη ζώνη του ευρώ επέτρεψε την άντληση κεφαλαίων και τη μαζική μείωση των επιτοκίων δανεισμού ενισχύοντας περαιτέρω τη τάση για επένδυση και την ρευστότητα της ελληνικής οικονομίας. Επίσης, η Ελλάδα θα αναγκαζόταν να προχωρήσει, μέσω των μεταρρυθμίσεων και να προσδώσει στην ελληνική οικονομία, σύγχρονα θεσμικά όργανα και δομές (Kotios, et all, 2011: 263).

Η συμμετοχή στη ζώνη του ευρώ συνεπαγόταν σημαντικούς κινδύνους για την ελληνική οικονομία. Στις απαιτήσεις ενός νέου ανταγωνιστικού περιβάλλοντος δεν υπήρχε η δυνατότητα νομισματικών ή συναλλαγματικών προσαρμογών, όπως στο παρελθόν. Παράλληλα ο πληθωρισμός στη χώρα μας κυμάνθηκε σταθερά περίπου 50% υψηλότερος από τον μέσο όρο της ευρωζώνης, γεγονός που προκάλεσε σωρευτική αύξηση των ελληνικών τιμών κατά 32,8% την περίοδο 1999-2007. Αυτό σε σύγκριση με τις χώρες της ONE είχε

αρνητική συνέπεια στην ανταγωνιστικότητα των τιμών και στο εξωτερικό εμπόριο. Το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ) εκτίμησε ότι η απώλεια ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας την περίοδο εκείνη ανήλθε στο 25%. Επίσης, οι τιμές των διεθνώς ελληνικών αγαθών στη προσπάθεια σύγκλισης με εκείνες άλλων χωρών της ΟΝΕ, ωθούσαν σε αύξηση τα επίπεδα τιμών στη χώρα. Με το τρόπο αυτό, η σύγκλιση των εισοδημάτων ήταν βραδύτερη (Kotios, et all, 2011: 264).

Ως προς τη δημοσιονομική πειθαρχία, από την ένταξη στην ΟΝΕ, τα δημοσιονομικά ελλείμματα της Ελλάδας ήταν σταθερά υψηλότερα από το επιτρεπτό κατώτατο όριο του 3% του Ακαθάριστου Εθνικού Προϊόντος (ΑΕΠ), δημιουργώντας συνεχώς αυξανόμενο δημόσιο χρέος και θέτοντας αυτή υπό την εποπτεία της Ε.Ε. (διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος). Με βάση τη θεωρία του βέλτιστου νομισματικού χώρου, η Ελλάδα θα αναγκαζόταν να προβεί σε διαρθρωτικές και θεσμικές αλλαγές, προκειμένου να επιβιώσει, μακροπρόθεσμα, στο νέο ανταγωνιστικό περιβάλλον. Με τη χρηματοπιστωτική κρίση του 2007 - 2008 ήρθαν στην επιφάνεια τα σημαντικά ζητήματα της ελληνικής οικονομίας, όπως τα μεγάλα ελλείμματα στο εξωτερικό εμπόριο και την ανταγωνιστικότητα. Αναμφισβήτητα, υπάρχει συσχέτιση μεταξύ των διπλών ελλειμμάτων, τα μεγάλα δημοσιονομικά ελλείμματα οδηγούν στην αύξηση της εγχώριας ζήτησης, στην άνοδο των τιμών και, τέλος, στην αύξηση των ελλειμμάτων του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών. Όσο οι εισροές ξένων κεφαλαίων χρησιμοποιούνταν για τη χρηματοδότηση αυτών των ελλειμμάτων, ο φαύλος κύκλος συνεχίζονταν. Αυτό συνέβη στην Ελλάδα. Απόδειξη ότι η Ελλάδα είχε έλλειμμα εμπορικού ισοζυγίου ύψους 5% του ΑΕΠ το 1999, το οποίο ανήλθε στο ύψος του 14,6% του ΑΕΠ το 2008 (Kotios, et all, 2011: 264).

Η συμμετοχή της Ελλάδας στην ΟΝΕ ήταν πρωτίστως πολιτικός στόχος, ομοίως με της ένταξής της στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ). Δεν υπήρξε εκ βάθους σύγκριση των επιχειρημάτων υπέρ και κατά της συμμετοχής της χώρας στην ΟΝΕ, ενδεχόμενη αναβολή της ένταξης, κατάλληλος συνδυασμός απαιτούμενων μέτρων προσαρμογής πολιτικής, ένταση και κατανομή του σχετικού κόστους και άλλα βασικά ζητήματα. Τα οφέλη από την ένταξη στο ευρώ ήταν, από την αρχή, υπερτονισμένα. Η πολιτική ώθηση προήλθε κυρίως από τη Γαλλία και την Ιταλία, στα πλαίσια

εξάλειψης της εξάρτησης των οικονομικών τους πολιτικών από αυτήν της Γερμανίας. Η τελευταία προκειμένου να ενσωματωθεί στην ΟΝΕ και να αποφύγει συνθήκες πληθωρισμού, συμφώνησε στην ένταξη της με εφαρμογή μιας νέας πολιτικής δομής, βασισμένη στην παραδοσιακή γερμανική νοοτροπία νομισματικής σταθερότητας. Χώρες με διαφορετικούς πολιτισμούς, όπως η Ελλάδα, θα έπρεπε να προσαρμοστούν ή να βιώσουν μια μεγάλη αναστάτωση. Ο οικονομικός ρεαλισμός υποστηρίζει την αναβολή της ένταξης στην Ε.Ε. για εκείνες τις χώρες που είχαν αδύναμες οικονομικές δομές, έναν πληθωριστικό πολιτισμό και μια τάση να ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις των οργανωμένων ομάδων (Kotios, et all, 2011: 265).

Η έως σήμερα εμπειρία έδειξε ότι, η ένταξη της Ελλάδας στην ΟΝΕ βασίστηκε σε μια πολιτική περιορισμένης προσαρμογής, με έμφαση σε λίγους ονομαστικούς μακροοικονομικούς δείκτες και στη χρήση δημιουργικής λογιστικής, όπως ανακαλύφθηκε αργότερα. Τα επίπεδα δημόσιου χρέους ήταν υπερβολικά, η δραχμή υπερεκτιμήθηκε και, ως εκ τούτου, η χώρα βρισκόταν σε μόνιμο ανταγωνιστικό μειονέκτημα. Οι δομές παραμορφώθηκαν, μειώθηκε η ανταγωνιστικότητα, οι κοινωνικές συνθήκες ήταν άκαμπτες και, πάνω απ' όλα, το ελληνικό πολιτικό σύστημα χαρακτηριζόταν από πελατειακές σχέσεις και διαφθορά. Ως εκ τούτου, η χώρα εντάχθηκε στην ΟΝΕ απογοητευτικά απροετοίμαστη (Kotios, et all, 2011: 266).

### 2.3 ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΗ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ

Ο Akrivos (σε Γιαννάκης, 2013: 74) υποστηρίζει ότι η σύγχρονη δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα καλείται να αντιμετωπίσει τη μεγαλύτερη πρόκληση της, μια ολική μεταρρύθμιση καθώς η οικονομική κρίση που διήλθε η χώρα και οι διεθνείς οργανισμοί που την επιτηρούν, επιβάλλουν τις αλλαγές αυτές. Η επίκληση των μεταρρυθμίσεων για το ελληνικό δημόσιο έχουν ξεκινήσει τις τελευταίες δεκαετίες στο πνεύμα του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ. Σκοπός είναι να εξαλείψει κάθε περιθώριο των υπαλλήλων του Δημοσίου να χρησιμοποιούν τη δημόσια εξουσία, προς ωφέλεια τους. Του εναντίον πρέπει να είναι αφοσιωμένοι στην επιδίωξη του δημόσιου συμφέροντος και της κοινωνικής ευημερίας. Η έννοια αυτή πηγάζει από τις αρχές του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, οι οποίες συγκροτούνται σε πέντε ομάδες:

1. Έμφαση στους ελέγχους απόδοσης.

2. Διαχωρισμός των παραδοσιακών γραφειοκρατικών οργανισμών.
3. Αποκέντρωση της διαχειριστικής αρχής.
4. Είσοδος μηχανισμών αγοράς και οιονεί αγορών.
5. Υπηρεσίες συγκεντρωμένες στην ικανοποίηση του πολίτη. (Γιαννάκης, 2018: 74)

Ο ελληνικός δημόσιος τομέας αντιμετωπίζει διαχρονικά χαμηλή αποδοτικότητα εξαιτίας πολιτειακών παρεμβάσεων στη διαχείριση των δημόσιων υπηρεσιών με συνέπεια η ανάγκη για χάραξη μια σύγχρονης στρατηγικής να καθίσταται επιβεβλημένη. Η αλλαγή αυτή έχει σκοπό να αναβαθμίσει τις υπηρεσίες που προσφέρει ο δημόσιος τομέας στους πολίτες (Ακρίνος κ.ά., 2013). Μια σειρά από Υπουργεία, Οργανισμούς, Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου καθώς και Διοικητικές Αρχές συγκροτούν το δημόσιο τομέα στην Ελλάδα. Ένα σύνολο μεταρρυθμίσεων με στόχους τη διαφάνεια, το περιορισμό της γραφειοκρατίας και της διαφθοράς κινούνται στη γραμμή της γενικής μεταρρύθμισης. Η εκτελεστική εξουσία βάσει του Συντάγματος περιλαμβάνει την Κυβέρνηση και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Η κυβέρνηση συγκροτείται από τον Πρωθυπουργό και τους Υπουργούς. Κάθε υπουργός ηγείται μέσω αρμοδιοτήτων ενός συγκεκριμένου υπουργείου (Γιαννάκης, 2018: 75).

Ο δημόσιος τομέας σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις του ενωσιακού δικαίου [άρθρο 2 και 6 της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ όπως ενσωματώθηκαν στο ελληνικό δίκαιο (Αρθ. 14 Ν. 4270/2014 και του άρθρ. 10 του Ν. 4337/2015)] οριοθετείται ως εξής:

**Δημόσιος τομέας:** περιλαμβάνει τη Γενική Κυβέρνηση, τα εκτός αυτής νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (ΝΠΔΔ), καθώς και τις εκτός αυτής δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς του Κεφαλαίου Α΄ του Ν. 3429/2005, ανεξαρτήτως εάν έχουν εξαιρεθεί από την εφαρμογή του.

**Γενική Κυβέρνηση:** περιλαμβάνει τρία υποσύνολα, αποκαλούμενα υποτομείς, της Κεντρικής Κυβέρνησης, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) και των Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης (ΟΚΑ), σύμφωνα με τους κανόνες και τα κριτήρια του Ευρωπαϊκού Συστήματος Λογαριασμών (ΕΣΟΛ). Οι φορείς εκτός Κεντρικής Διοίκησης, που περιλαμβάνονται στους υποτομείς της Γενικής Κυβέρνησης («λοιποί φορείς

της Γενικής Κυβέρνησης»), προσδιορίζονται, ανά υποτομέα, από το Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης, που τηρείται με ευθύνη της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής και αποτελούν ξεχωριστά νομικά πρόσωπα που εποπτεύονται από φορείς της Κεντρικής Διοίκησης ή από ΟΤΑ

**Υποτομέας της Κεντρικής Κυβέρνησης :** περιλαμβάνει την Κεντρική Διοίκηση και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου, καθώς και τις Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές που έχουν νομική προσωπικότητα, εφόσον τα παραπάνω περιλαμβάνονται στο Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης, αλλά δεν ανήκουν στους υποτομείς των ΟΤΑ και των ΟΚΑ

**Υποτομέας ΟΤΑ:** περιλαμβάνει: (αα) τους ΟΤΑ, οι οποίοι αποτελούνται από τους Δήμους (ΟΤΑ Α΄ βαθμού) και τις Περιφέρειες (ΟΤΑ Β΄ βαθμού) και (ββ) τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου που ανήκουν, ελέγχονται ή χρηματοδοτούνται από τους ΟΤΑ.

**Υποτομέας ΟΚΑ:** περιλαμβάνει Ασφαλιστικά Ταμεία, Οργανισμούς Απασχόλησης και Οργανισμούς Παροχής Υπηρεσιών Υγείας.

**Κεντρική Διοίκηση ή Δημόσιο ή Κράτος:** περιλαμβάνει την Προεδρία της Δημοκρατίας, τα Υπουργεία και τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, καθώς και τις Ανεξάρτητες Αρχές που δεν έχουν νομική προσωπικότητα. Για λόγους στατιστικής ταξινόμησης, η Βουλή των Ελλήνων περιλαμβάνεται και αυτή στην Κεντρική Διοίκηση, σύμφωνα με τον Κανονισμό της, ως προς τον προϋπολογισμό εξόδων και τον ισολογισμό-απολογισμό αυτής. Οι φορείς της Κεντρικής Διοίκησης και οι υποδιαιρέσεις τους σε ειδικούς φορείς είναι διοικητικές της μονάδες και μονάδες του προϋπολογισμού της, χωρίς αυτοτελή νομική προσωπικότητα (Νόμος 4270/2014 - ΦΕΚ Α 143/28.06.2014).

## 2.4 ΤΑ ΔΙΑΡΚΕΙ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΗΣ ΝΕΟΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Η ελληνική δημόσια διοίκηση στη πορεία ετών διακρίνεται από, α) Συγκεντρωτισμό με κυρίαρχο τον ιεραρχικό έλεγχο και την εσωτερική λογοδοσία. Τα συστήματα λήψης αποφάσεων χαρακτηρίζονται από μεγάλη γραφειοκρατία όπου δίνεται έμφαση στην εξασφάλιση της διατήρησης της νομιμότητας και του τυπικού ιεραρχικού ελέγχου, β) Γραφειοκρατία, αργοπορία στη λήψη των αποφάσεων και στην ανταπόκριση στα σύγχρονα

και πολυάριθμα προβλήματα (κοινωνικά, μετανάστευσης, ανόδου του ιδιωτικού τομέα με απαιτήσεις απέναντι στις υπηρεσίες του δημοσίου), γ) Πολυνομοθεσία βάσει της έκθεσης του Οργανισμού Οικονομικής Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) (2010). Από τη μεταπολίτευση και μετά θεσπίστηκαν 17.000 νόμοι, αναγνωρίστηκαν 27.318 αρμοδιότητες, ενώ τα Υπουργεία ανάμεσα τους διαχειρίζονται από κοινού 9.816 υποστηρικτικές αρμοδιότητες. Με τη κατάσταση αυτή, απομακρύνεται η επίτευξη του μεγάλου στόχου για την καθιέρωση των Υπουργείων-Στρατηγείων, ενώ καθίστανται δύσχρηστα μεταξύ τους για θέματα συναρμοδιότητας ως προς τη παροχή πληροφοριών και δεδομένων απέναντι στους πολίτες (Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση, 2012), δ) Έμφαση στην τυπολατρία, στα θεσμικά πρότυπα δράσης, στη τήρηση μιας «κυρίαρχης κουλτούρας» που στηρίζεται σε ένα τεράστιο ρυθμιστικό πλαίσιο ενάντια στην αποτελεσματικότητα. Υπό το πνεύμα αυτό, διαπιστώνεται μια «συντήρηση» του δημοσίου τομέα ως έχει με κάθε θυσία από πλευράς των χρηστών, ε) Εσωστρέφεια και απομονωτισμός μέσα σε αυστηρά όρια δράσης διακριτά από τον εξωτερικό κόσμο, ακολουθώντας την αρχή της ουδετερότητας και των ίσων αποστάσεων με τους χρήστες. Με τη τακτική αυτή υπάρχει αδυναμία συνεργασίας με τα υπόλοιπα κοινωνικά δίκτυα και απόσταση από αυτά, στ) Απόσταση από τις αναδυόμενες και εν εξελίξει ανάγκες και προβλήματα της κοινωνίας τα οποία αντιμετωπίζει κατά το πρότυπο της ομοιομορφίας, ενώ θα έπρεπε να εφαρμόζει μια πιο ευέλικτη προσέγγιση, ζ) Από συντήρηση στην ενσωμάτωση των νέων τεχνολογιών και τη τυποποίηση των διαδικασιών ώστε να συμβαδίζουν με νέα και πρωτοποριακά πρότυπα διοικητικής δράσης, η) Αδυναμία διαχωρισμού πολιτικής και διοίκησης, με εμφανή την επιρροή της εκάστοτε εκτελεστικής και πολιτικής εξουσίας στις δράσεις και στη χάραξη πολιτικής η οποία απομακρύνεται από τα όρια ευθύνης των διοικητικών υπηρεσιών. Η ελληνική δημόσια διοίκηση, από τη δεκαετία του '70 - '80 υπήρξε απροετοίμαστη να διαχειριστεί ουσιαστικά μια σειρά προκλήσεων, τεχνολογικών, κοινωνικών, δημογραφικών, πολιτικών, κ.ά., απόρροια της παγκοσμιοποίησης, της δημοσιονομικής κρίσης και της εμφάνισης νέων παγκόσμιων προβλημάτων όπως της τρομοκρατίας, της παγκόσμιας μετανάστευσης, της τεχνολογικής εξέλιξης κ.ά. (Ραμματά, Μ., 2019: 708-709).

Στα ανωτέρω χαρακτηριστικά του ελληνικού πολιτικοδιοικητικού συστήματος, που δυσχέραιναν τις οιοδήποτε μεταρρυθμίσεις στο παρελθόν μπορούν να προστεθούν η αναποτελεσματική αξιοποίηση του ανθρώπινου προσωπικού και μέσων, ανεπάρκεια στοχοθεσίας και συνεννόησης, μη επαρκής πρόσβαση στην πληροφόρηση, τεράστια διαφθορά και εν τέλει αναποτελεσματικότητα του ευρύτερου διοικητικού μηχανισμού. Παράλληλα οι πελατειακές σχέσεις επηρέαζαν αρνητικά την όποια επιτυχία της δημόσιας διοίκησης καθώς αμαυρώνονταν η εικόνα της αξιοκρατίας και οι επιλογές του κατάλληλου προσωπικού (Καρακιουλάφη, κ.ά., 2015: 2).

## 2.5 ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ, ΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΕΛΛΕΙΜΑ ΚΑΙ Η ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ

### 2.5.1 Κρίση Χρέους και Οικονομική Ανάπτυξη στην Ε.Ε..

Διαχρονικά ανασταλτικός παράγοντας για την χάραξη και εφαρμογή της οικονομικής πολιτικής υπήρξε ο σχηματισμός δημοσίων ελλειμμάτων που κατά κύριο λόγο οφείλονταν στην μείωση του ΑΕΠ, στην κακή διαχείριση των οικονομικών αλλά και στην ανάπτυξη μαύρης οικονομίας και φοροδιαφυγής. Πιο αναλυτικά, η δημιουργία δημοσίων ελλειμμάτων ωθεί ένα κράτος στην αύξηση των χρεών του και στο τέλος σε μερική ή απόλυτη αδυναμία πληρωμής χρεών (χρεοκοπία). Ένα κράτος σε αδυναμία πληρωμής των χρεών του προς τρίτα κράτη είτε επιλέγει σε ποια κράτη θα αποπληρώσει τα χρέη του ή ακόμη και εάν αδυνατεί, να προχωρήσει σε στάση πληρωμών είτε αντιθέτως στην επαναδιαπραγμάτευση του χρέους, δηλαδή έρχεται σε διαπραγμάτευση με τους πιστωτές του για τη τακτοποίηση των χρεών. Είθισται ορισμένοι πιστωτές να αποδέχονται ορισμένη απώλεια τους χρέους, γνωστή ως «κούρεμα», με παράλληλο επαναπροσδιορισμό των επιτοκίων (Κορρές, κ.ά., 2017: 301).

Την τελευταία δεκαετία έχει επέλθει ριζική αλλαγή στη σύνθεση του ιδιωτικού χρέους των κρατών, σε αναπτυγμένα και αναπτυσσόμενα και της μετατροπής αυτού σε δημόσιο. Πολλά από τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης και χαρακτηριστικά αυτά του Νότου, έχουν φτάσει σε υψηλά και μη αποδεκτά επίπεδα δημόσιου χρέους. Ιδιαίτερα οι χώρες της Ελλάδας, Ιρλανδίας, και Πορτογαλίας είχαν δανειστεί για να αποφύγουν την χρεοκοπία, με τη

δημοσιονομική κατάσταση της Ελλάδας, δημόσιο χρέος και ελλείμματα, να είναι στο επίκεντρο της οικονομικής κρίσης (Κορρές, κ.ά., 2017: 302).

### **2.5.2 Τα Όρια της Οικονομικής και Δημοσιονομικής Πολιτικής**

Στην έννοια της οικονομικής πολιτικής εντάσσονται εργαλεία και πολιτικές που συνδέονται με τη δημοσιονομική πολιτική και με τη νομισματική πολιτική. Στόχος αυτών είναι η ισορροπία μεταξύ της συνολικής ζήτησης και της συνολικής προσφοράς της οικονομίας. Έχουν διαχρονικά διαμορφωθεί οικονομικές θεωρίες όπου άλλες τονίζουν τη σπουδαιότητα της συνολικής ζήτησης και άλλες που υποστηρίζουν τη συμβολή της διαμόρφωσης της συνολικής προσφοράς στην οικονομία. Χαρακτηριστικές είναι αντίστοιχα η σχολή του Keynes που υποστηρίζει ότι η συνολική ζήτηση μπορεί να επηρεαστεί τόσο από την ασκηθείσα δημοσιονομική πολιτική, δημόσιες δαπάνες και φόροι, είτε μέσω της νομισματικής πολιτικής, της προσφοράς που επηρεάζει τη σταθερότητα της οικονομίας και την ανάπτυξη. Υπάρχουν αντίθετα και άλλες θεωρίες όπως η νεοκλασική που τονίζει τη σημασία της προσφοράς στη θετική εξέλιξη μιας οικονομίας. Η οικονομική πολιτική για την επίτευξη της οικονομικής μεγέθυνσης όσο και της κοινωνικής ανάπτυξης, στοχεύει (Κορρές, κ.ά. 2017: 302-303):

- στην αξιοποίηση των πόρων και ιδιαιτέρως του ανθρώπινου κεφαλαίου
- στη μεγέθυνση του εισοδήματος
- στην άνοδο της παραγωγής και των επενδύσεων
- στην πλήρη απασχόληση και περιορισμό της ανεργίας
- στη σταθεροποίηση του πληθωρισμού
- σε ισχυρούς ρυθμούς οικονομικής ανάπτυξης και σταθερότητας
- στον περιορισμό των ελλειμμάτων και τον ισοσκελισμό του ισοζυγίου πληρωμών

Μέσα από μια επιτυχημένη οικονομική πολιτική προκύπτει η οικονομική ευημερία, αναγκαία προϋπόθεση, όχι πάντα, για την κοινωνική ευημερία και κοινωνική μεγέθυνση. Η κοινωνική πολιτική συμβάλλει στην κοινωνική μεγέθυνση και έχει ως απώτερους στόχους την πλήρη απασχόληση καθώς και τον περιορισμό των ανισοτήτων. Η Δημοσιονομική πολιτική χαράζεται από τις αποφάσεις της εκάστοτε κυβέρνησης μέσω του κρατικού προϋπολογισμού, τόσο με τα κρατικά έσοδα από τους επιβαλλόμενους φόρους, άμεσους και



έμμεσους, τις θεσμικές μεταβολές αυτών όσο και των κρατικών επενδύσεων καθώς και των κρατικών δαπανών, για την υγεία, την παιδεία, την ασφάλεια, κ.ά.. Μέσω της ορθής δημοσιονομικής πολιτικής επιτυγχάνεται η σταθεροποίηση τόσο των δαπανών όσο και η αύξηση των εσόδων του τακτικού προϋπολογισμού. Η μείωση των δημοσίων δαπανών γίνεται μέσω του ουσιαστικού έλεγχου των δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών, με τη μείωση των ελλειμμάτων, μέσω του περιορισμού των δαπανών και της χρόνιας προσαρμογής των τιμολογίων. Δημοσιονομικό έλλειμμα είναι η αρνητική διαφορά μεταξύ των εσόδων και των εξόδων του προϋπολογισμού. Η θετική διαφορά είναι το αποκαλούμενο Δημοσιονομικό Πλεόνασμα (Κορρές, κ.ά., 2017: 303).

### **2.5.3 Η πορεία και οι συνέπειες του Ελλείμματος και του Χρέους στην Ελλάδα**

Διαχρονικά η Ελληνική οικονομία χαρακτηρίζεται από υπεροχή των εισαγωγών έναντι των εξαγωγών και κυρίως σε μη-διαρκή καταναλωτικά προϊόντα. Αρχικά κατά τις δεκαετίες του 1950, 1960 και 1970 καταγράφονται εισαγωγές σε προϊόντα τεχνολογίας και επένδυσης, ωστόσο τα επόμενα έτη με κορύφωση τη δεκαετία 2001-2010, αυξάνεται υπέρμετρα η ζήτηση για καταναλωτικά προϊόντα, λόγω του υπέρ-καταναλωτισμού, των ξένων προτύπων και του μιμητισμού. Συνέπεια ήταν η υποκατάσταση έως ένα βαθμό της εγχώριας παραγωγής και της αύξησης των ελλειμμάτων και των χρεών στα νοικοκυριά. Οι δεκαετίες του 1960 και 1970 χαρακτηρίζονται από οικονομική άνθηση και ανάκαμψη με τεράστια αύξηση κατά πέντε περίπου φορές του ΑΕΠ. Ωστόσο και το έλλειμμα του εμπορικού ισοζυγίου κατά τη περίοδο 1962 μέχρι το 1972 παρουσίαζε αυξήσεις. Η αναλογία εξαγωγών έναντι εισαγωγών κυμαίνεται διαχρονικά σε ποσοστά 20% προς 80% σε κάποιους κλάδους. Οι εισαγωγές και ιδιαίτερα από τη δεκαετία του '80 και μετά έφθειραν τον εγχώριο παραγωγικό ιστό, αυξάνοντας τα χρέη και τα ελλείμματα (Κορρές, κ.ά., 2017: 307).

Η δομή και η πολυπλοκότητα του δημόσιου τομέα ασκούν τεράστια επιρροή στα οικονομικά δεδομένα του κράτους. Παράδειγμα ότι εν έτη 2015 το 60% του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος επέρχεται από τη δράση του δημόσιου τομέα. Είναι επίσης γνωστό, διαχρονικά, ότι οι κρατικές δαπάνες της Ελληνική

οικονομία υπερείχαν κατά πολύ των δημοσίων εσόδων με αποτέλεσμα την αύξηση του ελλείμματος του προϋπολογισμού καθώς και του κρατικού χρέους. Από στατιστικά στοιχεία το 80% περίπου των άμεσων φόρων, στο σύνολο των δημοσίων εσόδων, προέρχεται από τους μισθωτούς και συνταξιούχους και το υπόλοιπο 20% από τους υπόλοιπους επιτηδευματίες. Το 1960 το δημόσιο χρέος ανήλθε από 11,8% σε 28,9% το 1980, 114,0% το 1994 και σε άνω του 142% το 2010. Ο υψηλός δανεισμός λόγω των υψηλών επιτοκίων του δεν δίνει περιθώρια για ιδιωτικές επενδύσεις καθώς σε αυτές, το κόστος του δανεισμού είναι υψηλό. Ακολουθώντας αυξάνει την αβεβαιότητα των αποδόσεων και αποτρέπει την οποιαδήποτε πρόθεση για επενδύσεις (Κορρές, κ.ά., 2017: 309).

Την περίοδο 2001 έως 2010 η χώρα μας παραβίασε κατά κόρον, με μια μικρή εξαίρεση το 2007-2008, το κριτήριο δημοσιονομικού ελλείμματος της συνθήκης του Μάαστριχτ για κάτω από 3% του ΑΕΠ. Το ελληνικό χρέος το 2003 ανέρχονταν σε 182 δισ. €, το 2008 αυξήθηκε στα 262 δισ. €, το 2009 σε 298 δισ. €, για να φτάσει το Σεπτέμβριο του 2017 στα 323,709 δισ. ευρώ. Για το διάστημα 2003 –2009 οι τόκοι των δανείων ανήλθαν σε 61 δισ. €. Η αναθεώρηση του χρέους το 2009 από την Eurostat οφείλεται στα γνωστά SWAP της Goldman Sachs, που καταγράφηκαν στο χρέος αλλά και στις γνωστές συσσωρευμένες οφειλές των Δημοσίων Επιχειρήσεων Κοινής Ωφέλειας (ΔΕΚΟ). Η προσπάθεια συγκράτησης των ελλειμμάτων και του χρέους δεν είχε σημαντικά αποτελέσματα, διότι αυτή δεν «συσχετίστηκε» με ανάπτυξη, παραγωγική αναβάθμιση και ανταγωνιστικότητα. Λόγο της αδυναμίας να δανειστεί η χώρα κατέφυγε στην Ε.Ε. και το ΔΝΤ. Ένας από τους στόχους της δημοσιονομικής προσαρμογής υπήρξε η αύξηση του πρωτογενούς πλεονάσματος κατά 1,5% του ΑΕΠ/έτος ως 2016, χάριν της αύξησης της παραγωγής, των δημοσίων εσόδων και της μείωσης των δημοσίων ελλειμμάτων (Κορρές, κ.ά., 2017: 310).

Επισημαίνεται ακόμη μια φορά ότι, το δημόσιο χρέος και έλλειμμα της χώρας αυξήθηκε σημαντικά τις τελευταίες τρεις δεκαετίες εξαιτίας του «διεθνές μιμητικού αποτελέσματος» δηλαδή στην παράλληλη μείωση της παραγωγικής ικανότητας της χώρας και ταυτόχρονα στην υπερβολική άνοδο της κατανάλωσης και των εισαγωγών. Η αναποτελεσματική διοίκηση και διαχείριση των κυβερνήσεων μέσα από την αξιοποίηση των εγχώριων πόρων,

των πλεονεκτημάτων της χώρας και την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής οδήγησαν στην αύξηση των κρατικών ελλειμμάτων. Ο χαμηλός ρυθμός επενδύσεων, δημόσιων και ιδιωτικών, είναι ανασταλτικός παράγοντας για την ανάπτυξη της χώρας, όπου επιτείνει το φαύλο κύκλος της φτώχειας και της υπό-ανάπτυξης. Σύμφωνα με την γενική οικονομική θεωρία, μια οικονομία για να έχει ανάπτυξη και να βγει από το κύκλο της υπό-ανάπτυξης χρειάζεται να δημιουργήσει τρεις με τέσσερις φορές μεγαλύτερα ποσοστά επενδύσεων (Κορρές, κ.ά., 2017: 311).

#### **2.5.4 Το Ανθρώπινο Δυναμικό και Ανάπτυξη**

Το ανθρώπινο δυναμικό χαρακτηρίζεται ως μια αναγκαία και κύρια πηγή για την πρόοδο μιας οικονομίας. Η Ε.Ε. δίνει αξία και σπουδαιότητα στο ανθρώπινο δυναμικό για την ανάπτυξη. Η Ε.Ε. στην ατζέντα 20-20, χαρακτηρίζει ως σημαντικούς τους πιο κάτω παράγοντες για την αναπτυξιακή διαδικασία:

- (α). Την εκπαίδευση και το ανθρώπινο προσωπικό
- (β). Την καινοτομία
- (γ). Την απασχόληση
- (δ). Την κοινωνική ένταξη και
- (ε). Το φυσικό περιβάλλον και την ενέργεια

Οι χώρες της Ε.Ε. δίνουν μεγάλη σημασία στον παράγοντα ανθρώπινο δυναμικό, στην εκπαίδευση και εξειδίκευση, Η Ελλάδα κατέχει ένα πολύτιμο και άξιο λόγου ανθρώπινο δυναμικό. Όμως τα τελευταία χρόνια, η διαρκής και με ένταση φυγή του ανθρώπινου δυναμικού στο εξωτερικό, γνωστό ως «brain drain», εξαιτίας της οικονομικής ύφεσης και της οικονομικής κρίσης, έχει μετατραπεί σε ένα τεράστιο πρόβλημα για την ελληνική οικονομία. Σύμφωνα με την Τράπεζα της Ελλάδος, από το 2008-2015, προσδιορίζεται ότι πάνω από 427.000 άτομα, στην πλειονότητα τους ειδικευμένο ανθρώπινο δυναμικό εγκατέλειψε την Ελλάδα και όχι ανειδίκευτοι εργάτες, όπως συνέβη στις δεκαετίες του 1950 και 1960, ενώ οι δαπάνες του ελληνικού κράτους για την εκπαίδευση των ανθρώπων αυτών ξεπερνά τα 8 δισ. €. Βασική αιτία για το «brain drain», είναι η πολύ μεγάλη ανεργία, ειδικά στους νέους σε ποσοστό ακόμη και το 60%, οι πολύ χαμηλοί μισθοί καθώς και η διαρκώς παρατεταμένη οικονομική κρίση που ωθεί στο φαινόμενο του «φαύλου

κύκλου» της οικονομικής καχεξίας και υπο-ανάπτυξης (Κορρές, κ.ά., 2017: 312-313).

Η χώρας μας αναλαμβάνει τα έξοδα της εκπαίδευσης και της εξέλιξης του ανθρώπινου κεφαλαίου της, το οποίο στη συνέχεια θα μεταναστεύσει στην αλλοδαπή, χάνοντας έτσι μια σημαντική παραγωγική πηγή που θα αναμόρφωνε το οικονομικό τοπίο και θα οδηγούσε τη χώρα στην ανάπτυξη. Σύμφωνα με έρευνα της Endeavor Greece η εξωτερική μετανάστευση του ανθρώπινου δυναμικού έχει συμβάλει θετικά στην οικονομική ανάπτυξη των χωρών υποδοχής, ενώ η χώρα μας χάνει ένα σημαντικότερο πόρο που θα βοηθούσε στην οικονομική ανάπτυξη. Για την ακρίβεια το απολεσθέν από την Ελλάδα ανθρώπινο δυναμικό έχει βοηθήσει στην παραγωγή άνω των 50 δισ. € για το ΑΕΠ των χωρών υποδοχής. Η Ε.Ε. χρειάζεται να επενδύσει στην αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού. Η οικονομική μεγέθυνση και ανάπτυξη, στηρίζεται σε τρεις ουσιαστικούς παράγοντες:

- Το ανθρώπινο κεφάλαιο και την εκπαίδευση
- Την αξιοποίηση των πλουτοπαραγωγικών πόρων
- Την ανάπτυξη και της διαχείρισης καινοτομίας

Είναι αναγκαίο να χαραχτεί μια νέα οικονομική πολιτική με κύριο γνώμονα την ανάπτυξη η οποία θα βασιστεί στο ανθρώπινο κεφάλαιο. Η επιτυχής διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού σε συνδυασμό με την καινοτομία και τους υπάρχοντες πλουτοπαραγωγικούς πόρους θα συμβάλλουν στο περιορισμό των δημοσίων ελλειμμάτων και του δημοσίου χρέους και περαιτέρω στην ανταγωνιστικότητα, ανάπτυξη, κοινωνική συνοχή και σταθερότητα (Κορρές, κ.ά., 2017: 313-314).

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3ο

### ΤΑ ΤΡΙΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ (ΜΝΗΜΟΝΙΑ).

#### ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΚΑΙ ΘΕΣΜΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ

##### 3.1 ΤΟ ΠΡΩΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ (1ο ΜΝΗΜΟΝΙΟ)

Η ισχυρή αναπτυξιακή πορεία της Ελλάδας τη δεκαετία (2000 - 2009) βασίστηκε σε μη βιώσιμους πλοηγούς, Παρά την αύξηση του ΑΕΠ σε σχέση με το μέσο όρο της ζώνης του ευρώ, αυτή βασίστηκε μεταξύ άλλων στην αύξηση της εγχώριας ζήτησης, ιδίως στην κατανάλωση και τις επενδύσεις σε κατοικίες. Ακόμη υπήρξαν υψηλές αυξήσεις στους μισθούς, ταχεία πιστωτική επέκταση υποστηριζόμενη από το χρηματοπιστωτικό τομέα, χαμηλά επιτόκια λόγω του ευρώ και η χαλαρή δημοσιονομική πολιτική συνέβαλαν στην αυξημένη ανάπτυξη. Ωστόσο την ίδια περίοδο το διεθνές εμπόριο έπληξε τις εξαγωγές, προκαλώντας αύξηση στις εξωτερικές ανισορροπίες. Οι αυξήσεις στους μισθούς, ιδιαίτερα του δημόσιου τομέα αλλά και η αύξηση του κόστους εργασίας ανά μονάδα προϊόντος έβλαψε την εξωτερική ανταγωνιστικότητα σε σχέση με την υπόλοιπη ζώνη του ευρώ, όπου μεταφράστηκε σε ταχεία επιδείνωση του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου (European Commission, 2010).

Παράλληλα μια σειρά από συσσωρευμένες μακροοικονομικές ανισορροπίες, όπως η μη επίτευξη των μεσοπρόθεσμων στόχων, η συστηματική φοροδιαφυγή, η αύξηση των δαπανών του κράτους, εξαλείφοντας πόρους και από τον ιδιωτικό τομέα, τα αδύναμα θεσμικά όργανα, τα μη αναμορφωμένα συστήματα υγείας και συνταξιοδότησης κ.ά. ώθησαν σε τεράστια αύξηση το ακαθάριστο δημόσιο και το καθαρό εξωτερικό χρέος, ενώ τα  $\frac{3}{4}$  του συνολικού εξωτερικού χρέους ανήκαν στο δημόσιο τομέα. Εν τω μεταξύ η Ελλάδα είχε άκαμπτες αγορές προϊόντων και εργασίας. Η παγκόσμια κρίση 2008-2009 επιδείνωσε και έφερε στην επιφάνεια τα τρωτά σημεία της χώρας, ανησυχώντας τις διεθνείς αγορές για τη δημοσιονομική βιωσιμότητα της. Στα τέλη του 2009 το έλλειμμα έφτασε στο 13,6% του ΑΕΠ ενώ το δημόσιο χρέος έφθασε το 115% του ΑΕΠ, ενώ οι διεθνείς οργανισμοί αξιολόγησης υποβάθμισαν την απόδοση των κρατικών ομολόγων. Παράλληλα τα μη εξυπηρετούμενα δάνεια των τραπεζών παρά την αρχική επάρκεια του

τραπεζικού συστήματος, ενέτειναν τις ανησυχίες για την πιστοληπτική ικανότητα του (European Commission, 2010).

Τον Απρίλιο του 2010, οι ελληνικές αρχές ζήτησαν επίσημη οικονομική βοήθεια από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ) και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) για την αποκατάσταση της μακροοικονομικής σταθερότητας και της βιώσιμης μακροπρόθεσμα ανάπτυξης. Η συμφωνία σε τεχνικό επίπεδο επετεύχθη μέσα από μια ολοκληρωμένη δέσμη μέτρων πολιτικής για την περίοδο 2010-2013 που υποστηρίχθηκε από χρηματοδότηση συνολικού ποσού 110 δισ. ευρώ. Την ίδια ημέρα, το Euro group ενέκρινε το πρόγραμμα πολιτικής καθώς και διμερή δάνεια από τα κράτη μέλη της ευρωζώνης ύψους 80 δισ. Ευρώ. Το πρόγραμμα έθεσε μια σειρά από στόχους που εν συντομία διαχωρίζονται στις κάτωθι κατηγορίες μεταρρυθμίσεων, με βραχυπρόθεσμο και μεσοπρόθεσμο χαρακτήρα (European Commission, 2010) :

- Στη Φορολογική πολιτική
- Στις Διαρθρωτικές δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις
- Σε άλλες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις
- Σε μεταρρυθμίσεις στην αγορά εργασίας
- Σε μεταρρυθμίσεις στην αγορά προϊόντων
- Σε μεταρρυθμίσεις στο χρηματοπιστωτικό τομέα
- Στην Ανεξαρτησία της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής

Οι βραχυπρόθεσμοι στόχοι του προγράμματος ήταν η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης και η διατήρηση της οικονομικής σταθερότητας. Αυτά θα επιτυγχάνονταν με επείγουσα δημοσιονομική εξυγίανση, ώστε να ενισχυθεί η βιωσιμότητα. Άμεση προτεραιότητα υπήρξε ο περιορισμός των χρηματοδοτικών αναγκών της κυβέρνησης, ώστε να ησυχάσουν οι αγορές βλέποντας την αποφασιστικότητα των ελληνικών αρχών να πράξουν ότι ήταν αναγκαίο για να εξασφαλισθεί η μεσοπρόθεσμη και μακροπρόθεσμη δημοσιονομική βιωσιμότητα. Σκοπός ήταν η λήψη μέτρων που θα έφερναν

εξοικονόμηση δαπανών στο δημόσιο τομέα και αύξηση των εσόδων της κυβέρνησης. Παράλληλα, απαιτούνταν μέτρα για τη βιωσιμότητα του φορολογικού συστήματος, τη μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού συστήματος και την ενίσχυση του δημοσιονομικού πλαισίου. με το πρόγραμμα να εξετάζει μια σειρά από συνοδευτικές διαρθρωτικές πολιτικές, όπως οι μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση καθώς και μέτρα για την καταπολέμηση της διαφθοράς και της φοροδιαφυγής. Παράλληλα οι ακολουθούμενες πολιτικές στο χρηματοπιστωτικό τομέα όφειλαν να διατηρήσουν τη σταθερότητα του συστήματος, λόγω της προηγούμενης επιδείνωσης του (European Commission, 2010).

Ο μεσοπρόθεσμος στόχος του προγράμματος είναι η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας και η τροποποίηση της δομής της οικονομίας προς ένα μοντέλο μεγέθυνσης που θα βασίζονταν στις επενδύσεις και τις εξαγωγές. Παράλληλα με τα βραχυπρόθεσμα φορολογικά μέτρα κατά της κρίσης, υπήρξε η ανάγκη να εφαρμοστεί ένα φιλόδοξο πρόγραμμα διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων για την ενίσχυση της εξωτερικής ανταγωνιστικότητας και της ανάπτυξης αλλά και την ανάκαμψη της οικονομίας. Σκοπός των μεταρρυθμίσεων ήταν ο εκσυγχρονισμός του δημόσιου τομέα, η παραγωγή αποτελεσματικότερων προϊόντων και υπηρεσιών, για μια πιο ευέλικτη αγορά εργασίας, ανοικτή και προσβάσιμη, ένα επιχειρηματικό περιβάλλον για εγχώριους και ξένους επενδυτές, με μείωση της συμμετοχής του κράτους στις εγχώριες βιομηχανίες (European Commission, 2010).

Μέσα από την επιτυχία του προγράμματος η Ελλάδα θα συγκέντρωνε περίπου 60 δισ. ευρώ από τις χρηματοπιστωτικές αγορές για να χρηματοδοτήσει κατά τα έτη 2014 και 2015, τα ελλείμματα του δημόσιου τομέα, την μείωση του χρέους της και την αποπληρωμή των ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων της. Όσον αφορά στις διαρθρωτικές δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις με την τροποποίηση του ασφαλιστικού/συνταξιοδοτικού συστήματος προβλέφθηκε η συνήθη ηλικία συνταξιοδότησης να είναι τα 65 έτη, ενώ συμπεριελήφθηκε στη μεταρρύθμιση η αυτόματη προσαρμογή της ηλικίας συνταξιοδότησης ανάλογα με το προσδόκιμο ζωής από το 2020, η αύξηση της ηλικίας συνταξιοδότησης για τις γυναίκες στο δημόσιο τομέα, ενώ καταργούσε τα κίνητρα για πρόωρη συνταξιοδότηση, μειώνοντας τις συνταξιοδοτικές παροχές κατά 6% ετησίως σε όσους θα εισέρχονταν στη

συνταξιοδότηση μεταξύ 60 και 65 ετών με περίοδο εργασίας κάτω των 40 ετών. Όλα τα ανωτέρω έχουν ως συνέπεια την αύξηση των ετών υπηρεσίας στο Δημόσιο τομέα και την άνοδο του μέσου όρου ηλικίας (European Commission, 2010).

Στις αναλύσεις τους οι πιστωτές μας υποστηρίζουν ότι, για πολλά από τα δεινά της Ελλάδας υπεύθυνος είναι ο δημόσιος τομέας, γι αυτό μια διαχείριση ήταν επειγόντως αναγκαία και αποτέλεσε βασικό στοιχείο του προγράμματος. Η κυβέρνηση θέσπισε μέτρα δημοσιονομικής προσαρμογής για την καταπολέμηση της φτώχειας κρατικών μισθών, μέσω τιμών και ποσοτήτων. Σχεδιάστηκε μεγάλη εξοικονόμηση από τη μεταρρύθμιση στην τοπική αυτοδιοίκηση. Ζητήθηκε η δημιουργία μιας ενιαίας και διαφανούς δομής μισθοδοσίας, μέσω της οποίας θα εξορθολογίζονταν το σύστημα, θα αποφεύγονταν οι ανισότητες και θα οδηγούσε σε εξοικονόμηση πόρων. Επίσης, περιελάμβανε δράσεις για τη λειτουργική αναθεώρηση της δημόσιας διοίκησης ώστε να καθορίζονται οι πόροι των κυβερνητικών λειτουργιών, για τον εξορθολογισμό της διοίκησής, την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας και την καταλληλότητα των υφιστάμενων κοινωνικών προγραμμάτων. Τέλος ξεκίνησε απογραφή των δημοσίων υπαλλήλων με ορόσημο τον Ιούνιο του 2011. Όσον αφορά τις μεταρρυθμίσεις των μισθών στην αγορά εργασίας υποστήριζαν ότι όταν θα μειώνονταν οι μισθοί του δημόσιου τομέα και επέρχονταν η μείωση της δημόσιας απασχόλησης και ακολούθως θα επηρεάζονταν και οι αντίστοιχοι μισθοί του ιδιωτικού τομέα μέσω των επιπτώσεων που θα ακολουθούσαν (European Commission, 2010)

### 3.2 ΤΟ ΔΕΥΤΕΡΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ (2ο ΜΝΗΜΟΝΙΟ)

Στις 14 Μαρτίου 2012, οι υπουργοί οικονομικών της ζώνης του ευρώ ενέκριναν τη χρηματοδότηση του δεύτερου προγράμματος οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα. Η αποδέσμευση της χρηματοδοτικής συνδρομής βασίστηκε στην τήρηση ποσοτικών κριτηρίων απόδοσης και στην θετική αξιολόγηση της προόδου που σημειώνονταν βάσει των κριτηρίων πολιτικής, καθώς και το μνημόνιο συμφωνίας για τον καθορισμό των όρων οικονομικής πολιτικής (European Commission, 2014).



Την άνοιξη του 2012, η πολιτική κατάσταση προ των εκλογών στην Ελλάδα επιτάχυνε τις εκροές κεφαλαίων ενώ ενίσχυσε τις αμφιβολίες περί της ικανότητας της Ελλάδας να εφαρμόσει το πρόγραμμα προσαρμογής. Οι εκλογές της 17ης Ιουνίου 2012 κατέληξαν στο σχηματισμό κυβέρνησης συνασπισμού τριών κομμάτων με σκοπό να εξασφαλίσει το μέλλον της Ελλάδας στη ζώνη του ευρώ μέσα από την εφαρμογή του προγράμματος οικονομικής προσαρμογής. Η νέα κυβέρνηση άρχισε να εφαρμόζει τις απαιτούμενες ρυθμίσεις του προγράμματος, με δυσκολία με συνέπεια την απελευθέρωση των επόμενων δόσεων με σημαντική καθυστέρηση επιφέροντας επιπτώσεως στην οικονομία. Στις 26-27 Νοεμβρίου 2012, οι υπουργοί οικονομικών της ζώνης του ευρώ και το ΔΝΤ αποφάσισαν να παρατείνουν την εφαρμογή του προγράμματος κατά δύο έτη. Αυτό είχε ως συνέπεια τη μείωση του στόχου για το πρωτογενές πλεόνασμα για το 2014 από 4,5% του ΑΕΠ στο 1,5% του ΑΕΠ και μια ετήσια προσαρμογή του 1,5% του ΑΕΠ έως ότου επιτευχθεί το 2016 το πρωτογενές πλεόνασμα 4,5% του ΑΕΠ. Συμφώνησαν επίσης για μια σειρά μέτρων για τη μείωση του χρέους της Ελλάδας στο 124% του ΑΕΠ έως το 2020 (European Commission, 2014).

Στις 12 Δεκεμβρίου 2012, μετά την ολοκλήρωση των σχετικών εθνικών διαδικασιών και αφού επανεξέτασε το αποτέλεσμα της επιχείρησης επαναγοράς χρεών που διενήργησε η Ελλάδα, το Eurogroup ενέκρινε τη δεύτερη δόση στο πλαίσιο του δεύτερου προγράμματος οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα. Τα χρήματα απελευθερώθηκαν σε διάφορες φάσεις και δόσεις, τηρουμένων των αξιολογήσεων των εκπρόσωπων της Τρόικα, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, του ΔΝΤ και της ΕΚΤ αλλά και των οικονομικών και χρηματοπιστωτικών πολιτικών που απαιτείται να ακολουθήσει η Ελλάδα για να διασφαλιστεί ότι το πρόγραμμα παραμένει σε θετική πορεία. Εντός του 2013 και 2014 πραγματοποιήθηκαν κάθε φορά οι αναθεωρήσεις του δεύτερου προγράμματος οικονομικής προσαρμογής, ενώ οι ομάδες προσωπικού των τριών θεσμών κατέληγαν κάθε φορά σε συμφωνία με τις ελληνικές αρχές σχετικά με τις οικονομικές και χρηματοπιστωτικές πολιτικές που έπρεπε να τηρηθούν (European Commission, 2014).

Οι συζητήσεις σταμάτησαν στις αρχές Δεκεμβρίου του 2014, λόγω της διαδικασίας εκλογής νέου πρόεδρου της Δημοκρατίας, όπου η μη εκλογή του οδήγησε στην ανατροπή του πολιτικού σκηνικού με τις εκλογές της 25ης Ιανουαρίου 2015 και την ανάδειξη του κόμματος του ΣΥΡΙΖΑ στην εκτελεστική εξουσία. Αυτό διαμόρφωσε μια πολιτική αβεβαιότητα, ενόψει της προγραμματισμένης λήξης του προγράμματος έως τις 28 Φεβρουαρίου 2015. Στις 18 Φεβρουαρίου 2015 η ελληνική κυβέρνηση μετά από διαπραγματεύσεις ζήτησε την παράταση της Συμφωνίας Διευκόλυνσης Χρηματοδοτικής Βοήθειας και το Eurogroup συμφώνησε να παρατείνει το πρόγραμμα κατά 4 μήνες, βασιζόμενο στη δέσμευση της ελληνικής κυβέρνησης για έναν ολοκληρωμένο κατάλογο μεταρρυθμίσεων και την ολοκλήρωση των εθνικών κοινοβουλευτικών διαδικασιών. Τελικά ακολούθησαν εντατικές διαπραγματεύσεις μεταξύ των θεσμικών οργάνων και των ελληνικών αρχών για την ολοκλήρωση της πέμπτης επανεξέτασης, αλλά δεν βρέθηκε συμφωνία. Ως εκ τούτου, η αναθεώρηση δεν ολοκληρώθηκε και το δεύτερο πρόγραμμα έληξε στις 30 Ιουνίου 2015 (European Commission, 2014).

### **3.2.1 Εξελίξεις στις συλλογικές διαπραγματεύσεις και στη μισθοδοσία κατά το 2013 στο Δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα.**

Για τους απασχολούμενους στο Δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα, κατά την διάρκεια του προγράμματος προσαρμογής, είχαν επιβληθεί πληθώρα μέτρων που μείωναν τις αποδοχές τους (Καψάλης, Τριανταφύλλου, 2014: 164-165):

- διαδοχικές μειώσεις στους μισθούς και τα επιδόματα της τελευταίας τετραετίας, μέσα από οριζόντιες μειώσεις ονομαστικών μισθών, □
- κατάργηση 13ου και 14ου μισθού και διάφορων επιδομάτων, □
- περιορισμός στις αποδοχές μέσω υιοθέτησης του ενιαίου μισθολογίου (οι μειώσεις ονομαστικών μισθών κυμαίνονται από 7% - 55% σύμφωνα με εκτιμήσεις της Ανώτατης Διοίκησης Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων (ΑΔΕΔΥ),
- μειώσεις με αναδρομική ισχύ στα ειδικά μισθολόγια γιατρών Εθνικού Συστήματος Υγείας (ΕΣΥ), ένστολων, πανεπιστημιακών, υπαλλήλων δικαστικού και διπλωματικού σώματος, □

- πλήρης κατάργηση δώρων εορτών και αδείας,
- καθώς επίσης καθεστώς νέας «εργασιακής εφεδρείας-κινητικότητας» και απολύσεις δημοσίων υπαλλήλων.

Σε ένδεκα Ανώνυμες Εταιρίες του Δημοσίου, που εμπεριέχονται στην λίστα των ιδιωτικοποιήσεων (ΔΕΗ, ΔΕΠΑ, ΕΛ.ΤΑ, ΑΤΕ, Ταχυδρομικό Ταμιευτήριο, ΕΥΔΑΠ, Ε.Υ.ΑΘ, ΛΑΡΚΟ, ΟΠΑΠ, ΟΛΘ, ΟΛΠ), προβλέπεται από τα τέλη του 2011, σύμφωνα με το άρθρο 31 του Νόμου 4024/2011 και τον Προϋπολογισμό του 2012 μείωση κατά 35% του μέσου κατά κεφαλή μισθολογικού κόστους σε σχέση με την 31/12/2009. Η αμφισβήτηση του πλαισίου των Συλλογικών Συμβάσεων Εργασίας σε διάφορες δημόσιες επιχειρήσεις και η εφαρμογή του ενιαίου μισθολογίου (μεταφορές, αμυντική βιομηχανία) οδήγησε σε δραστική συρρίκνωση των αποδοχών των εργαζομένων. Με βάση την μέση μισθολογική δαπάνη, η μείωση των μέσων ακαθάριστων ονομαστικών αποδοχών στο Δημόσιο υπολογίζεται σε -7,7% το 2010, -0,5% το 2011, -3,8% το 2012 και -6,7% το 2013. Τέλος, σύμφωνα με τα στοιχεία της Έρευνας Εργατικού Δυναμικού (Β' Τρίμηνο 2013), στα ερωτηματολόγια σχετικά με το ύψος των καθαρών μηνιαίων αποδοχών στον ευρύτερο δημόσιου τομέα, οι ερωτώμενοι δηλώνουν αμοιβές (Καψάλης, Τριανταφύλλου, 2014:165-166) :

- κάτω των 800 € σε ποσοστό 13,1% (11% μεταξύ 500-800 € και 2,1% κάτω των 500€) □
- μεταξύ 800 - 1000€ το 20,9 %
- άνω των 1000€ το 42,4 % (23,8% μεταξύ 1000-1300€ και 18,6% άνω των 1300€)
- ενώ 23,7 % δεν γνωρίζει / δεν απαντά.

### 3.3 ΤΟ ΤΡΙΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ (3ο ΜΝΗΜΟΝΙΟ)

Το τρίτο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής άρχισε στις 19 Αυγούστου 2015 με περίοδο εφαρμογής μέχρι τις 20 Αυγούστου 2018. Δυνάμει του προγράμματος παρέχεται χρηματοδοτική υποστήριξη ύψους 86 δισ. € από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (ΕΜΣ). Απώτερος σκοπός του προγράμματος ήταν η επιστροφή της Ελλάδας σε βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη. Μια από τις Προϋποθέσεις για τη παροχή χρηματοδοτικής

βοήθειας ήταν η λήψη μέτρων και μεταρρυθμίσεων όπου η Ελλάδα συμφώνησε να ακολουθήσει ώστε να αντιμετωπίσει τα σύγχρονα οικονομικά της προβλήματα ("Ελλάδα: τρίτο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής", n.d.).

Η αξιολόγηση κατέγραφε ότι η βιωσιμότητα του χρέους μπορεί να πραγματοποιηθεί μέσω ενός οργανωμένου και φιλόδοξου προγράμματος μεταρρυθμίσεων και επιπλέον μέτρων για το χρέος χωρίς απομειώσεις της ονομαστικής του αξίας. Το Euro group δήλωνε ότι είναι έτοιμο να εξετάσει πιθανά πρόσθετα μέτρα, ώστε οι ακαθάριστες χρηματοδοτικές ανάγκες της Ελλάδας να διατηρηθούν σε βιώσιμο επίπεδο. Μεταξύ των μέτρων είναι η επιμήκυνση των περιόδων χάριτος και αποπληρωμής, τα οποία θα εξαρτώνται από την πλήρη εφαρμογή των μέτρων που έχουν συμφωνηθεί στο πλαίσιο του προγράμματος. Τα μέτρα διακρίνονται σε βραχυπρόθεσμα, μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα και κάποια από αυτά θα εφαρμόζονταν κατά την διάρκεια του προγράμματος ενώ άλλα μετά την επιτυχή έκβαση του. Τα βραχυπρόθεσμα μέτρα ελάφρυνσης του χρέους για την Ελλάδα που εγκρίθηκαν από το Euro group αφορούσαν ("Ελλάδα: τρίτο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής", n.d.):

- την εξομάλυνση του χρόνου εξόφλησης πληρωμής των δανείων της Ελλάδας έως και 32,5 έτη
- τη μείωση του κινδύνου που αφορά τα επιτόκια μέσω στρατηγικής χρηματοδότησης από το ΕΤΧΣ και τον ΕΜΣ, χωρίς επιπλέον επιβάρυνση για τα κράτη του προηγούμενου προγράμματος
- παραίτηση από την προσαύξηση επιτοκίου για το 2017, όσον αφορά τη δόση για την επαναγορά χρέους του 2ου ελληνικού προγράμματος

Στις 13 Ιουλίου 2015 οι αρχηγοί των κρατών της ζώνης του ευρώ ζήτησαν από την Ελλάδα την υλοποίηση ορισμένων προαπαιτούμενων ώστε να αρχίσουν οι διαπραγματεύσεις για τους όρους του μνημονίου. Τα προαπαιτούμενα κατευθύνονταν σε ("Ελλάδα: τρίτο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής", n.d.):

- Ρυθμίσεις για το Φόρο Προστιθέμενης Αξίας (ΦΠΑ) και το ασφαλιστικό
- εφαρμογή της οδηγίας για την ανάκαμψη και εξυγίανση των τραπεζών (κανόνες τραπεζικής ένωσης)

- Εξασφάλιση της ανεξαρτησίας της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής (ΕΛΣΤΑΤ)
- θεσμοθέτηση του κώδικα πολιτικής δικονομίας

Τον Ιούνιο του 2016, μετά την πρώτη αξιολόγηση του προγράμματος, υπεγράφη συμπληρωματικό μνημόνιο συνεννόησης όπου επαναπροσδιορίστηκαν τα προαπαιτούμενα έως το τρίτο τρίμηνο του 2017. Οι θεσμικές αλλαγές που αποφασίστηκαν στο πρόγραμμα για την Ελλάδα διαμορφώθηκαν πάνω σε τέσσερις άξονες ("Ελλάδα: τρίτο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής", n.d.):

- αποκατάσταση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας
- εξασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας
- εφαρμογή μεταρρυθμίσεων για την ανάπτυξη και την απασχόληση
- εκσυγχρονισμός του δημόσιου τομέα

Η Ελλάδα συμφώνησε να αξιοποιήσει στο μέγιστο την τεχνική βοήθεια που έδινε η Ε.Ε. για τη χάραξη των μεταρρυθμίσεων. Το συγχρονισμό της τεχνικής υποστήριξης είχε αναλάβει η νέα Υπηρεσία Στήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων (SRSS) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Για την ανάπτυξη η Ελλάδα δήλωνε ότι, θα υλοποιούσε ένα μεγάλο κύκλο μεταρρυθμίσεων για την άνοδο της ανταγωνιστικότητας και των επενδύσεων. Οι μεταρρυθμίσεις στρέφονταν στους τομείς της απασχόλησης, της αγοράς προϊόντων και της αγοράς ενέργειας. Η Χώρα μας έπρεπε με τις ρυθμίσεις αυτές να ακολουθήσει πλήρως τις απαιτήσεις της Ε.Ε. και να επιδιώξει τη σύγκλιση με τις καλύτερες ευρωπαϊκές πρακτικές. Οι ρυθμίσεις στην απασχόληση στρέφονταν στην επανεξέταση του θεσμού των συλλογικών μισθολογικών διαπραγματεύσεων, τη συνδικαλιστική δράση, τις ομαδικές απολύσεις και τη καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας. Προβλέπονταν η εφαρμογή προγραμμάτων ιδιωτικοποιήσεων και πολιτικές για την ενίσχυση των επενδύσεων. Οι ελληνικές αρχές δεσμεύτηκαν να νομοθετήσουν για την διασφάλιση διαφανών διαδικασιών ιδιωτικοποιήσεων. Μέσα στο πρόγραμμα, καθορίζονταν η υποχρέωση δημιουργίας ανεξάρτητου ταμείου, με τη διαχείριση αυτού από τις ελληνικές αρχές υπό την εποπτεία των αρμόδιων θεσμικών οργάνων της Ε.Ε.. Σκοπός του ταμείου ήταν η ιδιωτικοποίηση των

περιουσιακών στοιχείων του ελληνικού δημοσίου μετά την αξιολόγησή τους από ανεξάρτητο φορέα. Τα κεφάλαια που θα προέκυπταν από τις ιδιωτικοποιήσεις θα κατευθύνονταν για ("Ελλάδα: τρίτο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής", n.d.):

- την πληρωμή της ανακεφαλαιοποίησης των τραπεζών και άλλων περιουσιακών στοιχείων
- το περιορισμό της αναλογίας χρέους/ΑΕΠ της Ελλάδας
- επενδύσεις

Στον άξονα για τον εκσυγχρονισμό του κράτους και της δημόσιας διοίκησης ένας καίριος στόχος υπήρξε η εξασφάλιση της αποδοτικότητας του δημόσιου τομέα στην παροχή κύριων δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών. Στο πρόγραμμα περιλαμβάνονταν ρυθμίσεις για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας του δικαστικού συστήματος και για την υποστήριξη του αγώνα κατά της διαφθοράς. Τέθηκε επίσης η ενίσχυση της θεσμικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας εθνικών θεσμικών οργάνων, όπως η εφορία και η ΕΛΣΤΑΤ. Ο ΕΜΣ θα παρείχε χρηματοδοτική συνδρομή ύψους έως 86 δισ. €. Εάν κατά τη διάρκεια εφαρμογής του προγράμματος η Ελλάδα αποκτούσε πρόσβαση σε δανεισμό από τις κεφαλαιαγορές το ποσό της χρηματοδοτικής συνδρομής θα μπορούσε να μειωθεί. Το ύψος του ποσού θα επηρεάζονταν από την επίτευξη των ρυθμιστικών μέτρων της Ελλάδας, περιλαμβανομένων των ιδιωτικοποιήσεων περιουσιακών στοιχείων του δημοσίου. Η χρηματοδοτική συνδρομή προς την Ελλάδα καταβάλλονταν σε δόσεις, και επί μέρους δόσεις καθώς και τμηματικές καταβολές, η έγκριση των οποίων εξαρτιόνταν από την πραγματοποίηση των όρων. Η εφαρμογή του προγράμματος παρακολουθούνταν από τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, με τη βοήθεια της ΕΚΤ, του ΕΜΣ και του ΔΝΤ ("Ελλάδα: τρίτο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής", n.d).

### **3.3.1 Κριτική στο 3ο μνημόνιο από την ΑΔΕΔΥ**

Κατά την άποψη του μέλους της Εκτελεστικής επιτροπής της ΑΔΕΔΥ κ. Καλομοίρη (2015) το 3ο μνημόνιο οδηγεί σε συρρίκνωση της οικονομίας και σε άνοδο της ανεργίας, ισοπεδώνει τα δικαιώματα των εργαζομένων, περιορίζοντας τους μισθούς και μεγεθύνοντας τη φτώχεια στην Ελλάδα. Οι

μόνοι κερδισμένοι είναι τα μεγάλα οικονομικά συμφέροντα. Κυβέρνηση και Θεσμοί επιχειρούν μια σύγχρονη συμπύεση της μισθοδοσίας των απασχολημένων στο Δημόσιο με το νέο μισθολόγιο. Το ύψος των εισοδημάτων στο Δημόσιο βάσει του 3ου μνημονίου θα συνδέεται με το νέο μεσοπρόθεσμο πλαίσιο σταθερότητας, με απώτερο σκοπό, τόσο οι δαπάνες για μισθούς και οι δημόσιες δαπάνες γενικότερα σε σχέση με το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν για την περίοδο 2016-2019 να βρίσκονται σε φθίνουσα πορεία. Τα μέτρα που τέθηκαν και εφαρμόστηκαν στα πλαίσια των τριών μνημονίων επικεντρώνονται κυρίως στη μείωση των δαπανών λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών με τη θέσπιση και εφαρμογή πολιτικών με συνέπειες στην ποσοτική και ποιοτική τους δυνατότητα.

Με τα μέτρα αυτά επιδιώκονται (Καλομοίρης, 2015: 1-2):

1) Στασιμότητα και περιορισμό των εισοδημάτων, σταθερή μείωση με τελικό σκοπό την εξάλειψη του 13ου και 14ου μισθού καθώς και τη καθιέρωση του ενιαίου μισθολογίου με χαρακτήρα υποβάθμισης. Από τα υπάρχοντα στοιχεία υπάρχει συνεχής μείωση των δαπανών του Δημοσίου για μισθούς και εισφορές, όπου κατά τη διάρκεια των ετών 2009 - 2015 η κατηγορία των δαπανών μειώθηκε κατά 8,1 δισ. ευρώ. Η συρρίκνωση αυτή έφτασε στο 35% και επέστρεψε τις δαπάνες μισθοδοσίας στα δεδομένα του 2004. Με βάση εκτιμήσεις, αυτή η μείωση των εν λόγω δαπανών μπορεί να αποδοθεί σε δυο παραμέτρους. Πρώτον, στην τεράστια συρρίκνωση της απασχόλησης στο σύνολο του δημόσιου τομέα, πραγματοποιώντας με το τρόπο αυτό το στόχο του μνημονίου για το περιορισμό της απασχόλησης στο Δημόσιο έως το 2015. Δεύτερον, σε παράλληλη σημαντική συρρίκνωση των μισθών στο Δημόσιο Τομέα, που είχαν ως συνέπεια την μείωση άνω του 1/3, του πραγματικού διαθέσιμου εισοδήματος των δημοσίων υπαλλήλων. Σε αυτή την απώλεια είχαν μεγάλη συνεισφορά και τα επιπλέον άμεσα και έμμεσα φορολογικά βάρη τόσο για τους υπαλλήλους στο Δημόσιο όσο και για το σύνολο των απασχολημένων. Μεταξύ άλλων, η άνοδος των φορολογικών συντελεστών στην φορολογική κλίμακα, οι αυξήσεις στο ΦΠΑ, των Ειδικών Φόρων Κατανάλωσης στα καύσιμα, στα ποτά και στα τσιγάρα, των φόρων επί των ακινήτων και η κατάργηση στη πλειονότητα των φοροαπαλλαγών.

2) Μειώσεις στις συντάξεις, περιορισμό και κατάργηση επιδομάτων. Η χώρα μας υπήρξε από τις χώρες μέλη του ΟΟΣΑ, στο πλαίσιο των περιοριστικών

πολιτικών η μοναδική που μείωσε τόσο πολύ τις κοινωνικές δαπάνες (συντάξεις, δαπάνες υγείας και προνοιακές μεταβιβάσεις) από 23,9% του ΑΕΠ (55,2 δισ. ευρώ) το 2009 σε 18,5% του ΑΕΠ (33,3 δισ. ευρώ) το 2015, δηλαδή μια μείωση της τάξης του 40%. 3) Περιορισμοί στο εφάπαξ και η υποχρηματοδότηση των ταμείων. Από το 2009 έως το 2015 οι μειώσεις συνολικά στο Εφάπαξ που χορηγεί το Ταμείο Πρόνοιας Δημοσίων Υπαλλήλων (ΤΠΔΥ) μετά τη συνταξιοδότηση των Δημοσίων Υπαλλήλων, έφτασε στο 38,13%. 4) Η Εντατικοποίηση της εργασίας των υπαλλήλων στο Δημόσιο με επιφόρτιση των ημερήσιων τους καθηκόντων, με περιορισμό των αδειών και με αύξηση του χρόνου απασχόλησης από 37,5 ώρες σε 40 ώρες την εβδομάδα. Παράλληλα οι μηχανισμοί επιτήρησης αυστηροποιήθηκαν, όπως και τα πειθαρχικά μέτρα μειώνοντας έτσι την επιθυμία ανάληψης πρωτοβουλιών για τη διαχείριση των υπηρεσιακών ζητημάτων (Καλομοίρης, 2015:2-3):

5) Την τεράστια μείωση του ανθρώπινου δυναμικού, παρά την επιβάρυνση επιπλέον καθηκόντων, κυρίως στις υπηρεσίες «πρώτης γραμμής» (Παιδεία, Υγεία, Πρόνοια). Με βάση στοιχεία του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης κατά τη περίοδο 2009-2015, οι δημόσιοι υπάλληλοι μειώθηκαν από 942.625 στις 31.12.2009 σε 572.500 στις 31.08.2015, σε ποσοστό περίπου 40%. 6) Το περιορισμό της κρατικής χρηματοδότησης για την αντιμετώπιση λειτουργικών δαπανών. 7) Κατάργηση ή συρρίκνωση ολόκληρων τομέων των υπηρεσιών ή τμημάτων τους (σχολικές μονάδες, νοσοκομεία, δημοτική αστυνομία, φύλαξη σχολικών κτιρίων, κ.ά.). 8) Η ανάθεση μέρους των δημοσίων υπηρεσιών σε ιδιώτες (υγεία, παιδικοί σταθμοί, καθαριότητα, υπηρεσίες ασφάλειας) ή/και η οικονομική ενίσχυση αυτών έναντι των αρμόδιων δημοσίων υπηρεσιών (π.χ. ιδιωτικές κλινικές). 9) Η μερική υποκατάσταση του προσωπικού προς αποχώρηση με εν μέρει ασφαλισμένους και εκ περιστάσεως απασχόλησης ανέργους με μισθοδοσία μέσω πληθώρα κοινωνικών επιδομάτων των ευρωπαϊκών προγραμμάτων (κοινωφελής εργασία 5μηνης διάρκειας «voucher»). Τα ανωτέρω μέτρα υφίστανται σε ολόκληρο το δημόσιο αλλά οι επιδράσεις αυτές είναι μεγαλύτερες στην υγεία, την παιδεία και τις δημοτικές υπηρεσίες (Καλομοίρης, 2015: 4).



Η ανάλυση των επιπτώσεων των περιοριστικών πολιτικών των οικονομικών προγραμμάτων στους τομείς του δημοσίου τομέα, με μεγάλο αριθμό υπαλλήλων καταγράφεται ως κάτωθι:

#### Εκπαίδευση

1) Οι δημόσιες δαπάνες για την εκπαίδευση μειώθηκαν κατά 36% τη περίοδο 2009 – 2015. Το σύνολο των δαπανών στο προϋπολογισμού του Κράτους για την εκπαίδευση το 2015 ήταν μόλις 2,47% του ΑΕΠ. Για το 2018 το νέο μεσοπρόθεσμο καθορίζει τη μείωση για τη παιδεία στο 1,9% του ΑΕΠ. 2) Οι εκπαιδευτικοί στη δευτεροβάθμια εκπαίδευση μειώθηκαν από 102.360 το 2010, σε 68.328 τον Ιούνιο του 2015, κατά 33%. 3) Κλείσιμο σχολείων και κατάργηση των εκπαιδευτικών υποστηρικτικών δομών (βιβλιοθήκες, ενισχυτική διδασκαλία, Πρόσθετη Διδακτική Στήριξη, Συμβουλευτικοί σταθμοί, δομές ΣΕΠ κ.λπ.). Έκλεισαν περισσότερα από 1.200 σχολεία στην Πρωτοβάθμια Εκπαίδευση και Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση από το 2011 και, πρόσφατα, 102 Επαγγελματικές Σχολές έκλεισαν. 4) Συρρίκνωση της μισθοδοσίας των εκπαιδευτικών, ιδίως για τους νεοδιοριζόμενους να ανέρχεται έως και 45%. Ακόμη δύσκολη ήταν η οικονομική κατάσταση νέων εκπαιδευτικών που εργάζονταν μακριά από τον τόπο κατοικίας τους 5) Υποχρεωτική μετακίνηση 5.000 εκπαιδευτικών στην Πρωτοβάθμια Εκπαίδευση και σε διοικητικές θέσεις. 6) Αύξηση του χρόνου διδασκαλίας κατά 2 ώρες με συνέπεια χιλιάδες εκπαιδευτικοί να βρίσκονται ως υπεράριθμοι στην περιοχή τους. 7) Αύξηση του συνόλου των εκπαιδευόμενων ανά αίθουσα στους 30. Μεταφορές μαθητών σε άλλα σχολεία για να μην υπάρχουν ολιγομελή τμήματα. 8) Θέσπιση της αξιολόγησης των εκπαιδευτικών σε συσχέτιση με τη μισθολογική και τη βαθμολογική εξέλιξη αλλά και την πρόοδο των μαθητών με κίνδυνο χειραγώγησης αλλά και απολύσεων εκπαιδευτικών (Καλομοίρης, 2015: 5)

#### Τοπική Αυτοδιοίκηση

Η τοπική αυτοδιοίκηση υπέστη τεράστιες περικοπές των κρατικών επιχορηγήσεων έως και 60%, τη περίοδο 2011-2015. Ειδικότερα με το περιορισμό των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων, πολλοί Δήμοι αδυνατούν να καλύψουν τις βασικές λειτουργικές τους δαπάνες σε μισθούς και γενικά λειτουργικά έξοδα. Η οικονομική κατάσταση των Δήμων επιδεινώθηκε με τη

μεταβίβαση στους Δήμους μεγάλου αριθμού αρμοδιοτήτων και ευθυνών του κράτους προς τους πολίτες με παράλληλη μετακίνηση προσωπικού σε αυτούς, αλλά στη πορεία επήλθε μείωση αυτού (παιδικοί, βρεφικοί σταθμοί, πρόνοια, κ.ά.). Υπήρξε κατάργηση υπηρεσιών (δημοτική αστυνομία, φύλαξη σχολικών κτιρίων) και ανάθεση σημαντικού από την εργασία που πραγματοποιούσαν σε ιδιώτες (π.χ. καθαριότητα, φύλαξη). Επιπλέον ιδιωτικοί παιδικοί σταθμοί με δημόσια χρηματοδότηση ή Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ) καλύπτουν το 34% των παιδιών που είναι στους παιδικούς/βρεφικούς σταθμούς. Τέλος υποκατάσταση της απασχόλησης των υπαλλήλων στους δήμους με επιδοτούμενους ανέργους των προγραμμάτων κοινωφελούς εργασίας (Καλομοίρης, 2015: 6)

#### Δημόσιες Υπηρεσίες Υγείας

Η κατάσταση των Δημόσιων Υπηρεσιών Υγείας και οι συνέπειες από τις περιοριστικές πολιτικές των μνημονίων σε ιατροφαρμακευτική και νοσοκομειακή περίθαλψη, είναι πολύ δύσκολες. Υπήρχαν μεγάλα προβλήματα και πριν από το 2010, αλλά με τους νόμους που θεσπίστηκαν βάσει μνημονίων επήλθε μεγάλη κατάρρευση. Συγκεκριμένα ως προς τη Χρηματοδότηση υπήρξε μεγάλη συρρίκνωση των πόρων για την Υγεία σε ποσοστό άνω του 60%, από το 2012 έως το 2016 μειώθηκαν κατά 9,03 δις Ευρώ. Να σημειωθεί και το πάγωμα των πληρωμών από τα ασφαλιστικά Ταμεία προς τα νοσοκομεία από το 2012 με συνέπεια τα τελευταία να αδυνατούν να καλύψουν τις υποχρεώσεις τους σε υλικά και αναλώσιμα, η δε τακτική λειτουργία (χειρουργεία, χημειοθεραπείες κ.α.) να προγραμματίζεται από 6 μήνες έως 2 έτη ενώ η ανταπόκριση στα επείγοντα περιστατικά να γίνεται οριακά. Όσον αφορά τη στελέχωση τα στοιχεία είναι αποκαρδιωτικά. Η Χώρα μας είχε την ασθενέστερη αναλογία νοσηλευτών σε όλη τη Ευρώπη 3,3 ανά 1.000 κατοίκους, όταν για τα κράτη-μέλη του ΟΟΣΑ ήταν 9.9 ανά 1.000 κατοίκους. Οι αποχωρήσεις στη Δημόσια Υγεία από το 2009 έως το 2016 υπερβαίνουν τους 20000 ενώ στο ίδιο διάστημα οι τελευταίες προσλήψεις 2.800 απασχολημένων είχε γίνει το 2009. Τα νοσοκομεία για να αντιμετωπίσουν τις λειτουργικές τους ανάγκες παραβίαζαν τις άδειες και τα ρεπό, κ.ά., ενώ για να αντιμετωπιστούν επείγουσες ανάγκες πραγματοποιούσαν μετακινήσεις υπαλλήλων σε μικρότερες δομές ή τμήματα

με αποτέλεσμα τεράστιες περιοχές ή/και πόλεις να μένουν χωρίς κάλυψη (Καλομοίρης, 2015: 6-7)

Κρίσιμες μονάδες όπως κλίνες σε Μονάδες Εντατικής Θεραπείας έμεναν κλειστές με αποτέλεσμα οι πολίτες να στρέφονται στον Ιδιωτικό Τομέα. Επίσης 11 Νοσοκομεία ανέστειλαν τη λειτουργία τους και απολυθήκαν 3.600 Ιατροί της Πρωτοβάθμιας Υγείας, οδηγώντας στον Ιδιωτικό Τομέα σχεδόν το σύνολο των υπηρεσιών της. Προβλέπεται επιπρόσθετη υπο-χρηματοδότηση με κλείσιμο και άλλων δομών εξαιτίας των ελαχίστων προσλήψεων και το πέρασμα υπηρεσιών, όπως προμήθειες, λογιστήρια κ.ά. σε ιδιώτες. Πρέπει να σημειωθεί ότι οι βοηθητικές υπηρεσίες που είχαν δοθεί σε ιδιώτες, καθαριότητα, σίτιση, ασφάλεια κ.ά., οι υπάλληλοι τους εργάζονται υπό αντίξοες συνθήκες ενώ οι ιδιοκτήτες κερδίζουν εις βάρος του Κράτους. Παράλληλα στα χρόνια των μνημονίων το σύνολο των επισκεπτών που μεταβαίνουν στις Δημόσιες υπηρεσίες Υγείας αυξήθηκε κατά 30% ενώ η ανταπόκριση σε αυτούς πραγματοποιείται υπό δύσκολες συνθήκες. Η Συμμετοχή του Ιδιωτικού Τομέα αλλιώς γνωστού ως Private Sector Involvement (PSI) είχε ως συνέπεια τη σημαντική μείωση των αποθεματικών των Νοσοκομείων και των Ασφαλιστικών ταμείων. Η ιδιωτική δαπάνη για την Υγεία ανέβηκε στο 55% όταν στην Ευρώπη δεν ξεπερνούσε το 20%. Οι ασθενείς πέραν της δαπάνης για τον ιατρό τους, καλούνταν να καλύψουν την αύξηση σε εξετάσεις και φαρμακευτική δαπάνη. Πολίτες αδυνατούσαν να μεταβούν στις Υπηρεσίες Υγείας και κατέφευγαν στα κοινωνικά ιατρεία και φαρμακεία των πόλεων (Καλομοίρης, 2015: 7).

### 3.4 ΜΝΗΜΟΝΙΑΚΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΜΕΤΡΑ

Οι αλλαγές διοικητικής φύσης που εφαρμόστηκαν στην Ελλάδα από τους τρεις «Θεσμούς», ΔΝΤ, Ευρωπαϊκή Επιτροπή και ΕΚΤ αναδύονται από το πνεύμα εφαρμογής ενός επιχειρησιακού μοντέλου διακυβέρνησης στη δημόσια διοίκηση με προσανατολισμό,

- Σε μέτρα δημοσιονομικής φύσεως που στόχο έχουν την εξοικονόμηση πόρων
- Σε ιδιωτικοποιήσεις και στην κατάργηση όποιων μονοπωλίων υφίσταντο
- Στη αποτελεσματικότητα των διοικητικών μεθόδων που υιοθετούνται.

- Στην ανασυγκρότηση των μηχανισμών διοίκησης (αναθεώρηση των δομών, των οργανογραμμάτων, των διαδικασιών και των τοποθετήσεων ανθρώπινου δυναμικού με έμφαση στην κινητικότητα).
- Στη ολική αναγέννηση της διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού, την εισαγωγή περιγραμμάτων θέσεων εργασίας και την αξιολόγηση της απόδοσης του προσωπικού.
- Στην ανασυγκρότηση του ελεγκτικού ρόλου των Σωμάτων Επιθεώρησης ώστε να γίνουν αποτελεσματικότερα και στην ενίσχυση της εξωτερικής λογοδοσίας της δημόσιας διοίκησης.
- Στον επαναπροσδιορισμό της έννοιας της διοικητικής αποτελεσματικότητας ώστε να απομακρυνθεί από την παραγωγή νόμων και το «νομικισμό» και να ενστερνιστεί την σύγχρονη εφαρμογή του κατάλληλου και περιορισμένου ρυθμιστικού πλαισίου (απαραίτητο για την αλλαγή αυτή είναι η κωδικοποίηση της νομοθεσίας σε κάθε τομέα πολιτικής, η χρήση της Αρχής ότι για κάθε νέο νόμο που θα θεσπίζεται θα πρέπει να καταργείται ένας άλλος νόμος (Ραμματά, Μ., 2019: 712-713).

### 3.5 ΟΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

Τα αποτελέσματα της κρίσης υπήρξαν διαφορετικά σε κάθε ευρωπαϊκό κράτος, ωστόσο εν αντιθέσει με παρελθούσες οικονομικές κρίσεις υπήρξε μια προσέγγιση των μέτρων που λήφθηκαν, στην κατεύθυνση της μείωσης των δημόσιων δαπανών. Ειδικά στις χώρες που σύναψαν Μνημόνια ακολουθήθηκε η λογική της συρρίκνωσης. Βάσει των αυστηρών προϋποθέσεων με τις οποίες δόθηκε η οικονομική στήριξη σε κράτη όπως η Ελλάδα, η δημόσια διοίκηση από την Ευρωπαϊκή Ένωση αντιμετωπίστηκε μόνο ως μια πηγή δημοσίων δαπανών όπου αναγκαστικά έπρεπε να περιοριστεί και όχι ως ένας πάροχος δημοσίων υπηρεσιών όπου έχρηζε ανάγκης εκσυγχρονισμού. Το επίπεδο οικονομικής αδυναμίας κάθε κράτους είναι ο κύριος παράγοντας που καθόρησε τόσο την υποστήριξη των υπολοίπων κρατών όσο και ειδικότερα τις επιπτώσεις στις συνθήκες εργασίας και τις εργασιακές σχέσεις στον δημόσιο τομέα. Σύμφωνα με την έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (European Commission, 2012), υπήρξε διαφοροποίηση τόσο ως προς το μέγεθος και την ένταση των μέτρων, όσο και

ως προς τον τρόπο με τον οποίο λήφθηκαν τα μέτρα. Ειδικότερα, υπήρξε διάκριση σε μια πρώτη ομάδα χωρών από τις Ελλάδα, Ιρλανδία, Πορτογαλία κ.ο.κ., όπου εφαρμόστηκαν τα πιο εκτενή προγράμματα λιτότητας και αναδιάρθρωσης του δημόσιου τομέα. Υπήρξε και μια δεύτερη ομάδα κρατών η οποία δεν έμεινε ανεπηρέαστη, ακολούθησε προγράμματα με ίδια θέληση των εθνικών κυβερνήσεων τους, με ήπια οικονομικά μέτρα όπως λ.χ. πάγωμα αντί για περικοπών σε μισθούς, περιορισμούς σε προσλήψεις αντί μειώσεις ανθρώπινου δυναμικού (Καρακιουλάφη, κ.ά., 2015: 2-3).

Στις μελέτες για την μεταρρύθμιση της απασχόλησης καταγράφηκαν:

- Μέτρα μείωσης της απασχόλησης (μέσω του παγώματος των προσλήψεων, των πολιτικών ιδιωτικοποίησης ή κατάργησης θέσεων εργασίας, των προγραμμάτων εργασιακής εφεδρείας κ.ο.κ). Στο πλαίσιο των μεταρρυθμίσεων εντάχθηκαν τα ειδικά εργασιακά καθεστώτα των δημοσίων υπαλλήλων τα οποία συνδέονται με υψηλά ποσοστά εργασιακής ασφάλειας
- Πολιτικές ελαστικοποίησης της απασχόλησης και αναδιοργάνωσης του χρόνου εργασίας.
- Μέτρα συγκράτησης και μείωσης των άμεσων και έμμεσων αποδοχών, τα οποία αν και παρουσιάστηκαν ως «μια και έξω» μέτρα για την αντιμετώπιση της κρίσης, τείνουν να καθιερωθούν και ισχυροποιηθούν στο χρόνο, δείχνοντας μια συνεχή τάση να μειωθούν οι μισθοί στον δημόσιο τομέα.
- Αλλαγές στις συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις.
- Μέτρα αναθεώρησης των προτύπων οργάνωσης της εργασίας. (Καρακιουλάφη, κ.ά., 2015: 3).

Αποτέλεσμα των ανωτέρω υπήρξε η αμφισβήτηση της προστασίας της δημόσιας απασχόλησης ως προστατευμένης από τις διεθνείς πιέσεις και κατόπιν των εθνικών θεσμικών δράσεων. Να σημειωθεί ότι η επονομαζόμενη «μεταρρύθμιση» του δημόσιου τομέα, ειδικά στις χώρες του Νότου, έγινε «από τα πάνω προς τα κάτω», με τις κυβερνήσεις και τους υπερεθνικούς οργανισμούς να καθορίζουν τις δράσεις. Θα μπορούσε να λεχθεί ότι ο δημόσιος τομέας υπήρξε ο χώρος όπου ο «νέου τύπου» παρεμβατισμός της Ε.Ε. υπαγορευόμενος από την «Νέα Οικονομική Διακυβέρνηση της Ε.Ε.» είναι μια «νέου τύπου» προσέγγιση, από τα πάνω προς τα κάτω, με το

ευρωπαϊκό επίπεδο να επεμβαίνει και να χαράσσει άμεσα εθνικές πολιτικές, σε πεδία όπου μέχρι χθες δεν είχε τυπικά καμία αρμοδιότητα. Αυτή η «νέου τύπου» παρέμβαση φάνηκε και στις διαδικασίες ψήφισης και προώθησης πολιτικών, ειδικά στα κράτη του ευρωπαϊκού Νότου όπου κυριάρχησε ο συγκεντρωτισμός και η μονομέρεια. Στην Ελλάδα η κυβέρνηση της, επικαλούμενη το περί «κράτους σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης», θέσπισε ρυθμίσεις αγνοώντας τα συμφωνηθέντα με τους κοινωνικούς εταίρους ή πραγματοποιήθηκαν χωρίς τις απαιτούμενες διαβουλεύσεις και συζητήσεις. Όλα τα ανωτέρω σε συνδυασμό με την αποδυνάμωση των κοινωνικών εταίρων ως προς τη χάραξη της ευρύτερης κοινωνικής νομοθεσίας αποτελούν μια μείωση της δημοκρατίας (Καρακιουλάφη, κ.ά., 2015: 3-4).

### 3.6 ΚΡΙΣΗ ΚΑΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΣΤΟΝ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ

Η οικονομική κρίση σε διεθνές και ελληνικό πεδίο καθώς και η σύναψη των Προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής είχαν ως συνέπεια την προσπάθεια αναθεώρησης των χαρακτηριστικών της δημόσιας μηχανής με την εφαρμογή ενός συνόλου πρωτόγνωρων δημοσιονομικών πολιτικών, διαρθρωτικών ρυθμίσεων και δύσκολων μέτρων για το Δημόσιο και τους απασχολούμενους σε αυτό. Οι μεταρρυθμίσεις στο Δημόσιο κατευθύνθηκαν πάνω : α) στο σταδιακό περιορισμό των πρωτογενών δαπανών του Δημοσίου, β) της διοικητικής μεταρρύθμισης στην κεντρική διοίκηση, την τοπική αυτοδιοίκηση, τη δημόσια υγεία, την κοινωνική ασφάλιση, τις συντάξεις και την παιδεία, και γ) στις μαζικές ιδιωτικοποιήσεις. Οι ανωτέρω πυλώνες μεταρρυθμίσεων επηρέασαν βαθιά τις ατομικές και συλλογικές σχέσεις εργασίας στον δημόσιο τομέα, τον αριθμό των απασχολούμενων, το χαρακτήρα της εργασίας αλλά και τις δαπάνες μισθοδοσίας τους. Η Ελλάδα μαζί με τη Νέα Ζηλανδία στις αρχές '90 αποτέλεσαν τα δυο παραδείγματα διοικητικής μεταρρύθμισης σε καθεστώς επείγουσας οικονομικής κατάστασης. Ο στόχος των μεταρρυθμίσεων στη χώρα μας ήταν διπλός, τόσο ο εξορθολογισμός των δαπανών, όσο ταυτόχρονα και η βελτίωση της λειτουργικότητας του δημόσιου τομέα (Καρακιουλάφη, κ.ά., 2015: 4).

Εν συντομία οι ρυθμίσεις στον δημόσιο τομέα της Ελλάδος, οι οποίες επηρέασαν κυρίως τη δημόσια απασχόληση κατευθύνονται:

Μέγεθος του δημόσιου τομέα

Η Ελληνική κρίση έφερε στο προσκήνιο το μέγεθος και τις δαπάνες του ελληνικού Δημοσίου. Παρόλα αυτά τόσο το μέγεθος όσο και το εύρος του Δημοσίου συνδέονται πολύπλοκα με το σύνολο της ελληνικής οικονομίας και της παραγωγικές δράσεις αυτής. Στην εγχώρια διοικητική ιστορία, ο δημόσιος τομέας με χιλιάδες δημόσιους οργανισμούς, προστατευόμενος και με φτωχή απόδοση κατά καιρούς, αποδεικνύει περισσότερο αναποτελεσματική διαχείριση, παρά υπερπληθώρα εργαζομένων στη Δημόσια Διοίκηση. Η εικόνα υπερσυγκέντρωσης δυναμικού σε κάποιους τομείς ενώ τεράστιες ελλείψεις σε κάποιους άλλους, αποδεικνύει επί το πλείστον αντιπαραγωγικούς και ανορθολογικούς σχεδιασμούς.

Μισθολογικές δαπάνες – Εφαρμογή Ενιαίου Μισθολογίου

Η δημοσιονομική προσαρμογή κατευθύνθηκε καίρια στις αποδοχές των δημοσίων υπαλλήλων, στο περιορισμό του εργατικού κόστους και στην ταυτόχρονη αύξηση της φορολογίας. Την περίοδο 2009-2012, οι δαπάνες για μισθούς και εισφορές μειώνονται περί τα 7,1 δισ. γεγονός που συνεχίστηκε τη διετία 2012-2014, με απόρροια την απώλεια σχεδόν του 1/3 του πραγματικού διαθέσιμου εισοδήματος των απασχολούμενων στο Δημόσιο (ΑΔΕΔΥ, 2014). Τεράστια αλλαγή επέφερε η θεσμοθέτηση του Ενιαίου Μισθολογίου-Βαθμολογίου (Ν. 4024/2011) που προέβλεπε τη μείωση των κατώτερων βασικών αποδοχών, την κατάργηση του οικογενειακού επιδόματος, σχεδόν όλων των γενικών και των κλαδικών επιδομάτων, την περαιτέρω μείωση εισοδήματος των κατηγοριών μέσης και βασικής εκπαίδευσης, καθώς και το συσχετισμό της μισθολογικής εξέλιξης με την προαγωγή και την αξιολόγηση (Κουζής κ.ά., 2013). Με το Ενιαίο Μισθολόγιο επιχειρείται η καθιέρωση ενός ολοκληρωμένου συστήματος μισθοδοσίας που θα περιελάμβανε μισθούς και επιδόματα των δημοσίων υπαλλήλων συμπεριλαμβάνοντας παράλληλα τις αρμοδιότητες και την παραγωγικότητα του κάθε εργαζόμενου.

Πάγωμα και περικοπές στις συντάξεις και τα εφάπαξ των δημοσίων υπαλλήλων – Αύξηση συνταξιοδοτικών ορίων ηλικίας

Η μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης υπήρξε μια από τις κύριες προϋποθέσεις που απαιτούσε το Μνημόνιο Συνεργασίας για την

δανειοδότηση της Ελλάδας. Ο κίνδυνος βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος οδήγησε σε μια σειρά νομοθετήσεων, όπως οι Ν. 3863/10, 3996/11 και 4093/12, με συνέπεια την μείωση των συντάξεων και των εφάπαξ των δημοσίων υπαλλήλων. Με βάση στοιχεία της ΑΔΕΔΥ, η χώρα μας μείωσε για την περίοδο 2009-2013 τις κοινωνικές δαπάνες, συμπεριλαμβανομένων των συντάξεων, από 55,2 δισ. ευρώ σε 40,3 δισ. ευρώ.

Μετακινήσεις στο Δημόσιο: Εφεδρεία, προ-συνταξιοδοτική διαθεσιμότητα, διαθεσιμότητα, κινητικότητα

Στις 02.07.2011 θεσπίστηκε η εργασιακή εφεδρεία, όπου αναφέρεται ότι «το πλεονάζον προσωπικό θα αντιμετωπιστεί με μη εθελοντικές αποχωρήσεις και μέσα από τη διαδικασία εργασιακής εφεδρείας-απόθεμα εργατικού δυναμικού». Στη συνέχεια με το ν. 4024/2011 γεννάτε ο θεσμός της λεγόμενης «προ-συνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας». Στο Ν. 4046/2012 αναγράφεται ότι «τα σχέδια στελέχωσης του Δημοσίου θα πρέπει να συμβαδίζουν με το στόχο της μείωσης των θέσεων κατά 150.000 ανάμεσα στα τέλη του 2010 και το τέλος του 2015», ενώ στην αιτιολογική έκθεση του Ν. 4093/2012 τονίζεται η ανάγκη για κατάργηση οργανικών θέσεων σε ορισμένες κατηγορίες, κλάδους και ειδικότητες που δεν ακολουθούν τις σύγχρονες ανάγκες της διοίκησης, ώστε οι υπάλληλοι που εντάσσονταν σε αυτές να μετακινηθούν σε θέσεις όπου υφίστανται πραγματικές ανάγκες σε ανθρώπινο δυναμικό. Ο Ν. 4173/2013 θέτει σε κινητικότητα οριζόντιες απομακρύνσεις συγκεκριμένων ειδικοτήτων, όπως σχολικοί φύλακες, δημοτικοί αστυνομικοί κ.ά. (Καρακιουλάφη, κ.ά., 2015: 4-6).

Είναι αντιληπτό ότι την περίοδο της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα, στη προσπάθεια δημοσιονομικής προσαρμογής της, πραγματοποιήθηκαν μεγάλες και σύντομες μεταρρυθμίσεις στο δημόσιο τομέα, που σκοπό είχαν τη μείωση του μεγέθους αυτού, των δαπανών του αλλά και την αύξηση της αποτελεσματικότητας του. Ωστόσο, μπορούμε να διακρίνουμε ότι οι αλλαγές διέπονται από ένα πνεύμα περικοπών μέσω της «μείωσης» του κράτους και όχι σύμφωνα με την αντίληψη περί μεταρρυθμίσεων του νέου δημόσιου μανάτζμεντ. Πιο ειδικά, στον δημόσιο τομέα προωθήθηκαν ρυθμίσεις βάσει δύο εικόνων - πολιτικών. Η μια εικόνα των μεταρρυθμίσεων ήταν αυτή σε «άμεσο χρόνο» αν αναλογιστούμε τους οικονομικούς περιορισμούς και τα



στενά όρια ελιγμών που είχαν οι κυβερνήσεις. Η άλλη εικόνα υπήρξε αυτή των «γρήγορων κερδών» σε ποσοτικούς στόχους ώστε να επιτευχθεί η μείωση του δημόσιου τομέα. Ωστόσο αποδείχτηκε ότι προτεραιότητα είχαν οι «αλλαγές μέσω περικοπών» έναντι των «μεταρρυθμίσεων μέσω καινοτομίας» με κατάληξη από την επονομαζόμενη «μεταρρύθμιση του δημόσιου μάνατζμεντ» στην λογική του «salami-slicing» (Καρακιουλάφη, κ.ά., 2015: 6).

### 3.7 ΤΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΜΕΤΡΑ ΠΟΥ ΕΛΗΦΘΗΣΑΝ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΤΑ ΤΑ ΤΡΙΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ

Οι δεσμεύσεις που ελήφθησαν στο 1ο Μνημόνιο αναγράφονται στο Ν. 3833/2010 (ΦΕΚ Α΄ 40/15.3.2010) και Ν. 3845/2010 (ΦΕΚ Α΄ 65/6.5.2010). Συγκεκριμένα έχουμε τη ρύθμιση του φορολογικού συστήματος (μείωση της φοροδιαφυγής στα υψηλά εισοδήματα, συστηματικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών, κ.ά.), το άνοιγμα των κλειστών επαγγελμάτων, τη συγχώνευση των ασφαλιστικών ταμείων, τον εξορθολογισμό του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων, τις αποκρατικοποιήσεις των αναποτελεσματικών δημοσίων φορέων, την εφαρμογή της αρχής της ενιαιοποίησης των εθνικών Αρχείων με τη δημιουργία ηλεκτρονικών Μητρώων, π.χ. Μητρώο Δικαιούχων Επιδομάτων (Ν. 4025/2011), τη δημιουργία του Ταμείου Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου (ΤΑΙΠΕΔ) για την καλύτερη διαχείριση της κρατικής περιουσίας, με τον ταυτόχρονο συντονισμό των αλληπάλληλων ιδιωτικοποιήσεων – περίπου 700.000 ακίνητα θα περνούσαν στα χέρια ιδιωτών (Ν 4389/2016), στην επίσπευση της απονομής δικαιοσύνης, κ.ά. (Ραμματά, Μ., 2019: 713).

Το Δεκέμβριο του 2011, ψηφίστηκε το 2ο Μνημόνιο με το Ν. 4046/2012 (ΦΕΚ Α΄ 28/28.2.2012). Οι μεταρρυθμίσεις προσδιορίζονται τόσο στην ολοκλήρωση των ρυθμίσεων του 1ου Μνημονίου, όσο και στην θεσμοθέτηση καινούργιων. Στην πρώτη κατηγορία εντοπίζονται φορολογικής φύσεως δεσμεύσεις (φορολογική απλούστευση, θεσμοθέτηση νέου Ενιαίου Φόρου Ιδιοκτήτων Ακίνητων (ΕΝΦΙΑ) ο οποίος προσδιορίζονταν να συνεισφέρει 2,4 δισ. ευρώ στα έσοδα του κράτους το 2014 - έναντι των Φόρων Ακίνητης Περιουσίας (ΦΑΠ) και Έκτακτο Ειδικό Τέλος ακινήτων (ΕΕΤΗΔΕ) που είχαν χρησιμοποιηθεί κατά το πρώτο Μνημόνιο, στη συγχώνευση των Κοινωνικών Ταμείων (Ν. 4052/2012) όπου το 2013 οδήγησε στη σύσταση του Ενιαίου

Ταμείου Επικουρικής Ασφάλισης (ΕΤΕΑ), στην εντατικοποίηση των ιδιωτικοποιήσεων που είχαν ήδη καθυστερήσει (700 ακίνητα είχαν ενταχθεί στο προς ιδιωτικοποίηση στο ΤΑΙΠΕΔ μέχρι το 2013), στον εκσυγχρονισμό του νομοθετικού έργου και στην οργάνωση της νομοπαραγωγικής διαδικασίας με τέτοιο τρόπο, ώστε να προωθείται η αποτελεσματικότητα των νομοθετημάτων και να μην παραμένει η διοίκηση στην θέσπιση πολυσύνθετων νομοθετημάτων, τα οποία δεν θα τυγχάνουν εφαρμογής από τις ομάδες-στόχους (Ν. 4048/2012). Καθιερώνεται το σύστημα ηλεκτρονικής δικαιοσύνης για τον αποτελεσματικότερο έλεγχο της προόδου της απονομής δικαιοσύνης κατά την περαίωση των υποθέσεων, για την συμφέρουσα εξέλιξη της δημόσιας διοίκησης κατά τη σύναψη συμβάσεων και την εκτέλεση των όρων (ίδρυση της Ενιαίας Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων -ΕΑΑΔΗΣΥ), κ.ά. (Ραμματά, Μ., 2019: 713).

Για το τρίτο Μνημόνιο, ύστερα από την 5η αξιολόγηση του Σεπτεμβρίου του 2014 και τις Εθνικές εκλογές στο τέλος του ίδιου έτους (2014) υπογράφηκε τον Αύγουστο 2015 (Ν 4336/2015), όπου οι μεταρρυθμίσεις επεκτείνονται σε όμοια σχεδόν πεδία. Για την ακρίβεια έχουμε την παρακολούθηση της ολοκλήρωσης των δεσμεύσεων ως προς τη φορολογική διοίκηση, τη συγκρότηση της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ) (Νόμος του 3ου Μνημονίου, Ν. 4389/2016, ΦΕΚ Α΄ 94/27.5.2016), την είσοδο των ηλεκτρονικών πληρωμών και την κατοχύρωση του αφορολόγητου, την καταπολέμηση της διαφθοράς και τη θέσπιση καινούργιων θεσμών με αντικείμενο της ενίσχυση του έγκαιρου εντοπισμού των υποθέσεων διαφθοράς, τον εξορθολογισμό της χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων (Ν. 4472/2017, ΦΕΚ Α΄ 74/19.5.2017), την ψηφιοποίηση της νομοθεσίας και την έναρξη λειτουργίας της «Εθνικής Πύλης για την Κωδικοποίηση και Αναμόρφωση της Ελληνικής Νομοθεσίας» μέχρι το τέλος του 2018 (Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης), κ.ά.. Ένα Μεγάλο μερίδιο ευθύνης για τη βελτίωση του δημόσιου τομέα, σε όλα τα μνημόνια, αποδίδεται στην ανάγκη εξορθολογισμού της λειτουργίας του και της αποτελεσματικότερης κατανομής των αρμοδιοτήτων στους δημόσιους φορείς (Ραμματά, Μ., 2019: 713).

### 3.8 Η ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ» ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

Το πρόγραμμα «Καλλικράτης» επιχείρησε να αναμορφώσει συνολικά το χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης μέσα σε ένα περιβάλλον οικονομικής συρρίκνωσης. Για πρώτη φορά από την ίδρυση του «Βασιλείου της Ελλάδος» πραγματοποιούνταν μια καίρια μεταρρύθμιση σε όλα τα επίπεδα τόσο της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης όσο και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Είχαν προηγηθεί οι μεταρρυθμίσεις με την ίδρυση εν έτη 1994 των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, το 1997 η συγκρότηση των 13 Περιφερειών ως αποκεντρωμένων μονάδων αυτοδιοίκησης, η συνένωση χιλιάδων δήμων και κοινοτήτων βάσει του «Ι. Καποδίστριας», όπως και άλλες σημαντικές πρωτοβουλίες της δεκαετίας του 80, με τις δημοτικές επιχειρήσεις, τους αναπτυξιακούς θεσμούς, τις μεταφορές αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ κ.ά., αναδεικνύοντας με σαφήνεια τόσο τα όρια της αυτοδιοίκησης και της αποκέντρωσης όσο και τομείς οργάνωσης και δράσης τους. Κάθε μεταρρύθμιση επέφερε σημαντικές επιπτώσεις άλλοτε καθοριστικές σε άλλες βαθμίδες ή τμήματα του διοικητικού συστήματος με συνέπεια να χρειάζεται να ακολουθήσει μια νέα συμπληρωματική μεταρρύθμιση. Παράδειγμα υπήρξε η ίδρυση της θεσμού της νομαρχίας χωρίς προηγουμένως να θεσμοθετηθούν σαφή και συγκεκριμένα όρια του λειτουργικού πεδίου και των αρμοδιοτήτων της με συνέπεια να δημιουργηθούν συγχύσεις και αναποτελεσματικότητα στο διοικητικό μας σύστημα, αναγκάζοντας το νομοθέτη να προχωρήσει στην ενίσχυση της Περιφέρειας (Κοινωνικό Πολύκεντρο ΑΔΕΔΥ, Μελέτη - Πρακτικά Ημερίδας, 2014: 74-76).

Η συνολική εμπειρία διαδοχικών μεταρρυθμίσεων σε τοπική αυτοδιοίκηση και σε αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση (1980-2009), ο διαμορφωμένος διάλογος μεταξύ ενδιαφερόμενων φορέων αλλά και η ύπαρξη μελετών σε νομικό, διοικητικό και επιστημονικό επίπεδο στους δυο ευρύτερους χώρους αποτέλεσαν τη βάση για την μεγάλη θεσμική αλλαγή. Με τον Καλλικράτη επιχειρήθηκε η αναδιάρθρωση όλων των επιπέδων της τοπικής διοίκησης με ταυτόχρονη ανακατανομή αρμοδιοτήτων. Κύριος στόχος ήταν οι η μετατροπή των 325 νέων μεγαλύτερων δήμων σε κυρίαρχα «διοικητήρια» μεταβιβάζοντας τις αρμοδιότητες των παλαιών νομαρχιών στους νέους δήμους, ώστε οι περισσότερες διοικητικές διαδικασίες να είναι

κοντά στο πολίτη. Επίσης οι νέες αυτοδιοικούμενες Περιφέρειες γινόταν ο δεύτερος βαθμός αυτοδιοίκησης στη θέση των μικρών νομαρχιών με σημαντικές αρμοδιότητες μέσω έργων και δράσεων με απώτερο στόχο την περιφερειακή ανάπτυξη. Ακολουθούσαν οι 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις με αρμοδιότητες όπου βάσει του Συντάγματος πρέπει να ασκούνται από κρατικές υπηρεσίες, όπως ο χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός, η προστασία των δασών, κ.ά. (Κοινωνικό Πολύκεντρο ΑΔΕΔΥ, Μελέτη - Πρακτικά Ημερίδας, 2014: 76-77).

Στο επίπεδο της Αποκεντρωμένης Διοικήσεως ιδρύθηκε ένας καινούργιος και σημαντικός θεσμός εξασφάλισης της νομιμότητας και προστασίας των δικαιωμάτων του πολίτη, ο Ελεγκτής Νομιμότητας. Θα στελεχώνονταν από επιλεγμένα στελέχη με αξιοκρατικά κριτήρια και θα διέθεταν αυξημένα προσόντα, ενώ οι υπηρεσίες τους θα στελεχώνονταν από ειδικευμένο προσωπικό. Κύριος στόχος ήταν η απόκομματικοποίηση του θεσμού, από τους σύνηθες υπαλλήλους που διορίζονταν από τις εκάστοτε κυβερνήσεις και με σχέσεις εξάρτησης από το κυβερνών κόμμα, με ταυτόχρονη ενίσχυση σε εξειδικευμένο προσωπικό, με τη μετάβαση σε ένα τεχνοκρατικό όργανο, χωρίς «πελατειακές» σχέσεις. Ταυτόχρονα με το «δικαστικό-διοικητικό» χαρακτήρα κατά την εξέταση των προσφυγών των διοικουμένων αλλά και το «φιλτράρισμα» των διαφορών σε αυτό το στάδιο θα συνέβαλλε στην αποσυμφόρηση της διοικητικής δικαιοσύνης (Κοινωνικό Πολύκεντρο ΑΔΕΔΥ, Μελέτη - Πρακτικά Ημερίδας, 2014: 77).

Ωστόσο ο Καλλικράτης δεν αναμόρφωσε βαθιά το σύστημα διακυβέρνησης των Δήμων, αφού δεν καθιέρωσε ένα θεσμικό αντίπαλο που θα ισοστάμιζε τον κυρίαρχο ρόλο του δημάρχου και του περιφερειάρχη. Γύρω από τους δήμαρχους και τους περιφερειάρχες παρευρίσκεται ένα σύνολο πολιτικών συνεργατών που ανατροφοδοτούν στην αυτοδιοίκηση τον παρεμβατισμό του παλαιού πολιτικού συστήματος με αμφιλεγόμενες σχέσεις, οι οποίες στηλιτεύονται σε εκθέσεις από διεθνείς οργανισμούς για την προβληματική δημόσια διοίκηση. Οι ανωτέρω θεσμοί καλούνταν να αναλάβουν νέες, πολυάριθμες και σπουδαίες αρμοδιότητες για τις οποίες απαιτούνταν σύγχρονο προσωπικό. Με τη μεταρρύθμιση του «Καλλικράτη» επιχειρήθηκε ένας εξορθολογισμός των ήδη υπαρχόντων εσωτερικών οργανισμών των δήμων και νομαρχιών, με κατάργηση ή συγχώνευση δομών και υπηρεσιών,

λόγω των νέων αναγκών. Αυτό έγινε με μετατάξεις ανθρώπινου δυναμικού σε νέες δομές, προκειμένου να καλυφθούν τα κενά που δημιουργήθηκαν από τις ανακατανομές αρμοδιοτήτων. Ως προς την διοίκηση προσωπικού και την υπηρεσιακή του κατάσταση ακολούθησαν οι θεμελιώδεις εκείνες αλλαγές που έθιξαν το προσωπικό του δημοσίου τομέα και οδήγησαν ακόμη και σε απώλεια θέσεων εργασίας στις υπηρεσιακές δομές των δήμων, για πρώτη φορά μετά από πολλές δεκαετίες (Κοινωνικό Πολύκεντρο ΑΔΕΔΥ, Μελέτη - Πρακτικά Ημερίδας, 2014: 77-78).

Η είσοδος της Ελλάδας στα προγράμματα οικονομικής προσαρμογής, ουσιαστικά ματαίωσε τον Καλλικράτη. Οι Δήμοι δεν στελεχώθηκαν ποτέ με το ειδικευμένο προσωπικό, αναγκαίο για την άσκηση των νέων αρμοδιοτήτων και ρόλων που θα αναλάμβαναν οι νέοι οργανισμοί. Οι νέοι θεσμοί, καλούνταν να διαχειριστούν τη νέα κρίση χωρίς ο Καλλικράτης να προχωρήσει σε μια ριζική μεταρρύθμιση της δημοσιονομικής δυναμικής των ΟΤΑ, λ.χ., με τη δημιουργία τοπικής χρηματοδοτικής βάσης μέσω της μεταφοράς όλων των εσόδων από την φορολογία των ακινήτων στους δήμους. Αντίθετα με το Ν. 3852/10 τέθηκαν σε δημοσιονομική επιτήρηση υπερχρεωμένοι δήμοι όπου ακολούθως αντικαταστάθηκε από το «Παρατηρητήριο». Με Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου το Δεκέμβριο του 2012, πολλές από τις προβλέψεις του «Καλλικράτη» δεν πραγματοποιήθηκαν, όπως οι «Ελεγκτές Νομιμότητας» αλλά και η μεταφορά μεγάλου αριθμού πρόσθετων αρμοδιοτήτων ιδίως στους δήμους λόγω έλλειψης οικονομικών και ανθρώπινων πόρων (Κοινωνικό Πολύκεντρο ΑΔΕΔΥ, Μελέτη - Πρακτικά Ημερίδας, 2014: 78).

Ο «Καλλικράτης» διαμόρφωνε το πεδίο για μια σειρά άλλων θεσμικών αλλαγών όπως τη μεταβίβαση μητροπολιτικών λειτουργιών προς τους ΟΤΑ και την ανάπτυξη ενός συστήματος «μητροπολιτικής διακυβέρνησης» σε Αττική και Θεσσαλονίκη, όπως και την ίδρυση ειδικού τύπου δήμων σε νησιά και ορεινές περιοχές. Ωστόσο, καμία από αυτές τις πράξεις δεν προχώρησε ενώ ανέκυψαν σημαντικές δυσκολίες στο νέο διοικητικό οικοδόμημα. Οι δυσλειτουργίες που παρουσίασε ο Καλλικράτης και ταυτόχρονα το ασφυκτικό περιβάλλον και τα πλαίσια των οικονομικών προγραμμάτων δεν επέτρεψαν την εξέλιξη του. Για την επιτυχία του «Καλλικράτη» προβλέφθηκε με Νόμο το πρόγραμμα «ΕΛΛΑΔΑ», αναγκαίο για τη υποστήριξη και παρακολούθηση

του εγχειρήματος, το οποίο ωστόσο δεν εφαρμόστηκε. Επίσης σταμάτησαν οι προσπάθειες εκκαθάρισης αρμοδιοτήτων και απλοποίησης διαδικασιών, καθώς και πραγματικής συνάρθρωσης των νέων επιπέδων διακυβέρνησης με την κεντρική διοίκηση («πολυεπίπεδη διακυβέρνηση»). Τέλος τόσο το αντίστοιχο σχέδιο «Καλλικράτη» στην κεντρική διοίκηση εγκαταλείφθηκε όσο και η ανυπαρξία μακρόπνοου οράματος και σχεδιασθείσας στρατηγικής για την κεντρική αλλά και την ευρύτερη κρατική διοίκηση είναι υπαρκτή (Κοινωνικό Πολύκεντρο ΑΔΕΔΥ, Μελέτη - Πρακτικά Ημερίδας, 2014: 79).

### 3.9 ΟΙ ΔΡΑΜΑΤΙΚΕΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΩΝ ΜΝΗΜΟΝΙΩΝ ΣΕ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΚΑΙ ΑΜΟΙΒΕΣ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΕΡΕΥΝΑ ΤΗΣ ΑΔΕΔΥ

Τον Ιούνιο του 2017 η έρευνα του Κοινωνικού Πολύκεντρου της ΑΔΕΔΥ με τίτλο «Απασχόληση, αμοιβές και θεσμικές παρεμβάσεις στο Δημόσιο Τομέα στο πλαίσιο περιοριστικών πολιτικών», παρουσίασε μια σειρά αποτελεσμάτων πάνω στην απασχόληση, τη μισθοδοσία και τις θεσμικές μεταρρυθμίσεις στο Δημόσιο τομέα στο πλαίσιο των πολιτικών και δράσεων κατ εφαρμογή των οικονομικών προγραμμάτων που συντελέστηκαν στην ελληνική οικονομία και κοινωνία. Κατά την περίοδο εφαρμογής των τριών προγραμμάτων έλαβαν χώρα στο δημόσιο τομέα μεγάλες μεταρρυθμίσεις τόσο στο μέγεθος του όσο και στην εσωτερική του δομή, με συνέπεια με επέλθουν τεράστιες αλλαγές τόσο στο προσωπικό που τον στελεχώνει όσο και έναντι του κοινωνικού συνόλου ως εκτελεστής του δημόσιου συμφέροντος. (Κουζής, κ.ά.,2017: 7).

Οι γενικές διαπιστώσεις της έρευνας υπήρξαν, 1) Κατά την περίοδο της κρίσης και των θεσπισμένων πολιτικών, κατ εφαρμογή των μνημονίων ανάμεσα στις ελληνικές κυβερνήσεις και τους δανειστές της χώρας, συντελέστηκε μια σημαντική υποχώρηση της απασχόλησης και τεράστια αύξηση της ανεργίας. Βάσει συγκριτικών στοιχείων της EUROSTAT από το 2009 έως και το 3ο τρίμηνο του 2016 η Ελλάδα στο χώρο της απασχόλησης σημείωσε μια σειρά από αρνητικούς δείκτες. Συγκεκριμένα α) Το ποσοστό των εργαζομένων στο σύνολο του πληθυσμού εργάσιμης ηλικίας ανήλθε στο 52,4% από το 59,6% του 2009, μια μείωση από 4.829.003 σε 3.702.600, μια διαφορά 1.126.403 ατόμων ήτοι 23,3%, με το αντίστοιχο ποσοστό στην ευρωζώνη στο 65,4%. β) Το επίσημο ποσοστό της ανεργίας ανήλθε τότε στο

23,5% γ) Η μακροχρόνια ανεργία ανήλθε σε ποσοστό 72,2% (από το 51,5%) έναντι του 50,6% της ευρωζώνης. δ) Στην ανεργία των νέων έως 29 ετών το ποσοστό ανέρχονταν στο 48,7% (από το 40%) έναντι του 20,6% της ευρωζώνης (Κουζής, κ.ά.,2017: 11).

2) Η απασχόληση στο σύνολο του δημόσιου τομέα, συμπεριλαμβανομένων των ΔΕΚΟ και των κρατικών τραπεζών παρουσίαζε σοβαρές αποκλίσεις λόγω των διαφορετικών πηγών και μεθόδων μέτρησής της. Από στοιχεία της Έρευνας Εργατικού Δυναμικού 790.711 υπήρξαν οι απασχολούμενοι που διαχωρίζονταν σε 726.400 στον ευρύτερο δημόσιο τομέα και σε 66.311 στις ΔΕΚΟ και αναλογούσαν στο 20,4% της συνολικής απασχόλησης. Ωστόσο, με αξιόπιστα στοιχεία της απογραφής του Μητρώου Μισθοδοτούμενων Ελληνικού Δημοσίου (ΜΜΕΔ) που περιλαμβάνει το ευρύτερο Δημόσιο (εκτός ΔΕΚΟ), δηλαδή τη Δημόσια Διοίκηση, την εκπαίδευση, την υγεία, την άμυνα και την υποχρεωτική ασφάλιση περιελάμβανε σε τακτικό και έκτακτο προσωπικό 653.463 απασχολούμενους για το 2015 και αντιστοιχούσε στο 16,2% της συνολικής απασχόλησης. Για τους απασχολούμενους με σταθερή απασχόληση στο Δημόσιο τομέα αυτοί εκπροσωπούσαν το 14,10% της συνολικής απασχόλησης. Σε σχέση με τον ευρύτερο ευρωπαϊκό χώρο, αν και τα τότε στοιχεία της EUROSTAT και της ΕΛΣΤΑΤ δεν περιελάμβαναν την δημόσια εκπαίδευση και την υγεία στις εθνικές μετρήσεις των ευρωπαϊκών χωρών, η απασχόληση στο Δημόσιο στην Ελλάδα ανέρχονταν στο 8,80% της απασχόλησης εν έτη 2015, όταν το αντίστοιχο στην ευρωζώνη με την ίδια μέθοδο ήταν στο 7,27% (Κουζής, κ.ά.,2017: 11-12).

3) Το τακτικό προσωπικό στο Δημόσιο βάσει στοιχείων του ΜΜΕΔ ανέρχεται το 2015 σε 566.913 απασχολούμενους και 563.977 το 3ο τρίμηνο του 2016. Ως προς την κατανομή του τακτικού προσωπικού με στοιχεία του 2015 προκύπτει ότι α) το 70% του τακτικού προσωπικού απασχολούνταν στους τομείς αρμοδιότητας των υπουργείων παιδείας, υγείας, εσωτερικών περιλαμβανομένης και της αστυνομίας, καθώς και της άμυνας. Συγκεκριμένα στην εκπαίδευση το ποσοστό ανέρχονταν στο 30% του τακτικού προσωπικού, ήτοι 170.520 απασχολούμενοι, ακολούθως η άμυνα με 86.639 που από το 2013 ξεπερνούσε σε μέγεθος αυτών που απασχολούνταν στους ΟΤΑ , 82566. β) Στο τακτικό προσωπικό, τότε υπερετερούσε το ανδρικό φύλο σε ποσοστό 53% έναντι 47% στις γυναίκες. γ) Όσον αφορά την ηλικία του τακτικού

προσωπικού η πλειονότητα ήταν μέχρι 45 ετών (52,8%) γεγονός που δείχνει και το υψηλό ηλικιακό επίπεδο του δημόσιου τομέα από εκείνο της συνολικής απασχόλησης όπου η ίδια ηλικιακή ομάδα αντιστοιχούσε σε ποσοστό 59%. Η πλειοψηφία αυτών 60% βρίσκονταν στην ηλικιακή κατηγορία των 35-55 χρονών. Από την άλλη, οι ομάδες ηλικίας, κάτω των 30 και άνω των 55 ετών παρουσίαζαν χαμηλά ποσοστά 6,4% και 14,6% αντίστοιχα. δ) Ιδιαίτερα υψηλό ήταν το εκπαιδευτικό επίπεδο του τακτικού προσωπικού με τη μεγαλύτερη κατηγορία αυτών της πανεπιστημιακής, τεχνολογικής εκπαίδευσης ακόμη και το προσωπικό ειδικών θέσεων (ένστολοι) σε ποσοστό (73,48%) αφήνοντας πίσω τους κατόχους της υποχρεωτικής και της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης σε ποσοστό 25,2% (Κουζής, κ.ά.,2017: 12-13).

4) Ο περιορισμός του τακτικού προσωπικού υπήρξε κυρίαρχο στοιχείο των ετών των μνημονίων καθώς κατά το έτος 2009 ανερχόταν σε 692.907 απασχολούμενους για να μειωθεί την περίοδο 2009-15 κατά 125.994 και κατά 128.930 το τρίτο τρίμηνο του 2016, με συνεχή συνολική μείωση κατά 18,6%.

α) Οι μεγαλύτερες μειώσεις τακτικού προσωπικού την περίοδο 2012-15 σημειώνονται στην παιδείας (17.803), την υγεία (13.708) και τους ΟΤΑ (11.831). β) Σε επίπεδο ποσοστών μεγάλες μειώσεις έχουν στα Υπουργεία Οικονομίας, Ανάπτυξης, Τουρισμού και στη Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και Μεταφορών (19%), Υγείας(15%), Αγροτικής Ανάπτυξης, Εργασίας (14%) Οικονομικών, Εσωτερικών (13%), Πολιτισμού (12%) και Παιδείας (9%)(Κουζής, κ.ά.,2017: 13-14).

5) Οι αποχωρήσεις τακτικού προσωπικού κατά την περίοδο 2012-15 ανέρχονται σε 106.475 με τη μεγαλύτερη αποχώρηση να παρουσιάζεται το 2013 (αύξηση κατά 7% από το 2012) και τη μικρότερη το 2015 (μείωση κατά 44% από το 2014). Οι αποχωρήσεις παρουσιάζουν μια σταθερή διακύμανση που οφείλονταν στην συμπλήρωση ορίων συνταξιοδότησης ή και το τέλος της διαθεσιμότητας (Απρίλιος 2014) εκτός από το 2013 που διαφοροποιείται από τον κανόνα της περιοδικότητας των αποχωρήσεων. α) Καταγράφεται μια ισορροπία ως προς τις αποχωρήσεις, ως προς το εκπαιδευτικό επίπεδο που κατείχε το προσωπικό με τη κατηγορία υποχρεωτικής/δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης (45,6%), πανεπιστημιακής/τεχνολογικής εκπαίδευσης (45%) και το υπόλοιπο στην κατηγορία ειδικών θέσεων/επιστημονικού προσωπικού. β) Η πλειοψηφία των αποχωρούντων, σε ποσοστό 53% ανήκε στους άνω των



55 ετών και συνδέονταν με τις συνταξιοδοτήσεις και τις διαθεσιμότητες. γ) Ως λόγος αποχώρησης τότε ήταν κυρίαρχα εκείνη των παραιτήσεων/ συνταξιοδοτήσεων που στην περίοδο 2012-13 ανήλθε στον 90% των αποχωρήσεων, εντούτοις το 2014 υποχώρησε λόγω του υψηλού ποσοστού απολύσεων/ αποτάξεων (19%) για να φτάσει το 2015 στο 81% (Κουζής, κ.ά.,2017: 14).

6) Οι προσλήψεις τακτικού προσωπικού κατά την περίοδο 2013 - Οκτ.2016 ανέρχονται στους 16.679 με μεγάλο αριθμό να πραγματοποιείται το 2014 σε σχέση με το 2013, ανεξάρτητα από τις πραγματικές ανάγκες σε προσωπικό.

α) Ο μεγαλύτερος αριθμός προσλήψεων πραγματοποιείται στους ΟΤΑ με ποσοστά στο 21,9% και 24,3% αντίστοιχα κατά τα έτη 2014 και 2015. Ακολουθεί ο τομέας της άμυνας για το 2013 να ανέρχεται στο 28,5% των προσλήψεων. β) Για το εκπαιδευτικό επίπεδο των νεοεισερχομένων προηγούνται οι έχοντες πανεπιστημιακή/τεχνολογική εκπαίδευση (36,9%), ακολουθούν με ίδια ποσοστά περίπου (31,5%) οι υπάλληλοι υποχρεωτικής/δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και ειδικών θέσεων/ειδικού επιστημονικού προσωπικού. γ) Ως προς το ηλικία των νεοεισερχομένων το 50% είναι ηλικίας έως 35 ετών, με σημαντικά ποσοστά να καταγράφονται για τους κάτω των 25 ετών (20,7%) και τους ηλικίας 30-35 ετών (19,1%) συμβάλλοντας στην ηλικιακή ανανέωση του τακτικού προσωπικού. δ) Ως προς το εργασιακό καθεστώς του τακτικού προσωπικού αναπτύσσεται μια νέα στρατηγική προσλήψεων με μείωση του καθεστώδ δημοσίου υπαλλήλου υπέρ εκείνων με καθεστώς εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου (ΙΔΑΧ). Κατά τη περίοδο 2013-Οκτ.2016 οι προσλήψεις με καθεστώς μονιμότητας και με σχέση δημοσίου δικαίου (δημόσιοι υπάλληλοι, δικαστικοί, δημόσιοι λειτουργοί) εκπροσωπούσαν το 77,6% του συνόλου του τακτικού προσωπικού και με καθεστώς ΙΔΑΧ το 21,8%. Από τα τελευταία στοιχεία προκύπτει ότι αναπτύσσεται ένα νέο καθεστώς δημοσίου υπαλλήλου και εν συνεχεία διαμορφώνονται πολλαπλές εργασιακές ταχύτητες στο στενό δημόσιο τομέα. Απόδειξη ότι οι προσλήψεις με καθεστώς ΙΔΑΧ το 2013 αφορούσαν το 10,3% του συνόλου των προσλήψεων σε τακτικό προσωπικό για να ανέλθουν στο 28,5% κατά το πρώτο 9μηνο του 2016 (Κουζής, κ.ά.,2017: 14-15).

7) Το ποσοστό αναπλήρωσης του τακτικού προσωπικού μεταξύ των αποχωρησάντων και προσληφθέντων την περίοδο 2013-15 ανέρχεται στο 15,63%, εξαιρετικά χαμηλό. Το 2015 το ποσοστό αναπλήρωσης ανέρχεται θετικά στο 27,9% εν αντιθέσει με το 2013 όπου ο βαθμός αναπλήρωσης είχε πέσει στο 6,8%. α) Για το εκπαιδευτικό επίπεδο το ποσοστό αναπλήρωσης την περίοδο 2013-15 παρουσιάζεται υψηλότερο στην κατηγορία των ειδικών θέσεων ειδικού επιστημονικού προσωπικού/άνευ κατηγορίας (ένστολους) με συνολικό ποσοστό 16,32%. Στις υπόλοιπες κατηγορίες, το συνολικό ποσοστό αναπλήρωσης είναι 12,45% για την πανεπιστημιακή/τεχνολογική εκπαίδευση και 11,18% για την υποχρεωτική/δευτεροβάθμια εκπαίδευση. β) Ως προς τους κλάδους του Δημοσίου το ποσοστό αναπλήρωσης σε τακτικό προσωπικό βάσει στοιχείων μόνο για το 2015 διακυμαίνονταν σε όλες τις τάσεις. Συγκεκριμένα υπήρξαν ποσοστά πλήρης κάλυψης έως και χαμηλής αναπλήρωσης όπως τα Υπουργεία Αγροτικής Ανάπτυξης (108,3%), Δικαιοσύνης (81,2%), Εσωτερικών (74,3%), Υγείας (13,8%), Παιδείας (5,6%), και Υποδομών/Μεταφορών (4,6%) (Κουζής, κ.ά.,2017: 15-16).

8) Η σύνθεση του προσωπικού του Δημοσίου κατά το 2015 συνολικά ανέρχονταν σε 653463 απασχολούμενους, με διαχωρισμό αυτών σε τακτικό προσωπικό των 566913 και σε έκτακτο των 86.550 απασχολούμενων. Είναι χρήσιμο να τονισθεί ότι ο αριθμός και το ποσοστό του έκτακτου προσωπικού παρουσιάζει συνεχή άνοδο, από το 2012 έως το 2015 αυξήθηκε από 71931 στους 86550 και το ποσοστό αυτών από 10,3% στο 13,2%, ταυτόχρονα με τη συρρίκνωση του τακτικού προσωπικού στο Δημόσιο. Αυτό είχε ως συνέπεια να αυξηθεί το ποσοστό της έκτακτης απασχόλησης στο Δημόσιο (Κουζής, κ.ά.,2017: 16).

9) Από τα ανωτέρω συμπεράσματα προκύπτει ότι η απασχόληση στο Δημόσιο μέσα από τις πολιτικές των οικονομικών προγραμμάτων (2009-16) εμφανίζει μεγάλη μείωση κατά 21,9% ταυτόχρονα με τη τεράστια μείωση της συνολικής απασχόλησης και της μεγάλης αύξηση της ανεργίας. Το τακτικό προσωπικό του Δημοσίου είχε περιοριστεί κατά 128.930 απασχολούμενους κατά την εξεταζόμενη περίοδο ενώ το ποσοστό αναπλήρωσής του πάνω στη σχέση αποχωρήσεων /προσλήψεων είναι στο 15,6%. Στο τακτικό προσωπικό έχουμε τη μείωση του εργασιακού καθεστώτος του δημοσίου υπαλλήλου και την αύξηση υπέρ των σχέσεων εργασίας αορίστου χρόνου σε ποσοστό 28,5%

κατά το 2016. Ταυτόχρονα έναντι του τακτικού προσωπικού αυξάνεται το έκτακτο που το 2016 αποτελεί το 13,2% της συνολικής απασχόλησης στο Δημόσιο. Οι ανωτέρω αλλαγές στο εργασιακό καθεστώς του Δημοσίου αναπτύσσουν την παρουσία των πολλαπλών εργασιακών καθεστώτων με ταυτόχρονα πολλαπλά εργασιακά δικαιώματα μεταβαλλόντας την παραδοσιακή απασχόληση στο Δημόσιο, το οποίο συγκλίνει σταθερά με τα αντίστοιχα δεδομένα στον ιδιωτικό τομέα. Ακόμα η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων μεταβάλλεται και από τις θεσμικές παρεμβάσεις των δύο πρώτων προγραμμάτων με την μείωση οργανικών θέσεων, την προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα, τη διαθεσιμότητα-κινητικότητα και τη μεγέθυνση της αυτοδίκαιης αργίας. Μαζί και με τις πρακτικές των προγραμμάτων κοινωφελούς εργασίας στο Δημόσιο με τους επωφελούμενους με προσωρινές συμβάσεις 5μηνιαίας και 8μηνιαίας διάρκειας (Κουζής, κ.ά.,2017: 16-17).

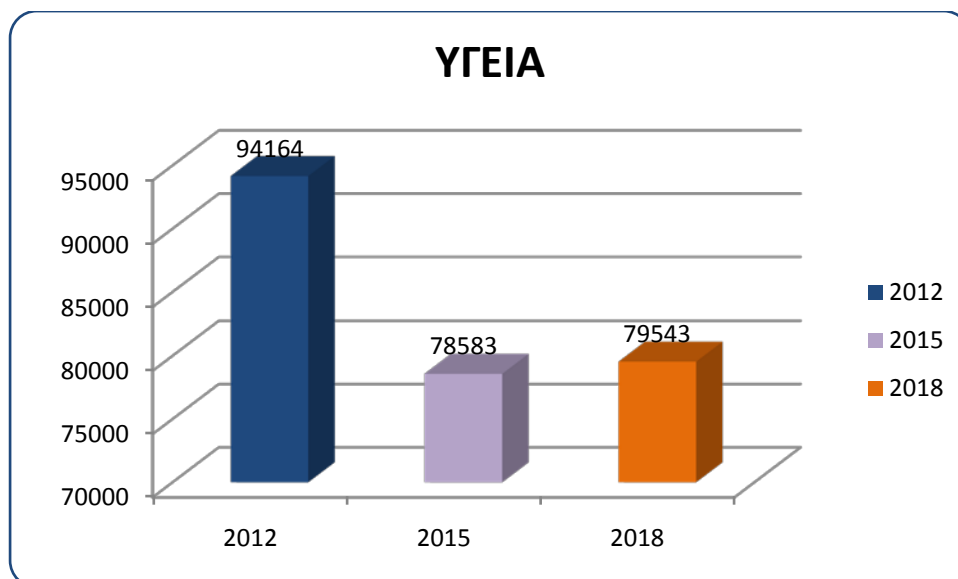
### 3.10 ΈΡΕΥΝΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΟΡΕΙΑ ΤΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ

Με βάση στοιχεία της Απογράφης από το μητρώο του Ανθρώπινου Δυναμικού του Ελληνικού Δημοσίου/ Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, κατά χρονικές περιόδους (Υπουργείο Εσωτερικών, Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού Ελληνικού, Βιβλιογραφία) διαπιστώνουμε ότι κατ' απαίτηση των περιοριστικών πολιτικών που εφαρμόστηκαν στο Δημόσιο Τομέα, συνολικά το τακτικό προσωπικό μειώθηκε από 692.907 την 31.12.2009 σε 566.913 την 31.12.2015 για να μειωθεί ελάχιστα στους 566.511 στις 31.08.2018 μετά την έξοδο της Ελλάδας από τα οικονομικά προγράμματα προσαρμογής (Γράφημα 3.10.1). Η συνολική μείωση του τακτικού προσωπικού ανήλθε από την 1η (31.12.2009) στη 4η περίοδο (31.08.2018) στο ποσοστό 18,24% αλλά ως συνολικός αριθμός ανέρχεται σε 126.396 απασχολούμενους (Ανάλυση τακτικού προσωπικού Δημόσιας Διοίκησης για το έτος 2015, Υπουργείο Εσωτερικών)



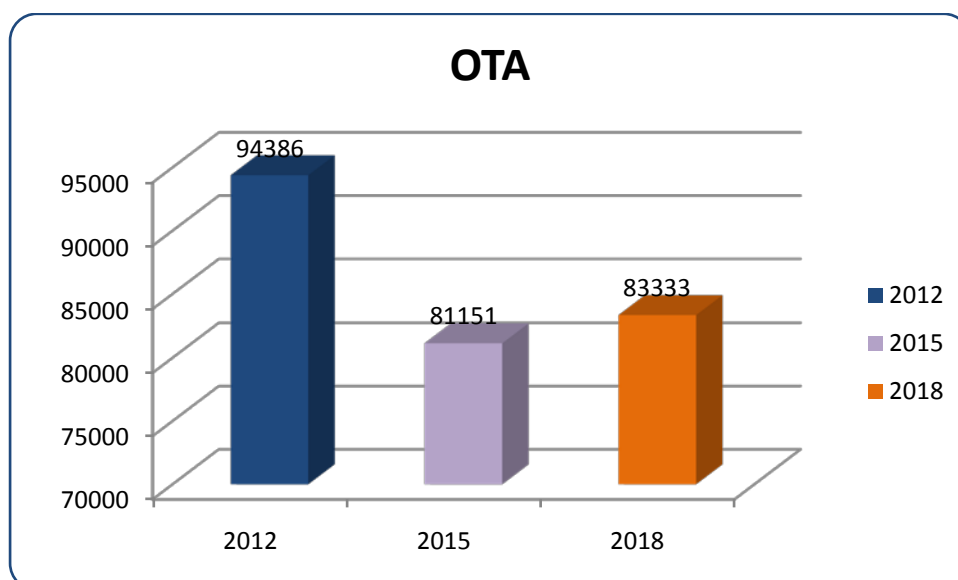
**Γράφημα 3.10.1 Η διαχρονική μείωση του τακτικού προσωπικού του Δημόσιου τομέα στην Ελλάδα κατά την περίοδο 31.12.2009 έως 31.08.2018**

Όσον αφορά τις μεταβολές που επήλθαν στο τακτικό προσωπικό σε επιμέρους τομείς παρατηρούμε τις κάτωθι μεταβολές. Στο χώρο του Υπουργείου Υγείας, με βάση τα δεδομένα της απογραφής από το μητρώο του Ανθρώπινου Δυναμικού του Ελληνικού Δημοσίου, στις 31.12.2012 ο συνολικός αριθμός των απασχολημένων ανέρχονταν σε 94.164 για να μειωθούν σε 78.583 στις 31.12.2015 και να αυξηθούν ελαφρώς στους 79.543 στις 31.08.2018 (Γράφημα 3.10.2). Η μείωση που διαγράφηκε από την 1η περίοδο στη 2η ανέρχεται σε ποσοστό 16,55%.



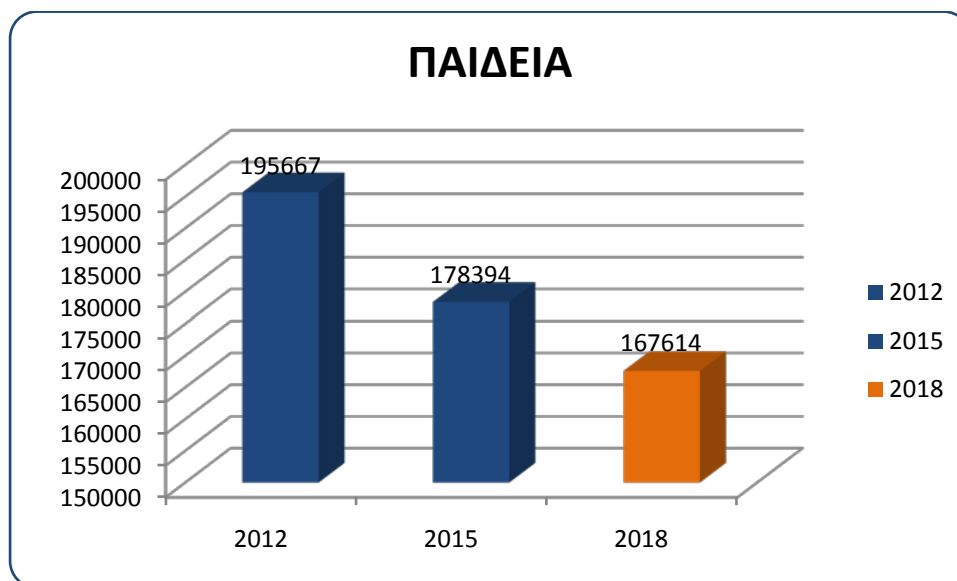
**Γράφημα 3.10.2 Η διαχρονική μείωση του τακτικού προσωπικού του Υπουργείου Υγείας στην Ελλάδα κατά την περίοδο 31.12.2012 έως 31.08.2018**

Στο χώρο των ΟΤΑ, με βάση τα δεδομένα της απογραφής από το μητρώο του Ανθρώπινου Δυναμικού του Ελληνικού Δημοσίου, στις 31.12.2012 ο συνολικός αριθμός των απασχολημένων ανέρχονταν στους 94.386 για να μειωθούν στους 81.151 στις 31.12.2015 και να αυξηθούν ελαφρώς στους 83.333 στις 31.08.2018. Η μείωση που διαγράφηκε από την 1η περίοδο στη 2η ανέρχεται σε ποσοστό 14,02%.



**Γράφημα 3.10.3 Η διαχρονική μείωση του τακτικού προσωπικού των ΟΤΑ στην Ελλάδα κατά την περίοδο 31.12.2012 έως 31.08.2018**

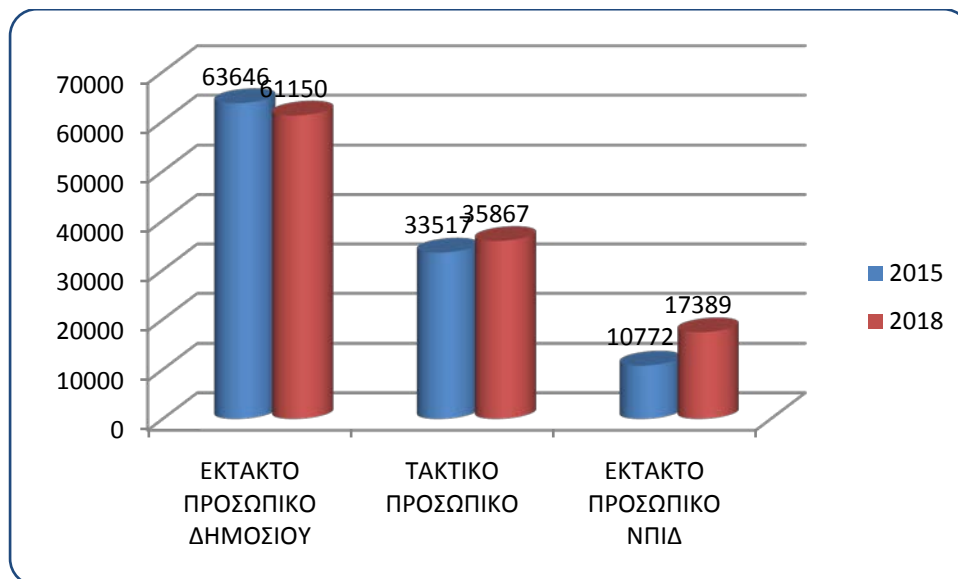
Στο χώρο του Υπουργείου Παιδείας και Θρησκευμάτων, με βάση τα δεδομένα της απογραφής από το μητρώο του Ανθρώπινου Δυναμικού του Ελληνικού Δημοσίου, στις 31.12.2012 ο συνολικός αριθμός των απασχολημένων ανέρχονταν σε 195.667 για να μειωθούν σε 178.394 στις 31.12.2015 και να ακολουθήσει συνεχή μείωση στους 167.614 στις 31.08.2018 (Γράφημα 3.10.4). Η μείωση που διαγράφηκε από την 1η περίοδο στη 3η ανέρχεται σε ποσοστό 14,34%.



**Γράφημα 3.10.4 Η διαχρονική μείωση του τακτικού προσωπικού στο Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων στην Ελλάδα κατά την περίοδο 31.12.2012 έως 31.08.2018**

Στο (Γράφημα 3.10.5) με μια προσεκτική ανάλυση θα δούμε τη μεγάλη στροφή που συντελείται στο εργασιακό καθεστώς της δημόσιας απασχόλησης. Στις τρεις κατηγορίες, κατά χρονική διάρκεια των 31.12.2015 έως 31.08.2018 και συγκεκριμένα στη πρώτη διπλή στήλη παρατηρούμε το σύνολο του έκτακτου προσωπικού με σχέση εργασίας, είτε ορισμένου χρόνου είτε σύμβασης έργου είτε ωρομίσθιοι επί Δημοσίου Δικαίου, εκτός δηλαδή αυτών που απασχολούνται στα ΝΠΙΔ. Στην κατηγορία αυτή διαπιστώνουμε μείωση από 63.646 στις 31.12.2015 στους 61.150 απασχολούμενους στις 31.08.2018 σε ποσοστό της τάξεως 3,92%. Στη δεύτερη διπλή στήλη έχουμε το τακτικό προσωπικό των ΝΠΙΔ όπου παρατηρείται μια αύξηση των απασχολούμενων από 33.517 σε 35.867, ποσοστό 7%. Η μεγάλη στροφή στη δημόσια απασχόληση είναι στη τρίτη διπλή στήλη όπου το έκτακτο προσωπικό των ΝΠΙΔ, με σχέση εργασίας ορισμένου χρόνου είτε σύμβασης

έργου είτε ωρομίσθιοι αυξάνεται από 10.772 στις 31.12.2015 σε 17.389 στις 31.08.2018 σε ποσοστό 61,42%.



**Γράφημα 3.10.5 Η διαχρονικές αυξομειώσεις σε έκτακτο προσωπικό ΝΠΔΔ και τακτικού και έκτακτο προσωπικό των ΝΠΙΔ κατά την περίοδο 31.12.2015 έως 31.08.2018**

## Κεφάλαιο 4ο

### ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΕΣ, ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΕΡΓΑΛΕΙΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ

#### 4.1 ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Η Ελλάδα από το 2009 βρίσκεται στη δίνη μιας πρωτόγνωρης οικονομικής κρίσης, αφ' ενός λόγω της διεθνούς οικονομικής συγκυρίας και αφ' ετέρου εξ αιτίας του μεγάλου δημοσιονομικού ελλείμματος και του υψηλού δημόσιου χρέους της. Η υπογραφή μνημονίου συμφωνίας και η σύναψη δανειακής σύμβασης με την Τρόικα υποχρέωσε την ελληνική κυβέρνηση να επιβάλλει αυστηρά μέτρα λιτότητας στην ελληνική κοινωνία. Σκοπός αυτών ήταν η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας και της δημοσιονομικής εξυγίανσης της ελληνικής οικονομίας (Καρανικόλα, κ.ά., 2018: 221).

Όστόσο ο καθηγητής Οικονομικών του ΕΚΠΑ κ. Πετράκης Παναγιώτης (2013) υποστηρίζει ότι δεν είναι το μέγεθος του Ελληνικού δημόσιου τομέα ο κύριος ένοχος για τη διαχρονική συσσώρευση ελλειμμάτων, η οποία οδήγησε στην κρίση χρέους. Η μέτρηση του μεγέθους του δημόσιου τομέα έχει πολυπλοκότητα και δυσκολίες, που πηγάζουν από το μέγεθος και τις παρεχόμενες υπηρεσίες. Όντως με βάση το μέτρο των δημοσίων δαπανών ως ποσοστό του ΑΕΠ, η Ελλάδα μαζί με τις χώρες της Βόρειας και Δυτικής Ευρώπης ανήκουν στις χώρες με το μεγαλύτερο δημόσιο τομέα στην Ευρώπη. Πρέπει να τονίσουμε ότι ο μέσος όρος των δημοσίων δαπανών στην Ελλάδα θα ήταν παρόμοιος με αυτόν των Ευρωπαϊκών κρατών αν η παραοικονομία, αναπροσαρμόζονταν (το 2012 στο 29% στην Ελλάδα και περίπου 15% στα Κράτη Ευρώπης). Για την αντιμετώπιση όμως της ύφεσης απαιτείται αυξημένο ποσοστό συμμετοχής του δημόσιου τομέα στο ΑΕΠ πράγμα που δε συμβαίνει στη Χώρα μας. Κατά την αντίληψη του καθηγητή ένας σύγχρονος δημόσιος τομέας θα πρέπει να κρίνεται κατά πόσο αποτελεσματικός είναι. Ένας δείκτης που χρησιμοποιείται για την αποτίμηση της αποτελεσματικότητας είναι ο [Government Effectiveness Indicator της Παγκόσμιας Τράπεζας](#). Ο δείκτης αυτός αποτελεί μέτρηση της ποιότητας των παρεχόμενων δημοσίων υπηρεσιών (μεταφορές, τηλεπικοινωνίες, η



υγειονομική περίθαλψη και η εκπαίδευση), της ανεξαρτησίας τους από πολιτικές πιέσεις, του βαθμού γραφειοκρατίας, καθώς και της ποιότητας στη διαμόρφωση και εφαρμογή των πολιτικών και της αξιοπιστίας της κυβέρνησης στις δεσμεύσεις της (Πετράκης, 2013).

Οι χώρες με τη μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα τείνουν να επιτυγχάνουν υψηλότερα επίπεδα οικονομικής ανάπτυξης, καλύτερη ποιότητα παρεχόμενων υπηρεσιών (σε υγεία και εκπαίδευση), ευνοώντας παράλληλα τη συσσώρευση ανθρωπίνου κεφαλαίου και την τεχνολογική αλλαγή. Είναι κρίσιμο, να δοθεί έμφαση στη καταπολέμηση εκείνων των παραγόντων που δυσχεραίνουν την αποτελεσματικότητα του δημοσίου τομέα (π.χ. παραοικονομία, διαφθορά) και όχι στον απλό περιορισμό του μεγέθους του. Το συμπέρασμα δεν είναι η καταπολέμηση του μεγέθους του δημοσίου τομέα. Είναι το χαμηλό εκπαιδευτικό επίπεδο του προσωπικού, είναι η χαμηλή αποτελεσματικότητά και το πόσο εμποδίζει τη λειτουργία του ιδιωτικού τομέα (Πετράκης, 2013).

Η εφαρμογή πολιτικών λιτότητας, οδήγησε στη συρρίκνωση του εισοδήματος των Ελλήνων, οδηγώντας μεγάλο τμήμα του πληθυσμού στα όρια της φτώχειας και της ανέχειας. Στο πλαίσιο αυτό σημειώνονται αρνητικές κοινωνικές συνέπειες για το μεγαλύτερο μέρος του πληθυσμού και κυρίως για τις ευάλωτες ομάδες, όπως οι άνεργοι, τα άτομα με αναπηρία, τα παιδιά και οι ηλικιωμένοι (Καρανικολα, κ.ά., 2018: 221). Σύμφωνα με τον Διονύση Μπαλούρδο (2011: 166) σημαντικός παράγοντας που ωθεί στον κοινωνικό αποκλεισμό, ευάλωτων ομάδων στη περίοδο της οικονομικής κρίσης είναι ο οικονομικός αποκλεισμός των νοικοκυριών. Στην Ελλάδα, ηλικιωμένοι, ανύπαντρες γυναίκες, μονογονεϊκές οικογένειες κ.ά. ημεδαπά και αλλοδαπά άτομα σε οιοδήποτε περιβάλλον κατοικίας αντιμετωπίζουν τον μεγαλύτερο κίνδυνο φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού. Ύστερα από πληθώρα ερευνών, σε ορισμένες ευρωπαϊκές χώρες, διαπιστώθηκε ότι πέραν των παραδοσιακών ομάδων υψηλού κινδύνου, υψηλός κίνδυνος καταγράφεται και στα υπερχρεωμένα νοικοκυριά κυρίως στα άτομα με μεσαία εισοδήματα - όπως και στις περιπτώσεις των ατόμων που δεν έχουν πρόσβαση έστω και σε έναν τρεχούμενο τραπεζικό λογαριασμό.

Σημαντικές συνέπειες εντοπίζονται άμεσα στα πεδία της απασχόλησης και της ανεργίας, ενώ σε βάθος χρόνου, ποικιλοτρόπως θα επηρεαστούν και

ευάλωτες πληθυσμιακές ομάδες. Σημαντικό ρόλο στη χώρα μας ως μορφή αλληλεγγύης ως άτυπο κοινωνικό δίκτυο στήριξης διατελεί η οικογένεια. Ευέλικτα καθεστώτα εργασίας αναπτύσσονται συνεχώς. Αναγνωρίζεται για ακόμη μια φορά ότι ο οικονομικός αποκλεισμός και η φτώχεια αποκτούν σύνθετες και πολυδιάστατες μορφές και συνδέονται άμεσα μεταξύ τους καθώς και με την υλική στέρηση και τον κοινωνικό αποκλεισμό. Η ανάλυση ολοκληρώνεται με τη σύντομη παρουσίαση των βασικών χαρακτηριστικών της φτώχειας, της υλικής στέρησης και του κοινωνικού αποκλεισμού στην Ελλάδα (Μπαλούρδος, 2011: 179-184).

Σύμφωνα με τον Dertwinkel (2008) ως οικονομικός αποκλεισμός μπορεί να οριστεί ως η μη συμμετοχή και μη πρόσβαση στις δύο βασικότερες συνιστώσες της οικονομικής δραστηριότητας, στην κατανάλωση και την παραγωγή. Ο οικονομικός αποκλεισμός σχετίζεται άμεσα με την έννοια της φτώχειας και κατ' επέκταση περιλαμβάνει την πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες, τις πραγματικές συνθήκες διαβίωσης ή και τον αποκλεισμό από την αγορά εργασίας. Συνδυάζοντας στοιχεία από τις προσεγγίσεις των Dertwinkel (2008), Headey, Krause και Wagner (2009), αναφέρουμε επιγραμματικά τις τέσσερις διαστάσεις του οικονομικού αποκλεισμού που είναι κίνδυνος φτώχειας, υλική στέρηση, χρηματοπιστωτικός κίνδυνος και αποκλεισμός από την αγορά εργασίας (Μπαλούρδος, 2011: 168).

#### 4.2 ΔΥΣΧΕΡΕΙΕΣ ΣΤΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΕΣΩ ΤΩΝ ΝΕΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΠΡΑΚΤΙΚΩΝ

Η Ανασταλτικότητα της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης να εισάγει αρκετές θεσμικές μεταρρυθμίσεις, κυρίως των αρχών του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (NDM) στους Κλάδους λειτουργίας της και εφαρμόστηκαν μέσω των τριών μνημονίων ανάγεται σε μια σειρά δυσχερειών (Ραμματά, 2019 : 717 - 719) :

- Η συγκεντρωτική διοικητική οργάνωση του κράτους αποτέλεσε οπωσδήποτε μια αρνητική συνθήκη που δεν ευνόησε την εισαγωγή μεταρρυθμίσεων. Σε αντίθεση με κράτη τα οποία είχαν διαχρονικά περισσότερο αποκεντρωμένες δομές (π.χ. Ισπανία) ή υπήρξαν ομοσπονδιακού τύπου (π.χ. Η.Π.Α.), εκεί η ευελιξία και η ανταποκρισιμότητα ως προς τις νέες μεταρρυθμίσεις αποτελούσαν κομμάτι της οργανωσιακής δομής και οι διοικητικές ρυθμίσεις

εισάγονταν στο διοικητικό επίπεδο πιο εύκολα, καθόσον τα κατώτερα στην ιεραρχία επίπεδα, ενσωματωμένα σε αντίστοιχες πρακτικές, έχουν την δύναμη να πραγματοποιήσουν διοικητικές αλλαγές με ισχυρότερη ευελιξία.

- Η μεταφορά σε σύγχρονα πρότυπα διοίκησης απαιτεί οργάνωση και υψηλή τακτική, ενώ τα αναμενόμενα αποτελέσματα δεν μπορεί να είναι εμφανή άμεσα. Ωστόσο διαχρονικά οι προσπάθειες της κάθε Κυβέρνησης να προωθήσει τις αρχές αυτές, ακόμη και ύστερα από το 2004 (στόχοι, αξιολόγηση, ποιότητα, διοίκηση απόδοσης, κ.ά.) διερχόμενη από το «φίλτρο» της πολιτικής διακόπτονταν και έδιναν την θέση τους στη συντήρηση του μέχρι τότε συστήματος, ταυτόσημο με τη μετριότητα και την υπηρεσιακή στασιμότητα. Παράλληλα οι βραχύβιες Κυβερνήσεις και οι συνεχείς πρόωρες εκλογές κρατούσαν τις όποιες μεταρρυθμίσεις σε πρόωρο στάδιο.

- Η αδυναμία προετοιμασίας του δημοσιοϋπαλληλικού Σώματος να ακολουθήσει την εισαχθείσα ρύθμιση του benchmarking, της συγκριτικής αξιολόγησης και της ταυτόχρονης παρακολούθησης της απόδοσης και μέτρησης αυτής, κατέστησε τη μεταρρύθμιση αυτή πάρα πολύ δύσκολη για την ελληνική δημόσια διοίκηση. Ακόμη περισσότερο δύσκολο εάν αναλογιστούμε ότι από τα εξαχθέντα αποτελέσματα από αυτή τη διαδικασία, θα χρησιμοποιηθούν για την αξιολόγηση του προσωπικού, κοινός ακόμη μια δυσκολία στην οργάνωση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

- Υπήρξε στη ζωή κάθε κυβέρνησης ανά υπηρεσία είτε τομέα κάθε υπουργείου σύγκριση στόχων και στρατηγικής στη χαραχθείσα πολιτική, δημιουργώντας με το τρόπο αυτό αλληλοκαλύψεις και δυσάρεστα αποτελέσματα. Η Γενική Γραμματεία Συντονισμού του Κυβέρνησης προσπαθεί να αλλάξει αυτή τη κατάσταση με πολλά εμπόδια που πηγάζουν από τους τομείς του κάθε υπουργείου.

- Η ελληνική δημόσια διοίκηση δεν έχει κατορθώσει να ξεφύγει από την αντίληψη του «ενός παρόχου» που διαθέτει την γνώση και την αποτελεσματικότερη λύση για κάθε πρόβλημα στην παροχή εναλλακτικών πιθανών λύσεων από πολυάριθμους δημόσιους παρόχους που θα έδιναν ποικίλες ενδεχόμενες λύσεις, κατά προσέγγιση, ανάλογα με το υπάρχον δημόσιο πρόβλημα, αντίστοιχο του «market-based theory»

- Στα πλαίσια προώθησης των μεταρρυθμίσεων υπήρξε διαχρονικά και για μεγάλο χρονικό διάστημα μονομερής επιβολή των θεσμικών αλλαγών από

την εκάστοτε πολιτική ηγεσία με αποκλεισμό μέχρι ενός σημείου του μεσαίου δημοσιοϋπαλληλικού Σώματος από τη διαδικασία συνδιαμόρφωσης των ρυθμίσεων αυτών, με συνέπεια τον αποκλεισμό αυτού και την υιοθέτηση από μέρους του μιας σχετικά αρνητικής στάσης απέναντι σε κάθε πρόταση για αλλαγή. Παράδειγμα υπήρξε η αντίδραση των δημοσίων υπαλλήλων ως προς το σύστημα αξιολόγησης αυτών. Οι εισαχθείσες προτάσεις για μεταρρύθμιση θα έπρεπε να είναι αποτέλεσμα από κοινού συναπόφασης με τα δρώντα υποκείμενα της δημόσιας διοίκησης και όχι αποκλειστικά από την ανώτατη θεσμική ηγεσία. Σήμερα ως ένα βαθμό η κατάσταση έχει βελτιωθεί, ωστόσο υπάρχουν επιλογές υπαλλήλων στις επιτροπές υποβολής προτάσεων για θεσμικές αλλαγές χωρίς ουσιαστικά κριτήρια, μειώνοντας με το τρόπο αυτό τόσο τη σύνθεση των επιτροπών όσο και την ποιότητα των προς υποβολή προτάσεων.

- Οι νέες μεταρρυθμίσεις έχρηζαν της ανάγκης ενός δυνατού μεσαίου σώματος στελεχών του δημόσιου τομέα όπου θα είχε τη δυνατότητα να ασκήσει διοίκηση, να πετύχει τους στόχους και να επιλύσει τα καθημερινά προβλήματα χωρίς την επέμβαση των ανώτατων στελεχών της διοίκησης. Η ανυπαρξία ενός μεσαίου σώματος διοικητικών στελεχών με αρμοδιότητες ως προς τη στοχοθεσία, τη λύση συγκρούσεων, κ.ά., δυσχέραινε την επίτευξη των θεσμικών αλλαγών, καθώς ο συγκεντρωτισμός και η υπερεξουσία από τα ανώτατα στελέχη δεν επέτρεψε την ανάπτυξη πρωτοποριακών συνθηκών όπου το έργο και η λήψη αποφάσεων θα μεταφέρονταν από τη κορυφή της διοίκησης στο μεσαίο επίπεδο.

- Η φιλοσοφία της απόδοσης μέσω στόχων αλλάζει και από το επίπεδο της ηγεσίας των υπηρεσιών, χωρίς συμμετοχή του προσωπικού μεταφερόμαστε στο θεσμό των ολομελειών του Ν 4369/2016, (άρθρο 23). Έρευνες απέδειξαν ότι είναι προς τη σωστή κατεύθυνση, ειδικά στην ελληνική διοικητική κουλτούρα, κατά την ανάληψη πρωτοβουλιών να λαμβάνονται υπόψη οι θέσεις των μεσαίων και κατώτερων στρωμάτων, με την ταυτόχρονη ενδυνάμωση του μεσαίου διοικητικού στρώματος, όπως αναφέρθηκε.

- Στο χώρο του ελληνικού δημόσιου τομέα, υπήρξαν στο παρελθόν θεσμικές προτάσεις, ωστόσο ύστερα από αντίδραση του δημοσιοϋπαλληλικού χώρου η εκάστοτε εκτελεστική εξουσία για να παραμείνει αρεστή υπαναχωρούσε. Οι αλλαγές που θεσπίστηκαν και εισήχθησαν με τους «Θεσμούς» ανήκουν στη

συνήθη διοικητική πρακτική πολλών ετών στα κράτη της Δυτικής Ευρώπης χωρίς γραφειοκρατικά εμπόδια και χρόνιες αξιολογήσεις όπως γίνεται στην Ελλάδα. Μια καίρια διαφορά ανάμεσα στις ευρωπαϊκές χώρες και τη χώρα μας είναι η αντίληψη της «κυρίαρχης οργάνωσης» του Κράτους στην Ευρώπη εν αντιθέσει με την Ελλάδα όπου κυριαρχεί το «πελατειακό σύστημα» και η «πολιτικοκεντρική» διακυβέρνηση (Ραμματά, 2019 : 717 - 719).

#### 4.3 Η ΑΜΦΙΣΒΗΤΗΣΗ ΤΗΣ ΜΟΝΙΜΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΕΝΑΝΤΙ ΤΩΝ ΣΥΓΧΡΟΝΩΝ ΕΝΝΟΙΩΝ ΤΟΥ ΤΑΜΕΙΑΚΟΥ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ

Η μονιμότητα των δημόσιων υπαλλήλων θεσμοθετήθηκε συνταγματικά το 1911 με σκοπό μια δημόσια διοίκηση αντικειμενική και πολιτικώς ανεξάρτητη από κάθε επιρροή. Να σημειωθεί το παράδοξο, ότι σε αλλά ευρωπαϊκά κράτη η μονιμότητα αναφέρεται σε υπαλληλικούς κώδικες. Υπάρχουν δύο πλευρές της εικόνας της μονιμότητας των δημόσιων υπαλλήλων, αυτής της προστασίας του ανθρώπινου δυναμικού με τη μονιμότητα του στην οργανική του θέση και μιας άλλης αρνητικής οπτικής, όπου ο υπάλληλος εφησυχασμένος πίσω από τη μονιμότητα καλύπτει τις όποιες αδυναμίες του κατά την εκτέλεση της εργασίας του. Ωστόσο η συνταγματικά θεσμική κατοχύρωση της μονιμότητας υπήρξε η μοναδική λύση στην εθνική δικαιοπραγματικότητα και δεν αμφισβητήθηκε ποτέ ο λόγος τον οποίο υπηρετούσε. Αποστολή κάθε δημόσιας υπηρεσίας υπήρξε η παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες για την προώθηση του δημοσίου συμφέροντος και του κράτους δικαίου. Γι αυτό προσλαμβάνονταν δημόσιοι υπάλληλοι με διαδικασίες αξιολογικές, οι οποίοι κατείχαν τις απαιτούμενες ικανότητες, αναγκαίες για την κατάληψη κάποιας θέσης και να ανταποκρίνονται στις υποχρεώσεις τους με αποτελεσματικότητα και θέληση (Παναγιωτίδου, 2013: 67 - 68)

Παρόλα αυτά έχει αναπτυχθεί τεράστια συζήτηση τόσο για τη μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων όσο και τη συνταγματική δέσμευση του άρθρου 103 του Συντάγματος εξαιτίας των δεσμεύσεων της Χώρας μας που απορρέουν από τις δανειακές συμβάσεις που έχει υπογράψει. Κοινώς αμφισβητείται η μονιμότητα του δημόσιου υπαλλήλου από οιαδήποτε αυθαίρετη μετακίνηση ή παύση του από θέση που κατέχει, για να υπηρετήσει τους σκοπούς της Δημόσιας Διοίκησης. Εντούτοις νέοι νόμοι όπως ο Ν. 4024/2011 και ο Ν.

4093/2012 φέρνουν μεγάλες αλλαγές στο δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο, με κυρίαρχη αυτών τη δυνατότητα κατάργησης οργανικών θέσεων ανά κατηγορία, κλάδο ή και ειδικότητα. Γίνεται ρητή αναφορά στο άρθρο 103 του Συντάγματος, ότι η μονιμότητα περιβάλλει εκείνους τους δημόσιους υπαλλήλους που κατέχουν οργανικές θέσεις είτε ως υπάλληλοι της Δημόσιας Διοίκησης είτε ως υπάλληλοι της Ελληνικής Βουλής και είτε ως υπάλληλοι ΟΤΑ ή ΝΠΔΔ, εφόσον αυτές υφίστανται. Η αρχή της μονιμότητας εκδηλώνεται μέσα από την ανάλυση του άρθρου σε τρεις εκφάνσεις. Αρχικά συνιστά μία οργανωτική αρχή για το Δημόσιο, κατά την οποία συγκροτούνται οργανικές θέσεις, οι οποίες ανταποκρίνονται σε ορισμένες διοικητικές αρμοδιότητες. Από την άλλη πλευρά, η αρχή αυτή είναι μία αρχή «διαχείρισης» του προσωπικού της Δημόσιας Διοίκησης, διότι οι αποφάσεις σχετικά με τις υπηρεσιακές μεταβολές του προσωπικού θα πρέπει να λαμβάνονται προς το συμφέρον της ίδιας της υπηρεσίας. Συμπερασματικά είναι ένα σύνολο διαδικαστικών εγγυήσεων, οι οποίες πρέπει στο ελάχιστο να ακολουθούν τον νομοθέτη και τη Διοίκηση για κάθε ενδεχόμενη υπηρεσιακή μεταβολή (Παναγιωτίδου, 2013: 68-69).

Σήμερα ο ελληνικός δημόσιος τομέας καλείται να ανταποκριθεί στις δημοσιονομικές δεσμεύσεις του και ταυτόχρονα να υπηρετήσει αποτελεσματικά τους σκοπούς του, με αποτελεσματική διαχείριση πόρων, η οποία μπορεί να έχει ως συνέπεια περικοπές στους μισθούς, κινητικότητα των δημόσιων υπαλλήλων ή τέλος κατάργηση των οργανικών τους θέσεων. Βάσει ερμηνείας του Συντάγματος μια κατάργηση είναι ανεκτή, εφόσον υφίσταται ανάγκη αναδιοργάνωσης και αναδιάρθρωσης των δημόσιων υπηρεσιών, η οποία ωστόσο είναι αναγκαίο να υπαγορεύεται από κριτήρια οργανικά και απρόσωπα, τα οποία συνάδουν με τις λειτουργικές ανάγκες του δημόσιου τομέα. Δηλαδή η κατάργηση μιας οργανικής θέσης απαιτείται να είναι το αποτέλεσμα προσεκτικού εκ νέου οργανωτικού σχεδιασμού. Έτσι το δυσμενές αυτό μέτρο δεν θεωρείται ότι μπορεί να παραβιάσει την αρχή της μονιμότητας. Από τα ανωτέρω ανακύπτει ότι η ισχυρή προστασία που παρέχει στους μόνιμους δημόσιους υπαλλήλους το άρθρο 103 του Συντάγματος είναι δυνατόν να συμπιεστεί, καθώς η χώρα καλείται να επιτύχει υψηλούς δημοσιονομικούς στόχους, ωστόσο το συνταγματικό αυτό δικαίωμα δεν καταργείται (Παναγιωτίδο, 2013: 70).

Τα τελευταία χρόνια συνέπεια των δημοσιονομικών και όχι μόνο δεσμεύσεων της χώρα μας διεθνώς, έχει επέλθει μια μεταστροφή της έννοιας του δημόσιου συμφέροντος όπως τη γνωρίζαμε έως σήμερα και μία εν μέρει προσέγγιση με την έννοια του ταμειακού συμφέροντος. Να γίνει ωστόσο μια αποσαφήνιση των δυο εννοιών, όπου το δημόσιο συμφέρον είναι μια αόριστη νομική έννοια, με την επίκληση της οποίας είναι δυνατοί οι όποιοι περιορισμοί σε βασικά δικαιώματα, ενώ το ταμειακό συμφέρον δεν συνιστά μια τόσο ευρεία έννοια και κοινώς είναι όλα εκείνα τα μέτρα εκείνα που στόχο έχουν την δημοσιονομική σταθερότητα του κράτους. Για πάρα πολλά έτη η έννοια του ταμειακού συμφέροντος δεν μπορούσε να επηρεάσει την έννοια του δημοσίου συμφέροντος, το οποίο ωστόσο μπορούσε να φέρει ρυθμίσεις στην άσκηση κυρίαρχων δικαιωμάτων (Παναγιωτίδου, 2013: 70).

Ωστόσο εξαιτίας της δημοσιονομικής κατάστασης της χώρας, έχουμε μια ενσωμάτωση εννοιών σε αυτή του δημοσίου συμφέροντος που αποκλίνουν από τις συνταγματικές αρχές. Υπήρξαν αποφάσεις του ΣτΕ και του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όπου η έννοια του ταμειακού προσεγγίζει αυτή του Δημοσίου συμφέροντος, η επίκληση του οποίου σκοπό έχει την επίτευξη του προϋπολογισμού του Κράτους και των δημοσιονομικών στόχων. Αναφορές σε νομολογίες όπως «η διασφάλιση της δημοσιονομικής ισορροπίας του Κράτους» και «η Αρχή της ακρίβειας του προϋπολογισμού» ενώ η απόφαση της μειοψηφίας του ΣτΕ 693/2011 επισημαίνει ότι λόγω της δύσκολης οικονομικής συγκυρίας της χώρας το ταμειακό συμφέρον του Δημοσίου επαναπροσεγγίζεται σε ζωτικής πλέον σημασίας για την συνέχιση ύπαρξης του κράτους (Παναγιωτίδου, 2013: 71-72).

Η κατάργηση οργανικών θέσεων στον δημόσιο τομέα με στόχο τη μείωση των λειτουργικών εξόδων του κρατικού μηχανισμού καταγράφεται σε μια σειρά νόμων της περιόδου της οικονομικής κρίσης. Ωστόσο η στάση των δικαστηρίων με τις αποφάσεις τους είναι καταλυτική στην εφαρμογή των οικονομικών προγραμμάτων. Η αρχή της μονιμότητας είναι θεσμοθετημένη για την εξυπηρέτηση της Δημόσιας Διοίκησης, η οποία δρα υπέρ των πολιτών. Η λήψη οιοδήποτε δυσμενούς μέτρου, όπως λ.χ. της κινητικότητας του δημόσιου υπαλλήλου, με σκοπό την δημοσιονομική αναγέννηση του κράτους, απώτερο σκοπό έχει την εύρυθμη λειτουργία των υπηρεσιών του Δημοσίου. Εντούτοις απόφαση του ΣτΕ 3354/2013 (Ολομ.), στρέφεται κατά

του μέτρου της προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας (άρθρο 33 του Ν.4024/2011), ως αντισυνταγματικού, διότι υλοποιήθηκε με κριτήρια τυχαία και συμπτωματικά όσον αφορά τις κατηγορίες των υπαλλήλων που εντάχθηκαν σε αυτό. Το τελευταίο αναδεικνύει ότι οι αποφάσεις των δικαστηρίων έχουν πλήρη αντίληψη του πνεύματος της μεταρρύθμισης των οργανικών αναγκών του Δημοσίου με τρόπο ορθολογικό, τα οποία αποσκοπούν στην μείωση των δημόσιων δαπανών και του Κράτους, αλλά πάντα μέσα στις σύννομες διατάξεις του Νομοθέτη (Παναγιωτίδου, 2013: 72). Περεταίρω, με την θέσπιση της προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας καλλιεργείται ένα κλίμα αμφισβήτησης της αρχής της μονιμότητας. Τίθεται το δίλλημα, μέσα και από τις νομολογίες αλλά και την δημοσιονομική κατάσταση του κράτους, της διατήρησης της Δημόσιας μηχανής με προσωπικό που θα μπορεί να υπηρετήσει με τρόπο ικανοποιητικό τις ανάγκες των πολιτών είτε την μεταστροφή του δημόσιου συμφέροντος προς το ταμειακό, εξαιτίας του οποίου θα αιτιολογούνται η λήψη διάφορων μέτρων εξοικονόμησης δημόσιων πόρων, ακόμη και απρόοπτες μεταβολές στις συνθήκες εργασίας που οδηγούν σε αλλαγές στις συνθήκες διαβίωσης των συμπολιτών μας (Παναγιωτίδου, 2013: 72-73).

#### 4.4 ΕΙΝΑΙ ΕΦΙΚΤΗ Η ΑΛΛΑΓΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΣΗΜΕΡΑ;

Τα τελευταία χρόνια έχουν γραφτεί αρκετά τόσο για τα αίτια όσο και για τα προβλήματα και τα χαρακτηριστικά της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Οι απόπειρες περί ουσιαστικής μεταρρύθμισης στη δημόσια διοίκηση διαχρονικά, θα μπορούσε να παρουσιαστεί ως το γεφύρι της Άρτας ή τα περίφημα βήματα του Εστερναχ, όπου η οιαδήποτε κίνηση για τον εκσυγχρονισμό του Κράτους είτε έμεινε για ακόμη μια φορά στα χαρτιά είτε όποιος το επιχείρησε εξαφανίστηκε. Το κράτος και οι μηχανισμοί του διέρχονται μια δύσκολη συγκυρία, ενώ χαρακτηρίζονται από αναποτελεσματικότητα και διοικητική ανεπάρκεια. Αδυναμίες όπως η «γραφειοκρατία» απορροφά το 7% περίπου του ΑΕΠ και η «διαφθορά» άλλο ένα 7-8% του ΑΕΠ ετησίως, ήτοι, περίπου 20 δισ. ευρώ αντίστοιχα, εξακολουθώντας να στερούν αναγκαίους πόρους, πολύτιμους για την λειτουργία της οικονομίας και κοινωνίας. Αυτό που χρειάζεται είναι η απεμπλοκή της δημόσιας διοίκησης από πελατειακές σχέσεις και την



αλληλεξάρτηση των στελεχών της από τα κόμματα. Κυρίαρχη είναι η αντίληψη ότι για τη λειτουργία του κράτους και των οργάνων του, τις αποφάσεις λαμβάνει το κόμμα και η ηγεσία αυτού που ασκεί την εξουσία. Αρκετοί κύκλοι υποστηρίζουν ότι η εκτελεστική εξουσία και η ελληνική διοίκηση δεν αντιμετωπίζουν ουσιαστικά την κρίση και τα αίτια αυτής, αλλά τη συντηρούν προσπαθώντας να περιορίσουν τα δεδομένα αυτής (Μακρυδημήτρης, 2013: 183-184).

Σε περιόδους δημοσιονομικής κρίσης, στην Ελλάδα η σχέση κράτους και οικονομίας έχει δυο εικόνες. Από τη μια πλευρά οι εύποροι, οι ισχυροί οικονομικά και κοινωνικά, οι οποίοι βρίσκουν, συνήθως με τρόπο αδιαφανή, διαχρονικά να αποφεύγουν τα μεγάλα βάρη. Από την άλλη, η πλειοψηφία των πολιτών είναι αυτοί που θα σηκώσουν πρώτοι τα δημοσιονομικά βάρη, οι μεγάλοι αδικημένοι, οι οποίοι προσεγγίζουν μέσω πελατειακών σχέσεων με την επιρροή της ψήφου, το αναποτελεσματικό κράτος της γραφειοκρατίας προκειμένου να αποσπάσουν από το κράτος προστασία είτε με διορισμούς είτε με παροχές και επιδόματα. Το αποτέλεσμα είναι η αδυναμία να αντιμετωπιστεί δυναμικά η πρώτη πλευρά και να καλείται η δεύτερη, να σηκώσει τα βάρη, παγιδευμένη σε δημαγωγούς που την εκμεταλλεύονται αρπάζοντας την ψήφο της. Παράλληλα η πολιτική ζωή της χώρας τα τελευταία χρόνια χαρακτηρίζεται από έλλειψη εμπιστοσύνης και αναποτελεσματικότητας. Ακολούθως μερίδα του πληθυσμού αμφιβάλλει για τις διαδικασίες του δημοκρατικού πολιτεύματος. Ωστόσο η πολιτική ιστορία του τόπου έχει γραφεί με μελανά χρώματα, από τους δήθεν σωτήρες, με βία. Αυτό που ζητάτε είναι η εντιμότητα και το ήθος να διακρίνει του αντιπροσώπους των πολιτών στη δημόσια πολιτική ζωή, ενώ η ομαλή πορεία αυτής εξαρτάται από τις επιλογές των ψηφοφόρων την ώρα των εκλογών (Μακρυδημήτρης, 2013: 185-186).

Για την επανεκκίνηση του κράτους είναι αναγκαία η στράτευση όλων των άξιων και ικανών στελεχών, μακριά από ευνοιοκρατία και παρασκηνία. Η Διοίκηση για να προχωρήσει μπροστά χρειάζεται να ανασυγκροτήσει τους διοικητικούς και οργανωτικούς θεσμούς της. Αυτό που χρειάζεται είναι να κυριαρχήσει ο διάλογος και η συγκρισιμότητα ανάμεσα στα τμήματα της κοινωνίας για της καταλληλότερες επιλογές στη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης και όχι ως είθισται η επιβολή του ενός, δια της ισχύος, σε βάρος του

αδυνάτου. Χρειάζεται όλες οι δράσεις να κινηθούν πάνω στον άξονα της ηθικής και πνευματικής ανασυγκρότησης, ώστε οι θυσίες να πιάσουν τόπο. Παράλληλα πρέπει να αποκλειστούν οι κίνδυνοι ανάπτυξης φαινομένων βίας από ομάδες ανθρώπων που στόχο έχουν την επίτευξη των σκοπών τους (Μακρουδημήτρης, 2013: 186 - 187).

Παρά τις πολλές διακηρύξεις διαχρονικά περί μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης, πρέπει να αντιληφτούμε ότι η χώρα βρίσκεται σε ένα μηδενικό στάδιο, για μια νέα αρχή, μετά από μια καταστροφή και τίθεται το ερώτημα τι οφείλει να κάνει, προτού η κατάσταση αυτή ξεφύγει από κάθε έλεγχο και επέλθει η απόλυτη ερήμωση στη ζωή της. Το ερώτημα είναι διπλό, θα μείνουμε στη πρότερα κατάσταση με κάποιες οριακές αλλαγές ή θα μεταβούμε σε μια ριζική ανασυγκρότηση και μετασχηματισμό θεσμών, συστήματος και αντιλήψεων. Κάποιοι υποστηρίζουν ότι χρειαζόμαστε μια γενική «επανίδρυση» θεσμών, διαδικασιών, ίσως και στάσεων για τη δημόσια διοίκηση, το ρόλο του κράτους και την ίδια την κοινωνία. Να προσπαθήσουμε να δημιουργήσουμε ξανά το κράτος και τη διοίκησή, από την αρχή με τρόπο αποτελεσματικό, με νέα πρότυπα υγιή, μακριά από τα προβλήματα και τις ατασθαλίες του παρελθόντος (Μακρουδημήτρης, 2013: 188-189).

#### 4.5 ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΗ ΚΙΝΗΤΙΚΟΤΗΤΑ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ - ΟΙ ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΕΣ ΑΠΟ ΤΗ ΧΡΗΣΗ ΤΟΥ ΕΡΓΑΛΕΙΟΥ ΤΟΥ MENTORING

Τα τελευταία χρόνια η απασχόληση στο δημόσιο τομέα αλλάζει. Η μονιμότητα, κύριο χαρακτηριστικό των δημοσίων υπαλλήλων για δεκαετίες αλλάζει. Οι δημόσιοι υπάλληλοι και οι δημόσιες υπηρεσίες είναι μπροστά σε μεγάλες προκλήσεις, ιδίως μετά τις μεταρρυθμίσεις των οικονομικών προγραμμάτων. Η κινητικότητα, η μετακίνηση των υπαλλήλων προς άλλη υπηρεσία /οργανισμό απαιτεί την κατάλληλη προετοιμασία τους για το νέο περιβάλλον απασχόλησης. Ο δημόσιος τομέας καλείται να χρησιμοποιήσει αποτελεσματικά το εργαλείο-θεσμό του mentoring στις λειτουργίες των διευθύνσεων ανθρωπίνων πόρων. Το mentoring μπορεί να αξιοποιηθεί μόνο συμβουλευτικά, να γίνει εκείνος ο παράγοντας μέσα σε μια δημόσια υπηρεσία που θα δώσει πρόσθετη αξία στο ανθρώπινο δυναμικό του δημόσιου τομέα και ώθηση στη παραγωγικότητα (Κουτρούκης, 2013: 291).

Σημαντικό ρόλο στις μεταρρυθμίσεις του Ελληνικού δημοσίου διαδραμάτισαν οι δεσμεύσεις των οικονομικών προγραμμάτων αλλά και μια σειρά Επιχειρησιακών Προγραμμάτων τα οποία εντάσσονται στις Εθνικές Πολιτικές Απασχόλησης. Προβλέφθηκαν μια σειρά από στόχους όπως, πολιτικές ανάπτυξης των ανθρώπινων πόρων μέσω μεταρρυθμίσεων, αναβάθμιση της ποιότητας και αποτελεσματικότητας της εκπαίδευσης για την προώθηση των μεταρρυθμίσεων στο δημόσιο τομέα (Κουτρούκης, 2013: 292).

Από οργανισμό/υπηρεσία σε οργανισμό όταν υπάρχει κινητικότητα του ανθρώπινου δυναμικού, εξαιτίας συνταξιοδότησης, αποχώρησης είτε ακόμα και θανάτου, οι γνώσεις και οι δεξιότητες των υπαλλήλων αυτών με προϋπηρεσία και ικανότητες χάνονται για τον οργανισμό. Τέτοιου είδους απώλειες έρχεται να περιορίσει το εργαλείο του mentoring σε συνδυασμό με πολιτικές επαγγελματικής μετακίνησης. Το mentoring μπορεί να βοηθήσει στην ανάπτυξη των ανθρωπίνων πόρων ενός οργανισμού μέσα από άτυπες πρακτικές είτε ακόμη και οργανωμένα προγράμματα εξέλιξης του ανθρώπινου δυναμικού. Με το τρόπο αυτό επιφέρουν τόνωση της ψυχολογίας των απασχολημένων, στηρίζουν αυτούς κατά την οργανωσιακή αναδιάρθρωση για την επιτυχή επανένταξη τους στην εργασία κ.ά. (Κουτρούκης, 2013: 292).

Μερικοί από τους λόγους για τους οποίους μια ιδιωτική επιχείρηση αναπτύσσει συστήματα mentoring στην εργασία είναι για την επιτυχή ένταξη νεοεισερχομένων σε ένα οργανισμό για να προσαρμοστεί πιο γρήγορα, στη βελτίωση των ικανοτήτων του προσωπικού με τη μετάδοση εμπειριών και γνώσεων από τους πιο έμπειρους σε άτομα που θέλουν να αποκτήσουν ειδικές γνώσεις, στην εξέλιξη της σταδιοδρομίας, στην ανάπτυξη ηγετικών και διευθυντικών στελεχών, στην αλλαγή κουλτούρας, στην καλύτερη εξυπηρέτηση των πελατών, συμβάλει στην εκπαίδευση και μεταφορά της γνώσης μεταξύ υπαλλήλων αλλά και οργανισμών (Κουτρούκης, 2013: 294).

Βασικός παράγοντας επιτυχίας για τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις στο Δημόσιο είναι η εισαγωγή μεθόδων της σύγχρονης διοίκησης ανθρώπινων πόρων. Ο άνθρωπος/δημόσιος υπάλληλος είναι το σημαντικότερο περιουσιακό στοιχείο της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης. Μια από τις μεθόδους που μπορεί να αξιοποιήσει η Δημόσια Διοίκηση είναι η εισαγωγή του εργαλείου-θεσμού, του mentoring στις λειτουργίες των διευθύνσεων ανθρωπίνων πόρων, της συνεχούς κατάρτισης και της μετακίνησης των εργαζομένων, δηλαδή στην

προετοιμασία αυτών για την μετακίνηση από έναν οργανισμό προς έναν άλλο. Στο πλαίσιο των μνημονίων η χώρα μας δεσμεύτηκε να προχωρήσει στη μείωση του ανθρώπινου δυναμικού του Δημοσίου και στην βέλτιστη αξιοποίηση του υπάρχοντος δυναμικού. Αποτέλεσμα αυτών υπήρξε η θέσπιση της διαθεσιμότητας-κινητικότητας του ανθρώπινου δυναμικού. Ο Ν. 4093/12 στα πλαίσια αξιοποίησης των ανθρώπινων πόρων του δημόσιου, μεταξύ άλλων εισάγει ένα νέο πλαίσιο κινητικότητας, αλλά και τον εκσυγχρονισμό του θεσμού της διαθεσιμότητας, κ.ά. (Κουτρούκης, 2013: 296). Πρόθεση της κυβέρνησης μέσω της κινητικότητας και προσαρμοστικότητας των δημοσίων υπαλλήλων είχε τονίσει ο τότε αρμόδιος υπουργός είναι α) η καθιέρωση της κινητικότητας των δημοσίων υπαλλήλων ως μια συνήθη λειτουργική πρακτική για το σύνολο του δημοσίου, β) ο δημόσιος υπάλληλος δεν θα παραμένει σε μια μόνο θέση καθ' όλη τη διάρκεια του εργασιακού του βίου ενώ η αντιμετώπιση των σύνθετων αναγκών της δημόσιας διοίκησης θα πραγματοποιηθούν μέσω της δυναμικής εξέλιξης του κάθε εργαζόμενου, γ) ο υπάλληλος, να αποκτά συνεχή επιμόρφωση, γνώση και εμπειρία και να αξιοποιεί καλύτερα την υπάρχουσα, ενώ ταυτόχρονα να του δίδοντα κίνητρα, οικονομικά και εξέλιξης αλλά και ενθάρρυνση για να αναπτύσσει τη δημιουργικότητά του, δ) να λειτουργήσει ως φορέας, με την ίδια αντίληψη, ως εκπρόσωπος του προσωπικού της διοίκησης για τον ρόλο τους, της αντίληψης που κατέχει η ίδια η διοίκηση για τον εαυτό της, ε) να επιτευχτεί στο σύνολο των επιμέρους λειτουργιών της Διοίκησης Ανθρώπινων Πόρων από την είσοδο κάθε υπαλλήλου στο σώμα του Δημοσίου έως την αποχώρηση του από αυτό, στ) να εντοπιστούν αξιόπιστοι μηχανισμοί για τον έγκαιρο και έγκυρο εντοπισμό των στελεχιακών αναγκών των υπηρεσιών, κ.ά. (Κουτρούκης, 2013: 297-298).

Το εργαλείο-θεσμός του mentoring μπορεί να συμβάλλει στις κάτωθι λειτουργίες της Διοίκησης Ανθρώπινων Πόρων, α) στη συνεχή κατάρτιση, στη διαδικασία μάθησης μέσω της οποίας οι απασχολούμενοι επιδιώκουν να αποκτήσουν γνώσεις, δεξιότητες και στάσεις που θα συμβάλει στην αποδοτικότητα της παρεχόμενης υπηρεσίας, β) στη μετακίνηση, κοινώς στη σωστή προετοιμασία των υπαλλήλων, όπου θα μετακινηθούν προς άλλη υπηρεσία /οργανισμό ή ακόμη και για τον θεσμό της εργασιακής εφεδρείας. Το εργαλείο του mentoring αφορά στην ανάπτυξη εκ του σύνεγγυς σχέση

ανάμεσα σε ένα δημόσιο υπάλληλο, συνήθως μεγαλύτερης ηλικίας, εμπειρίας και ιεραρχικής θέσης, και ενός νεότερου και όχι έμπειρου υπάλληλου, με απώτερο στόχο την μεταλαμπάδευση γνώσεων, εμπειρίας, διοικητικής τεχνογνωσίας και επικοινωνίας, έτσι ώστε ο νέος δημόσιος υπάλληλος να έχει ετοιμαστεί πληρέστερα και σε άμεσο χρόνο για τις υποχρεώσεις του επαγγελματικού του ρόλου στην δημόσια υπηρεσία (Κουτρούκης, 2013: 298). Κοινώς το mentoring στο δημόσιο συνιστά πρωτίστως μια διαδικασία μεταφοράς και συναλλαγής γνώσεων, με αντίστοιχα οφέλη τόσο για τον μέντορα, ανεβάζει την απόδοση του όσο και για τους προστατευμένους, κοινώς εκείνους τους υπαλλήλους που προσπαθούν να εξελιχτούν εσωτερικά στις βαθμίδες του δημοσίου. Το mentoring αποτελεί ένα ουσιαστικό παράγοντα σε μια δημόσια υπηρεσία που μαθαίνει και για αυτό μπορεί να συμβάλλει ως επένδυση σε ανθρώπινο κεφάλαιο στο δημόσιο και την αύξηση της αποτελεσματικότητας. Για να επιτευχτεί ουσιαστικά η εφαρμογή του mentoring, πολλοί φορείς πραγματοποιούν σύγχρονες μεθόδους επιλογής, υποστήριξης, κατάρτισης και αξιολόγησης των μεντόρων καθώς και ολοκληρωμένες διαδικασίες σύμπλευσης μεντόρων και προστατευομένων (Κουτρούκης, 2013: 299).

Το mentoring στο Δημόσιο θέτει μια σειρά από στόχους (Κουτρούκης, 2013: 299).

όπως,

- Την επαγγελματική σταδιοδρομία του νεότερου ή αρχαιότερου δημόσιου υπαλλήλου.
- Την εκτέλεση μιας εκπαιδευτικής διαδικασίας και της ανέλιξης του υπαλλήλου.
- Την στήριξη της επαγγελματικής δράσης του δημοσίου υπαλλήλου μέσα από την προσφορά συμβουλών, συναλλαγή εμπειριών και μεθόδων δράσεων.
- Την εφαρμογή μιας διαδικασίας για την υποστήριξη του επωφελούμενου από τις υπηρεσίες του mentoring, προκειμένου το άτομο να επιτύχει τους στόχους του.

Σημαντικά οφέλη των προγραμμάτων mentoring για το Δημόσιο (Κουτρούκης, 2013: 300) είναι :

- Η προσέλκυση νέων αξιόλογων υπαλλήλων στον δημόσιο τομέα.

- Ο περιορισμός στην «ανακύκλωση» (turnover) των δημοσίων υπαλλήλων.
- Η Ανάπτυξη της ηγεσίας.
- Η Αύξηση της παραγωγικότητας και της επαγγελματικής ικανοποίησης.
- Η Ανύψωση του ηθικού των μεντόρων και των προστατευομένων τους.
- Προωθούν αξίες, προγράμματα και στόχους στους φορείς και τους οργανισμούς του δημόσιου τομέα.
- Δημιουργούν καλύτερες ευκαιρίες καριέρας στον δημόσιο τομέα.
- Δημιουργούν κίνητρα των νεώτερων γενεών, αξιόλογων απασχολούμενων, καθώς και του ανθρώπινου δυναμικού που είναι στο μέσον της διαδρομής του.
- Δυναμώνουν την πίστη των εργαζομένων στην υπηρεσία τους

#### 4.6 ΟΙ ΕΥΕΛΙΚΤΕΣ ΜΟΡΦΕΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

##### 4.6.1 Διεθνής και Ελληνική σκηνή

Οι εξελίξεις που σημειώνονται τις τελευταίες δεκαετίες παγκοσμίως σε τεχνολογία, αγορά εργασίας και οικονομία προωθούν τις ευέλικτες μορφές απασχόλησης. Τα παραδοσιακά διοικητικά συστήματα στο δημόσιο τομέα δημιουργούν υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείμματα, με συνέπεια την υιοθέτηση βασικών αρχών της ιδιωτικής αγοράς στον ανασχεδιασμό της λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών με σκοπό την ευελιξία και αποτελεσματικότητα αυτών. Μια από τις προωθούμενες αλλαγές διεθνώς είναι και η ευελιξία των εργασιακών σχέσεων στο δημόσιο τομέα. Χαρακτηριστικά παραδείγματα είναι η ανακοίνωση του 2007 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για «τη θέσπιση κοινών αρχών με στόχο τη διασφάλιση περισσότερων και καλύτερων θέσεων εργασίας μέσω της ευελιξίας με ασφάλεια». Από τότε άρχισε στην Ευρώπη η καθιέρωση του όρου «flexicurity», οδó την οποία έπρεπε να ακολουθήσουν τα κράτη-μέλη της Ε.Ε. στο μελλοντικό θεσμικό πλαίσιο των ευέλικτων μορφών απασχόλησης. Στόχος της «ευελιξίας με ασφάλεια» στις σύγχρονες σχέσεις εργασίας βραχυπρόθεσμα υπήρξε η είσοδος ανέργων στην απασχόληση και μακροπρόθεσμα, μια αφορμή για την οικονομική ανάκαμψη της Ευρώπης (Κτιστάκη, 2013: 441).

Η Πράσινη Βίβλος παρατηρεί σε τίτλο της για την εργατική νομοθεσία, ότι ο προστατευτισμός της εργασίας πιθανόν να αποτρέψει εργοδότες από την πρόσληψη προσωπικού, ενώ αντίθετα ευέλικτα πρότυπα εργασίας μπορούν να απελευθερώσουν τη δυναμική των εργαζομένων και τα πλεονεκτήματα αυτών. Τον Οκτώβριο του 2010 η Αντιπρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Viviane Reading, ανέφερε ύστερα από μελέτη της Επιτροπής για την ευελιξία του εργάσιμου χρόνου, ότι σε δύσκολες οικονομικές περιόδους, η ευελιξία στην απασχόληση μπορεί να βοηθήσει τους εργαζόμενους για να μην χάσουν την εργασία τους, αλλά και για την άνθηση της οικονομίας. Ο εθνικός νομοθέτης προσπαθεί να εκσυγχρονίσει το θεσμικό πλαίσιο της απασχόλησης στο δημόσιο τομέα και πέραν της μονιμότητας εμφανίζονται και νέες ευέλικτες μορφές απασχόλησης. Ένας από τους στόχους αυτών των ρυθμίσεων είναι ο περιορισμός των μισθολογικών δαπανών των προσφερόμενων δημοσίων υπηρεσιών. Ως προς αυτό ελέγχεται η προοπτική ιδιωτικοποίησης διοικητικών κλάδων και ταυτόχρονα η μεταβολή της απασχόλησης των δημοσίων υπαλλήλων σε σχέση ιδιωτικού δικαίου. Παράλληλα εξετάζεται η ανάπτυξη της μερικής απασχόλησης στο νεοπροσλαμβανόμενο δυναμικό του Δημοσίου. Η απασχόληση του Δημοσίου τομέα στα χρόνια των οικονομικών προγραμμάτων βίωσε τη καθίερση της διαθεσιμότητας και κινητικότητας του ανθρώπινου δυναμικού (Κτιστάκη, 2013: 442).

Μελετώντας διεξοδικά το θεσμικό πλαίσιο της απασχόλησης στη Δημόσια Διοίκηση στα κράτη της Ευρώπης, καταλήγουμε ότι τα τελευταία χρόνια έχει αναπτυχτεί μια κινητικότητα με σκοπό την αύξηση της παραγωγικότητας και αποτελεσματικότητας στις δημοσίων υπηρεσιών αυτών. Απτά παραδείγματα συναντάμε σε χώρες, όπως η Ιταλία, λόγω της κρίσης δημοσίου χρέους και έλλειψης εμπιστοσύνης έναντι της ιταλικής Δημόσιας διοίκησης, λήφθηκαν μέτρα προς την ιδιωτικοποίηση των σχέσεων εργασίας των δημοσίων υπαλλήλων αλλά και τη λήψη των απολαβών τους σύμφωνα με την αξία κάθε υπαλλήλου. Στη Γερμανία οι δημόσιοι υπάλληλοι διακρίνονται από τους συμβασιούχους, ενώ διευκολύνεται η κινητικότητα αυτών με παράλληλη θεσμοθέτηση του καθορισμού των αποδοχών τους ανάλογα με την αξία τους. Στη Γαλλία, στη χώρα όπου πρωτοθεσπίστηκε η έννοια της δημόσιας υπηρεσίας και καθιερώθηκε η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων, το 2009

θεσπίστηκε η κινητικότητα με τον επαγγελματικό αναπροσανατολισμό των υπαλλήλων. Το μέτρο αυτό ταυτόχρονα με την ανασυγκρότηση των δημοσίων υπηρεσιών, σκόπευε στη βελτίωση της αποδοτικότητας των υπηρετούντων στο Δημόσιο. Έτσι οι υπάλληλοι εκείνοι του θέτονταν σε διαθεσιμότητα λόγω κατάργησης θέσεων, τους προτεινόταν θέσεις ανάλογες με τα επαγγελματικά τους προσόντα στο Δημόσιο. Στην περίπτωση επανειλημμένης άρνησης για την ανάληψη μιας εκ των νέων θέσεων, οι υπάλληλοι αυτοί που είχαν τις υπό κατάργηση θέσεις, απολύονταν αυτομάτως (Κτιστάκη, 2013: 443-444).

Στην Ελλάδα στα ίδιο πνεύμα αύξησης της αποτελεσματικότητας και βελτίωσης των προσφερόμενων υπηρεσιών διαχρονικά από το Δημόσιο τομέα θεσπίστηκαν «ελαστικές» μορφές απασχόλησης του ανθρώπινου δυναμικού. Στο άρθρο 29 του Ν. 1943/1991 θεσπίστηκε η μορφή απασχόλησης του ωρομίσθιου προσωπικού, για την αντιμετώπιση πρόσκαιρων αναγκών, έναντι των συμβασιούχων ορισμένου χρόνου, οι οποίοι κάλυπταν εποχικές και πρόσκαιρες ανάγκες. Επίσης θεσπίστηκε η ικανότητα των δημοσίων υπηρεσιών, των Ο.Τ.Α. και των ΝΠΔΔ να αναθέτουν με μίσθωση έργου την εκτέλεση οιοδήποτε εργασιών σε ιδιώτες επαγγελματίες ή επιχειρήσεις. Εντούτοις οι συμβασιούχοι έργου, που αποτελούσαν μια μορφή ευέλικτης απασχόλησης στο Δημόσιο, χρησιμοποιήθηκε καταχρηστικά και αποτέλεσε το κανόνα της στελέχωσης των δημοσίων υπηρεσιών, απέναντι στη μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων. Ταυτόχρονα εντάθηκε στο θεσμικό πλαίσιο η μερική απασχόληση, με χαρακτηριστικά δημοσίων υπηρεσιών χωρών της Ε.Ε. όπου είχαν δοκιμαστεί (Κτιστάκη, 2013: 444-445).

Στο θεσμικό πλαίσιο των ευέλικτων μορφών απασχόλησης του Δημοσίου εντάχθηκε και η μερική απασχόληση, με χαρακτηριστικά δημοσίων υπηρεσιών χωρών της Ε.Ε.. Η αρχή στην Ελλάδα έγινε με Ν. 3174/2003 και, εν συνεχεία με το Ν. 3250/2004, χαρακτηριζόμενη ως «ενεργητική» πολιτική για την καταπολέμηση της ανεργίας. Υπήρχαν αντιρρήσεις με την είσοδο του θεσμού της μερικής απασχόλησης στο Δημόσιο, εξαιτίας του φόβος της διατήρησης του «έκτακτου προσωπικού», μιας τακτικής που συντηρούνταν στις δημόσιες υπηρεσίες. Για την αποτροπή αυτού του φόβου, με το Ν. 3250/2004, τέθηκαν σαφείς περιορισμοί ως προς την πρόσληψη στο Δημόσιο, προσωπικού με όρους μερικής απασχόλησης. Συγκεκριμένα, η



χρονική ισχύς των συμβάσεων των μερικώς απασχολούμενων δεν μπορούσε να υπερβεί τους 18 μήνες και δεύτερων, μετά τη λήξη μιας σύμβασης μερικής απασχόλησης δεν θα μπορούσε να συναφθεί νέα σύμβαση με τον ίδιο απασχολούμενο εάν δεν παρέρχονταν χρονικό διάστημα τουλάχιστον τεσσάρων μηνών από τη λήξη της προηγούμενης (Κτιστάκη, 2013: 445).

Τα ανωτέρω σκιαγραφούσαν την βαθιά αμφιβολία του νομοθέτη μήπως η μερική απασχόληση μετατρέπονταν σε απασχόληση για πάγιες ανάγκες, και οι απασχολούμενοι αυτής της μορφής αξιώσουν την μονιμοποίησή τους. Ωστόσο το άρθρο 103 παρ. 8 του Συντάγματος απαγορεύει ρητά τη μονιμοποίηση προσωπικού ή τη μετατροπή συμβάσεων από ορισμένου σε αορίστου χρόνου. Πάντοτε ελλόχευε ο κίνδυνος η μερική απασχόληση να αποτελέσει προθάλαμο για την κατοχύρωση μελλοντικά μιας θέσεως πλήρους και μόνιμης απασχόλησης στο Δημόσιο. Ειδικά όταν το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) είχε περιορισμένο ρόλο στο μηχανισμό των προσλήψεων μερικής απασχόλησης στο Δημόσιο είτε ακόμη και κατά το Ν. 3250/2004, όπου περιορίζονταν αποκλειστικά μόνο στον έλεγχο της νομιμότητας της προκήρυξης και όχι της διαδικασίας της επιλογής προσώπων για τη κατάληψη θέσεων μερικής απασχόλησης στο Δημόσιο. Τον ίδιο περιορισμένο ρόλο είχε κατά την εφαρμογή του Ν. 3846/2010, όπου επεκτάθηκε η λειτουργία της μερικής απασχόλησης με σχέση ιδιωτικού δικαίου και στις δημόσιες επιχειρήσεις και λοιπούς φορείς του ευρύτερου δημόσιου τομέα (Κτιστάκη, 2013: 446).

Οι ρυθμίσεις των οικονομικών προγραμμάτων - μνημονίων - στόχευσαν και στη μείωση των δαπανών του Δημοσίου με τη βοήθεια της ευελιξίας στην αγορά εργασίας και τις εργασιακές σχέσεις. Με το Ν. 3986/2011 δίνεται η δυνατότητα, πρώτη φορά, στο μόνιμο προσωπικό στο Δημόσιο, σε ΝΠΔΔ και σε ΟΤΑ α' και β' βαθμού, εθελοντικής μετατροπής της πλήρους απασχόλησης σε μερική, με μείωση των ωρών εργασίας μέχρι και 50% και με αντίστοιχη μείωση των αποδοχών του, για διάστημα 5 ετών (Κυριακούλιας, 2012: 31-32). Οι υπάλληλοι, είχαν το δικαίωμα να επιλέξουν τη μείωση είτε του χρόνου απασχόλησης ημερησίως είτε των ημερών απασχόλησης, προσφέροντας υπηρεσίες με μειωμένη απασχόληση στη θέση που διατηρούσαν. Έτσι επιδιώκονταν η μείωση των δαπανών μέσω της μισθοδοσίας των υπαλλήλων του Δημοσίου (Κτιστάκη, 2013: 447).

#### **4.6.2 Η κινητικότητα του προσωπικού στη Δημόσια Διοίκηση**

Η ένταξη της Ελλάδος στην ΟΝΕ, τα σύγχρονα και διαρκώς μεταβαλλόμενα κοινωνικοοικονομικά δεδομένα, η περίοδος των μνημονίων, αποτέλεσαν παράγοντες όπου μεταξύ άλλων τέθηκαν στο επίκεντρο σχολιασμού οι δημόσιοι υπάλληλοι και η χαραχθείσα αποστολή των υπηρεσιών του Δημοσίου. Το υπερβολικό επίπεδο των δαπανών του δημόσιου τομέα οδήγησε στη λήψη αυστηρών μέτρων τόσο για τη μείωση του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων, όσο και στο πάγωμα της μισθοδοσίας. Ακολούθησε ο περιορισμός των προσλήψεων στο Δημόσιο τομέα. Ο ακριβής αριθμός των προσλήψεων εξαρτάται από τις θέσεις εργασίας και των προϋπολογισμό του κράτους. Εξαρτάται από τις ανάγκες που έχει να αντιμετωπίσει το κράτος, οι οποίες είναι σύνθετες και απαιτείται δυναμικό προσωπικό με προσόντα. Η σημερινή απόκλιση ανάμεσα στις ανάγκες που πρέπει επιτυχώς να αντιμετωπιστούν από τη Δημόσια διοίκηση και το υπάρχον δυναμικό που καλείται να τις αντιμετωπίσει οδηγεί σε ερωτήματα που άπτονται θεσμικών παρεμβάσεων και λύσεων. Η ορθολογική αντιμετώπιση των αναγκών στο Δημόσιο οδηγεί στη περίφημη κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων. Ωστόσο στη περίοδο των μνημονίων το συμμάζεμα του τεράστιου δημόσιου τομέα επιδιώχθηκε και με άλλα μέτρα (Κτιστάκη, 2013: 447 - 448).

#### **4.6.3 Τα μέτρα της εφεδρείας και της προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας σε περίοδο κρίσης**

Την περίοδο εφαρμογής του 1ου μνημονίου επιδιώχθηκε η μεγίστη αξιοποίηση του δυναμικού του δημοσίου με τις υπάρχουσες λειτουργίες του. Με το άρθρο 37 του Ν. 3986/2011 τέθηκε σε εφαρμογή η «εργασιακή εφεδρεία». Για την ακρίβεια στη προσπάθεια εξορθολογισμού του προσωπικού του δημόσιου τομέα, αναζητήθηκαν φορείς, του οποίου διέθεταν πλεονάζων δυναμικό, το οποίο με ίδια θέληση του, να μετακινείται με την ίδια σχέση εργασίας σε φορείς του δημόσιου τομέα του άρθρου 1 του Ν. 3812/2009, εφόσον φυσικά υπήρχαν αιτήματα των φορέων αυτών για αναπλήρωση θέσεων τακτικού προσωπικού, σε ποσοστό 10% των ετήσιων προσλήψεων, σύμφωνα με τα στοιχεία του προηγούμενου έτους. Μετά από λίγους μήνες και αφού διαπιστώθηκε αδυναμία ή/και απροθυμία των φορέων

να συγκεκριμενοποιήσουν το πλεονάζον δυναμικό τους, θεσπίζεται για πρώτη φορά με το Ν. 4024/2011 ο θεσμός της «προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας». Με το άρθρο 33 του νόμου αυτού, έχουμε αφενός την κατάργηση των κενών οργανικών θέσεων δημοσίων υπαλλήλων και αφετέρου την υποχρεωτική απομάκρυνση από την υπηρεσία όσων δημοσίων υπαλλήλων συμπλήρωναν έως τις 31.12.2013 το 55ο έτος της ηλικίας και τριανταπέντε έτη υπηρεσίας (Κτιστάκη, 2013: 448).

Επιπρόσθετη συνέπεια του Νόμου υπήρξε η κατάργηση των οργανικών θέσεων, που κατείχαν οι προς ένταξη για απομάκρυνση υπάλληλοι που εντάσσονταν στις προϋποθέσεις, όταν φυσικά αυτοί, αρχικά απολύονταν. Ωστόσο ο ανορθολογισμός του μέτρου αυτού εντοπίστηκε και απορρίφτηκε με απόφαση της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας, βάσει της οποίας η ανάγκη ορθολογικής οργάνωσης των δημοσίων υπηρεσιών επιτυγχάνεται με σκοπό την εξυπηρέτηση του κοινού συμφέροντος. Με βάση το Σύνταγμα και τις Διοικητικές αρχές, η ολομέλεια του Δικαστηρίου έκρινε ότι ο νομοθέτης μπορεί να καταργεί οργανικές θέσεις με στόχο την αναδιοργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών, με την προϋπόθεση όμως ότι με τις σχετικές ρυθμίσεις δεν παραβιάζεται ο κανόνας της οργάνωσης και στελέχωσης της Διοίκησης με μονίμους υπαλλήλους και εφόσον η αναδιοργάνωση αυτή στηρίζεται σε προηγούμενο ορθολογικό ανακαθορισμό των αναγκών της Διοίκησης. Από τα ανωτέρω έγινε σαφές ότι η εφεδρείας και η προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα, δεν κατόρθωσαν να φέρουν την προσδοκώμενη ελάφρυνση του δημόσιου τομέα από το πλεονάζον προσωπικό, ούτε την επιδιωκόμενη ευελιξία στη δράση της δημόσιας διοίκησης (Κτιστάκη, 2013: 449).

#### **4.6.4 Η ενίσχυση της κινητικότητας ως μέτρο εφαρμοστικό δημοσιονομικής πολιτικής**

Ορισμένοι από τους κύριους στόχους της διοίκησης μιας δημόσιας υπηρεσίας είναι η προώθηση του συμφέροντος της υπηρεσίας, με την παράλληλη επίτευξη τόσο του δημοσίου συμφέροντος όσο και του ατομικού συμφέροντος του υπαλλήλου. Η δυνατότητα του Κράτους να προχωρήσει στη μετακίνηση του δημόσιου υπαλλήλου ανάλογα με τα προσόντα του αλλά και τις ανάγκες της δημόσιας διοίκησης αποτελεί πεδίο αντιδράσεων. Η κινητικότητα είναι ένας θεσμός που συμβάλλει στη μετακίνηση του προσωπικού σε όλο το

δημόσιο τομέα, με αποστολή την αντιμετώπιση των μεταβαλλόμενων αναγκών της διοίκησης και την βέλτιστη αξιοποίηση των υπαλλήλων βάσει των προσόντων τους. Με τους νόμους 4093/2012 και 4172/2013 θεσμοθετήθηκε η κινητικότητα, ως διοικητικό μέτρο διαρθρωτικού χαρακτήρα με μακρόπνοο στόχο την σωστή ανακατανομή του, για χρόνια πολλά ανορθολογικά μοιρασμένου δυναμικού. Ωστόσο και βραχυχρόνια έπρεπε να εφαρμοστεί ως μέτρο, απορρέων από τις μνημονιακές υποχρεώσεις για το περιορισμό του δημόσιου τομέα. Η κινητικότητα κλήθηκε να καλύψει τα κενά που πρόεκυψαν από τις μαζικές αποχωρήσεις και να αντιμετωπίσει ταυτόχρονα τις τεράστιες ανάγκες σε έλλειψη προσωπικού σε δημόσιες υπηρεσίες για να εκπληρώσουν την αποστολή τους (Κτιστάκη, 2013: 450).

Κατά την εφαρμογή των μέτρων του δευτέρου μνημονίου, πρέπει να επισημάνουμε τις αποφάσεις του κοινού νομοθέτη για το μέτρο της διαθεσιμότητας και της κινητικότητας. Με βάση τις διατάξεις του πρώτου άρθρου του Ν. 4093/2012 θεσπίστηκε ένα νέο πλαίσιο κινητικότητας μέσω υποχρεωτικών μετακινήσεων ανθρώπινου δυναμικού σε κενές θέσεις ή σε θέσεις που συστήνονται με την πράξη της μετακίνησης στον κλάδο ή την ειδικότητα στους οποίους μετακινείται ο υπάλληλος. Οι υπάλληλοι οι οποίοι μετακινούνται, μετατάσσονται είτε μεταφέρονται, είναι αναγκαίο να έχουν τα τυπικά προσόντα του κλάδου ή της ειδικότητας στην οποία μετακινούνται. Με το θεσμό αυτό, βάσει της απόφασης του ΣΤΕ δεν κινδυνεύει κανένα εργασιακό δικαίωμα των μετακινούμενων, εφόσον δεν αλλάζει η υφιστάμενη νομική κατάσταση της υπηρεσιακής τους σχέσης, ούτε παύεται χωρίς προηγούμενο ορθολογικό σχεδιασμό θέσεις στο Δημόσιο. Ο Νομοθέτης οραματιζόμενος μια διοίκηση δυναμική και όχι δυσκίνητη απέναντι στις απαιτήσεις του δημόσιου τομέα, επεκτείνει την εφαρμογή του θεσμού από το Ν. 4093/2012 στο άρθρο 91 του Ν. 4172/2013, με την υποχρεωτική μετάταξη ή μεταφορά στους υπαλλήλους των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου. Στόχος είναι η μέγιστη αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού στη διοίκηση μέσα από την κινητικότητα (Κτιστάκη, 2013: 451).

Για την υπαγωγή υπαλλήλων στο θεσμό της κινητικότητας, μετάταξη ή μεταφορά, με το άρθρο 91 του νόμου 4172/2013, διασφαλίζεται ότι αυτή θα πραγματοποιηθεί από τον νομοθέτη κατόπιν συνεκτίμησης προσόντων, εργασιακής και διοικητικής εμπειρίας καθώς και υπηρεσιακής απόδοσης.

Ωστόσο η κινητικότητα για να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην ορθολογικότερη αξιοποίησή του προσωπικού, προϋπόθεση είναι η ύπαρξη περιγραμμάτων των κενών θέσεων που θα καλύψουν οι μετακινούμενοι, ώστε πέραν των υπηρεσιακών αναγκών του νέου φορέα να εξασφαλίζεται ότι κάθε μετακινούμενος υπάλληλος κατέχει τα προσόντα του κλάδου ή της ειδικότητας στην οποία μετακινείται. Η κινητικότητα, μέσω των απαιτήσεων των μνημονίων ταυτίστηκε με τη περιστολή των δαπανών του δημοσίου, μέσω της μείωσης του δυναμικού του κατά 150.000 υπαλλήλους την περίοδο 2011 - 2015, όπως και με τις απολύσεις μέσω της κατάργησης ή συγχώνευσης ΝΠΙΔ βάσει του Ν. 4250/2014. Η κινητικότητα πρέπει να λαμβάνεται ως ο θεσμός εκείνος που σκοπό έχει την ορθολογική ανακατανομή του υπάρχοντος προσωπικού, σε θέσεις που ταιριάζει με την περιγραφή κενών θέσεων (Κτιστάκη, 2013: 451-452).

#### **4.6.5 Εγειρόμενα ζητήματα συνταγματικής τάξεως από την ενίσχυση των «ελαστικών» μορφών απασχόλησης στο Δημόσιο**

Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων συνταγματικά κατοχυρώνεται στο άρθρο 103 παρ. 4 του Συντάγματος, είναι εγγυημένη, αυτοί μπορούν να δράσουν ανεξάρτητα από ποια είναι η κυβέρνηση, σύμφωνα με το νόμο, απαλλαγμένοι από κομματικές επιρροές, χάριν του ευρύτερου συμφέροντος. Κύρια προϋπόθεση για να ενταχθεί ένας υπάλληλος στο πλαίσιο του άρθρου 103 που προστατεύει την μονιμότητα είναι η θεσμοθέτηση της θέσης που κατέχει με τυπικό ή ουσιαστικό νόμο στο οργανόγραμμα της υπηρεσίας. Η άλλη προϋπόθεση είναι η ύπαρξη οργανικής θέσης. Στην περίπτωση, διαρθρωτικών αλλαγών με την κατάργηση θέσεων ενός κλάδου ή μιας υπηρεσίας, το μόνιμο προσωπικό απολύεται αυτοδικαίως, αφού σύμφωνα με το Νομοθέτη οι υπάλληλοι διατηρούν τη μονιμότητα όσο υφίστανται οι οργανικές θέσεις που κατέχουν. Επομένως, η συνταγματικά κατοχυρωμένη μονιμότητα δεν μπορεί να γίνει εμπόδιο για την αναδιοργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών από το νομοθέτη (Κτιστάκη, 2013: 452).

Ωστόσο τα μέτρα του νομοθέτη διέρχονται από δικαστικό έλεγχο όπου τα όρια είναι πολύ στενά. Συγκεκριμένα τα λαμβανόμενα νομοθετικά μέτρα χρειάζεται να ακολουθούν, εκείνες τις αρχές για την αποτελεσματική και ορθολογική λειτουργία της διοίκησης αλλά είναι αναγκαίο ταυτόχρονα να συγχρονίζονται

με τις εγγυήσεις του συντάγματος που αφορούν το καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων. Ο δικαστής ελέγχει εάν τα θεσπισμένα νομοθετήματα είναι αποτέλεσμα ειδικής μελέτης, με αναφορά στις επιπτώσεις από την κατάργηση οργανικών θέσεων στο συγκεκριμένο κλάδο ή δημόσια υπηρεσία, πραγματοποιείται με βάση κριτήρια συνδεδεμένα με τις λειτουργικές και οργανωτικές ανάγκες της Διοίκησης και εάν από το μέτρο αυτό πλήττεται ή όχι η απρόσκοπτη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών. Δεν μπορεί να κριθεί αντισυνταγματική από το δικαστή η απόλυση των υπαλλήλων των οποίων οι οργανικές θέσεις καταργούνται, με την υποχρέωση στο νομοθέτη να προβλέψει τη μετακίνηση των δημοσίων υπαλλήλων των καταργούμενων οργανισμών ή άλλων οργανωτικών δομών σε άλλες θέσεις του Δημοσίου. Μόνο ωστόσο το δημοσιονομικό συμφέρον του Κράτους δεν επαρκεί για τη νομοθετική κατάργηση οργανικών θέσεων. Αντισυνταγματική είναι η νομοθετική κατάργηση θέσεων στενά συνδεδεμένων με την άσκηση της κρατικής εξουσίας (Κτιστάκη, 2013: 453-454).

Έχει διατυπωθεί η άποψη ότι για την κακοδιοίκηση δεν ευθύνεται η συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της μονιμότητας. Εάν ο κοινός νομοθέτης δεν προβαίνει στην κατάργηση περιττών θέσεων και τη μετακίνηση του πλεονάζοντος προσωπικού, η αρνητική κριτική προς την Αρχή δεν είναι σωστό να αποδίδεται. Κατά την εφαρμογή των οικονομικών προγραμμάτων, όπου η συρρίκνωση του κράτους είναι εμφανής, προτάθηκε η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων να περιοριστεί μόνο στις επιτελικές θέσεις της Κεντρικής Διοίκησης. Οι υπάλληλοι αυτοί βρίσκονται εντός του σκληρού πυρήνα της κρατικής εξουσίας, εξασφαλίζουν τη συνέχεια του κράτους, με την έννοια ότι γνωρίζουν τις χαραχθείσες δημόσιες πολιτικές πολλών ετών, μπορούν να αντιμετωπίσουν συνθήκες κρίσεων, ακόμα και να βοηθήσουν στην χάραξη νέων πολιτικών για την εκάστοτε κυβέρνηση. Αντίθετα οι υπόλοιπες εκτελεστικές θέσεις μπορούν να στελεχωθούν από προσωπικό που χαρακτηρίζεται από ευέλικτες μορφές εργασίας ιδιωτικού δικαίου και τη ρήτρα απαγόρευσης προς μονιμοποίηση αυτού, βάσει του άρθρου 103 παρ 8 του Συντάγματος (Κτιστάκη, 2013: 455).

#### 4.7 ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΩΝ ΘΕΣΜΙΚΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΤΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΤΑ ΤΗ ΔΙΑΡΚΕΙΑ ΤΩΝ ΜΝΗΜΟΝΙΩΝ 2010 - 2017

Ο συνήθης τρόπος προστασίας της απασχόλησης είναι η νομοθετική θέσπιση. Ο Βαθμός προστασίας ποικίλει από κράτος σε κράτος απέναντι στις επιχειρήσεις που επιδιώκουν με απολύσεις είτε με προσωρινή απασχόληση την απομάκρυνση των εργαζομένων τους. Τις τελευταίες δεκαετίες η τάση χαλάρωσης της προστασίας εστιάζεται μέσω των προτάσεων από διεθνείς οργανισμούς είτε ακόμη και από την Ε.Ε. για μια απασχόληση με συνδυασμό ευελιξίας και ασφάλειας (flexicurity). Κοινώς έχουμε με τη μετατόπιση της προστασίας από τη θέση εργασίας στην προστασία των ίδιων των εργαζομένων, μέσα από θεσμοθετημένες πολιτικές επανένταξης στο χώρο της απασχόλησης, όπως τις περίφημες ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης (Δενδρινός, 2018: 4-5)

Κατά τη περίοδο εφαρμογής των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής 2010-2018 («Μνημονίων») η εγχώρια αγορά απασχόλησης υπήρξε τόπος πολλαπλών μεταρρυθμίσεων στη νομοθετική προστασία αυτής, μειώνοντας το βαθμό προστασίας των απασχολημένων. Μια από τις θεσμικές παρεμβάσεις υπήρξε και ο περιορισμός ή η κατάργηση της «μονιμότητας» στον ευρύτερο δημόσιο τομέα. Με τη ΠΥΣ 6/2012 ένα σύνολο από διάσπαρτες διατάξεις νόμων και αποφάσεων κ.ά. που υπέκρυπταν μονιμότητα ή ρήτρες μονιμότητας, τέθηκαν στο περιθώριο, περιορίζοντας έτσι τις συνθήκες μονιμότητας στον ευρύτερο δημόσιο τομέα (Κυριακούλιας, 2012: 28). Καταργείται το καθεστώς, που ίσχυε στο δημόσιο τομέα με τις συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου που μετατρέπονταν σε αορίστου, ενώ καταργούνται και όλοι οι όροι συλλογικών συμβάσεων ή Κανονισμών Εργασίας που εντάσσονταν στο πλαίσιο προστασίας του στενού δημόσιου τομέα (Δενδρινός, 2018: 22)

Σύμφωνα με την ετήσια έκθεση του ΙΝΕ - ΓΣΕΕ για την ελληνική οικονομία και απασχόληση, την άνοιξη του 2019, δεν υπάρχει καμία πρόοδος περί ύπαρξης δημόσιας πολιτικής συζήτησης πάνω στα διαρθρωτικά προβλήματα της οικονομίας, το αδύναμο θεσμικό της πλαίσιο με τα προβλήματα και τις δυστοκίες της καθώς και την πρόθεση δημιουργίας ενός σύγχρονου, ισόρροπου και βιώσιμου μοντέλου οικονομικής ανάπτυξης. Δημιουργείται ένα

εικονικό κλίμα ως προς την οικονομική ανάπτυξη της χώρας στηριζόμενο σε επιδόματα και παροχές στη φορολογία. Η σύγχρονη οικονομική πολιτική χρειάζεται με ρεαλισμό να αντιμετωπίσει τις μακροχρόνιες διαρθρωτικές, παραγωγικές και μακροοικονομικές αδυναμίες και να καλλιεργήσει δυνατούς και διατηρήσιμους αναπτυξιακούς πυλώνες (INE ΓΣΕΕ, 2019: 22-24)

Στην έκθεση παρουσιάζεται η βαθιά πτώση της χώρας μας στις δημόσιες επενδύσεις, κατά τη περίοδο 2009-2018 σε ποσοστό 58,7%, τη μεγαλύτερη εντός της Ευρωζώνης, ενώ αντίστοιχα το ίδιο διάστημα οι κοινωνικές παροχές υποχώρησαν κατά 21,7%. Η συνέχιση της ίδιας πολιτικής συρρικνώνει την πραγματική ανάπτυξη της οικονομίας και εν συνεχεία την πιστοληπτική της αξιοπιστία. Την περίοδο 2009-2017 το ακαθάριστο διαθέσιμο εισόδημα των νοικοκυριών μειώθηκε κατά 33,7%, εξαιτίας της εφαρμογής πολιτικών λιτότητας και υπερπλεονασμάτων. Αυτές οι πολιτικές συνέβαλλαν στην αναβάθμιση της χρηματοπιστωτικής αξιοπιστίας του δημόσιου τομέα. Ωστόσο εξαιτίας της αδυναμίας της οικονομίας για ανάπτυξη και της αδύνατης οικονομικής θέσης του ιδιωτικού τομέα, η διατήρηση της χρηματοπιστωτικής αξιοπιστίας της οικονομίας θα βασιστεί, κατά την έκθεση, στην ύπαρξη μέτρων στήριξης του διαθέσιμου εισοδήματος των νοικοκυριών και ταυτόχρονα στις αύξηση των δημόσιων επενδύσεων, πράγμα δύσκολο μέχρι σήμερα. Η οικονομική ικανότητα των νοικοκυριών απέναντι στις υποχρεώσεις τους είναι πάρα πολύ δύσκολη λόγω των χαμηλών αποταμιεύσεων και του χαμηλού επιπέδου εισοδημάτων για την κάλυψη των δανειακών τους υποχρεώσεων. Η ελληνική οικονομία συνεχίζει να βρίσκεται σε δύσκολη θέση και υπό τη διαρκή απειλή της εξυπηρέτησης του μεγάλου συσσωρευμένου δημόσιου χρέους. Θετικά σημάδια που μπορούν να στηρίξουν την εγχώρια παραγωγή είναι η άνοδος συμμετοχής των απασχολημένων στην επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση όπως και η αύξηση των δαπανών για Έρευνα και Ανάπτυξη. Αυτές και άλλες παρόμοιες ουσιαστικές πολιτικές, όπως η παραγωγή αγαθών και υπηρεσιών υψηλής προστιθέμενης αξίας, πρέπει να αποτελέσουν συνέχεια μιας σύγχρονης και καλά σχεδιασμένης οικονομικής πολιτικής (INE ΓΣΕΕ, 2019: 99)

Σε ομιλία του ο κ. Ρομπόλης Σ. (Ρομπόλης, 2010: 1-7) στο ερώτημα ποιος οδήγησε την ελληνική οικονομία στην κρίση του δανεισμού, του χρέους, της απασχόλησης και της ανταγωνιστικότητας υποστήριξε ότι η επιστημονική



έρευνα απέδειξε ότι το δημοσιονομικό και παραγωγικό πρόβλημα της χώρας, των τελευταίων δεκαετιών δεν οφείλεται στο επίπεδο των μισθών και των συντάξεων. Η ελληνική κρίση γεννήθηκε κατά κύριο και αποκλειστικό λόγο εξαιτίας της δανειακής μεγέθυνσης της δημόσιας και ιδιωτικής κατανάλωσης, στις υπερτιμολογήσεις των κρατικών προμηθειών, στις φοροαπαλλαγές προς τις επιχειρήσεις που στέρησαν έσοδα στον Κρατικό Προϋπολογισμό (7,7% του ΑΕΠ οι άμεσοι φόροι στην Ελλάδα, 13,1% του ΑΕΠ οι άμεσοι φόροι στην Ε.Ε.-27), στην ανισοκατανομή του εισοδήματος, στην ανεξέλεγκτη φοροδιαφυγή και στην κατάρρευση του μηχανισμού ελέγχου είσπραξης των εσόδων του κράτους, στην εισφοροδιαφυγή, στην ευέλικτη, αδήλωτη και ανασφάλιστη εργασία καθώς και στην συρρίκνωση του τεχνολογικού και καινοτομικού δυναμικού της χώρας.

#### 4.8 Η ΕΘΝΙΚΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΓΙΑ ΤΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ 2016-2018. ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΟΥ ΠΥΛΩΝΑ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ

Η «Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2016-2018» εξελίχθηκε πάνω σε τέσσερις σημαντικούς πυλώνες, περιλαμβάνοντας ένα μεγάλο φάσμα δράσεων. Συγκεκριμένα στις α) Διοικητικές Δομές και Εργαλεία, β) Διοικητικές Λειτουργίες και Διαδικασίες, γ) Ανθρώπινο Δυναμικό και δ) Ενίσχυση Διαφάνειας, Λογοδοσίας και Ανοικτής Διακυβέρνησης, σε συνέργια με μια τεράστια στρατηγική επικοινωνίας για την προώθηση των ποικίλων δράσεων. Ενδεικτικό των θεσμοθετήσεων και δράσεων ως προς τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης υπήρξε η χάραξη και θέσπιση ενός καινούργιου συστήματος μισθοδοσίας με βάση εκτός της δημοσιονομικής προσαρμογής, ορισμένες συνταγματικές αρχές, όπως της ισότητας και αξιοκρατίας αλλά και τη θεσμοθέτηση ουσιαστικών κινήτρων για τη μεγιστοποίηση της απόδοσης του προσωπικού του δημόσιου τομέα με το Ν. 4354/2015. Ακολούθως με τους Ν.4369/2016 ιδρύθηκε το Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών και αναμορφώθηκαν τα συστήματα αξιολόγησης, στοχοθεσίας και επιλογής προϊσταμένων, ενώ με τη θέσπιση του Ν. 4440/2016 δημιουργήθηκε ένα Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας (ΕΣΚ) για τους δημόσιους υπαλλήλους, ενισχυμένο από ψηφιακές εφαρμογές και διαφανείς διαδικασίες (Ε.Σ. 2017 - 19: 8).

Παρόλα αυτά οφείλουμε να επισημάνουμε ορισμένες χρόνιες αδυναμίες στη λειτουργία του διοικητικού συστήματος της χώρας μας από τις αρχές της δεκαετίας του 50. Οι αδυναμίες αυτές έγκεινται στον οριζόντιο και κάθετο συγχρονισμό των διοικητικών υπηρεσιών, τις γραφειοκρατικές αποκλίσεις και τα τεράστια διοικητικά βάρη, την απουσία στοχοθεσίας και τον χαμηλό βαθμό ένταξης καλών πρακτικών, δυσκολίες στη διαχείριση των ανθρώπινων πόρων και στην ανάδειξη καινοτόμων τεχνολογιών. Η πρωτόγνωρη συρρίκνωση του ανθρώπινου δυναμικού που πραγματοποιήθηκε τα τελευταία χρόνια, ταυτόχρονα με πολιτικές επιλογές που απομάκρυναν το υπάρχον δυναμικό από τους στόχους της μεταρρυθμιστικής πολιτικής, υπήρξαν παράγοντες που αποπροσανατόλισαν το σύστημα και περιόρισαν τη συνοχή του. Οι ανορθολογικές κατανομές μεταξύ του συνόλου του προσωπικού όσο και των διοικητικών ικανοτήτων τους, οδήγησε στο φαινόμενο της άνισης στελέχωσης δημόσιων υπηρεσιών και στην ακατάλληλη αξιοποίηση σημαντικών ανθρώπινων πόρων (Ε.Σ. 2017 - 19: 10).

Στη πραγματοποιηθείσα μεταρρύθμιση του Δημόσιου Τομέα και τη Δημοσιονομική Προσαρμογή ιδιαίτερα κατά τα δύο πρώτα προγράμματα προσαρμογής της περιόδου 2010–2015 στο τομέα της μείωσης των λειτουργικών δαπανών του δημόσιου τομέα, δεν υπήρξε μια συνολική στρατηγική προσέγγιση για την διόρθωση των διαχρονικών αδυναμιών της λειτουργίας της ελληνικής διοίκησης, οι οποίες εξακολουθούν να δυσκολεύουν την όποια πραγματοποίηση διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στη δημόσια διοίκηση. Οι δυσκολίες που γεννήθηκαν, βεβαιώνουν ότι ο περιορισμός του κόστους του δημόσιου τομέα πρέπει να ακολουθήσει τις διαρθρωτικές παρεμβάσεις και όχι να υπάρξει το αντίστροφο. Από στοιχεία του υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης στα τέλη Απριλίου 2017, για τα έτη 2009-2016 επήλθε μείωση στο τακτικό προσωπικό της Δημόσιας Διοίκησης σε ποσοστό 18,4% ήτοι σε 127.236 υπαλλήλους. Κατά τη διάρκεια 2013-2014 οι δομές της Δημόσιας Διοίκησης μειώθηκαν. Σε επίπεδο Κεντρικής Διοίκησης οι Γενικές Διευθύνσεις μειώθηκαν κατά 23%, οι Διευθύνσεις κατά 38% και τα Τμήματα κατά 35%. Πολλές από τις μειώσεις δεν υπήρξαν πάντα δικαιολογημένες και εντασσόμενες σε μια ολική στρατηγική συσχέτισης της δομής και κατανομής των πόρων για τη δημόσια πολιτική (Ε.Σ. 2017 - 19: 11).

Στα πλαίσια περιορισμού του προσωπικού του δημόσιου τομέα με την αυστηρή σχέση υπέρ των αποχωρήσεων και κατά των προσλήψεων, χωρίς να ληφθούν υπόψη τα δημογραφικά δεδομένα του ήδη «γερασμένου» ελληνικού δημόσιου είχε ως συνέπεια την άνοδο του μέσου όρου ηλικίας του προσωπικού και την υποστελέχωση μεγάλου μέρους των υπηρεσιών. Με βάση επίσημα στοιχεία, ο μέσος όρος ηλικίας των δημοσίων υπαλλήλων εκτός των Νομικών Προσώπων Ιδιωτικού Δικαίου (ΝΠΙΔ), από τα 43,1 έτη το 2012 ανέβηκε στα 45,3 έτη το 2016. Ύστερα από έκθεση του ΟΟΣΑ, για την ηλικιακή ομάδα 18-34 ετών, η Ελλάδα κατατάσσεται στις τελευταίες θέσεις έναντι άλλων κρατών. Ο περιορισμός προσλήψεων, ιδίως νέων με προσόντα και με τη ταυτόχρονη άνοδο του μέσου όρου ηλικίας στο δημόσιο τομέα, περιόρισαν για μια πενταετία από αυτό, τη προοπτική εισόδου νέας γνώσης, την προώθηση καινοτόμων δράσεων, την ανανέωση της κουλτούρας λήψης αποφάσεων, καθώς και την ικανότητα αντιμετώπισης σύγχρονων προκλήσεων της νέας εποχής, όπως τις τεχνολογίες πληροφορικής, το δημόσιο μάντζεμντ, αλλά και την ανταποκρισιμότητα στη διαχείριση των υπηρεσιών έντασης κοινού. Πρόκειται, για εποχή κατά την οποία οι δημόσιες υπηρεσίες καλούνται να αντιμετωπίσουν ιδίως ευαίσθητα κοινωνικά θέματα, όπως η εξάπλωση του προσφυγικού ζητήματος και η ανθρωπιστική κρίση (Ε.Σ. 2017 - 19: 13).

Στο πυλώνα του ανθρώπινου δυναμικού και συγκεκριμένα στη πολιτική για Προγραμματισμό των προσλήψεων βάσει στοιχείων της απογραφής, το 2016 προσλήφθηκαν συνολικά 8.211 άτομα. Οι βασικοί τομείς όπου κατευθύνθηκαν οι νεοπροσλαμβανόμενοι ήταν οι ΟΤΑ (28,44% ), η Υγεία (22,35%), η Εθνική Άμυνα (13,19%) και η Μεταναστευτική Πολιτική στα πλαίσια διαχείρισης των προσφυγικών ροών (8,85%). Με προσλήψεις αυτές καλύφθηκαν άμεσες ανάγκες, κυρίως στο πλαίσιο των κοινωνικών υπηρεσιών. Ακόμα, ένας μεγάλος αριθμός των νεοπροσλαμβανόμενοι υπήρξαν επιτυγχόντες προηγούμενων διαγωνισμών. Για την αντιμετώπιση των αναγκών του δημοσίου δόθηκε έμφαση στην εφαρμογή του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας και στην οργάνωση των προσλήψεων για τα έτη που ακολουθούσαν με επίστευση των ανάλογων διαδικασιών (Ε.Σ. 2017 - 19: 21). Με τη θέσπιση των Ν. 4354/2015 και Ν. 4369/2016 αντιμετωπίστηκαν θέματα που αφορούσαν την υπηρεσιακή κατάσταση αλλά και την κινητικότητα του

ανθρώπινου δυναμικού του δημόσιου τομέα. Με τη νέα νομοθεσία υπήρξε μετάβαση από μια κατάσταση στασιμότητας στη μισθολογική και βαθμολογική εξέλιξη των δημοσίων υπαλλήλων σε μια κατάσταση ορθής λειτουργίας του συστήματος μισθολογικών και βαθμολογικών προαγωγών, με την εξασφάλιση των αναγκαίων κινήτρων για την μεγέθυνση της αποτελεσματικότητας των υπαλλήλων, βασιζόμενη στην αξιοκρατία και αμεροληψία (Ε.Σ. 2017 - 19: 23). Με τη θέσπιση του Ν. 4440/2016 επιδιώχθηκε η λειτουργία ενός καινούργιου καθαρού και αντικειμενικού πλαισίου κινητικότητας στο δημόσιο τομέα, με την ανασυγκρότηση του ήδη υπάρχοντος συστήματος αποσπάσεων – μετατάξεων των δημοσίων υπαλλήλων στο τομέα της αποδοτικότητας, της υποστήριξης της διαφάνειας και της αξιοκρατίας. Σκοπός του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας είναι αφενός η καλύτερη αξιοποίηση και η ορθολογικότερη κατανομή του ανθρώπινου δυναμικού στις δημόσιες υπηρεσίες και αφετέρου η διευκόλυνση των υπαλλήλων να ενισχύσουν τις επαγγελματικές ικανότητες τους, να διαμορφώσουν τεχνογνωσία σε θέσεις διαφόρων υπηρεσιών και να προωθήσουν την επαγγελματική καταξίωση τους. Με το νέο σύστημα υπήρξε πρόβλεψη για σύσταση Κεντρικής Επιτροπής Κινητικότητας με αξιοκρατική στελέχωση από πρόσωπα με κύρος, η οποία, λαμβάνοντας υπόψη το ψηφιακό Οργανόγραμμα, βάσει του άρθρου 16 του Ν. 4440/2016, ελέγχει την λειτουργία του ΕΣΚ και αποφασίζει για πληθώρα αιτημάτων από φορείς περί πραγματοποίησης αποσπάσεων, μετατάξεων για επειγόντως λόγους υγείας ή αναδιαρθρώσεων υπηρεσιών κ.ά.. Το νέο σύστημα κινητικότητας θα στηρίζεται στα νέα περιγράμματα θέσεων που δημιουργούνται από τις δημόσιες υπηρεσίες, ενώ η εφαρμογή του Ψηφιακού Οργανογράμματος είναι διαδικτυακή και ευκόλως ανοικτή για τους δημόσιους υπαλλήλους (Ε.Σ. 2017 - 19: 23).

Η κατάρτιση περιγραμμάτων θέσης εργασίας στο δημόσιο τομέα υπήρξε μια σημαντική δράση για το 2016. Σε συνεργασία με την Τεχνική Βοήθεια, έλαβαν χώρα συναντήσεις και επιμορφωτικές δράσεις σε υπαλλήλους των υπουργείων με σκοπό την μετεκπαίδευση και στόχο, μέχρι τον Αύγουστο του 2017, να ολοκληρωθεί η διαδικασία αυτή πρώτα σε υπουργεία και ακολούθως στις υπηρεσίες του Δημόσιου τομέα (Ε.Σ. 2017 - 19: 24).

Ουσιαστικοί θεσμοί θεσπίστηκαν στο χώρο της διαχείρισης των υψηλόβαθμων στελεχών της διοίκησης με το Ν. 4369/2016 και εφαρμόστηκαν

δύο σημαντικές ρυθμίσεις. Υπήρξε η σύσταση μητρώου επιτελικών στελεχών για τη στελέχωση πολυεπίπεδων θέσεων Γραμματέα, καθώς και μελών διοικήσεων ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ του δημόσιου τομέα. Το μητρώο αυτό εφαρμόζεται και βρίσκεται ηλεκτρονικά στο ΑΣΕΠ, καθορίζεται η εγγραφή, ύστερα από αίτησή υπαλλήλου του δημόσιου τομέα με υψηλά προσόντα. Έπειτα στη προσπάθεια αποκομματικοποίησης στελεχών και θέσεων με μεγάλες απαιτήσεις από τη δημόσια διοίκηση, θεσπίστηκαν διαφανείς και αξιοκρατικές διαδικασίες στελέχωσης των υψηλότερων θέσεων της διοικητικής ιεραρχίας και του ευρύτερου δημόσιου τομέα, όπως και μελών συλλογικών οργάνων της διοίκησης των εν λόγω φορέων, των οποίων η επιλογή είναι της ίδιας της Κυβέρνησης (άρθρα 6,7 και 8 του Ν. 4369/2016). Τέλος υπήρξε η συγκρότηση Ειδικού Συμβουλίου Επιλογής Διοικήσεων (Ε.Σ.Ε.Δ.), αποτελούμενο από πρόσωπα με γνωστό κύρος, με στοιχεία αξιοκρατίας και διαφάνειας, για την επιλογή των ανωτέρω στελεχών προς κατάληψη θέσεων. Θεσπίστηκε ένα νέο σύστημα επιλογής προϊσταμένων, στα πλαίσια αποκομματικοποίησης της δημόσιας διοίκησης με διαφάνεια και αξιοκρατία, όπου καθορίζονται νέα κριτήρια και διαδικασίες επιλογής στελεχών σε θέσεις ευθύνης με σημαντική μοριοδότηση των τυπικών προσόντων, την παροχή δομημένης συνέντευξης, βασιζόμενη σε εκδοθέν εγχειρίδιο των υπηρεσιών του υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης, του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης και της Expertise France, καθώς και Συμβουλίων Επιλογής, που αποτελούνται από πρόσωπα μεγάλου κύρους, εμπειρίας και ικανοτήτων (Ε.Σ. 2017 - 19: 25).

Στη προσπάθεια μεταρρύθμισης για ένα σύγχρονο σύστημα διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού στο δημόσιο τομέα έλαβαν χώρα μεταρρυθμίσεις τόσο προς την αξιολόγηση όσο και την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού. Συγκεκριμένα με τα άρθρα 14-21 του Ν. 4369/2016 προβλέπεται νέο σύστημα αξιολόγησης δημόσιων υπαλλήλων. Με το νέο πλέγμα διατάξεων καθορίζεται με τρόπο σύγχρονο, πλήρη και αξιοκρατικό το Σύστημα Αξιολόγησης του ανθρώπινου δυναμικού του Δημοσίου. Μέσω της αξιολόγησης και της συμμετοχής των αξιολογουμένων στη διαδικασία στοχοθεσίας, καθώς και ευρύτερα στην λειτουργία της διοίκησης, σκοπό έχουν τη βελτίωση της απόδοσης κάθε υπαλλήλου και συνολικά της επιτυχίας της δημόσιας υπηρεσίας. Το καινούργιο σύστημα βασίζεται σε κριτήρια κοινά

αποδεκτά, μετρήσιμα και αντικειμενικά, συνεχώς ελεγμένα κατά την εφαρμογή τους, με κύριο σκοπό την ποιοτική αναβάθμιση των δημόσιων υπηρεσιών. Με το εργαλείο της αξιολόγησης ταυτόχρονα με ακριβή σύστημα βαθμολόγησης των κριτηρίων, αναδεικνύει τις ατομικές δεξιότητες των αξιολογημένων σε σχέση με τα εκτελούμενα καθήκοντα τους. Παράλληλη διαδικασία με τη θέσπιση κριτηρίων προβλέπεται και για την αξιολόγηση των Προϊστάμενων οργανικών μονάδων, οι οποίοι αξιολογούνται και από τους άμεσα υφισταμένους τους με ποικίλα κριτήρια. Στη πορεία προβλέπεται συμβουλευτική συνέντευξη ανάμεσα στον προϊστάμενο και τον αξιολογούμενο, για τη βελτίωση της απόδοσης του τελευταίου, ενώ καθορίζεται και η δυνατότητα ενστάσεων από τον αξιολογούμενο προς Ειδική Επιτροπή Αξιολόγησης. Για την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού κατά το έτος 2016, έλαβε χώρα ένας μεγάλος αριθμός με πιστοποίηση επιμορφωτικών δράσεων από το Ινστιτούτο Επιμόρφωσης του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ) σε μια σειρά από τομείς, όπως της αποτελεσματικότητας, της διαφάνειας, της βιώσιμης ανάπτυξης, κ.ά. (Ε.Σ. 2017 - 19: 26).

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5ο**

### **ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ - ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ**

#### **5.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ**

Ο σκοπός της παρούσας μεταπτυχιακής διπλωματικής ήταν η ανάδειξη των μεταρρυθμίσεων στο χώρο της απασχόλησης του Δημόσιου Τομέα κατά τη περίοδο εφαρμογής των τριών προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής (μνημόνια) της περιόδου (2009 - 2018), τις συνέπειες αυτών, η διαμορφωθείσα κατάσταση, αλλά και τις πιθανές προοπτικές που αναδύονται στο συγκεκριμένο χώρο. Επιπλέον μελετήθηκαν οι θεωρίες και τα χαρακτηριστικά των οικονομικών κρίσεων, τα χαρακτηριστικά της Νεοελληνικής δημόσιας διοίκησης, οι παράγοντες που συνέβαλλαν στη γιγάντωση της απασχόλησης στο Δημόσιο τομέα και τα διαρθρωτικά προβλήματα αυτού. Παρακολουθήσαμε τη ανέτοιμη δεκαετή (2001-2010)

πορεία της Ελλάδας στην ΟΝΕ με την ανάπτυξη των ελλειμμάτων και του εξωτερικού χρέους. Την πορεία, τις συνθήκες συμβάσεως των τριών μνημονίων με τους εμπλεκόμενους θεσμούς και τις συνέπειες των περιοριστικών πολιτικών στη δημόσια απασχόληση. Ταυτόχρονα με την ανάπτυξη ευέλικτων μορφών απασχόλησης, δίνεται ώθηση στη κινητικότητα του προσωπικού στο Δημόσιο χώρο. Αναλύθηκε η δυνατότητα βοήθειας του συμβουλευτικού εργαλείου του mentoring στην ανάπτυξη μιας δημόσιας υπηρεσίας.

## 5.2 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η απάντηση στο πρώτο ζήτημα που τέθηκε στην εισαγωγή, αναλύεται σε ενότητα του δεύτερου κεφαλαίου ανάμεσα στους ενδογενείς και εξωγενείς παράγοντες, διεθνώς αλλά και στην Ελλάδα που συνέβαλαν μεταπολεμικά έως και της προ εισόδου της Χώρας μας στα μνημόνια, στην ανάπτυξη και εξέλιξη του Δημοσίου τομέα και της δημόσιας απασχόλησης. Τις συνθήκες αλλά και τη σχέση της πολιτικής εξουσίας, βάσει των δυο παραγόντων-προσεγγίσεων κάθε φορά, πόσο επηρέασαν στην ανάπτυξη της δημόσιας απασχόλησης. Βάσει των ενδογενών παραγόντων η υπερβολική εξέλιξη του δημοσίου τομέα οφείλονταν στην στήριξη που παρείχε η πολιτική εξουσία, για τη μετατροπή του πρώτου σε όργανο της δεύτερης και την υπερβολική παρέμβαση του κράτους στην οικονομία. Στο πλαίσιο αυτό, η μεγέθυνση του δημοσίου τομέα και η αύξηση της δημόσιας απασχόλησης ερμηνεύονται ως αρνητικές προεκτάσεις της αναποτελεσματικής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Η αύξηση της δημόσιας απασχόλησης που συντελέστηκε σταδιακά μέχρι και προ εντάξεως στην ΟΝΕ είναι αποτέλεσμα της λειτουργίας του κράτους ως εργοδότη για μεγάλες ομάδες πληθυσμού και ψηφοφόρων αλλά και σε κοινωνικές και οικονομικές εξελίξεις όπως η αστικοποίηση της Ελλάδας. Από την σκοπιά των εξωγενών παραγόντων η εξέλιξη του δημοσίου τομέα και της δημόσιας απασχόλησης είναι επηρεασμένη από τις θεωρίες της περιφερειοποίησης και της εξάρτησης. Η Ελλάδα αποτελούσε τον τελευταίο αιώνα χώρα της καπιταλιστικής ημιπεριφέρειας που βασίζεται κυρίως στους πόρους των ανεπτυγμένων χωρών. Μεταβολές του εμπορίου και διεθνείς οικονομικές εξελίξεις επηρεάζουν δυσμενώς την εσωτερική οικονομία με

συνέπεια το Κράτος να λειτουργεί προνοιακά, αυξάνοντας δημόσιες δαπάνες, ελλείμματα αλλά και θέσεις στο Δημόσιο. Παράλληλα η πολιτική εξουσία διαμόρφωσε ένα πελατειακό σύστημα με το οποίο ενέταξε τις κατώτερες τάξεις σε οργανώσεις συσχετίζοντας αυτές με το κράτος. Τέλος παρουσιάστηκαν οι εγγενείς αδυναμίες και η πορεία την ελληνικής οικονομίας με την αύξηση του χρέους και των ελλειμμάτων τη δεκαετή πορεία (2001 - 2010) στην ΟΝΕ.

Στο δεύτερο ζήτημα τα μεγάλα ελλείμματα και το χρέος (στις ενότητες 2.2.3, 2.5 και 4.1) δεν οφείλονται αποκλειστικά στο μέγεθος του δημόσιου τομέα αλλά παρουσιάζονται εσωτερικές και διαρθρωτικές αδυναμίες στην ελληνική οικονομία, ιδιαίτερα εξελίξιμες τις τελευταίες δεκαετίες, προ ένταξης της χώρας στην ΟΝΕ. Στο πρώτο ζήτημα από την μεγέθυνση του δημόσιου τομέα και της απασχόλησης βάσει των εξωγενών παραγόντων διαπιστώσαμε ότι η ασθενής ελληνική οικονομία επηρεαζόταν διαχρονικά από τις διεθνείς οικονομικές εξελίξεις, όχι τόσο από τις τεράστιες εισαγωγές όσο από το χαρακτήρα της κλειστής οικονομίας, με ελλιπή ανταγωνιστικότητα και παραγωγικότητα, μαύρη οικονομία με διαφθορά, αναποτελεσματική εκτελεστική εξουσία, χωρίς ιδιαίτερη στρατηγική, όπου αύξανε τις δαπάνες για να προστατέψει το πελατειακό στρατό της, ιδιαίτερα στο δημόσιο τομέα με μεγάλες δημόσιες δαπάνες, καθώς και το στραγγαλισμό της ιδιωτικής οικονομίας. Σιγά-σιγά για τη κάλυψη των ελλειμμάτων απαιτούνταν ακριβός δανεισμός που αύξανε το χρέος, ενώ μέσα στη δεκαετή πορεία της ΟΝΕ η χώρα/οικονομία δεν μπορούσε να ακολουθήσει τη μεγάλη ευρωπαϊκή ανταγωνιστικότητα.

Απάντηση στο τρίτο ζήτημα θα σχηματίσουμε από τους πίνακες της ενότητας 3.10, όπου θα διαπιστώσουμε ότι, ο συνολικός αριθμός του τακτικού προσωπικού, βάσει στοιχείων που προκύπτουν από το μητρώο του Ανθρώπινου Δυναμικού του Ελληνικού Δημοσίου/ Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, από την 31.12.2009 έως την 31.08.2018 μειώνεται κατά 126.396 απασχολούμενους, ήτοι σε ποσοστό 18,24%, το δε σημαντικό στοιχείο είναι ότι μεταβάλλεται ο συνολικός αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων από σχέση εργασίας μόνιμου σε σχέση εργασίας Ιδιωτικού Δικαίου και με σχέσεις εργασίας ορισμένου χρόνου. Οι τελευταίες μετρήσεις από 31.06.2015 έως 31.08.2018 καταγράφουν αύξηση 21,76% ήτοι από 43.739 σε 53.256 σε ΝΠΙΔ, αθροιστικά σε τακτικό και έκτακτο προσωπικό.



Συνεπώς έχουμε σταδιακή μείωση του εργασιακού καθεστώτος του μόνιμου δημοσίου υπαλλήλου, σύγκλιση των εργασιακών δικαιωμάτων με αυτά του ιδιωτικού τομέα ενώ βάσει των ρυθμίσεων των μνημονίων οι οργανικές θέσεις των μονίμων δημοσίων υπαλλήλων μειώνονται.

Στο τέταρτο ζήτημα και σε συνέχεια των απαντήσεων του τρίτου ζητήματος και με οδηγό τις ενότητες 4.6.1, 4.6.2 και 4.8 γεννούνται ρυθμίσεις στην απασχόληση του δημόσιου τομέα. Συγκεκριμένα με τη μείωση του συνόλου του τακτικού προσωπικού αλλά και την αύξηση του ποσοστού του έκτακτου προσωπικού σε ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ με σχέσεις και δικαιώματα εργασίας προς τον ιδιωτικό τομέα, αλλάζει ο χάρτης της μόνιμης απασχόλησης στο Δημόσιο. Μέσα και από τη θέσπιση μέτρων στα τρία μνημόνια, έχουμε την ανάπτυξη ευέλικτων μορφών απασχόλησης με σκοπό την αξιοποίηση του πλεονάζοντα προσωπικού σε τομείς/Διευθύνσεις, αλλά και την κάλυψη των κενών που πρόεκυψαν από τις αθρόες αποχωρήσεις των δυο πρώτων μνημονίων στο Δημόσιο τομέα. Η εργασιακή εφεδρεία, όχι τόσο η προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα, αλλά μεταρρυθμίσεις όπως οι μετατάξεις/μετακινήσεις (2ο πρόγραμμα) αλλά και (3ο πρόγραμμα) η σύσταση του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας, η κεντρική επιτροπή κινητικότητας, το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Διοικήσεων κατευθύνονται στο στόχο για ένα αξιοκρατικό και αποτελεσματικό σύγχρονο Δημόσιο τομέα απέναντι στις ανάγκες. Πλέον κυριαρχούν οι μετακινήσεις με βάση την ύπαρξη περιγραμμάτων θέσεων αλλά και την αποτελεσματικότητα των δημοσίων υπαλλήλων.

Στο πέμπτο ζήτημα η απάντηση έρχεται τόσο από τις απαντήσεις του 3ου και 4ου ζητήματος όσο και από πολλές ενότητες του 2ου, 3ου και 4ου κεφαλαίου. Συγκεντρωτικά ο σύγχρονος Δημόσιος τομέας στην Ελλάδα για να εισέρθει σε ένα πλαίσιο ανάπτυξης και ανταπόκρισης στις ανάγκες του 21ου αιώνα, απαιτείται αρχικά να αποβάλει τα χαρακτηριστικά του παρελθόντος (γραφειοκρατία, συγκεντρωτισμός, σύγχυση στόχων και δομών, ανάπτυξη μεσαίου στρώματος και εξέλιξη του ανθρώπινου δυναμικού κ.ά.). Παράλληλα η παύση της παρέμβασης του πολιτικού συστήματος στη δράση του (πελατειακό κράτος), αλλά και η θεμελίωση ενός αξιοκρατικού και αναπτυξιακού μοντέλου βασισμένο στα χαρακτηριστικά του ΝΔΜ. Το κράτος σήμερα, όπως στα δυτικού τύπου κράτη, πρέπει να στραφεί σε μια σύγχρονη οικονομική πολιτική, με δράσεις υπέρ της ιδιωτικής αγοράς, μακριά από

εσωστρέφεια και προστατευτισμό. Ωστόσο οι σύγχρονες απαιτήσεις ζητούν ένα δημόσιο τομέα μικρό και ευέλικτο, σύγχρονο και δυναμικό, με διοικητικό προσωπικό με ικανότητες όπου άμεσα μπορεί να μετακινηθεί σε νέες απαιτήσεις. Έναν δημόσιο τομέα με λελογισμένες λειτουργικές δαπάνες όπου δεν θα το επηρεάζουν ελλείμματα και χρέος στο μέλλον.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

### ΕΛΛΗΝΙΚΗ

➤ Αναστασίου, Σ., Σιασιάκος, Κ., Τούντας, Κ., Φιλιππίδης, Κ., (2016), «Αγορά Εργασίας και Απασχόληση κατά την Περίοδο της Οικονομικής Κρίσης στην Ελλάδα», Πρακτικά 1ου Πανελληνίου Συνεδρίου με Διεθνή συμμετοχή, Ελλάδα-Ευρώπη 2020: Εκπαίδευση, Δια Βίου Μάθηση, Έρευνα, Καινοτομία και Οικονομία, στο: Εκπαίδευση, Δια Βίου Μάθηση, Έρευνα και Τεχνολογική Ανάπτυξη, Καινοτομία και Οικονομία, Τόμος 1, 2016, σελ 398 - 407, [eproceedings.epublishing.ekt.gr > index.php > inoek > article > view](http://eproceedings.epublishing.ekt.gr/index.php/inoek/article/view), ημερομηνία ανάκτησης 11/12/2019

➤ Ανάλυση τακτικού προσωπικού Δημόσιας Διοίκησης για το έτος 2015, Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού Ελληνικού Δημοσίου, Υπουργείο Εσωτερικών , [www.ypes.gr](http://www.ypes.gr) > [analyti-taktikoy-prosopikoy-dimosias-dioikisis-gia-to-...](http://www.ypes.gr/analyti-taktikoy-prosopikoy-dimosias-dioikisis-gia-to-...), ημερομηνία ανάκτησης 27 / 02 / 2020

- Απογραφή | Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού Ελληνικού, Υπουργείο Εσωτερικών, [apografi.gov.gr](http://apografi.gov.gr), ημερομηνία ανάκτησης 28 / 02 / 2020
  
- Βαρουφάκης, Γ., Μισσού Β., (2012), Εργασία και Δια Βίου Εκπαίδευση Προγράμματα Δια Βίου Εκπαίδευσης, ΙΝΕ - ΓΣΕΕ στο : εκπαιδευτικό υλικό Παγκόσμια Οικονομική Κρίση, Οι ρίζες της σημερινής κρίσης στο μεταπολεμικό σχεδιασμό της παγκόσμιας οικονομίας, Φθινόπωρο 2012, σελ. 44-45  
  
[https://www.inegsee.gr › uploads › 2014/03 › ekp\\_yliko\\_oik\\_pol1](https://www.inegsee.gr/uploads/2014/03/ekp_yliko_oik_pol1),  
ημερομηνία ανάκτησης 13/12/2019
  
- Γιαννάκης, Π., (2018), «Ο Εσωτερικός Έλεγχος στην Κεντρική Δημόσια Διοίκηση ως μηχανισμός προαγωγής της αποτελεσματικότητας της Διοίκησης. Η περίπτωση της Ελλάδας συγκριτικά με τα διεθνώς ισχύοντα», Διδακτορική Διατριβή, Χίος: Πανεπιστήμιο Αιγαίου, Διαθέσιμο στο :  
[www.didaktorika.gr › eadd › handle](http://www.didaktorika.gr/eadd/handle), ημερομηνία ανάκτησης 06/02/2020
  
- Μαμάκου, Α., (2014), «Το Πλαίσιο Κρατικών Πολιτικών στην Ελλάδα: Το Παράδειγμα της Πολιτικής Προσλήψεων στον Δημόσιο Τομέα», Διδακτορική Διατριβή, Ρέθυμνο: Πανεπιστήμιο Κρήτης, Διαθέσιμο στο :  
[www.didaktorika.gr › eadd › handle](http://www.didaktorika.gr/eadd/handle), ημερομηνία ανάκτησης 06/02/2020
  
- Δενδρινός, Γ., (2018), Η νομοθετική προστασία της απασχόλησης στην Ελλάδα. Μια αποτίμηση των θεσμικών μεταρρυθμίσεων κατά την διάρκεια των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής 2010 - 2017, Κείμενο Εργασίας Νο 92/2018, Μάιος 2018, Αθήνα , ΕΛΙΑΜΕΠ,

[www.researchgate.net › publication › 325218357 E NOMOTHETIKE ...](http://www.researchgate.net/publication/325218357_E_NOMOTHETIKE_...)

ημερομηνία ανάκτησης 19/01/2020

- Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2017-2019 ..., σελ 8 - 26, (Ε.Σ. 2017-19), Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης

[www.ypes.gr › ethniki-stratigiki-gia-ti-dioikitiki-metarrythmisi-2017-](http://www.ypes.gr/ethniki-stratigiki-gia-ti-dioikitiki-metarrythmisi-2017-)

ημερομηνία ανάκτησης 20/02/2020

- Ετήσια Έκθεση 2019 ΙΝΕ ΓΣΕΕ - Η Ελληνική Οικονομία και η Απασχόληση <https://gsee.gr> › ..., ημερομηνία ανάκτησης 23/12/2019

- ΙΟΒΕ, Ίδρυμα οικονομικών και βιομηχανικών ερευνών, «Η Ελληνική Οικονομία» 2/2011, τριμηνιαία έκθεση, αριθμός τευχ 64, Ιούλιος 2011, σελ. 7,

[iobe.gr › docs › economy › ECO Q2 11 REP GR,](http://iobe.gr/docs/economy/ECO_Q2_11_REP_GR)

ημερομηνία ανάκτησης 22 /12/2019

- Καρακιουλάφη, Χ., Σπυριδάκης ,Μ., Γιαννακοπούλου, Ε., Καραλής, Δ., Σώρος, Γ., (2015), Από το new public management στις αλλαγές στις εργασιακές σχέσεις στον δημόσιο τομέα στην Ευρώπη και την Ελλάδα την περίοδο της κρίσης, Ινστιτούτο Εργασίας ΙΝΕ ΓΣΕΕ, Παρατηρητήριο Οικονομικών και Κοινωνικών Εξελίξεων,

[www.academia.edu](http://www.academia.edu) › Από το new public management στις αλλαγές ....

ημερομηνία ανάκτησης 06/02/2020

- Καραμεσίνη, Μ.,(2017) Η Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση Αντιμέτωπη με την Οικονομική Κρίση. Κοινωνική Πολιτική, Τεύχος 2, Μάιος

2014, σελ 7-26., <http://dx.doi.org/10.12681/sp.10552>, ημερομηνία ανάκτησης 15/01/ 2020

➤ Καρανικόλα, Ε.Κ., Δημόπουλος, Ε.Χ., Νιάκας, Δ.Α., Αλετράς, Β.Ο.,(2018), Οικονομική κρίση και σχετιζόμενη με την υγεία ποιότητα ζωής ηλικιωμένων, σελ 221, ΕΚ Καρανικόλα, ΕΧ Δημόπουλος, ΔΑ Νιάκας - [Archives of Hellenic ..., 2018 - mednet.gr](#), ημερομηνία ανάκτησης 05/02/2020.

➤ Καψάλης, Α., Τριανταφύλλου, Χ., (2014), Εξελίξεις στις συλλογικές διαπραγματεύσεις και στις αμοιβές κατά το 2013, για το Ινστιτούτο Εργασίας - ΓΣΕΕ (ΙΝΕ-ΓΣΕΕ)

<https://inegsee.gr> › 2015/05 › [Meleti-42 -Eidiki-ekdosi-Tetradia-INE2](#), ημερομηνία ανάκτησης 15/12/2019

➤ Κορρές, Γ., Λαδιάς, Χ., Κόκκινου, Α., (2017), Κρίση Χρέους και Οικονομική Ανάπτυξη στην ΕΕ, Ελληνικό Ινστιτούτο Οικονομικών της Εκπαίδευσης και Δια Βίου Μάθησης, της Έρευνας και Καινοτομίας

[eproceedings.epublishing.ekt.gr](http://eproceedings.epublishing.ekt.gr) › [index.php](#) › [inoek](#) › [article](#) › [view](#)

ημερομηνία ανάκτησης 06/02/2020

➤ Κουζής, Γ., Γιούλος Γ., Ιωακείμογλου Η., Σανιδά Φ., Τσουκαλάς Σ.,(2017), απασχόληση, αμοιβές, θεσμικές παρεμβάσεις στο δημόσιο τομέα στο πλαίσιο περιοριστικών πολιτικών, Κοινωνικό Πολυκέντρο ΑΔΕΔΥ,

[kpolykentro.gr](http://kpolykentro.gr) › [uploads](#) › [2017/06](#) › [Περιοριστικές Πολιτικές Μάιος 2017](#),

ημερομηνία ανάκτησης 23/12/2019

➤ Κουτρούκης, Θ.,(2013).«Επαγγελματική κινητικότητα στη δημόσια διοίκηση: οι δυνατότητες για τη χρήση του εργαλείου του mentoring», στο: Μακρουδημήτρης, Α., Πρεβεδούρου, Ε., Δετσαρίδης, Χ., Πραβίτα, Μ-Η., (Επ), Αναδιοργάνωση της Διοίκησης και του Κράτους στη Μετά το «Μνημόνιο» Εποχή στο 5ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης, Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, Κομοτηνή, 28-30/11/2013, σελ. 291-304,

[www.pspa.uoa.gr › Conferences › SDE\\_2013 › Conference\\_Proceedings](http://www.pspa.uoa.gr › Conferences › SDE_2013 › Conference_Proceedings),

ημερομηνία ανάκτησης 06/02/2020

➤ Κτιστάκη, Σ.,(2013).«Ευέλικτες μορφές απασχόλησης στη Δημόσια Διοίκηση: μια νέα πρόκληση σε εποχή κρίσης», στο: Μακρουδημήτρης, Α., Πρεβεδούρου, Ε., Δετσαρίδης, Χ., Πραβίτα, Μ-Η., (Επ), Αναδιοργάνωση της Διοίκησης και του Κράτους στη Μετά το «Μνημόνιο» Εποχή στο 5ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης, Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, Κομοτηνή, 28-30/11/2013, σελ. 441-455,

[www.pspa.uoa.gr › Conferences › SDE\\_2013 › Conference\\_Proceedings](http://www.pspa.uoa.gr › Conferences › SDE_2013 › Conference_Proceedings),

ημερομηνία ανάκτησης 06/02/2020

➤ Κυπριανίδη, Τ., Μηλιού, Γ., (1983), Σημειώσεις για τις μαρξιστικές προσεγγίσεις στην οικονομική κρίση στο τευχ. 3 Απρίλιος - Ιούνιος 1983, από το Θέσεις, [www.theseis.com](http://www.theseis.com) › ..., ημερομηνία ανάκτησης 16/12/2019

➤ Κυριακούλιας, Π., (2012), «Οι εργασιακές σχέσεις μετά το μνημόνιο, Πανόραμα της μεταρρύθμισης της εργατικής νομοθεσίας 2010 - 2012», Μάρτιος 2012, Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας και Ανθρωπίνου Δυναμικού (ΕΙΕΑΔ), Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης

[www.eiead.gr › publications › docs › EIEAD\\_arthra\\_kai\\_meletes\\_2-2012](http://www.eiead.gr › publications › docs › EIEAD_arthra_kai_meletes_2-2012),

ημερομηνία ανάκτησης 15/12/2019

➤ Μακροδημήτρης, Α.,(2013).«Είναι εφικτή η αλλαγή της διοίκησης στην Ελλάδα, σήμερα;», στο Μακροδημήτρης, Α., Πρεβεδούρου, Ε., Δετσαρίδης, Χ., Πραβίτα, Μ-Η., (Επ), Αναδιοργάνωση της Διοίκησης και του Κράτους στη Μετά το «Μνημόνιο» Εποχή στο 5ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης, Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, Κομοτηνή, 28-30/11/2013, σελ. 183-189,

[www.pspa.uoa.gr](http://www.pspa.uoa.gr) › [Conferences](#) › [SDE 2013](#) › [Conference Proceedings](#),

ημερομηνία ανάκτησης 06/02/2020

➤ Μελέτη - Πρακτικά Ημερίδας, 2014. Κοινωνικό Πολύκεντρο ΑΔΕΔΥ, Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση: Τα οικονομικά της, η εκχώρηση αρμοδιοτήτων της και οι επιπτώσεις στο ανθρώπινο δυναμικό και στα δημόσια αγαθά,

[kpolykentro.gr](http://kpolykentro.gr) › [wp-content](#) › [uploads](#) › [2014/06](#) › [meleth\\_TA\\_5\\_11](#),

ημερομηνία ανάκτησης 05/02/2020

➤ Μπαλούρδος, Δ., (2011), Επιπτώσεις της κρίσης στη φτώχεια και στον οικονομικό αποκλεισμό: αρχικές μετρήσεις και προσαρμοστικές πολιτικές, Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, 134-135, Α΄- Β΄ 2011, σελ. 165-192

<https://ejournals.epublishing.ekt.gr> › [index.php](#) › [ekke](#) › [article](#) › [view](#),

ημερομηνία ανάκτησης 16/12/2019

➤ Πανηγυράκης Γ., (2001), Σύγχρονη Διοικητική Δημοσίων Σχέσεων, Αθήνα, Εκδόσεις Μπένου

➤ Παναγιωτίδου, Ε.,(2013). «Η αρχή του τέλους της μονιμότητας των δημόσιων υπαλλήλων μέσα από την επίκληση του ταμειακού συμφέροντος του Δημοσίου», στο: Μακροδημήτρης, Α., Πρεβεδούρου, Ε., Δετσαρίδης, Χ., Πραβίτα, Μ-Η., (Επ), Αναδιοργάνωση της Διοίκησης και του Κράτους στη Μετά το «Μνημόνιο» Εποχή στο 5ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων,

Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης, Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, Κομοτηνή, 28-30/11/2013, σελ. 67-73,

[www.pspa.uoa.gr](http://www.pspa.uoa.gr) › [Conferences](#) › [SDE 2013](#) › [Conference Proceedings](#), ημερομηνία ανάκτησης 06/02/2020

➤ Πετράκης, Π., (2013), Το Μέγεθος του Δημόσιου Τομέα, Καθηγητής ΕΚΠΑ [www.indeepanalysis.gr](http://www.indeepanalysis.gr) › [arthra](#) › [to-megethos-tou-dhmosiou-tomea](#), ημερομηνία ανάκτησης 24 / 12 / 2019

➤ Ραμματά, Μ., (2019), Μεταρρυθμιστικές απόπειρες στην ελληνική δημόσια διοίκηση στο Νομικές Συμβουλές, Μεταρρύθμιση στη Δημόσια Διοίκηση, Θεωρία κ πράξη Διοικητικού Δικαίου,

[independent.academia.edu](http://independent.academia.edu) › [MariaRammataacademiaedu](#)

ημερομηνία ανάκτησης 06/02/2020

➤ Ρομπόλης, Σ., (2010), [Η κρίση της ελληνικής οικονομίας: Από το αδιέξοδο στην έξοδο](#), σελ. 1 - 7, Σ Ρομπόλης - Αθήνα, εκδόσεις ΙΝ. Ε, 2010 - [kepp.gr](http://kepp.gr), ημερομηνία ανάκτησης 05/02/2020

➤ [ΝΟΜΟΣ 4270/2014 - ΦΕΚ Α 143/28.06.2014](#)

➤ Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων, Ψηφιακό Σχολειό, Οικονομικές διακυμάνσεις - Πληθωρισμός - Ανεργία», Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων, Διαδραστικά Σχολικά Βιβλία,

<http://digitalschool.minedu.gov.gr/modules/ebook/show.php/DSGL-C117/130/944,3464/>, ημερομηνία ανάκτησης 13/12/2019

➤ Η Ετήσια Έκθεση 2019 ΙΝΕ ΓΣΕΕ, [Η Ελληνική Οικονομία και η Απασχόληση](#), (14 - 05 - 2019), Αθήνα, Μάιος 2019, [www.ineqsee.gr](http://www.ineqsee.gr) › [wp-content](#) › [uploads](#) › [2019/05](#) › [Etisia Ekthesi 2...](#), ημερομηνία ανάκτησης 23/12/2019



➤ Εκδήλωση της Γενικής Συνομοσπονδίας Εργασίας της Γαλλίας (CGT) Παρίσι 10 Σεπτεμβρίου 2015, Ομιλία του Μέλους της Εκτελεστικής Επιτροπής της ΑΔΕΔΥ κ. Καλομοίρη Γρηγόρη, [adedy.gr › wp-content › uploads › 2015/09 › Ομιλία-του-μέλους-της-Ε.Ε.-...](#), ημερομηνία ανάκτησης 15 / 12 / 2019

➤ Ελλάδα: τρίτο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής. [Consilium.europa.eu](#). Retrieved 3 March 2020, from <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/financial-assistance-eurozone-members/greece-programme/>, ημερομηνία ανάκτησης 21/02/2020

## ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

➤ European Commission (2010), The Economic Adjustment Programme for Greece. *European Economy, Occasional Papers No. 61*(May 2010). <https://doi.org/10.2765/46750> , ημερομηνία ανάκτησης 19/02/2020

➤ European Commission. (2014). The Second Economic Adjustment Programme for Greece. Fourth Review. *European Economy, Occasional Papers 192*(April 2014). <https://doi.org/10.2765/74796> , ημερομηνία ανάκτησης 21/02/2020

➤ Kotios, A., Galanos G. and Pavlidis G. (2011), Greece and the Euro: The Chronicle of an Expected Collapse» (in collaboration), *Intereconomics, Review of International Trade and Development Vol. 46 (5)*, 2011, pp. 263-269, [www.intereconomics.eu › 5 › article › g...](#),

ημερομηνία ανάκτησης 11/12/2019

- Mishkin S Frederic (1992): Anatomy of a financial crisis, Journal of evolutionary Economics, vol 2 pp 115

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α

- Η Απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας κατά της Πρώτης εφεδρείας (2011)

Με απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣΤΕ 3354/2013), κρίθηκε αντισυνταγματικό το μέτρο της προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας (εφεδρεία) που είχε θεσπιστεί με τη διάταξη του άρθρου 33 του Ν. 4024/11, στο πρώτο Μνημόνιο για τους υπαλλήλους του αμιγούς δημόσιου τομέα, που εργάζονταν με σχέση εργασίας δημοσίου δικαίου. Με την ανωτέρω διάταξη τίθονταν σε διετή προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα δημόσιοι υπάλληλοι και υπάλληλοι των ΟΤΑ, με 33 έτη προϋπηρεσίας συμπληρωμένα και ηλικίας τουλάχιστον 53 χρονών τη στιγμή εκείνη. Στην εφεδρεία τότε βγήκαν περί τους 2.500 υπάλληλους, παρόλα αυτά περί τα 2/3 αυτών προτίμησαν άμεσα να αποχωρήσουν στη σύνταξη με απώλειες. Ακόμη περί τα 700 άτομα εντάχθηκαν στην προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα, με το 60% του μισθού τους, και εγκατέλειψαν οριστικά το δημόσιο τον Νοέμβριο του 2013. Το ΣΤΕ αποφάσισε ότι η προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα είναι ενάντια στο άρθρο 103 του Συντάγματος και στη συνταγματική αρχή της ισότητας, ενώ στην απόφαση του διατυπώθηκε ότι *«δεν είναι συνταγματικά ανεκτή η πρόβλεψη στον νόμο της υποχρεωτικής και χωρίς προηγούμενη κρίση του υπαλλήλου από υπηρεσιακό συμβούλιο, αποχωρήσεώς του»* με μόνο κριτήριο τη συμπλήρωση ορισμένου χρόνου πραγματικής υπηρεσίας, έστω και αν αυτός είναι μεγάλος, όπως είναι η 35ετής υπηρεσία. Επίσης συμπληρώνεται σε άλλο σημείο ότι *«δεν είναι συνταγματικά επιτρεπτό, προκειμένου να*

εξυπηρετηθεί ο θεμιτός σκοπός της αναδιοργάνωσης των δημοσίων υπηρεσιών και της ορθολογικής διαχείρισης της αντίστοιχης δημόσιας δαπάνης, να καθορίζονται όροι υποχρεωτικής απομακρύνσεως υπαλλήλων από την υπηρεσία με βάση κριτήρια μη συνδεδεμένα με τις λειτουργικές και οργανωτικές ανάγκες της διοικήσεως, αλλά και με τα προσόντα, τις ικανότητες και την εν γένει υπηρεσιακή τους απόδοση και η κατάργηση των οργανικών θέσεων, τις οποίες κατείχαν οι αποκρινόμενοι, να επέρχεται ως αυτόματη συνέπεια της απομακρύνσεως». Τονίστηκε στην απόφαση, ότι η αποχώρηση δημοσίου υπαλλήλου από την υπηρεσία χωρίς τις εγγυήσεις του άρθρου 103 του Συντάγματος, δηλαδή ύστερα από ακρόαση υπηρεσιακού συμβουλίου, είναι αποδεκτή μόνο για δύο λόγους :

- Η πρώτη είναι η παύση έπειτα από δικαστική απόφαση
- Η δεύτερη είναι η αποχώρηση λόγω συμπλήρωσης του ορίου ηλικίας (Κοινωνικό Πολύκεντρο ΑΔΕΔΥ, Μελέτη - Πρακτικά Ημερίδας, 2014)

Τέλος το ΣΤΕ καταλήγει ότι «η μεταβολή στο υπηρεσιακό καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων που έχει συνέπειες στην οργάνωση και λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών, αφενός δεν βασίζεται σε προηγούμενο ανακαθορισμό των λειτουργιών του κράτους και τη διοικητική αναδιοργάνωσή του, κατ' εκτίμηση των υπηρεσιακών αναγκών με κριτήριο την αποτελεσματικότητα των δημοσίων υπηρεσιών, η δε κατάργηση των νομοθετημένων οργανικών θέσεων δεν επέρχεται ως συνέπεια της αναδιάρθρωσης και αφετέρου δεν ανάγεται σε πάγια αλλαγή του γενικού καθεστώτος που διέπει τους όρους λύσεως της υπαλληλικής σχέσεως με απόλυση λόγω ορίου ηλικίας και 35ετίας». Η ΑΔΕΔΥ και άλλες οργανώσεις είχαν προσφύγει στο ΣΤΕ με το επιχείρημα ότι ο Ν. 4024/11 (ενιαίο μισθολόγιο, εργασιακή εφεδρεία, κ.α.) καθώς και η αντίστοιχη υπουργική απόφαση, ήταν αντίθετα στο Σύνταγμα και άλλες ευρωπαϊκές θεμελιώδεις διατάξεις. Ακολούθησε ο Ν. 4038/12 (Μνημόνιο ΙΙ) ο οποίος έχοντας την εμπειρία της πρώτης εφεδρείας και της απόφασης του ΣΤΕ θέσπισε και ολοκλήρωσε την δεύτερη εφεδρεία (Κοινωνικό Πολύκεντρο ΑΔΕΔΥ, Μελέτη - Πρακτικά Ημερίδας, 2014)

