

Τ.Ε.Ι. ΚΡΗΤΗΣ

ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ



Τμήμα Λογιστικής και Χρηματοοικονομικής

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΛΟΓΙΣΤΙΚΗ ΚΑΙ ΕΛΕΚΤΙΚΗ»

“Η Αποτελεσματικότητα του Δημόσιου Τομέα”

Διπλωματική Εργασία

που υποβλήθηκε στο τμήμα Λογιστικής και Χρηματοοικονομικής του ΤΕΙ ΚΡΗΤΗΣ, ως μέρος των απαιτήσεων για την απόκτηση Μεταπτυχιακού Διπλώματος Ειδίκευσης στην Λογιστική και Ελεγκτική από την Μελάκη Αγγελική

Μελάκη Αγγελική

Ηράκλειο

Σεπτέμβριος, 2015

Ο μεταπτυχιακός φοιτητής που εκπόνησε την παρούσα διπλωματική εργασία φέρει ολόκληρη την ευθύνη προσδιορισμού της δίκαιης χρήσης του υλικού, η οποία ορίζεται στη βάση των εξής παραγόντων: του σκοπού και χαρακτήρα της χρήσης (μη-εμπορικός, μη-κερδοσκοπικός, αλλά εκπαιδευτικός-ερευνητικός), της φύσης του υλικού που χρησιμοποιεί (τμήμα του κειμένου, πίνακες, σχήματα, εικόνες κ.λπ.), του ποσοστού και της σημαντικότητας του τμήματος που χρησιμοποιεί σε σχέση με το όλο κείμενο υπό copyright, και των πιθανών συνεπειών της χρήσης αυτής στην αγορά ή την γενικότερη αξία του υπό copyright κειμένου».

Αγγελική Μελάκη

Η παρούσα διπλωματική εργασία εγκρίθηκε ομόφωνα από την τριμελή εξεταστική επιτροπή η οποία ορίστηκε από την ΓΣΕΣ του Τμήματος Λογιστικής και Χρηματοοικονομικής του Α.Τ.Ε.Ι. Κρήτης, σύμφωνα με το νόμο και τον εγκεκριμένο Οδηγό Σπουδών του ΠΜΣ «Λογιστική και Ελεγκτική». Τα μέλη της Επιτροπής ήταν:

1... Θεόδωρος Σταματόπουλος (Επιβλέπων)

2... Δημήτριος Τερζάκης (Μέλος)

3... Γεώργιος Ιατράκης (Μέλος)

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Τμήμα Λογιστικής και Χρηματοοικονομικής του Τ.Ε.Ι. Κρήτης δεν υποδηλώνει αποδοχή των απόψεων του συγγραφέα»

Στην Κόρη μου Έφη

Ευχαριστίες

Θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά το ΤΕΙ Κρήτης και το τμήμα της Λογιστικής, στο οποίο πραγματοποίησα τα τελευταία χρόνια την μεταπτυχιακή μου διατριβή. Τον καθηγητή και επιβλέποντα μου, κύριο Σταματόπουλο για την πολύτιμη βοήθεια και καθοδήγησή του, κατά την περίοδο συγγραφής της εργασίας μου. Επίσης τη θεία μου, Μαρία για τις σημαντικές πληροφορίες της, την φίλη μου, Κατερίνα για την υποστήριξή της και τη βοήθειά της καθώς και τη φίλη μου, Μαρία, που αν και από μακριά μου έδωσε πολύτιμες συμβουλές.

Πάνω απ' όλα ευχαριστώ την οικογένεια μου: τους γονείς μου, τον αδερφό μου, τον σύζυγό μου και την κόρη μου για την στήριξη τους για όλο αυτό το διάστημα.

Περιεχόμενα

Περίληψη	9
Abstract	11
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	13
Κεφάλαιο Πρώτο: Κράτος: Τάσεις και Εξελίξεις	15
1.1. Η Μετάβαση προς τη Μετά-Νεωτερικότητα	15
1.2. Το Κράτος Πρόνοιας.....	17
1.2.1. Έννοια, μορφή και ρόλος του κράτους πρόνοιας.....	17
1.2.2. Οι παρεμβατικές δράσεις του κράτους.....	22
1.2.3. Το κράτος πρόνοιας στην σύγχρονη Ευρώπη	26
Κεφάλαιο Δεύτερο: Περί Δημοσίου Τομέα και Αποτελεσματικότητας	34
2.1. Κράτος – Κυβέρνηση – Διακυβέρνηση: Συγκλίσεις και Αποκλίσεις	34
2.2. Η δημόσια διοίκηση και η σχέση της με τον δημόσιο τομέα	39
2.2.1. Ο δημόσιος τομέας στην Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε)	42
2.2.2. Ο δημόσιος τομέας στην Ελλάδα	45
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ: Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ MANAGEMENT (ΝΔΜ).....	49
3.1. Η εμφάνιση μιας νέας διοικητικής κουλτούρας	49
3.2. Τα χαρακτηριστικά του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ.....	50
3.3. Οι εφαρμογές του ΝΔΜ και η αξιολόγησή τους.....	53
3.4. Μια κριτική προσέγγιση για το ΝΔΜ	55
3.5. Άλλα μοντέλα αποτελεσματικότητας.....	56
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ: ΜΕΤΡΗΣΙΜΑ ΜΕΓΕΘΗ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΜΕΓΕΘΟΣ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ	60
4.1. Το μέγεθος του ελληνικού δημοσίου κατά την κρίση	60
4.2. Το πλήθος των δημοσίων υπαλλήλων στον Ελληνικό δημόσιο τομέα	65
4.3. Μέγεθος του κράτους και μακροοικονομική ανάπτυξη.....	76
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ: ΤΟ ΜΟΝΤΕΛΟ ΤΗΣ ΝΕΑΣ ΣΥΝΑΙΝΕΣΗΣ	79
5.1. Εννοιολογικές αποσαφηνίσεις του Μοντέλου της Νέας Συναίνεσης.....	79
5.2. Βασικές συνιστώσες του υποδείγματος της Νέας Συναίνεσης	83
5.3. Η δημοσιονομική πειθαρχία των κυβερνήσεων	83
5.4. Η εφαρμογή του μοντέλου της Νέας Συναίνεσης στην Ελλάδα	85
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ: ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	89
6.1. Σχολιάζοντας την εξελικτική πορεία του κράτους.....	89
6.2. Σχολιάζοντας την αποτελεσματικότητα και το μέγεθος του ελληνικού δημοσίου	91
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	99

Πίνακας Εικόνων

Εικόνα 1. Μεταβολή του ΑΕΠ για τις 33 χώρες που ανήκουν ή που βρίσκονται σε διαδικασίες ένταξης στην Ε.Ε., και για τα έτη 2003-14 (Πηγή: Eurostat, http://ec.europa.eu/eurostat/data/database).	60
Εικόνα 2. Δαπάνες της γενικής Κυβέρνησης ως % του ΑΕΠ, για τις 33 χώρες που ανήκουν ή που βρίσκονται σε διαδικασίες ένταξης στην Ε.Ε., και για τα έτη 2003-14 (Πηγή: Eurostat, http://ec.europa.eu/eurostat/data/database).	62
Εικόνα 3. Το κατά κεφαλήν ΑΕΠ προς τις δαπάνες για τον δημόσιο τομέα σε επιλεγμένες ευρωπαϊκές οικονομίες (Πηγή: Eurostat, http://ec.europa.eu/eurostat/data/database).	63
Εικόνα 4. Τα ποσοστά ανά ηλικία των Ελλήνων δημοσίων υπαλλήλων για τα έτη 2009-2014 (βάσει των επικαιροποιημένων δεδομένων στις 31-12-2009 και 31-10-2014, arografi.yap.gov.gr , προσπέλαση στις 01-02-2015).	68
Εικόνα 5. Τα ποσοστά ανά φύλο των Ελλήνων δημοσίων υπαλλήλων για τα έτη 2009-2014 (βάσει των επικαιροποιημένων δεδομένων στις 31-12-2009 και 31-10-2014, arografi.yap.gov.gr , προσπέλαση στις 01-02-2015).	69
Εικόνα 6. Τα ποσοστά ανά κατηγορία εκπαίδευσης των Ελλήνων δημοσίων υπαλλήλων για τα έτη 2009-2014 (1=Πανεπιστημιακή Εκπαίδευση (ΠΕ), 2=Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση (ΔΕ), 3=Ειδικών Θέσεων, 4=Υποχρεωτικής Εκπαίδευσης (ΥΕ), 5=Τεχνικής Εκπαίδευσης (ΤΕ), 6=Ειδικό Επιστημονικό Προσωπικό (ΕΠΠ), 7=Χωρίς Πληροφορίες, βάσει των επικαιροποιημένων δεδομένων στις 31-12-2009 και 31-10-2014, arografi.yap.gov.gr , προσπέλαση στις 01-02-2015).	71
Εικόνα 7. Τα ποσοστά ανά σχέση εργασίας των Ελλήνων δημοσίων υπαλλήλων για τα έτη 2009-2014 (1=Μόνιμοι Υπάλληλοι, 2=Ιδιωτικού Δίκαιου Αορίστου Χρόνου, 3=Εμμισθη Εντολή, 4=Επί Θητεία (Λέκτορα-Επικούρου, Ν. 4009), 5 = Επί Θητεία (Ιατροί ΕΣΥ, Ν. 3754), 6 = Επί Θητεία (Ειδικοί Φρουροί, Ν. 3181), βάσει των επικαιροποιημένων δεδομένων στις 31-12-2009 και 31-10-2014, arografi.yap.gov.gr , προσπέλαση στις 01-02-2015).	72
Εικόνα 8. Τα ποσοστά ανά κατηγορία φορέα των Ελλήνων δημοσίων υπαλλήλων για τα έτη 2009-2014 (1=Υπουργεία-Δημόσιοι Φορείς, 2=ΟΤΑ, 3=Ανεξάρτητες Αρχές, βάσει των επικαιροποιημένων δεδομένων στις 31-12-2009 και 31-10-2014, arografi.yap.gov.gr , προσπέλαση στις 01-02-2015).	72
Εικόνα 9. Τα ποσοστά ανά κατηγορία ξένης γλώσσας που μιλούν οι Έλληνες δημόσιοι υπάλληλοι για τα έτη 2009-2014 (βάσει των επικαιροποιημένων δεδομένων στις 31-12-2009 και 31-10-2014, arografi.yap.gov.gr , προσπέλαση στις 01-02-2015).	73
Εικόνα 10. Τα ποσοστά ανά δεξιότητα σε Η/Υ των Ελλήνων δημοσίων υπαλλήλων για τα έτη 2009-2014 (βάσει των επικαιροποιημένων δεδομένων στις 31-12-2009 και 31-10-2014, arografi.yap.gov.gr , προσπέλαση στις 01-02-2015).	74
Εικόνα 11. Τα ποσοστά ανά επίπεδο σπουδών των Ελλήνων δημοσίων υπαλλήλων για τα έτη 2009-2014 (βάσει των επικαιροποιημένων δεδομένων στις 31-12-2009 και 31-10-2014, arografi.yap.gov.gr , προσπέλαση στις 01-02-2015).	75
Εικόνα 12. Σύνολο δημοσίων υπαλλήλων στις διαφορές χώρες-μέλη της Ε.Ε., -κυρίως οικονομικά ανεπτυγμένες- και αντίστοιχες δαπάνες ανά δημόσιο υπάλληλο, για το έτος 2012 (Πηγή: Eurostat, http://ec.europa.eu/eurostat/data/database).	96

Πίνακας Πινάκων

Πίνακας 1. Απογραφέντες δημόσιοι υπάλληλοι κατά ηλικία (Μόνιμοι και ΙΔΑΧ, arografi.yap.gov.gr).	67
Πίνακας 2. Απογραφέντες δημόσιοι υπάλληλοι ανά φύλο (arografti.yap.gov.gr).....	69
Πίνακας 3. Απογραφέντες δημόσιοι υπάλληλοι ανά κατηγορία εκπαίδευσης (arografti.yap.gov.gr).	70
Πίνακας 4. Απογραφέντες δημόσιοι υπάλληλοι ανά σχέση εργασίας της κύριας απασχόλησης (arografti.yap.gov.gr).....	70
Πίνακας 5. Απογραφέντες δημόσιοι υπάλληλοι ανά κατηγορία φορέα (arografti.yap.gov.gr).	71
Πίνακας 6. Απογραφέντες δημόσιοι υπάλληλοι ανά με βάση την κύρια ξένη γλώσσα (arografti.yap.gov.gr).	73
Πίνακας 7. Απογραφέντες δημόσιοι υπάλληλοι με βάση τις δεξιότητες τους σε Η/Υ (arografti.yap.gov.gr).	74
Πίνακας 8. Απογραφέντες δημόσιοι υπάλληλοι ανά επίπεδο σπουδών (arografti.yap.gov.gr).	75

Το αληθινό ταξίδι γι' ανακαλύψεις δεν
έγκειται στο να ψάχνεις για νέα τοπία,
αλλά στο να έχεις νέα ματιά.

Proust

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η αποτελεσματικότητα του δημόσιου τομέα φανερώνει τις προβληματικές του «αποτελεσματικού» Κράτους και εστιάζεται στην θεσμική, την εννοιολογική και την πολιτισμική της διάσταση. Η εξέλιξη των βασικών του γνωρισμάτων (εξουσία, χώρα, λαός) διαφαίνεται μέσα από τον συνδυασμό του τρόπου διαμόρφωσης τους. Το ίδιο το Κράτος, βάσει του παραπάνω συνδυασμού, παίρνει και ανάλογη μορφή. Η μετάβαση προς τη Μετανεωτερικότητα φέρνει στο προσκήνιο το Κράτος Πρόνοιας (συνδυασμός του κράτους, της οικονομίας της αγοράς και της κοινωνίας των πολιτών, δηλαδή Τρίγωνο Ευημερίας). Το Κράτος Πρόνοιας διασφαλίζει τις ανθρώπινες ανάγκες τόσο για το άτομο όσο και για το σύνολο. Το Φιλελεύθερο (Κράτος) επισκιάζει το Κοινωνικό και κατ' επέκταση το Κράτος πρόνοιας. Στην εποχή της παγκοσμιοποίησης, οι προαναφερόμενες έννοιες δεν είναι ξεκάθαρες με αποτέλεσμα να επικαλύπτονται. Η έννοια της πολιτικής παραμένει ασαφής, και επηρεάζει την διάκριση των όρων: κυβέρνηση, διακυβέρνηση και δημόσια διοίκηση. Ως αποτέλεσμα της παγκοσμιοποίησης, η προώθηση μιας Ενωμένης Ευρώπης προϋποθέτει την ιδιωτικοποίηση του δημόσιου τομέα για την ανάπτυξη «δημοσιονομικής πειθαρχίας» με μοντέλα αποτελεσματικότητας. Το ζήτημα όμως είναι και πολιτισμικό.

Σκοπός: Μελετάμε την έννοια του δημόσιου τομέα για να εντοπίσουμε το πεδίο αναφοράς της αποτελεσματικότητας του. Ο προσδιορισμός της εννοιολογικής διαφοράς κράτους, κυβέρνησης, διακυβέρνησης, διοίκησης, δημόσιου τομέα και οικονομίας είναι ιδιαίτερα σημαντικός και πρέπει να αποτελεί την βάση ερμηνείας του «αποτελεσματικού» κράτους

Προσέγγιση/Μέθοδος: Προσεγγίσαμε το θέμα με βιβλιογραφική επισκόπηση και στατιστικά αναλύοντας τα χαρακτηριστικά των Ελλήνων δημοσίων υπαλλήλων κατά το 2014.

Ευρήματα: Διαπιστώσαμε ότι δεν υπάρχει ξεκάθαρη διάκριση των εννοιών γεγονός που χειροτερεύει την δυσκολία αντιστοίχισης μέσω με στόχους της δημοσιονομικής πολιτικής, και επομένως την αποτελεσματικότητα. Η πολιτική ως έννοια ασαφής με την εδραίωση της παγκοσμιοποίησης προώθησε τον όρο διακυβέρνηση. Η ανάκτηση της ισχύος από την πολιτική έναντι της διακυβέρνησης και βάσει του Κοινωνικού Γίγνεσθαι σημαίνει πολιτική μεταρρυθμίσεων ενός υφιστάμενου καθεστώτος. Επομένως, οι μεταρρυθμίσεις πρέπει να γίνονται γιατί στις δημοκρατίες που περιλαμβάνουν την οικονομία αλλά δεν πρέπει να καθορίζονται από αυτήν, οι συλλογικότητες (κοινωνίες) αποφασίζουν τον τρόπο με τον οποίο θα οργανώσουν (πολιτικές) την μικρή ζωή τους.

Περιορισμοί/Επιπτώσεις Πολιτικής: Το δύσκολο έργο της αποσαφήνισης του εννοιολογικού πλαισίου μας οδήγησε στο να επεκταθούμε και σε μετρήσεις με ποσοτικά εργαλεία.

Πρωτοτυπία-Αξία/Συνεισφορά: Η ανάδειξη του εννοιολογικού προβλήματος είναι η συνεισφορά της εργασίας αυτής. Παράγεται καινούριο σύνολο αναγκών (πολιτικές, οικονομικές, θεσμικές, κοινωνικές κ.α.) και επιδιώκεται η ικανοποίηση τους με την συμβολή του κρατικού μηχανισμού στην ενεργοποίηση «αποτελεσματικού δημόσιου τομέα».

Λέξεις Κλειδιά: Δημόσιος Τομέας, Αποτελεσματικότητα, Κράτος, Κυβέρνηση, Διακυβέρνηση, Δημόσια Διοίκηση.

ABSTRACT

The effectiveness of the public sector arises the problematic of “effective” State and is focused on its institutional, conceptual, and cultural dimension. The development of basic features (power, country, individuals) is evident through the combination of their conformational process. The State itself, based on the above combination takes the proper form. Moving to Post Modernism, the Welfare State emerges (combination of State, Market’s economy and civil society, namely the Triangle Welfare). The Welfare State ensures human needs both for the individual and the whole. The Liberal (State) overshadows the Social and hence the Welfare State. In today’s globalized era, the concepts are not clear and as a result they overlap. The concept of politics remains confused and affects the distinguishing of the terms: government, governance and public administration. As a result of globalization, the promotion of Unified Europe requires the privatization of the public sector for the development of “fiscal discipline” with models of effectiveness. However, the issue is also cultural.

Purpose: We study the concept of the public sector in order to detect the reference field of its effectiveness. The specification of the conceptual difference of the state, the government, governance, administration, public sector and economy is particularly significant and sets the basis of interpretation of an “effective” State.

Approach/method: We approached the subject with literature review and statistical analyses of the number of the Greek civil servants.

Findings: We found out that there is no clear definition of the concepts, meaning that the difficulty of the means of correlation is deteriorated focusing on the fiscal policy, leading to effectiveness. The politics as a vague term with establishment of globalization, promoted the term governance. The retrieval of impact from the politics in contrast to governance and based on the social affairs means policy reforms of an existing regime. Therefore, the reforms must take place because in Democracies that include economy, but should not be defined by it, the whole (Societies) decide the way in which they will organize (policies) their everyday life.

Limitation/Policy Implication: The difficult task of defining the conceptual framework did allow us to expand on measurements with statistical quantitative tools.

Originality-Value/Contribution: The designation of the conceptual issue is the contribution of this thesis. A new ensemble of needs is produced (political, economical,

institutional, social, etc.) and their satisfaction is pursued with the aid of the State apparatus in activating an “effective public sector”.

Key words: public sector, effectiveness, state, government, governance, public administration

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το Κράτος σήμερα οριοθετείται ως ένα εξαιρετικά σύνθετο φαινόμενο. Άλλοτε παρουσιάζεται ως ιδέα, ως λογική, ως μια υπέρτατη δύναμη συμβολικής και φυσικής ισχύος και άλλοτε έχει υλική υπόσταση. Ένας θεσμός, που τα τελευταία χρόνια εμφανίζεται υπό κρίση. Μια κρίση κοινωνική, η οποία, όπως αναφέρει ο καθ. Γιανναράς (2012) το απορρυθμίζει, το εξασθενεί οικονομικά και φθείρει τις λειτουργίες του, ενώ εκδηλώνεται με την ολοένα και μεγαλύτερη αμφισβήτηση των πολιτών σχετικά με την ικανότητα του, να διαχειρίζεται επιτυχώς τους δημόσιους πόρους (Καρκατσούλης, 2004).

Υποκείμενο στις πιέσεις της παγκοσμιοποίησης, το κράτος μεταμορφώνεται και οδηγείται από τους διοικούντες σε νέες δράσεις και λειτουργίες. Επιννοούνται νέες μορφές διακυβέρνησης και τρόποι διοίκησης, που να ανταποκρίνονται στις ανάγκες και στις απαιτήσεις αντιμετώπισης των προβλημάτων της κοινωνίας. Υιοθετείται σταδιακά η λογική του «επιχειρείν» στην δημόσια διοίκηση, στην προσπάθεια των διοικούντων να καταστεί το μεταρρυθμιζόμενο σύγχρονο κράτος περισσότερο αποτελεσματικό και αποδοτικό.

Με τη διείσδυση των νεοφιλελεύθερων πολιτικών θεωριών, που επέβαλλε η λογική της παγκοσμιοποιημένης οικονομίας της αγοράς, η έννοια του κράτους μεταβάλλεται.

Σκοπό της παρούσας εργασίας αποτελεί η ανάλυση της έννοιας της αποτελεσματικότητας του δημόσιου τομέα μέσα από την αποσαφήνιση των συναφών της εννοιών. Οι έννοιες: κράτος-κυβέρνηση-διακυβέρνηση-διοίκηση-δημόσιος τομέας-οικονομία, αλληλεπιδρούν και αλληλεξαρτώνται με αποτέλεσμα να συγχέονται τόσο σε θεωρητικό όσο σε πρακτικό επίπεδο. Ο προσδιορισμός της εννοιολογικής διαφοράς τους είναι ιδιαίτερα σημαντικός και αποτελεί την βάση ερμηνείας της αποτελεσματικότητας του κράτους.

Στο πρώτο κεφάλαιο γίνεται αναφορά στη διαχρονική εξέλιξη των μορφών του κράτους στην Ευρώπη, από την Νεωτερική Κοινωνία του διαφωτισμού (προϊόν του κοινωνικού μετασχηματισμού) έως και σήμερα, στην «πάλινβαρβαρική» Ευρώπη. Το κράτος μεταλλάσσεται τροποποιώντας τα βασικά του γνωρίσματα-θεσμούς (εξουσία, λαός, χώρα) ανάλογα με το φυσικό-κοινωνικό περιβάλλον που διαμορφώνεται την κάθε χρονική περίοδο, οι ενέργειες των λαών. Τέλος αναλύονται οι παρεμβατικές του δράσεις.

Το δεύτερο κεφάλαιο εστιάζει στην αποσαφήνιση των εννοιών κράτος-κυβέρνηση-διακυβέρνηση-διοίκηση-δημόσιος τομέας που συνιστά την αρχή της γνώσης. Αναλύονται οι μεταρρυθμίσεις της δημόσιας διοίκησης σε μια προσπάθεια τόνωσης και αναδιοργάνωσης

του κρατικού μηχανισμού με τρόπους και τεχνικές προσανατολισμένες στην επιχειρηματικότητα και στην αποτελεσματικότητα.

Στο τρίτο κεφάλαιο αναλύεται το μοντέλο του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ.

Στο τέταρτο κεφάλαιο παραθέτονται τα αποτελέσματα της στατιστικής ανάλυσης της απογραφής των δημοσίων υπάλληλων στο Μητρώο Μισθοδοτούμενων του Ελληνικού Δημοσίου για το έτος 2014.

Στο πέμπτο κεφάλαιο αναλύεται το μοντέλο της Νέας Συναίνεσης. Τέλος, σχολιάζονται με κριτική ματιά η εξελικτική πορεία του κράτους πρόνοιας και η αποτελεσματικότητα και το μέγεθος του ελληνικού δημοσίου, κατά τη διάρκεια της χρηματοοικονομικής κρίσης 2007-2014.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ: ΚΡΑΤΟΣ: ΤΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ

1.1. Η Μετάβαση προς τη Μετά-Νεωτερικότητα

Το Κράτος, εξελισσόμενο γεωγραφικά, διαχρονικά και εννοιολογικά έλαβε διάφορες μορφές. Τα κριτήρια διάκρισης των μορφών του κράτους σχετίζονται κατά κύριο λόγο, από τις σχέσεις που αναπτύσσονται μεταξύ της κρατικής εξουσίας με τον λαό -οι οποίες διαβαθμίζονται ανάλογα με τον βαθμό δημοκρατικότητας χαρακτηρίζοντας το κράτος απολυταρχικό, αυταρχικό, φιλελεύθερο, δημοκρατικό κ.α. καθώς και από το βαθμό αυτονομίας της κρατικής εξουσίας που σχετίζεται με τον τρόπο οργάνωσής της (Μανιτάκης, 2007). Από την αρχαιότητα έως σήμερα το κράτος έχει καθοριστικό ρόλο και συνδέεται άρρηκτα με την οργάνωση του κοινωνικού ιστού ανάλογα με τις ανάγκες της εποχής, τις επικρατούσες συνθήκες και τα βιώματα του κάθε λαού.

Πρώιμη αναφορά για το κράτος γίνεται κατά την αρχαιότητα από τον Αριστοτέλη, ο οποίος του αποδίδει τον όρο “πόλις”. Το κράτος παρουσιάζεται ως μια ανώτερη μορφή κοινωνικής συνύπαρξης (*πολιτική κοινωνία*), ελεύθερη από τις φυσικές αναγκαιότητες της ανθρώπινης φύσης (*φυσική κοινωνία*), και αυτάρκης με θεσμούς και έθιμα. Η “πόλις” έχει ως τελικό στόχο, την ευδαιμονία όλων των πολιτών της, μέσω της εμπειρικής και συλλογικής αναζήτησης του «*αληθούς*», δηλ. αυτού που παραμένει αθάνατο. Ο Αριστοτέλης θεωρεί την “πόλιν” ως φυσική κατάληξη και οριοθετεί τον άνθρωπο -δεδομένης της φυσικής του τάσης- ως όν που δημιουργεί πολιτικές κοινότητες. Κατά τον Αριστοτέλη, η “πόλις” ως εναλλακτικός τρόπος συλλογικότητας, οδηγεί στην πολιτεία, δηλαδή στο πολίτευμα. Η έννοια του κράτους κατά τον Αριστοτέλη, δεν ταυτίζεται όμως με τη έννοια που του αποδίδεται σήμερα, αφού το κράτος κατά την αρχαιότητα ταυτιζόταν με τη δύναμη και με τους μηχανισμούς εξουσίας που εφαρμόζονται έναντι των πολιτών (ΔΦΝ, 2011).

Το κράτος ως έννοια αποτελεί την κατάληξη μιας χρονοβόρας εξελικτικής πορείας που περιλαμβάνει την επέκταση των κρατικών δομών και προνομίων που επιχειρήθηκαν με τη μετάβαση από τη Φεουδαρχία προς τη Νεωτερικότητα (Muller and Surel, 2002). Η εξέλιξη της έννοιας του κράτους -κατά την αναγέννηση και την βιομηχανική επανάσταση- σχετίζεται με την ανάγκη των ίδιων των κοινωνικών δομών να απορρίψουν τις κοσμοθεωρίες δεσποτικού τύπου -μεταβαίνοντας από το μεταφυσικό στο φυσικό- εστιάζοντας στον ανθρωποκεντρισμό, και συμβάλλοντας σταδιακά στη διαμόρφωση του. Παρά τα φαινόμενα ολοκληρωτισμού που διαπιστώθηκαν κατά τον μεσοπόλεμο (Γιανναράς, 2013), διαχρονικά η εμπιστοσύνη του κοινωνικού συνόλου παρέμεινε αναλλοίωτη ως προς τα επιτεύγματα και τα

προτερήματα που ενσαρκώνει ο κοινωνικός μετασχηματισμός συγκλίνοντας προς τον ανθρωποκεντρισμό. Έτσι πλέον, το άτομο-μονάδα αποκτά δυναμική υπόσταση και γίνεται πρωταγωνιστής και κυρίως σχεδιαστής τόσο του φυσικού-ανθρωπογενούς, όσο και κοινωνικού του περιβάλλοντος, βασιζόμενο στις έννοιες της ελευθερίας, της λογικής και της τεχνικής προόδου (Σκουλάς, 2012).

Το κράτος συγκροτείται, εξελίσσεται -κατά την γαλλική επανάσταση- και εδραιώνεται ιστορικά ως έθνος-κράτος διατηρώντας τα κύρια χαρακτηριστικά του. Τα στοιχεία αυτά αποτελούν συνδυασμό του τρόπου διαμόρφωσης των σχέσεων των τριών βασικών συστατικών του, δηλαδή (Sapir, 2005):

- Της εξουσίας,
- Της χώρας και
- Του λαού.

Ο δρόμος προς τη Νεωτερικότητα ξεκινά με το απολυταρχικό κράτος κατά την αρχαιότητα και τον Μεσαίωνα, το οποίο αντανακλά και χαρακτηρίζει το σύγχρονο νεωτερικό κράτος στα πρώιμα στάδια εξέλιξης του. Λειτουργεί μεταβατικά και μεταλλάσσεται οδεύοντας προς το φιλελεύθερο κράτος, το οποίο με τη σειρά του μετεξελίσσεται σε κοινωνικό (Sapir, 2005). Ο Μανιτάκης (2007) οριοθετώντας τη σύγχρονη έννοια-σημασία του κράτους, θεωρεί πως ισχύει μόνο στην περίπτωση που: *Η κρατική εξουσία έχει οργανωθεί χωρικά και έχει αναλάβει ως θεσμοποιημένη και απρόσωπη εξουσία:*

- *Να εκπληρώνει σκοπούς γενικούς προς όφελος της κοινωνίας,*
- *Να θεσπίζει μονομερώς και κατ' αποκλειστικότητα κανόνες δικαίου με δεσμευτική ισχύ και εντός της χωρικής της επικράτειας για όλους όσοι κατοικούν σε αυτήν,*
- *Να επιβάλλεται καταναγκαστικά και απέναντι σε κάθε άλλη εξουσία και παράλληλα, Να μην εξαρτάται η ίδια από άλλη όμοιά της ή ανώτερη εξουσία,*
Να είναι δηλαδή εσωτερικά και εξωτερικά κυρίαρχη (ή υπέρτατη και ανεξάρτητη) ή
- *Να καθορίζει μόνη της και αυτοδύναμα την αρμοδιότητα της αρμοδιότητάς της.*

Η μετεξέλιξη του κράτους -μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο- ως έννοια κατά τις τελευταίες δεκαετίες οδήγησε στην Μετανεωτερικότητα, που αναδεικνύει με επιτυχία το κράτος πρόνοιας ως εξέλιξη του αστικού-φιλελεύθερου (Armingeon and Bonoli, 2006). Η εν λόγω έννοια χαρακτηρίζεται από την εφαρμογή μιας διευρυμένης κλίμακας κοινωνικών λειτουργιών και ρυθμίσεων (Muller and Surel, 2002). Η περίοδος αυτή συνοδεύεται από αύξηση των δημόσιων δαπανών, και κυρίως των κοινωνικών δαπανών και είναι συνυφασμένη με ένα ενεργά παρεμβατικό κράτος (Armingeon and Bonoli, 2006).

Ένα εξίσου σημαντικό χαρακτηριστικό του όρου, αποτελεί το γεγονός ότι οι περισσότερες θεωρίες αναλύουν το κράτος βάσει της οικονομικής του διάστασης. Θεωρούν δηλαδή ότι η οικονομική πλευρά του κράτους είναι αυτόνομη και κυρίαρχη, σε σχέση με την πολιτική ή την κοινωνική του φύση. Το κράτος όμως, δεν αποτελεί μόνο οικονομικό υποκείμενο, αλλά ταυτόχρονα κοινωνικό και πολιτικό. Εντέλει η ανάλυση της έννοιας και της δομής του κράτους καθιστά αδύνατο τον μονόπλευρο διαχωρισμό του βάσει οικονομικών, φιλοσοφικών, κοινωνικών ή και πολιτικών θεωρήσεων (Navarro et al., 2004; Piori and Sean, 2006).

1.2. Το Κράτος Πρόνοιας

1.2.1. Έννοια, μορφή και ρόλος του κράτους πρόνοιας

Το κράτος αναδιαμορφώνεται και μετεξελίσσεται σε κράτος πρόνοιας λόγω της έντονης αλληλεπίδρασης του με τον κοινωνικό ιστό. Οι κοινωνικές συνέπειες, -που συχνά περιγράφονται και ως εξωτερικότητες- προκύπτουν από τον τρόπο δημιουργίας του σύγχρονου *βιομηχανικού καπιταλισμού*¹, όπως π.χ. από τα στενά περιθώρια των νομικών υποχρεώσεων των καπιταλιστικών επιχειρήσεων (Hennock, 2001). Ο βιομηχανικός καπιταλισμός βασικά κυριάρχησε μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, στις οικονομικά ανεπτυγμένες χώρες της Ευρώπης. Κύριο χαρακτηριστικό του αποτελεί η διόγκωση του κρατικού μηχανισμού (Barr, 1992).

Κατά την ίδια χρονική περίοδο, εισήχθη στο *πολιτικό λεξιλόγιο* ο όρος «κοινωνικό κράτος». Η κοινωνική νομοθεσία και οι κοινωνικές υπηρεσίες αποτελούν από τότε αναπόσπαστο στοιχείο της σύγχρονης κοινωνικής ζωής (Barr, 1992). Ταυτόχρονα αναπτύχθηκε έντονα, η δημόσια ευθύνη σε τομείς, όπως η υγεία, η παιδεία, η ασφάλιση και η κατοικία σε κάθε χώρα του τότε αναπτυγμένου καπιταλιστικού κόσμου (La Porta et al., 1999). Μεταγενέστερα, ο όρος κράτος πρόνοιας επινοήθηκε και χρησιμοποιήθηκε για πρώτη φορά στην Αγγλία² και θεωρείται ως μια ειδική περίπτωση της έννοιας του κράτους. Το χαρακτηριστικό της εννοιολόγησης του κράτους πρόνοιας είναι ότι δεν είναι ούτε συγκεκριμένος, ούτε απόλυτος, άλλα διαφοροποιείται από χώρα σε χώρα ανάλογα με τον

¹ Ο νέος τρόπος οργάνωσης της οικονομίας ονομάστηκε οικονομία της ελεύθερης αγοράς ή κεφαλαιοκρατία ή καπιταλισμός. Ιδεολογική βάση αυτού του συστήματος υπήρξε ο οικονομικός φιλελευθερισμός. Σύμφωνα με αυτόν, οι επιχειρηματίες είχαν το δικαίωμα να πράττουν ό,τι εκείνοι έκριναν αναγκαίο για να κερδίζουν. Στο σύστημα αυτό το ατομικό συμφέρον θεωρούνταν σημαντικότερο του κοινωνικού (Barr, 1992).

² Σε μια προσπάθεια τόνωσης του ηθικού των Βρετανών πολιτών κατά τη διάρκεια του πολέμου καθώς και ανάδειξης του Βρετανικού Κράτους σε σχέση με το ναζιστικό (Naziwarfarestate). Το Κράτος Πρόνοιας συμβόλιζε την αλληλεγγύη προς τους Βρετανούς πολίτες, η οποία ήταν απαραίτητο να διατηρηθεί και μετά το τέλος του πολέμου με ένα νέο σύνολο Κοινωνικών πολιτικών στη διάθεση όλων των Βρετανών πολιτών.

τρόπο δημιουργίας του και το ρόλο που διαδραματίζει στα οικονομικά και κοινωνικά δρώμενα (Χλέτσος, 2003). Επιπρόσθετα, η έννοια του «κράτους πρόνοιας» συχνά συγχέεται με το «κοινωνικό κράτος», παρόλα αυτά υπάρχει μια λεπτή ειδοποιός διαφορά που τα διαχωρίζει. Ως *κοινωνικό κράτος* ή *μοντέλο κοινωνικής πολιτικής* εννοιολογείται η θεσμική προσέγγιση της κοινωνικής πολιτικής και των στόχων της. Αντίθετα, το *κράτος πρόνοιας* αποτελεί το αποτέλεσμα εμπειρικών δεδομένων, τα οποία αποδίδονται σε πρακτικές εφαρμογές της κοινωνικής πολιτικής (INE-ΓΣΕΕ, 2012).

Στην πραγματικότητα-πράξη, το κοινωνικό κράτος λογίζεται ως το πολιτικό αποτέλεσμα του μεταπολεμικού συμβιβασμού μεταξύ κεφαλαίου και εργασίας στις χώρες της (τότε) δυτικής Ευρώπης. Ο εν λόγω συμβιβασμός είναι διττός (Barr, 1992): Από τη μια βασίζεται στην αποδοχή εκ μέρους των δυνάμεων της εργασίας, της λειτουργίας των θεσμών της ελεύθερης αγοράς και του οικονομικού ανταγωνισμού (και είναι συνυφασμένος με το καπιταλιστικό σύστημα) και από την άλλη την αποδοχή εκ μέρους του κεφαλαίου των βασικών κοινωνικών και οικονομικών δικαιωμάτων των κυριαρχούμενων τάξεων (La Porta et al., 1999).

Σύμφωνα με τον Hennock (2001), το *κράτος πρόνοιας* αποτελεί μια θέση στην οποία οργανωμένες δυνάμεις χρησιμοποιούνται σκόπιμα μέσω των πολιτικών και της διοίκησης σε μια προσπάθεια τροποποίησης-μεταρρύθμισης της αναπαραγωγής των οικονομικών δυνάμεων, σε τρεις τουλάχιστον κατευθύνσεις:

- Εξασφαλίζοντας στους πολίτες ένα *ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα*, ανεξάρτητα από την αξία της εργασίας ή της περιουσίας τους,
- Περιορίζοντας την ανασφάλεια του κοινωνικού συνόλου-πολιτών με την *κάλυψη ορισμένων απρόβλεπτων καταστάσεων-καταστροφών*, και
- Προσφέροντας ένα φάσμα κοινωνικών λειτουργιών σε όλους τους πολίτες, π.χ., υγεία-παιδεία-στέγαση χωρίς την ύπαρξη διακρίσεων. Οι εν λόγω κοινωνικές λειτουργίες αφορούν κυρίως την *ιατροφαρμακευτική περίθαλψη*, τη *στέγαση* και την *εκπαίδευση*.

Η κλασική θεώρηση του κοινωνικού κράτους³ πρεσβεύει πως στοχεύει τόσο στη βελτίωση της καθημερινής ευημερίας των ανθρώπων, όσο και στην επιβολή εξισοροποιητικών κοινωνικών συνθηκών-τάσεων, λόγω εφαρμογής του συστήματος της καπιταλιστικής αγοράς (Daly, 2000). Στη θεωρητική αυτή προσέγγιση αντιτίθεται εκείνη που αναγνωρίζει, το μεταπολεμικό κοινωνικό κράτος ως συστατικό στοιχείο των σύγχρονων καπιταλιστικών

³ Στη θεωρία αυτή το σύγχρονο (παρεμβατικό) κοινωνικό κράτος αντιδιαστέλλεται στην οικονομική πολιτική του *laissez-faire* του 19ου αιώνα (Daly, 2000).

κοινωνιών, υπό την έννοια ότι αυτό εντάχθηκε οργανικά στο πλαίσιο αναπαραγωγής των χρηματοοικονομικών σχέσεων εξουσίας. Έτσι προέκυψε, το καπιταλιστικό κοινωνικό κράτος, σύμφωνα με τη θεώρηση αυτή, αποτελεί μια ιδιαίτερη θεσμική μορφή που ενσωματώνει στη διαδικασία αναπαραγωγής του καπιταλισμού τα κοινωνικά και οικονομικά δικαιώματα (Daly, 2000). Το γεγονός πραγματώνεται με τον ίδιο τρόπο που το καπιταλιστικό κράτος δικαίου ενσωματώνει στις διαδικασίες οικονομίας-παραγωγής τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα. Το κοινωνικό κράτος δεν εγγυάται μόνο τη κερδοφόρα συσσώρευση του κεφαλαίου, αλλά και τη λειτουργία της νομιμοποίησης του. Δημιουργεί δηλαδή τις κατάλληλες συνθήκες κοινωνικής συνοχής και ισορροπίας η επικράτηση των οποίων οδηγεί στην αύξηση της αποτελεσματικότητας της συσσώρευσης του καπιταλιστικού κεφαλαίου (La Porta et al., 1999; Daly, 2000).

Συνεπώς, το κράτος πρόνοιας διακατέχεται από μια *οργανική αντίφαση* (Ebbinghaus, 2005). Ενώ αποσκοπεί -και συχνά επιτυγχάνει- να βελτιώνει την καθημερινότητα των πολιτών *διανέμοντας ή αναδιανέμοντας τα κοινωνικά αγαθά*, ταυτόχρονα οργανώνει και εγγυάται τη διευρυμένη διαιώνιση των καπιταλιστικών σχέσεων εκμετάλλευσης. Για να επιτύχει τα προαναφερόμενα το κράτος πρόνοιας εφαρμόζει τις ακόλουθες κατηγορίες παροχών (Ebbinghaus, 2005):

(i). *Την κρατική παροχή κοινωνικών υπηρεσιών προς άτομα ή νοικοκυριά, όπως κοινωνική ασφάλιση, υγεία, κοινωνική πρόνοια, εκπαίδευση, στέγαση.* Αυτές οι υπηρεσίες διαχωρίζονται σε υπηρεσίες σε χρήμα και σε είδος. Οι πρώτες αναφέρονται σε χρηματικές πληρωμές από το κράτος (π.χ. μισθοί, συντάξεις, επιδόματα), οι δεύτερες αναφέρονται σε εκείνες τις δραστηριότητες που το κράτος παράγει άμεσα μια υπηρεσία σε είδος η οποία είναι διαθέσιμη δωρεάν ή σε μια τιμή συμβολική (π.χ., παροχές του συστήματος υγείας, δωρεάν παιδεία, κοινωνικές υποδομές), και

(ii). *Την κρατική ρύθμιση ιδιωτικών δραστηριοτήτων (ατόμων αλλά και επιχειρήσεων) που αφορούν άμεσα τις συνθήκες ζωής και τα δημόσια αγαθά, όπως η νομοθεσία περί υποχρεωτικής βασικής εκπαίδευσης, η εργατική νομοθεσία και οι πολεοδομικοί κανονισμοί* (Ebbinghaus, 2005).

Ως συνέπεια, το κράτος πρόνοιας ουσιαστικά καθίσταται υπεύθυνο για τη διασφάλιση των ανθρώπινων αναγκών για το άτομο και κατ' επέκταση για το σύνολο. Το κράτος πρόνοιας - μέσω οργανωμένων συλλογικών δράσεων και βασιζόμενο στις αρχές της κοινωνικής δικαιοσύνης- επιδιώκει την ευημερία των πολιτών του (Ebbinghaus, 2005). Τείνει επίσης, στο

να μειώσει ή και να εξαλείψει τις ανισότητες σε κοινωνικό επίπεδο, καθώς είναι υπεύθυνο για την κάλυψη βασικών βιοτικών αναγκών, όπως η υγεία, η παιδεία, η απασχόληση, η στέγαση και η κοινωνικής φροντίδας (Στασινοπούλου, 1990). Επιπρόσθετα, το κράτος “πρόνοιας” από μόνο του δεν ευθύνεται για την εφαρμογή ή μη της πρόνοιας σε μια χώρα, καθώς συνυπάρχει και δρα σε συνδυασμό με την οικονομία και την κοινωνία των πολιτών. Κάθε χώρα βάσει της ιστορίας, του επιπέδου οικονομικής ανάπτυξης (ως κατά κεφαλήν ΑΕΠ⁴) ή βάσει της πολιτικής κοινωνίας (ως κατά κεφαλήν καλλιέργεια), και του συνόλου των πολιτικών και κοινωνικών δομών της, σχεδιάζει το πώς “θα παράγει, θα εφαρμόσει και θα υλοποιήσει” την πρόνοια της. Η πρόνοια μιας χώρας συνήθως χαρακτηρίζεται από τον προαναφερόμενο συνδυασμό *κράτους, οικονομίας-αγοράς και κοινωνίας πολιτών*, που είναι γνωστό και ως “Τρίγωνο Ευημερίας” (Welfare Triangle) (Guillemard, 2001).

Υπό το πρίσμα της οικονομικής θεώρησης, η Νεοκλασική⁵ και η Κεϊνσιανή⁶ άποψη χαρακτηρίζουν το κράτος πρόνοιας ως ένα γενικευμένο σύστημα παροχών το οποίο χρηματοδοτείται μέσω των δημόσιων δαπανών. Το κράτος πρόνοιας δηλαδή, αντανακλά ένα ουδέτερο μηχανισμό που βρίσκεται εκτός οικονομίας αν και επεμβαίνει σε αυτή (Χλέτσος, 2003). Η κρατική παρέμβαση εστιάζει στο ρυθμιστικό κυρίως πλαίσιο της εύρυθμης λειτουργίας της αγοράς και στη δημιουργία ενός δικτύου κοινωνικής ασφάλειας. Η παρέμβαση του κράτους -πρόνοιας σύμφωνα με τους νεοκλασικούς- δεν ενσωματώνει την

⁴ Το ΑΕΠ (Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν) είναι το εισόδημα που αποκτούν όλοι όσοι ζουν μέσα στη χώρα, καθώς και το μέρος του εισοδήματος που οι πολίτες της αποκτούν στο εξωτερικό και αποστέλλουν στη χώρα. Δεν περιλαμβάνεται όμως το τμήμα του εισοδήματος που δημιουργείται αλλοδαπούς και δεν μένει μέσα στην χώρα. Κατά Κεφαλή Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν ορίζεται ως το ηλίκο του ΑΕΠ μιας περιοχής προς τον συνολικό πληθυσμό αυτής (<http://www.euretirio.com/kata-kefalin-AEP-eisodima>).

⁵ Η Νεοκλασική οικονομική θεωρία δεν διαθέτει θεωρία συγκρότησης των μεμονωμένων ατόμων σε κοινωνία εν γένει και πολύ περισσότερο θεωρία συγκρότησης των ατόμων της αστικής κοινωνίας σε αστική κοινωνία, στην κοινωνία δηλ., την οικονομία της οποίας η ίδια πραγματεύεται. Συνεπώς δεν έχει θεωρία συγκρότησης του επιστημονικού αντικειμένου της. Το κοινωνικόν της παραγωγής και το ίδιον της κοινωνικότητας της καπιταλιστικής παραγωγής δεν είναι για τη νεοκλασική θεωρία κοινωνικά φαινόμενα ιστορικής γένεσης, αλλά ένα είδος προδεδωμένων φυσικών προσδιορισμών κάθε παραγωγής, της παραγωγής εν γένει.

Αλλά ακόμη κι όταν η νεοκλασική θεωρία είναι αναγκασμένη να αναγνωρίσει τον κοινωνικό και ιστορικό τους χαρακτήρα, τα πραγματεύεται όχι ως κοινωνικά και ιστορικά φαινόμενα που χρήζουν οικονομικής ανάπτυξης και ερμηνείας, αλλά ως αυτονόητα προδεδωμένα της οικονομικής θεωρίας, ως προθεωρητικά και προεπιστημονικά δεδομένα. Για τη νεοκλασική θεωρία η κοινωνία εν γένει, συνεπώς και η αστική κοινωνία, προκύπτει ως το άθροισμα και μόνον των μεμονωμένων ατόμων προικισμένων από τη φύση με οικονομικούς σκοπούς που επιδιώκουν ορθολογικά, ως *homines economici* (<http://www.euretirio.com/Neoklasiki-theoria>).

⁶ Η κεϊνσιανή θεωρία θεωρεί ότι η υπόθεση ύπαρξης τέλει ανταγωνισμού στην αγορά και ειδικότερα στην αγορά εργασίας δεν είναι ρεαλιστική εξαιτίας της ύπαρξης τόσο του κράτους όσο και των εργατικών και εργοδοτικών ενώσεων. Εκτός όμως από την αμφισβήτηση της υπόθεσης περί τέλει ανταγωνισμού στην αγορά εργασίας, η κεϊνσιανή θεωρία ασκεί κριτική στο ρόλο των τιμών και στην σχέση της αγοράς εργασίας με άλλες αγορές, όπως αυτά παρουσιάζονται από την νεοκλασική θεωρία. Η κεϊνσιανή αντίληψη για την αγορά εργασίας διαφοροποιείται σε σχέση με τη νεοκλασική αντίληψη σε ότι αφορά τη φύση της, τους προσδιοριστικούς παράγοντες της ζήτησης και προσφοράς εργασίας και τον τρόπο ρύθμισής της σε περίπτωση ανισορροπίας (<http://www.euretirio.com/keynsiani-theoria>).

λειτουργία της αγοράς. Αντίθετα, κρίνεται αναγκαία στην περίπτωση των Κεϋνσιανών (Βενιέρης και Παπαθεοδώρου, 2003). Η πλειοψηφία των απόψεων που έχουν διατυπωθεί για το κράτος πρόνοιας, θεωρεί ότι αυτό καθορίζεται βάσει της αλληλεξαρτώμενης σχέσης παροχές-οικονομία-αναπαραγωγή του καπιταλιστικού συστήματος. Μια άλλη θεώρηση του κράτους πρόνοιας (Σχολή της Ρύθμισης), προκύπτει από το διπολικό σχήμα, *ανθρωπιστικές αξίες και οικονομική αποτελεσματικότητα*, πρεσβεύοντας ως απαραίτητη την προώθηση των πρώτων για την επίτευξη της δεύτερης (Μαλούτας και Οικονόμου, 1988). Κοινό χαρακτηριστικό όλων των θεωρητικών προσεγγίσεων, που αναλύσαμε, αποτελεί το γεγονός ότι το κράτος πρόνοιας ταυτίζεται με ένα γενικευμένο σύστημα παροχών, το οποίο χρηματοδοτείται από τη δημόσια δαπάνη. Η νεοκλασική σχολή δέχεται ότι η δημοσιονομική πολιτική έχει αποτελεσματικότητα στην μείωση του παραγωγικού κενού και την επίτευξη του «φυσικού» μεσοπρόθεσμου προϊόντος αντίστοιχου του «φυσικού % ανεργίας». Το γεγονός σχετίζεται με την αδυναμία των προαναφερόμενων θεωριών που αναλύουν το κράτος, αποκλειστικά ως οικονομικό υποκείμενο (Βενιέρης και Παπαθεοδώρου, 2003).

Το κράτος πρόνοιας ως συνέπεια των κοινωνικών κατακτήσεων και του «κοινωνικού συμβολαίου», βρίσκεται πλέον στο επίκεντρο της νεοφιλελεύθερης επίθεσης (παράλληλα με το επιχείρημα της πλήρους ισοπέδωσης της εργασίας στο βωμό της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων). Το κράτος πρόνοιας, υπό το άλλοθι των παθογενειών και των αδυναμιών του, αντί να οδηγείται στην αναζήτηση της ουσιαστικής αντιμετώπισής τους -με εμβάθυνση στους δημοκρατικούς θεσμούς- υποχωρεί υπό το βάρος της επιβολής του νεοφιλελεύθερου-καπιταλιστικού δόγματος. Ενός δόγματος που ερμηνεύει τα κοινωνικά και τα εργασιακά δικαιώματα ως κόστος για το κεφάλαιο. Τα θεωρεί επίσης, ως εμπόδιο στην προοπτική της πλήρους απελευθέρωσης των αγορών και της προσπάθειας επιβολής οικονομικών λογικών στην έννοια των δημόσιων αγαθών (Μαλούτας και Οικονόμου, 1988).

Το κοινωνικό κράτος οργάνωσε ιστορικά τις κοινωνικές του παρεμβάσεις βασιζόμενο σε τρεις παραδοχές (Navarro et al., 2004; Piori & Sean, 2006):

(i). Η ομαλή λειτουργία της αγοράς εργασίας προϋποθέτει ένα ελάχιστο ποσοστό ρυθμίσεων και κοινωνικών θεσμών, όπως οργανώνονται και εξελίσσονται μεταξύ των συλλογικών υποκειμένων και του κράτους. Οι εργασιακές ρυθμίσεις δεν αποτελούν ατομικές ρυθμίσεις (μεταξύ εργοδοτών και εργαζόμενων), αλλά θεσμικές ρυθμίσεις οργάνωσης και λειτουργίας συνολικά του οικονομικού περιβάλλοντος,

(ii). Η διευθέτηση του θεμελιώδους οικονομικού προβλήματος της κοινωνίας, δηλαδή του τρόπου κατανομής της εργασίας στην παραγωγή και της διανομής του παραχθέντος

προϊόντος μέσω της κυριαρχίας της καπιταλιστικής αγοράς εργασίας (Navarro et al., 2004; Piori and Sean, 2006). Η επίλυση του προβλήματος συνίσταται στην ύπαρξη και εξασφάλιση -με την διαμεσολάβηση του κράτους- ισορροπιών μεταξύ της κοινωνικής αλληλεγγύης από την μια, και του ανταγωνισμού και της προάσπισης των ατομικών ή συλλογικών συμφερόντων από την άλλη. Η ισορροπία διασφαλίζεται βάσει των κανόνων και των θεσμών της συλλογικής διαπραγμάτευσης των όρων εργασίας (συμπεριλαμβανομένης της κοινωνικής πολιτικής που συναρτάται με τη συμμετοχή στην αγορά εργασίας).

(iii). Οι χρηματοοικονομικές κρίσεις αποτελούν συνήθως τον καταλυτικό παράγοντα για την ανατροπή των προαναφερόμενων ισορροπιών. Οι περίοδοι οικονομικής ύφεσης λειτουργούν ή χρησιμοποιούνται, ως αφορμή, για την επέλαση του ανταγωνισμού της αγοράς, που απορυθμίζει συνολικά τις συνθήκες και τους όρους λειτουργίας των εργασιακών σχέσεων. Τότε το κοινωνικό κράτος, ως βασικός παράγοντας ρύθμισης και απονομής της κοινωνικής αλληλεγγύης συρρικνώνεται και αποτελεί το επίδικο αντικείμενο μιας συχνά ακραίας πολιτικής πάλης αντικρουόμενων κοινωνικών συμφερόντων (Navarro et al., 2004; Piori and Sean, 2006).

Εν κατακλείδι, το κράτος πρόνοιας σήμερα λογίζεται ως το αποτέλεσμα μιας διαδικασίας συνεχών αλλαγών και μεταρρυθμίσεων με πρωταρχικό στόχο την αντιμετώπιση των ελλειμμάτων και της αναποτελεσματικής δράσης του συστήματος ελεύθερης οικονομίας. Χαρακτηρίζεται δε ως θεσμός από μια σειρά ενεργειών κοινωνικοπολιτικού και οικονομικού περιεχομένου (π.χ., η συσσώρευση κεφαλαίου, η μισθωτή εργασία και η θέση του ατόμου μέσα στην κοινωνία). Οι ενέργειες αυτές διαχρονικά (λαμβάνοντας υπόψη και τις επικρατούσες ιστορικές και πολιτισμικές συνθήκες) τροποποιούνται, αναδιαμορφώνονται, λαμβάνουν νέα μορφή και χαρακτήρα και δεδομένης ανθρωπογεωγραφίας μετασχηματίζονται στα εκάστοτε κράτη πρόνοιας.

1.2.2. Οι παρεμβατικές δράσεις του κράτους

Ο ρόλος του κράτους στην διαμόρφωση της καπιταλιστικής κοινωνίας και κατά συνέπεια της αγοράς ήταν και είναι ιδιαίτερα σημαντικός. Η ανάλυση του τρόπου συγκρότησης της καπιταλιστικής κοινωνίας διαφωτίζει τη σχέση ανάμεσα στο κράτος και στην κοινωνία, ανάμεσα στο κράτος και στην αγορά, αγαθών-προϊόντων-υπηρεσιών, χρήματος και κεφαλαίου. Κινητήριο μοχλό της κοινωνίας αποτελεί πλέον η εργασία (Palloix, 1982). Η νέα κοινωνία οργανώνεται περί της οικονομίας. Η οικονομία αποτελεί, σύμφωνα με τον Palloix

(1982), ιδεολόγημα το οποίο έχει δομηθεί στη βάση ενός συνόλου σχέσεων που περιλαμβάνει τα ακόλουθα χαρακτηριστικά (Rosen and Gayer, 2011):

- Το *ελεύθερο άτομο* το οποίο από τις φυσικές του αναγκαιότητες και τις δυνατότητες επιλογών εναλλακτικών προϊόντων/αγαθών ικανοποίησης των αναγκών του⁷ (που στο σύνολό του αποτελεί τον λαό ως έθνος) συγκροτεί την κοινωνία κοινωνικοποιούμενο είτε εντός των ορίων του κράτους πρόνοιας (πολιτική κοινωνικοποίηση), είτε εντός της αγοράς (εμπορευματική κοινωνικοποίηση),

- Την *εργασία*, η οποία αποτελεί τη βάση της παραγωγής πλούτου και ως συνέπεια της ικανοποίησης των απεριόριστων ανθρώπινων αναγκών. Η εργασία στο καπιταλιστικό σύστημα παραγωγής περιορίζεται στην μισθωτή εργασία -που δημιούργησαν οι καπιταλιστικές κοινωνίες- και που ως θεσμός έρχεται σε αντίθεση με το ελεύθερο άτομο (αφού ο μισθωτός δεν είναι ούτε ατομικά ούτε κοινωνικά ελεύθερος παρά το γεγονός ότι υπογράφει την σύμβαση μισθωτής εργασίας, Κοντογιώργης, 2010),

- Το *κεφάλαιο* το οποίο διευθύνει και οργανώνει την παραγωγή υπερπροϊόντος και την αύξηση του πλούτου της κοινωνίας,

- Την *παραγωγή εμπορευμάτων*, προϋπόθεση για την παραγωγή πλούτου,

- Την *ανάπτυξη των εμπορευματικών μορφών* στην παραγωγική διαδικασία μετατρέποντας όλες σχεδόν τις ανταλλαγές σε εμπορευματικές συναλλαγές,

- Το *κράτος*, που έχει ως ρόλο αφενός μεν την εδραίωση της αγοράς και των εμπορευματικών σχέσεων, και αφετέρου την δημιουργία και την διατήρηση των ελάχιστων προϋποθέσεων επιβίωσης και κοινωνικής συνοχής.

Το οικονομικό ιδεολόγημα αντικαθιστώντας αυτό που επικρατούσε πριν από την καπιταλιστική κοινωνία (Στρουκτουραλιστική και Θεσμική θεωρία), αποτελεί σήμερα την κυρίαρχη ιδεολογία στη βάση της οποίας δομείται και εξελίσσεται ολόκληρη η κοινωνία. Ο Γιανναράς (2012) χαρακτηρίζει το ιδεολόγημα αυτό ως «οικονομισμό», αφού δεν οργανώνει την κοινωνία ή τις εφαρμόσιμες πολιτικές, αλλά η «αγορά»... Η αγορά αποτέλεσε δε τον ρυθμιστικό μηχανισμό του κοινωνικού κράτους (Rosanvallon, 1979), αντί να συμβεί το αντίθετο!. Ο ρόλος του κράτους έγκειται στην διασφάλιση και στην αναπαραγωγή της εμπορευματικής κοινωνικοποίησης. Δημιουργεί με τον τρόπο αυτό και αναπτύσσει την αγορά και τους οικονομικούς και κοινωνικούς εταίρους. Η πολιτική κοινωνικοποίηση αναφέρεται αφενός μεν στην υλική επιβίωση των ατόμων, και συγχρόνως στην υποταγή τους στους κατόχους κεφαλαίου (Offe, 1984a, b; Rosen and Gayer, 2011).

⁷ Πριν τη γένεση των καπιταλιστικών κοινωνιών

Ο τρόπος ανάπτυξης της αγοράς υπό συγκεκριμένες οικονομικές συνθήκες προσδιορίζει τη μορφή και τους τρόπους παρέμβασης του κράτους. Έτσι, κατά την περίοδο συγκρότησης της καπιταλιστικής κοινωνίας και της συσσώρευσης του κεφαλαίου, η κρατική παρέμβαση εμφανίζεται έντονη. Στόχο της αποτέλεσε αφενός μεν η στήριξη του εμπορικού κεφαλαίου, το οποίο αποτέλεσε τον πρόδρομο του βιομηχανικού και χρηματιστηριακού κεφαλαίου, και αφετέρου η δημιουργία της μισθωτής εργασίας. Όταν η συσσώρευση του κεφαλαίου και η δημιουργία του δευτερογενούς εργατικού δυναμικού επιτυγχάνεται, ο ρόλος του κράτους εντοπίζεται πλέον στην δημιουργία των κατάλληλων συνθηκών για την λειτουργία του ανταγωνισμού και της αγοράς. Η βιομηχανοποίηση του εργατικού δυναμικού που προέρχεται από τον αγροτικό τομέα σε μισθωτούς οι οποίοι θα προσφέρουν τις υπηρεσίες τους στο αναδυόμενο βιομηχανικό κεφάλαιο ήταν ιδιαίτερα βίαιη. Είχε δε ως συνέπεια την εκτόπιση μεγάλου αριθμού πρωτογενών παραγωγών από τη γη τους, που αστικοποιούνται και παραμένουν εκεί ως υπερβάλλουσα προσφορά εργασίας κατά το νεοκλασικό υπόδειγμα (Καράγιωργας, 1981).

Οι κρατικές παρεμβάσεις μετασηματίστηκαν κυρίως σε νομοθετικές. Παράλληλα με την εξασφάλιση των συνθηκών για την ομαλότερη λειτουργία της οικονομίας το κράτος υιοθετεί μια σειρά μέτρων που έχουν ως στόχο την συνεχή αναπαραγωγή των ατόμων ως εργάτες και της εργασιακής τους δύναμης. Συγκεκριμένα, οι εργοστασιακοί νόμοι επέβαλλαν ανώτατα όρια στη διάρκεια της εργάσιμης ημέρας στοχεύοντας τόσο στην άμβλυνση των κοινωνικών συγκρούσεων όσο και στην διατήρηση και αύξηση του εργατικού δυναμικού. Με τους νόμους για τους οικονομικά ασθενέστερους προσπαθεί το κράτος να περιορίσει την κοινωνική αθλιότητα που προκαλούν οι αντιφάσεις του συστήματος (Offe, 1984a, b; Rosen and Gayer, 2011).

Σύμφωνα με τις Καραγιάννη και Πεμπτεζόγλου (2009) οι κύριες βασικές λειτουργίες του κράτους είναι: η κατανομητική, η αναδιανεμητική, καθώς και η σταθεροποιητική και η αναπτυξιακή.

- Η *κατανομητική* σχετίζεται με τον εφοδιασμό της οικονομίας με δημόσια και αγαθά - που πραγματοποιείται διαμέσω του κράτους-, με την ρύθμιση των εξωτερικών οικονομικών κλίμακας⁸, καθώς και τη ρύθμιση μονοπωλιακών παρεκκλίσεων⁹. Το κράτος έχει την ευθύνη

⁸ Εξωτερικές οικονομίες-αντιοικονομίες είναι οι εξωγενείς παράγοντες που επηρεάζουν το κόστος παραγωγής μιας επιχείρησης (<http://www.euretirio.com/exoterikes-oikonomies>).

⁹ Μονοπώλιο ονομάζεται η κατάσταση στην αγορά, κατά την οποία ένα αγαθό ή μια υπηρεσία προσφέρεται μόνο από μία επιχείρηση. Η κατάσταση κατά την οποία υπάρχει μόνο ένας αγοραστής ονομάζεται μονοψώνιο. Η ύπαρξη μονοπωλίου προϋποθέτει ότι στην αγορά δεν υπάρχουν άλλα ανταλλάξιμα προϊόντα

για τον εφοδιασμό της κοινωνίας με δημόσια αγαθά. Τα δημόσια αγαθά μπορεί είτε να παράγει το ίδιο, είτε να αναθέτει την παραγωγή τους σε ιδιωτικές επιχειρήσεις. Οι εξωτερικότητες -ρύθμιση των εξωτερικών οικονομιών- μπορούν να αντιμετωπιστούν με συμφωνίες μεταξύ εμπλεκόμενων ιδιωτικών φορέων ή με κρατική παρέμβαση. Τα οικονομικά εργαλεία που χρησιμοποιούνται για την αντιμετώπιση των εξωτερικοτήτων μέσω κρατικής παρέμβασης ταξινομούνται στις εξής κατηγορίες: (i). *Μηχανισμοί τιμών* (διορθωτικός και περιβαλλοντικός, φόροι και επιδοτήσεις και παροχές), (ii). *Ποσοτικοί μηχανισμοί* (πολιτικές διαταγών και ελέγχου, και προσεγγίσεις αγοράς), και (iii). *Κανόνες νομικής ευθύνης*. Μια από τις βασικές υποθέσεις του τέλειου ανταγωνισμού¹⁰ είναι η ύπαρξη πληθώρας παραγωγών και καταναλωτών, ώστε να μη επηρεάζεται η τιμή των προϊόντων. Μερικές φορές όμως εμφανίζονται μονοπωλιακές καταστάσεις στην αγορά. Τότε, το κράτος θα πρέπει να παρέμβει για να διορθώσει τις αποκλίσεις. Η μορφή της κρατικής παρέμβασης εξαρτάται από τη φύση του μονοπωλίου (τεχνητά και φυσικά μονοπώλια) (Δαλαμάγκας, 2003; Γεωργακόπουλος, 2005),

- Η *αναδιανεμητική* στην οποία εντάσσονται οι διορθώσεις στον τρόπο διανομής. Οι ανισότητες που παρατηρούνται στη διανομή εισοδήματος οφείλονται στις διαφορές στην ιδιοκτησία του πλούτου και στην αμοιβή εργασίας. Η πολιτική αναδιανομής που εφαρμόζουν τα κράτη περιλαμβάνει μέτρα για τον περιορισμό των εισοδηματικών ανισοτήτων όπως: (i). Η προοδευτική φορολογία, (ii). Οι μεταβιβαστικές πληρωμές¹¹, (iii) Ο αρνητικός φόρος εισοδήματος, (iv). Οι δαπάνες του κράτους για αγαθά και υπηρεσίες και (v). Η εγγύηση απασχόλησης και σταθερής αγοραστικής δύναμης (Δαλαμάγκας, 2003; Γεωργακόπουλος, 2005),

- Η *σταθεροποιητική* και η *αναπτυξιακή*, οι οποίες περιλαμβάνουν την αντιμετώπιση της ύφεσης, του πληθωρισμού¹² καθώς και την επίτευξη ενός κοινωνικά επιθυμητού ρυθμού ανάπτυξης. Οι εν λόγω λειτουργίες αποτελούν βασικές οικονομικές λειτουργίες του κράτους

για τους αγοραστές. Ειδικά για την περίπτωση που το αγαθό προσφέρεται από μικρό αριθμό προμηθευτών, το φαινόμενο ονομάζεται ολιγοπώλιο (ή αντίστοιχα ολιγοψώνιο, αν μιλάμε για μικρό αριθμό αγοραστών) (<http://www.euretirio.com/monopolio>).

¹⁰ Τέλειος ανταγωνισμός είναι μια ακραία συμπεριφορά της αγοράς, όπου πολλές εταιρίες ανταγωνίζονται με τις παρακάτω προϋποθέσεις: α) Υπάρχουν πολλές εταιρίες οι οποίες πωλούν το ίδιο προϊόν, β) Υπάρχουν πολλοί αγοραστές, γ) Υπάρχει ελευθέρια εισόδου στην αγορά, δ) Καμία εταιρεία δεν μπορεί να παρέμβει στην τιμή του προϊόντος και όλες δέχονται την τιμή της αγοράς, ε) Οι εταιρείες και οι καταναλωτές είναι πλήρως ενημερωμένοι για την τιμή και το προϊόν, στ) Σκοπός της κάθε επιχείρησης είναι η μεγιστοποίηση του κέρδους και ζ) Η κυβέρνηση δεν παρεμβαίνει στον κλάδο (δασμοί, επιδοτήσεις κλπ.) (http://www.euretirio.com/telios_antagonismos).

¹¹ Οι μεταβιβαστικές πληρωμές αποτελούνται από μεταβιβάσεις εισοδήματος (συντάξεις, κοινωνικές παροχές) και κεφαλαίου (π.χ. δάνεια για απόκτηση πρώτης κατοικίας και επιχειρηματικού παγίου κεφαλαίου).

¹² Πληθωρισμός είναι η συνεχής αύξηση του γενικού επιπέδου των τιμών μιας οικονομίας μέσα σε μια συγκεκριμένη χρονική περίοδο (<http://www.euretirio.com/plithorismos>).

που σχετίζονται με την σταθεροποίηση και την ανάπτυξη της οικονομίας. Τα προβλήματα που διαταράσσουν την οικονομική σταθερότητα και οδηγούν στην αναδιανομή των εισοδημάτων είναι οι αιτίες που προκαλούν τις οικονομικές διαταραχές (ύφεση, πληθωρισμός και κόστους και στασιμοπληθωρισμός¹³), όπως επίσης και τα μέσα πολιτικής που είναι αποτελεσματικά για την αντιμετώπιση κάθε απόκλισης, ο χρόνος εφαρμογής τους και η ποσοτική τους μεταβολή (Δαλαμάγκας, 2003; Γεωργακόπουλος, 2005).

1.2.3. Το κράτος πρόνοιας στην σύγχρονη Ευρώπη

Με αφορμή την κρίση του πετρελαίου της δεκαετίας του 1970 (1973, και 1979), η έννοια του κράτους πρόνοιας άρχισε να αμφισβητείται έντονα. Το γεγονός πραγματώθηκε γιατί σταδιακά, και υπό το βάρος των κοινωνικών και ταξικών διεκδικήσεων ή και των κοινωνικών συγκρούσεων (π.χ., η περίοδος 1968-1975 στην Ιταλία και 1968-1973 στην Γαλλία), το κοινωνικό κράτος διευρύνθηκε σε όλους τους τομείς της κοινωνικής ζωής, όπως η κοινωνική ασφάλιση, η πρόνοια, η υγεία, η εκπαίδευση, η στέγαση και οι υποδομές. Έτσι, στις έντονα καπιταλιστικές χώρες της Δυτικής Ευρώπης, οι δαπάνες του κράτους πρόνοιας έφτασαν να αποτελούν ή και να υπερβαίνουν το 50% του συνόλου των κρατικών δαπανών. Οι αιτίες αύξησης των κοινωνικών δαπανών -που καταγράφονται- είναι οι ακόλουθες (Offe, 1984a, b):

(i). Η αύξηση του σχετικού τους κόστους. Το κόστος των υπηρεσιών του κράτους πρόνοιας έχει αποδειχτεί ότι αυξάνεται συνήθως ταχύτερα σε σχέση με το μέσο κόστος ζωής. Το γεγονός οφείλεται κατά ένα τμήμα στις αυξητικές πληθωριστικές τάσεις. Κατά κύριο λόγο όμως οφείλεται στο ότι οι υπηρεσίες του κράτους πρόνοιας σχετίζονται με την ένταση της εργασίας. Η ποιότητα και το εύρος των κοινωνικών υπηρεσιών, εξαρτάται δηλαδή ανάλογα προς τον αριθμό και την ποιότητα του εξειδικευμένου ανθρώπινου δυναμικού που απασχολείται σε αυτές (τριτογενής τομέας παραγωγής), όπως για παράδειγμα ο δημόσιος τομέας ενός κράτους. Επομένως στον τομέα αυτό παρατηρείται το αντιστρόφως ανάλογο από ότι συμβαίνει στον δευτερογενή τομέα-βιομηχανία, αφού δεν υπάρχει κάποιο μέτρο σύγκρισης με το οποίο να εκτιμηθεί η αξία της παραγωγής τους, επομένως υπάρχει πρόβλημα «αποτίμησης» υπηρεσιών, απουσία σχετικής «αγοράς».

(ii). Οι δημογραφικές - πληθυσμιακές μεταβολές. Αναφέρεται ως παράγοντας λόγω τόσο της απόλυτης αύξησης του μεταπολεμικά, όσο και της αλλαγής της δημογραφικής δομής του

¹³ Στασιμοπληθωρισμός είναι το οικονομικό φαινόμενο κατά το οποίο, για ένα δεδομένο χρονικό διάστημα, παρατηρείται αύξηση των ποσοστών ανεργίας παράλληλα με την αύξηση του πληθωρισμού (<http://www.euretirio.com/stasimoplithorismos>).

πληθυσμού. Η δομή του πληθυσμού μεταβλήθηκε λόγω της αύξησης του προσδόκιμου ζωής, της μείωσης της παιδικής θνησιμότητας και της -όλο και περισσότερο- αυξανόμενης τάσης του πληθυσμού να χρησιμοποιεί τις υπηρεσίες του κράτους πρόνοιας,

(iii).Η βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών. Ο παράγοντας αυτός καλύπτει δύο διακριτές τάσεις: Την πρώτη σχετίζεται με την επέκταση της κάλυψης των κοινωνικών υπηρεσιών, καθώς όλο και περισσότερες ομάδες του πληθυσμού γίνονται δικαιούχοι κοινωνικών παροχών. Η δεύτερη αφορά τις συνεχείς βελτιώσεις στο επίπεδο των κατά κεφαλήν παρεχόμενων υπηρεσιών, όπως η εγγύηση ενός ελαχίστου εισοδήματος, η επέκταση της κάλυψης και των προϋποθέσεων για την παροχή δαπανών κοινωνικής ασφάλισης.

(iv).Οι συνεχώς διευρυνόμενες ανάγκες. Η προσαρμογή δηλαδή, στις διαρκώς μεταβαλλόμενες κοινωνικές ανάγκες, όπως η αύξηση των επιδομάτων ανεργίας, ως κοινωνική παροχή σε όλο και συχνότερα εμφανιζόμενες περιόδους ύφεσης.

Ωστόσο το κόστος του κράτους πρόνοιας μεγεθύνεται και για δύο ακόμα δευτερεύοντες αλλά σημαντικούς λόγους. Ο πρώτος είναι ότι αυξάνεται το λειτουργικό κόστος του, λόγω της αύξησης του πλήθους των δημοσίων υπαλλήλων και του μεγέθους των διοικητικών μηχανισμών που χρησιμοποιεί. Ο δεύτερος είναι ότι η συγκεντροποίηση του κράτους οδηγεί αρκετά συχνά σε κορπορατίστικες λογικές¹⁴ κοινωνικών παροχών. Ομάδες εξουσίας, όπως τα συνδικάτα, ανταλλάσσουν και εξαργυρώνουν την εύνοια ορισμένων κοινωνικών ομάδων μέσω ειδικών κοινωνικών παροχών ή προνομίων.

Στο επίπεδο της E.E., ο Esping-Andersen (1990) εξηγεί πως τα κράτη πρόνοιας εμφανίζουν ορισμένα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά που αφορούν την κοινωνική προστασία και το βαθμό επέμβασης του κράτους. Τα κατατάσσει σε ομάδες βάσει:

- Του επιπέδου από-εμπορευματοποίησης των αναγκών (decommodifying the needs) στο οποίο βρίσκεται το σύστημα της κάθε χώρας π.χ., με βάση τον βαθμό διατήρησης ενός κοινωνικά αποδεκτού βιοτικού επιπέδου των ατόμων-οικογενειών ανεξάρτητα από την συμμετοχή τους στην αγορά,

- Των επιπτώσεων του συστήματος σε σχέση με την κοινωνική διαστρωμάτωση,
- Της σχέσης κράτους, αγοράς και οικογένειας.

Βάσει των προαναφερόμενων κριτηρίων, γίνεται διάκριση σε:

¹⁴ Κορπορατισμός: Η συνεργασία μεταξύ των κοινωνικών τάξεων με την πίεση και υπό την αιγίδα του φασιστικού κράτους, για τη διασφάλιση της κοινωνικής ειρήνης και τη διατήρηση του status quo (<http://www.euretirio.com/corporatism-theoria>).

1. Φιλελεύθερο-Αγγλοσαξονικό (Liberal): Το οποίο συναντάται κυρίως στο Ηνωμένο Βασίλειο, στις ΗΠΑ και στον Καναδά. Το κράτος έπειτα από έλεγχο εισοδήματος, παρέχει ένα ελάχιστο επίπεδο κοινωνικής προστασίας, κυρίως στους πολίτες που δεν είναι σε θέση να ανταπεξέλθουν στις κοινωνικές τους ανάγκες.

2. Συντηρητικό-Κορπορατιστικό (Conservative-Corporatist): Ανήκουν σε αυτή την κατηγορία χώρες, όπως η Γερμανία, η Γαλλία και η Αυστρία (χώρες της Κεντρικής Ευρώπης). Το κράτος δρα ενεργά μέσω χορηγήσεων -σε σχέση όμως με την επαγγελματική κατηγορία στην οποία εντάσσονται οι πολίτες- που έχουν ως αποτέλεσμα την έντονη διαφοροποίηση μεταξύ των κοινωνικών ομάδων. Κύριος στόχος αυτού του μοντέλου είναι η χρηματοδότηση μέσω εισφορών μισθοδοσίας και όχι η αναδιανομή του πλούτου.

3. Σοσιαλδημοκρατικό (Socialdemocratic): Το οποίο απαντάται στις Σκανδιναβικές χώρες. Το συγκεκριμένο μοντέλο κατέχει την υψηλότερη θέση στην κλίμακα της από-εμπορευματοποίησης. Το κράτος μέσω παροχών προστασίας των πολιτών και υψηλού επιπέδου υπηρεσιών τους στηρίζει εξ' ολοκλήρου, χωρίς να λαμβάνει υπόψη κριτήρια, όπως το εισόδημα και την κοινωνική τους θέση. Παράλληλα, με τη εκτεταμένη φορολόγηση καλύπτει το κόστος των κοινωνικών υπηρεσιών-παροχών και στοχεύει μέσω της αναδιανομής του εθνικού εισοδήματος στην ισοκατανομή του πλούτου, με ενοποιητική επίδραση στην κοινωνική διαστρωμάτωση (Στασινοπούλου, 1990; Guillemard, 2001; Χλέτσος, 2003; Κοντιάδης, 2008).

Ο Ferrera (1996) και ο Amable (2003) πρότειναν την ύπαρξη μιας τέταρτης κατηγορίας κράτους πρόνοιας, το λεγόμενο Νοτιοευρωπαϊκό μοντέλο (αν και εφαρμόζεται και στην ΝΑ Ασία). Στο μοντέλο αυτό υπάγονται οι χώρες της νότιας Ευρώπης (π.χ., Ελλάδα, Ισπανία, Ιταλία και Πορτογαλία). Το εν λόγω μοντέλο συνδυάζει τα αντίστοιχα των Bismarck¹⁵ και του Beveridge¹⁶. Χαρακτηρίζεται δε από κοινωνική προστασία χαμηλού βαθμού ανάπτυξης, χαμηλή αποδοτικότητα παρεχόμενων υπηρεσιών, ανισότητα στα πλαίσια των παροχών και μη-επαρκή κάλυψη των κοινωνικών αναγκών. Η χρηματοδότηση προκύπτει από τον άνισο καταμερισμό της φορολογίας μεταξύ των κοινωνικών ομάδων, και ταυτόχρονα το ποσοστό των μεταβιβαστικών πληρωμών είναι υψηλό. Ένα σημαντικό στοιχείο που διέπει το Νοτιοευρωπαϊκό μοντέλο είναι η ύπαρξη ενός έντονα *πελατειακού χαρακτήρα* του κράτους-πολιτών (Κοντιάδης, 2008).

¹⁵ Αφορά το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης βάσει του οποίου η χρηματοδότηση της κοινωνικής προστασίας αντλείται από τις εισφορές των εργοδοτών και των εργαζομένων.

¹⁶ Αγγλοσαξονικό μοντέλο που σχετίζεται με το σύστημα υγείας, το οποίο παρέχει δωρεάν υπηρεσίες σε κάθε δικαιούχο. Η χρηματοδότηση γίνεται μέσω της προοδευτικής φορολογίας και των εισφορών που αντλείται είτε από το κράτος ή και τους εργαζομένους.

Πέρα όμως από τις διαφορές των μοντέλων εφαρμογής του κράτους πρόνοιας που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη της Ε.Ε., φέρουν και ορισμένα κοινά χαρακτηριστικά στοιχεία οριοθετώντας ένα ενιαίο Ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο. Το *Ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο* βασίζεται στην ανάδειξη των ευρωπαϊκών αξιών όπως η αλληλεγγύη, η δημοκρατία, τα ανθρώπινα δικαιώματα, η κοινωνική ευημερία και συνοχή¹⁷. Ως προς τη λειτουργία του κράτους πρόνοιας το οποίο απαντάται στις χώρες της Ε.Ε., οι προαναφερόμενες αξίες αντανακλώνται μέσω της συσχέτισης της οικονομίας της αγοράς με ένα κοινωνικό δίκτυο ασφάλειας και αλληλεγγύης (Bank of Finland, 2007; Κοντιάδης 2008). Το ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο πληροί ακέραιες τις προδιαγραφές που σχετίζονται με τους εργασιακούς όρους, εγγυάται τη δυνατότητα πρόσβασης σε κοινωνικές υπηρεσίες (π.χ., υγεία και εκπαίδευση) για το μεγαλύτερο τμήμα των πολιτών, και τέλος λαμβάνει μέτρα κοινωνικής προστασίας -μέσω της κοινωνικής ασφάλισης- για τους εργαζόμενους. Βασική συνιστώσα του αποτελεί η τάση των κρατών μελών της Ε.Ε. για εδραίωση και ενίσχυση της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης και Συνοχής. Ο βασικότερος λόγος για την επίτευξη της συνοχής είναι πολιτικός και δίνει έμφαση στην καινοτομία, την ανταγωνιστικότητα, την επιχειρηματικότητα, την αειφόρο ανάπτυξη, το περιβάλλον και τη χωρική αναδιάρθρωση. Συμπεριλαμβάνονται επίσης η νομισματική-συναλλαγματική πολιτική με βάση τη διατήρηση της σταθερότητας των τιμών και την υποστήριξη των γενικών οικονομικών πολιτικών στην Ε.Ε., σύμφωνα με την αρχή της οικονομίας της ανοικτής αγοράς με ελεύθερο ανταγωνισμό και η αντιστάθμιση στις περικοπές των δημόσιων δαπανών (Τσινισιζέλης, 2010). Για τους λόγους αυτούς κρίνεται αναγκαία η προώθηση και η σταδιακή βελτίωση της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης στις χώρες της Ευρώπης, εστιάζοντας ταυτόχρονα τόσο στην ανταγωνιστικότητα, όσο και στην κοινωνική αλληλεγγύη. Ως συνέπεια, η συντριπτική πλειοψηφία των ευρωπαίων πολιτών συμμερίζεται την πεποίθηση ότι το κράτος προωθεί την ισότητα δίνοντας τις ίδιες ευκαιρίες σε όλους, και είναι αρωγός εκείνων που έχουν πραγματικά ανάγκη (Bank of Finland, 2007).

Ένα κρίσιμο πολιτικό θέμα στην Ε.Ε., που προέκυψε τα τελευταία χρόνια αναφέρεται στη χρηματοδότηση του κράτους πρόνοιας, δηλαδή στο κατά πόσον θα πρέπει το κόστος χρηματοδότησης των αγαθών-υπηρεσιών που παρέχει το κράτος και οι φορείς του να το

¹⁷ Για την επίτευξη του στρατηγικού στόχου της κοινωνικής συνοχής, η Λισαβόνα I σηματοδότησε δύο σημαντικές εξελίξεις. Πρώτον, τη διακήρυξη ενός φιλόδοξου στόχου «για μια δραστική μείωση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού μέχρι το 2010». Δεύτερον, την έναρξη της εφαρμογής της Ανοικτής Μεθόδου Συντονισμού (ΑΜΣ) στο πεδίο της κοινωνικής ένταξης - ευρύτερα γνωστής ως Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Κοινωνική Ένταξη (EU Social Inclusion Strategy) - με στόχο τη συνεργασία και τον συντονισμό των ΚΜ σ' αυτόν τον τομέα πολιτικής (Daly, 2010:17).

επιφορτίζεται ο χρήστης ή το κοινωνικό σύνολο. Οι υποστηρικτές της άποψης αυτής - Neoliberalism- ισχυρίζονται ότι οι υπηρεσίες που παρέχει το κράτος είναι καθαρά δημόσια αγαθά δεν είναι σωστή. Διακηρύσσουν δηλαδή ότι όπως στα αγαθά που παράγονται από τον ιδιωτικό τομέα υπάρχουν στοιχεία κοινωνικού οφέλους ή κόστους, έτσι και τα αγαθά που παρέχονται από το κράτος αποφέρουν κάποιο ιδιωτικό όφελος σε αυτούς που τα καταναλώνουν. Οπότε, θα έπρεπε όσοι ωφελούνται να επιβαρύνονται και με το κόστος τους. Ο αντίλογος αναφέρει ότι το κράτος οφείλει να κατανέμει τα δημόσια αγαθά όχι βάσει της αγοραστικής δύναμης των πολιτών, αλλά των αναγκών τους. Επίσης, πρέπει να κατανέμει το κόστος των παρεχόμενων υπηρεσιών όχι με βάση το όφελος που αποκτούν οι πολίτες από την αντίστοιχη παροχή, αλλά με βάση τη φοροδοτική-φορολογική τους ικανότητα (Esping-Andersen, 1990).

Ο Weir (2001) εξηγεί πως η ανάδυση-ανάδειξη του κράτους πρόνοιας αποτελεί συνάρτηση του επιπέδου της οικονομικής μεγέθυνσης της χώρας. Αποδεικνύει όμως ταυτόχρονα ότι η συσχέτιση μεταξύ πλούτου και παροχών του κράτους πρόνοιας φθίνει, λόγω πολιτικών κυρίως παραμέτρων. Πολιτικά, η ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας συνδέεται με την ανάδυση και εδραίωση μιας άμεσης δημοκρατίας. Ταυτόχρονα έχει αποδειχθεί ιστορικά ότι είναι συνυφασμένη με την σταδιακή ανάπτυξη και επικράτηση των πολιτικό-κοινωνικών ανθρωπίνων δικαιωμάτων π.χ. τα πολιτικά δικαιώματα του 18^{ου} αιώνα, του 19^{ου} καθώς και τα κοινωνικά του 20^{ου}. Τα κοινωνικά δικαιώματα στα πλαίσια του κράτους πρόνοιας αποτελούν τα διαθέσιμα μέσα των πολιτών με τα οποία, το “ισότιμο καθεστώς της ιδιότητας του πολίτη” (equal status of citizenship), δύναται να περιορίσει σημαντικά ή και να εξαλείψει τις κοινωνικές ανισότητες που δημιουργούνται λόγω ανισοκατανομής του πλούτου (Weir, 2001).

Τα τελευταία χρόνια, λόγω των χρηματοδοτήσεων και των υπερβολικά υψηλών δαπανών, που είναι αναγκαίες για τη λειτουργία και την συντήρηση του κράτους πρόνοιας, δημιουργήθηκαν δημοσιονομικά ελλείμματα τα οποία σε συνάρτηση με την αύξηση της ανεργίας, το καθιστούν αναποτελεσματικό. Η φύση του προβλήματος είναι διττή. Από τη μια, η καθηλωτική παρουσία του, στερεί την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης, και από την άλλη, η ανεπάρκειά του, που οφείλεται τόσο στον τρόπο διάρθρωσης του, όσο και στον βαθμό επίτευξης των προβλεπόμενων στόχων του. Ως αποτέλεσμα σήμερα το “*new consensus*” στην οικονομία αποτελεί η νεοκεϋνσιανή σχολή (Prescott, 1986). Η θεώρηση αυτή υποστηρίζει την θεωρία των πραγματικών οικονομικών κύκλων, και δεν αναγνωρίζει ουδεμία αποτελεσματικότητα σε οποιαδήποτε εφαρμόσιμη οικονομική πολιτική για την

αναδιοργάνωση του κράτους πρόνοιας, επειδή οι τιμές είναι πλήρως εύκαμπτες. Επικρίνει το κοινωνικό μοντέλο οργάνωσης -και κατ' επέκταση το κράτος πρόνοιας- θεωρώντας ότι έφτασε στα όριά του. Επιπλέον, το αποδέχεται ως έντονα επεμβατικό και αποδίδει την αναποτελεσματικότητά του στην υπέρμετρη αύξηση του μεγέθους του, όπως επίσης, και στο δημόσιο χαρακτήρα των παρεχόμενων υπηρεσιών (Χλέτσος, 2003). Επιπρόσθετα, το θεωρεί υπεύθυνο για τη δημοσιονομική κρίση, δεδομένης της ταύτισής του με τις δημόσιες δαπάνες και την τάση για συνεχώς αυξανόμενη χρηματοδότηση.

Στις χώρες της Ε.Ε., έχουν εφαρμοστεί τρεις τρόποι χρηματοδότησης του κράτους πρόνοιας και των αντίστοιχών υπηρεσιών (Esping-Andersen, 1990):

- (i). Η φορολογία,
- (ii). Η τιμολόγηση των κοινωνικών υπηρεσιών, και
- (iii). Ο δανεισμός.

Η φορολογία χωροταξικά και διαχρονικά αποτελούσε το μεγαλύτερο μέρος της χρηματοδότησης του κράτους πρόνοιας. Η φορολόγηση στην πράξη περιλαμβάνει την άμεση φορολογία στα εισοδήματα των νοικοκυριών και των επιχειρήσεων, αλλά και την έμμεση (καταναλωτικά είδη, δασμοί, εισφορές κοινωνικής ασφάλισης, δημοτικά τέλη, φόροι ακίνητης περιουσίας και διάφοροι φόροι επί των κατεχόμενων κεφαλαίων). Τα έσοδα από την τιμολόγηση των κοινωνικών υπηρεσιών προέρχονται από την πώληση υπηρεσιών από την μεριά του κράτους (είτε σε τιμές αγοράς, είτε επιδοτούμενες), όπως είναι τα ενοίκια δημοτικών κατοικιών ή χρεώσεις για υπηρεσίες υγείας. Ο κρατικός δανεισμός έρχεται να συμπληρώσει το υπόλοιπο των δαπανών που δεν καλύπτεται από τις δύο πρώτες πηγές εσόδων (Esping-Andersen, 1990).

Ταυτόχρονα, οι αυξανόμενες τάσεις του καπιταλιστικού συστήματος για αύξηση της παραγωγικότητας και της ζήτησης σε εξειδικευμένο εργατικό δυναμικό, αλλά και οι κοινωνικές πιέσεις για πρόσβαση στην εκπαίδευση, δημιούργησαν τη λεγόμενη «εκπαιδευτική έκρηξη». Άμεσο επακόλουθο αυτής αποτελεί η διεύρυνση των εκπαιδευτικών θεσμών και η αύξηση των δημοσίων εκπαιδευτικών παροχών. Η εκπαιδευτική πολιτική των χωρών της Ε.Ε. που ακολουθήθηκε χαρακτηρίζεται από την ελεύθερη πρόσβαση στην δευτεροβάθμια εκπαίδευση από μικροαστικά και τα λαϊκά στρώματα και την επέκταση της υποχρεωτικής φοίτησης μέχρι τον πρώτο κύκλο της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Το άνοιγμα της εκπαίδευσης εκφράζεται σε μεγάλο βαθμό και στο επίπεδο της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Θεσπίζονται έτσι μηχανισμοί ελέγχου και επιλογής, είτε με τη μορφή

εξετάσεων είτε με τη μορφή άλλων προαπαιτούμενων προσόντων και ως συνέπεια συγκροτείται το εκπαιδευτικό κράτος πρόνοιας. Τα εκπαιδευτικά συστήματα διευρύνονται, αποτελώντας ένα θεμελιώδη θεσμό κοινωνικής ενσωμάτωσης αλλά και επιλογής. Η εκπαιδευτική πολιτική του κράτους πρόνοιας χαρακτηρίζεται από τη δυνατότητα να επιδεικνύει ταυτόχρονα και μια ευαισθησία απέναντι στην κοινωνική ανισότητα, ενώ παράλληλα την αναπαράγει και τη νομιμοποιεί. Βέβαια, μετά τη δεκαετία του 1980 παρατηρήθηκε και κρίση των εκπαιδευτικών πολιτικών, με αμφισβήτησή τους. Ως συνέπεια κερδίζουν συνεχώς έδαφος οι πολιτικές που δίνουν έμφαση στην απορρύθμιση του δημόσιου χαρακτήρα της εκπαίδευσης (Esping-Andersen, 1990).

Η κρίση στην Ε.Ε., και τα μέτρα λιτότητας που θεσπίζονται κάθε τόσο από διάφορες Ευρωπαϊκές χώρες αποδυναμώνουν -και επί της ουσίας αποσυνθέτουν- τα κοινωνικά πολιτικά μοντέλα που υφίστανται στην Ευρώπη και κατά συνέπεια, τα αντίστοιχα κράτη πρόνοιας. Με δεδομένο ότι οι δαπάνες κοινωνικής πρόνοιας αποτελούν ένα μεγάλο ποσοστό του συνόλου των κρατικών δαπανών, μια μείωση τους έχει ως αποτέλεσμα -στην πράξη- τη συρρίκνωση του κράτους πρόνοιας. Άλλη μια παράμετρος που εντείνει τον περιορισμό του κράτους πρόνοιας είναι οι ανελαστικές δαπάνες, ως προς το συνταξιοδοτικό και το σύστημα υγειονομικής περίθαλψης (Χλέτσος, 2003).

Στην Ελλάδα το κράτος πρόνοιας εδραιώθηκε -καθυστερημένα- μετά την μεταπολίτευση, λόγω της αποσυνθετικής λειτουργίας στην πράξη των στοιχείων που το συνθέτουν, όπως π.χ. το έλλειμμα δημοκρατίας, η απουσία ολιστικής αντίληψης του κράτους πρόνοιας, ο χαμηλός βαθμός ανάπτυξης διαδικασιών πρωτογενούς παραγωγής, η έλλειψη κεφαλαίου και το χαμηλό ποσοστό της μισθωτής εργασίας (Χλέτσος, 2003). Κύριο ρολό έπαιξε και παίζει η λεγόμενη «λογική των δικαιωμάτων» του Νεοέλληνα, ο οποίος παραγνωρίζει τις υποχρεώσεις του ως πολίτη της κοινωνίας (Γιανναράς, 1998). Η παγκόσμια ύφεση σήμερα, θέτει υπό αμφισβήτηση την χρηματοοικονομική βιωσιμότητα των τρεχόντων εφαρμοζόμενων προγραμμάτων του κράτους πρόνοιας (Hemerijck and Vandenbroucke, 2012). Κατά την περίοδο πριν την οικονομική κρίση, οι περισσότερες χώρες της Ε.Ε. επικεντρώθηκαν κυρίως στην ανάπτυξη της οικονομίας της αγοράς. Ταυτόχρονα, η ανάγκη για περαιτέρω μεταρρυθμίσεις σχετικές με το κράτος πρόνοιας παραμερίστηκαν. Παράλληλα αμφισβητήθηκε και η ανάγκη ύπαρξης ή εφαρμογής του κοινωνικού κράτους στα πλαίσια της παγκοσμιοποίησης. Βάσει του παγκοσμιοποιημένου περιβάλλοντος που δημιουργείται καταγράφεται ο κίνδυνος η Ε.Ε. να “παγιδευτεί” σε μια κοινή απόφαση οικονομικής διακυβέρνησης μεταξύ των κρατών μελών της, όπου πιθανές μεταρρυθμίσεις που αφορούν

μια ενδοκρατική κοινωνική πολιτική θα αποφεύγονται (Hemerijck and Vandenbroucke, 2012). Η άποψη αυτή δεν λαμβάνει υπόψη της την δύναμη των ενωσιακών-υπερεθνικών έναντι των διακρατικών οργάνων της ΕΕ. Πρόκειται για το πολιτειακό θέμα της ΕΕ, ομοσπονδία ή καλύτερα συνομοσπονδία όπως πρότεινε ο καθ. Δ. Τσάτσος με την «Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία» (2001)(<http://www.protoporia.gr/eyropaiki-sympoliteia-p-132621.html>).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ: ΠΕΡΙ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ ΚΑΙ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ

2.1. Κράτος – Κυβέρνηση – Διακυβέρνηση: Συγκλίσεις και Αποκλίσεις

Οι επιστημονικές προσεγγίσεις που προσπαθούν να ερμηνεύσουν την κοινωνική-πολιτειακή εξέλιξη δεν έχουν βοηθήσει ακόμα με καθοριστικό τρόπο στη διάκριση των ταυτοτήτων των αλληλοεπιδρώντων εννοιών: κράτος, πολιτική, κυβέρνηση, διακυβέρνηση, διοίκηση και σε ευρύτερο φάσμα οικονομία. Ως αποτέλεσμα παρατηρείται ευρεία σύγχυση των εννοιών αυτών τόσο στη θεωρία όσο και στην πράξη. Η διαφοροποίηση τους προσδιορίζει το κρίσιμο στοιχείο για τη μεταξύ τους σχέση ώστε η απόδοση ορισμένης σημασίας-σημσιολογική των εννοιών να καθορίζει τον αυτοπροσδιορισμό τους καθώς και το πλαίσιο επικοινωνίας τους (Καρκατσούλης, 2004).

Κράτος και Κυβέρνηση χρησιμοποιούνται συχνά, αν και λανθασμένα, ως συνώνυμες έννοιες, παρόλα αυτά δεν έχουν την ίδια σημασία (Scocpol and Amenta, 1986). *Το κράτος αποτελεί μια εδαφική ή γεωγραφική οντότητα που χαρακτηρίζεται από κυριαρχία, νόμους και πολιτικές, δημιουργούμενες και εφαρμοζόμενες από την κυβέρνηση* (Scocpol and Amenta, 1986). Σύμφωνα με τον Luhmann (1984), *ότι αποκαλείται σήμερα “κράτος” δεν είναι παρά μια απλουστευμένη, εστιασμένη αυτοπεριγραφή του εκαστοτε εφαρμοζόμενου πολιτικού συστήματος*. Παράλληλα, το κράτος ορίζεται ως η περιοχή αυτόνομων επίσημων πρωτοβουλιών (autonomous official initiatives). Το γεγονός πραγματώνεται καθώς οι θεσμικές δομές της βοηθούν στη διαμόρφωση των πολιτικών διεργασιών από τις οποίες προκύπτουν/πηγάζουν οι κοινωνικές πολιτικές (Scocpol and Amenta, 1986). Η κυβέρνηση ουσιαστικά αποτελεί τον διοικητικό-εκτελεστικό μηχανισμό του κράτους στην πράξη. Σε επίπεδο Ε.Ε. η ίδια η έννοια του κράτους μεταβάλλεται. Όπως αναφέρει η Κανελλοπούλου-Μαλούχου (2010 και 2011), το κράτος αποδίδεται πια ως επιμερισμός ή συνάσκηση της εθνικής κυριαρχίας ή ως πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και ως πολυκεντρικό σύστημα. Ή τέλος ως δίκτυο -αφού λόγω της παγκοσμιοποίησης- επήλθε πολυδιάσπαση εξουσίας και διάχυση των λειτουργιών και των αρμοδιοτήτων του (κράτους) σε πολλαπλά επίπεδα “διακυβέρνησης” τόσο στον Ευρωπαϊκό χώρο όσο και στο εσωτερικό των εθνικών κρατών (Κανελλοπούλου-Μαλούχου, 2010, 2011).

Κατά την ευρωπαϊκή παράδοση, το κράτος¹⁸ σχετίζεται στενά με τους (εθνικούς) θεσμούς, τους νόμους, το δημόσιο συμφέρον και την κοινωνική ευημερία. Βοηθάει στη εύρυθμη λειτουργία και τον συντονισμό τους και αναλαμβάνει τη στήριξη τους χωρίς να λαμβάνει υπόψη του τον βαθμό παρέμβασης άλλων κοινωνικών συστημάτων, όπως επί παραδείγματι της οικονομίας (Rutgers, 2001; Καρκατσούλης, 2004).

Ως κυβέρνηση ορίζονται οι τυπικές θεσμικές διαδικασίες μέσω των οποίων σταθεροποιείται η τάξη, λαμβάνονται και εφαρμόζονται αποφάσεις σε εθνικό επίπεδο. Στις κοινοβουλευτικές δημοκρατίες, ο όρος χρησιμοποιείται συνήθως για να περιγράψει την πολιτική κορυφή της πυραμίδας της εκτελεστικής εξουσίας. Η κυβέρνηση διαφέρει της διοίκησης, στο ότι κινείται με απόλυτη και νόμιμη πρωτοβουλία. Είναι το όργανο που χαράσσει τις κατευθυντήριες γραμμές, ενώ αντίθετα η διοίκηση, σε ένα πυραμιδικό σχήμα οργάνωσης, είναι υποχρεωμένη να ακολουθεί την κυβερνητική βούληση και να εφαρμόζει την πολιτική της (Scocpol and Amenta, 1986; Lienert, 2009). Σύμφωνα με τους Boadway and Wildasin (1984) και Di Matteo (2013) η κυβέρνηση αποτελεί ένα θεσμό, ο οποίος στοχεύει στη συλλογική λήψη αποφάσεων (provides for collective decision making) και ασκεί επιρροή και εξουσία στους πολίτες μιας οικονομίας μέσω των φορολογικών μηχανισμών, των δαπανών, των ρυθμίσεων και του δανεισμού. Η επίδραση των κυβερνητικών δράσεων- παρεμβάσεων-δραστηριοτήτων συνδέεται άρρηκτα με την οικονομική μεγέθυνση (economic growth)¹⁹ και την αποτελεσματικότητα (efficiency)²⁰ και για ευνόητους λόγους είναι σημαντικό να κατανοηθεί πλήρως. Οι κυβερνητικές αποφάσεις επειδή δεν σχετίζονται μόνο την οικονομία, αλλά και με την κοινωνία και τους πολίτες, ως αποτέλεσμα έχουν κόστος, σε όρους κατανομής πόρων που δαπανώνται όπως και ευκαιριών που χάνονται. Η κυβέρνηση - μέσω των δράσεων-ενεργειών-αποφάσεων-δραστηριοτήτων της, οι οποίες έχουν επιπτώσεις στην οικονομική μεγέθυνση, επηρεάζει τη διανεμητική αποτελεσματικότητα (allocative efficiency). Έτσι μπορεί να παρέχει αλλά και να χρηματοδοτήσει πολύ σημαντικές υπηρεσίες

¹⁸ Εδώ η έννοια του κράτους προσδιορίζεται από την *ιεραρχική σχέση των πολιτικών προϊσταμένων προς τον διοικητικό μηχανισμό και την ποιοτική διαφοροποίηση από αυτόν αφού ο τελευταίος δεν αποτελεί τμήμα της κυβέρνησης που αποφασίζει, αλλά εκτελεστικό μηχανισμό με κατοχυρωμένη αυτονομία* (Rutgers, 2001; Καρκατσούλης, 2011).

¹⁹ Συχνά οι όροι οικονομική μεγέθυνση και οικονομική ανάπτυξη χρησιμοποιούνται εναλλακτικά, χωρίς όμως να είναι και ταυτόσημοι. Η οικονομική μεγέθυνση χαρακτηρίζεται από μια υλιστική διάσταση, καθώς αναφέρεται στην ικανότητα-δυνατότητα για την επίλυση του οικονομικού προβλήματος. Η οικονομική μεγέθυνση συνδέεται με το εισόδημα της οικονομίας, δηλαδή με το επίπεδο του ΑΕΠ της οικονομίας, όπως αυτό καταγράφεται από τους εθνικούς λογαριασμούς (<http://www.euretirio.com/megethinsi>, Blanchard, 2000).

²⁰ Οικονομικά αποτελεσματικοί είναι οι συνδυασμοί που είναι κατ' αρχήν τεχνικά αποτελεσματικοί αλλά, επιπλέον, έχουν και το χαμηλότερο δυνατό χρηματικό κόστος για την παραγωγή κάθε συγκεκριμένης ποσότητας προϊόντος (<http://www.euretirio.com/apotelesmatikotita>).

καθώς και λειτουργίες που ωφελούν τους πολίτες, να ρυθμίσει τον ιδιωτικό τομέα και να αναδιανεμίει το εισόδημα και τον πλούτο (Di Matteo, 2013).

Ο όρος διακυβέρνηση είναι ευρύτερος της κυβέρνησης (Begg, 2010). Διάφορες προσεγγίσεις έχουν δοθεί για τη διακυβέρνηση όμως ένας κοινά αποδεκτός ορισμός δεν έχει διατυπωθεί ακόμη (Plumtree and Graham, 1999). Η κύρια δυσκολία απόδοσης του ορισμού οφείλεται στην παρερμηνεία της και κατ' επέκταση στο ότι συχνά συγχέεται έως και ταυτίζεται με τη λέξη κυβέρνηση (governance is not the government). Έχει ευρεία έννοια και εμφανίζεται με σημασιολογικό εύρος από φιλοσοφία κοινωνικής οργάνωσης μέχρι και τρόπος αντίληψης και αντιμετώπισης των πολιτικών προβλημάτων. Η διακυβέρνηση αποτελεί τη διάρθρωση της νομοθετικής και εκτελεστικής λειτουργίας του κράτους (Miaille, 1983). Ο Μανιτάκης (2007) παρουσιάζει τη διακυβέρνηση ως τον συστηματικό τρόπο οργάνωσης και άσκησης των απορρεουσών εξουσιών από την κυβερνητική κυριαρχία. Παράλληλα δίνοντας έμφαση στο δημοκρατικό πολίτευμα σύμφωνα με τον Ν.1558/85, κύριος στόχος της είναι η προστασία του δημόσιου συμφέροντος .

Ουσιαστικά η διακυβέρνηση αναφέρεται στις πιθανές μορφές που λαμβάνει ο πολιτικός συντονισμός της κοινωνικής ζωής. Η κυβέρνηση μπορεί να θεωρηθεί συνεπώς μια συγκεκριμένη πτυχή της διακυβέρνησης (Begg, 2010). Οι Mayntz and Scharpf (1995, 2000, 2004) και Börzel (2010) αντιλαμβάνονται τη διακυβέρνηση ως έναν θεσμοθετημένο τρόπο συντονισμού, μέσω του οποίου υιοθετούνται και εφαρμόζονται συλλογικά δεσμευτικές αποφάσεις που αφορούν τις κοινωνικές παροχές. Η διακυβέρνηση αποτελείται από δομές και διαδικασίες (Mayntz & Scharpf, 1995; Börzel, 2010). Σύμφωνα με τον Begg (2010), η διακυβέρνηση προϋποθέτει δύο εννοιολογικούς καθορισμούς: (i). Την νέα οπτική ενός μικρότερου, λιγότερο ιεραρχικού και απρόσωπου και περισσότερο φιλικού προς τον πολίτη κράτους που συνδιαλέγεται συνεχώς -και μερικές φορές συναποφασίζει- κυρίως με την κοινωνία πολιτών αλλά και (ii). τον ιδιωτικό τομέα στα πλαίσια καθορισμένων, διαφανών ρυθμίσεων και αρχών. Η διακυβέρνηση αφορά μια σαφή εδραίωση του κράτους ως περισσότερο ευέλικτου -αλλά όχι αποκλειστικά αποφασιστικού- στα πλαίσια μιας πλουραλιστικής κοινωνίας με τρία διακριτά πεδία, δηλαδή το κράτος, την αγορά και την κοινωνία των πολιτών. (Begg, 2010). Παράλληλα, αναφορικά με τη δομή, η διακυβέρνηση σχετίζεται με τα ιεραρχικά συστήματα, τις αγορές²¹ (συστήματα ανταγωνισμού) καθώς και τα

²¹ Στη βιβλιογραφία της πολιτικής επιστήμης, οι αγορές δεν μπορούν να θεωρηθούν ως διακυβέρνηση δεδομένου ότι είναι μια "αυθόρμητη τάξη" στην οποία δεν υπάρχει θέση για συνειδητές και σκόπιμες προσπάθειες (conscious, deliberate, purposeful efforts) για την κατάρτιση των επίσημων δομών (Williamson,

δίκτυα (συστήματα διαπραγμάτευσης). Αυτές αποτελούν τις ιδανικές μορφές διακυβέρνησης, οι οποίες διαφέρουν σε σχέση με το/τη είδος/μορφή (type) των εμπλεκόμενων φορέων και του βαθμού αλληλεπίδρασης-σύζευξής τους (Börzel, 2010). Η οικονομία συντονίζει τη συλλογική δράση μέσω του μηχανισμού των τιμών, που καθορίζεται από τις δυνάμεις της προσφοράς και της ζήτησης. Οι ιεραρχίες, επί παραδείγματι, η γραφειοκρατία²², λειτουργούν μέσω εξουσιαστικών μοντέλων από τη πυραμιδική διοικητική κορυφή προς την εκάστοτε βάση. Τα δίκτυα αποτελούν οριζόντιες δομές οργάνωσης που χαρακτηρίζονται από ρευστές και χαμηλής τυποποίησης διαδικασίες μεταξύ ίσων υποκειμένων (Dimakoroulou, 2012). Ο όρος διακυβέρνηση χρησιμοποιείται ευρύτατα λόγω των μεταβολών εμφάνισης νέων μορφών δημόσιας διοίκησης με το κράτος να περιορίζεται στη διεύθυνση -καθορίζοντας τους σκοπούς και θέτοντας επιτελικούς στόχους-, τη διάχυση του ορίου μεταξύ κυβερνήσεων και οικονομίας με την διεύρυνση των συναλλαγών-συνεταιρισμών δημοσίου και ιδιωτικού τομέα. Επιπρόσθετα αφορά την εμφάνιση συστημάτων πολυεπίπεδης διακυβέρνησης λόγω της παγκοσμιοποίησης και της περιφερειοποίησης (Begg, 2010).

Σε επίπεδο Ε.Ε., ως διακυβέρνηση χαρακτηρίζεται το σύστημα θεσμικών οργάνων και διαδικασιών, το οποίο συμβάλλει στην επίτευξη των στόχων της Ένωσης κυρίως στον οικονομικό τομέα. Η διακυβέρνηση, αφορά δηλαδή στον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών για την προαγωγή της οικονομικής και κοινωνικής προόδου της Ε.Ε και κατ' επέκταση των πολιτών της (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2014). Πριν από τη χρηματοπιστωτική κρίση του 2008 είχε καθιερωθεί ένα σύστημα κανόνων και διαδικασιών το οποίο απέβλεπε στη “δημοσιονομική πειθαρχία”²³ και στον (χαλαρότερο) συντονισμό της γενικής

1996;Börzel, 2010). Παρόλα αυτά, οι μηχανισμοί της αγοράς θεσμοθετούνται μέσω του ανταγωνισμού με σκοπό να συντονίσουν τη συμπεριφορά των φορέων (Benz, 2007; Börzel, 2010).

²² Ο κλασικότερος ορισμός της είναι ως «το φαινόμενο, στο οποίο μία οργάνωση λειτουργεί με ιεραρχική διοίκηση και κάθε θέση έχει αυστηρά προσδιορισμένες αρμοδιότητες» (Dimakoroulou, 2012).

²³ Βάσει της Συνθήκης του Μάαστριχτ οι χώρες-μέλη, άρα και η χώρα μας δεν πρέπει (Λοϊζίδης & Πατσουράτης, 2008):

- Να παρουσιάζουν έλλειμμα στον προϋπολογισμό της γενικής κυβέρνησης τους υψηλότερο του 3% του ΑΕΠ, και

- Το χρέος τους να μην ξεπερνά το 60% του ΑΕΠ.

Με βάση το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, μακροπρόθεσμα θα πρέπει να έχουν (Λοϊζίδης & Πατσουράτης, 2008):

- Ισοσκελισμένους ή πλεονασματικούς προϋπολογισμούς, που θα οδηγούν σε εξομάλυνση των οικονομικών διακυμάνσεων, και μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις παρατεταμένης ύφεσης και μείωσης του ΑΕΠ, το έλλειμμα του προϋπολογισμού μπορεί να φτάσει ή να ξεπεράσει το 3% του ΑΕΠ.

Η συμμετοχή της χώρας μας στην ΟΝΕ, βάσει της Στρατηγικής της Λισσαβόνας, επιβάλλει επίσης (Λοϊζίδης & Πατσουράτης, 2008):

- Την υποβολή εθνικών προγραμμάτων μεταρρυθμίσεων (ΕΠΜ). Τα ΕΠΜ καθορίζουν τις τριετείς στρατηγικές για την υλοποίηση των κατευθύνσεων σε εθνικό επίπεδο, παρουσιάζουν τις βασικές οικονομικές-πολιτικές-κοινωνικές προκλήσεις ανά χώρα, σκιαγραφούν τις πρωτοβουλίες πολιτικής και ανάλογα μέτρα που θα ανταποκρίνονται στις προκλήσεις αυτές. Ως προς τα διαρθρωτικά μέτρα, σχετίζονται με την διατηρησιμότητα

οικονομικής πολιτικής. Τα κύρια στοιχεία εδραίωσής του ήταν οι διατάξεις της ΣΕΕ/ΣΛΕΕ (Συνθήκη της Λισαβόνας) και το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (Σ.Σ.Α, 1997, 2005). Αυτό το σύστημα δημοσιονομικής διακυβέρνησης, το οποίο θεωρείται ως αναγκαίο συμπλήρωμα της νομισματικής ένωσης χαρακτηρίστηκε από την μετρίου μεγέθους αποτελεσματικότητα του (Liargovas, 2014). Οι δομικές αδυναμίες της Ε.Ε., και της αρχιτεκτονικής της ΟΝΕ, έπαιξαν σημαντικό ρόλο τόσο στην πρόκληση της κρίσης, όσο και στην αναποτελεσματικότητα κατά την διαχείρισή της.

Η ευνοϊκή οικονομική συγκυρία της περασμένης δεκαετίας, δεν κατάφερε να επιφέρει μείωση στους λόγους χρέους προς ΑΕΠ, για τα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης. Παράλληλα, οι επιδόσεις της δημοσιονομικής πολιτικής δεν ήταν οι αναμενόμενες καθώς το Σ.Σ.Α δεν κατάφερε να συντονίσει τη δημοσιονομική πολιτική για την οποία ευθύνονται τα εκάστοτε κράτη-μέλη. Οι δομικές αδυναμίες σχετίζονται με το ότι οι χώρες της περιφέρειας, χαρακτηρίζονται από αδύναμες οικονομικές διαρθρώσεις, οικονομικά μειονεκτήματα, και αποκλίνουσα κουλτούρα σταθερότητας. Επίσης, λόγω λανθασμένων οικονομικών πολιτικών οδηγήθηκαν σε ψηλά δημόσια χρέη και εμφάνισαν δίδυμα ελλείμματα (δημοσιονομικά και ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών). Η κυριαρχία της πολιτικής έναντι της οικονομικής λογικής δεν εδραιώθηκε κατά την φάση οικοδόμησης της ΟΝΕ, αλλά και κατά την περίοδο λειτουργίας της καταστρατηγήθηκε η δημοσιονομική πειθαρχία (Λοϊζίδης και Πατσουράτης, 2008). Αρκετές κυβερνήσεις δεν υιοθέτησαν την λογική των περιορισμών του Σ.Σ.Α καθιστώντας αναποτελεσματικές τις διαδικασίες ελέγχου και τις επιβολές ποινών. Επιπλέον, στην προσπάθεια τους να ανταποκριθούν στους στόχους αναφοράς και στα επιτρεπόμενα όρια για τα δημοσιονομικά ελλείμματα που επιβάλλει το Σ.Σ.Α, οι χώρες της ευρωζώνης δεν προετοιμάστηκαν για την περίπτωση αντιστροφής της οικονομικής συγκυρίας, ώστε να υπάρξει εφαρμογή της αντικυκλικής πολιτικής σε περίοδο ύφεσης (Liargovas, 2014). Το σύστημα διακυβέρνησης ουσιαστικά δεν διέθετε μηχανισμούς αντιμετώπισης των κρίσεων. Οι Rosen et al. (2009) επισημαίνουν πως το βάρος της αντικυκλικής πολιτικής σε μικρές κυρίως χώρες αντανάκλαται αποκλειστικά στη δημοσιονομική πολιτική δεδομένης της ενιαίας νομισματικής πολιτικής για τις χώρες της Ευρωζώνης. Μετά την κρίση, το σύστημα οικονομικής (και δημοσιονομικής) διακυβέρνησης τροποποιήθηκε, φέροντας σημαντικές αλλαγές καθώς και ερωτηματικά για τον τρόπο λειτουργίας του. Το σύστημα αυτό, το οποίο μέχρι τώρα βρίσκεται υπό ανάπτυξη περιλαμβάνει μεταξύ άλλων δημοσιονομικές πολιτικές,

των δημόσιων οικονομικών (δημογραφικό πρόβλημα), τη σύνθεση των δαπανών και την αποδοτικότητα της φορολογίας και των δημόσιων δαπανών.

μακροοικονομικά ζητήματα, διαχείριση των κρίσεων καθώς και μακροοικονομική εποπτεία (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2014).

2.2. Η δημόσια διοίκηση και η σχέση της με τον δημόσιο τομέα

Σύμφωνα με τον Maheshwari (2002), η διοίκηση αποτελεί την διαχείριση των δημοσίων υποθέσεων (public affairs management) ή τον τρόπο λειτουργίας μιας χώρας, ασκώντας τα κυβερνητικά της καθήκοντα. Η διοίκηση όμως, όπως αναφέρει ο Pestrit (2005), αποτελεί το περισσότερο προφανές τμήμα της διακυβέρνησης, είναι η ίδια η διακυβέρνηση, τόσο η εκτελεστική της πλευρά όσο και η λειτουργική της. Ο όρος *διοίκηση* αποτελεί μια ευρύτατη έννοια με την οποία προσδιορίζεται γενικά ο τρόπος καλύτερης οργάνωσης ομάδων ανθρώπων, για την ταχύτερη και πληρέστερη επίτευξη συγκεκριμένων στόχων. Συνεπώς, ο όρος αποβλέπει -μέσω στοχοθεσίας- στη βέλτιστη και αποδοτικότερη λειτουργία των ομάδων στις οποίες ή και από τις οποίες εφαρμόζεται και πραγματοποιείται. Διακρίνεται σε δημόσια και ιδιωτική. Οι έννοιες κράτος-κρατικός μηχανισμός-δημόσια διοίκηση, σχετίζονται αλληλεπιδρώντας σε μεγάλο βαθμό. Και για τον λόγο αυτό η δημόσια διοίκηση εξελίσσεται και συχνά μεταβάλλεται ανάλογα με τις αλλαγές και τις εξελίξεις του ίδιου του κράτους και του κρατικού μηχανισμού γενικότερα (Scocpol and Amenta, 1986; Dimakopoulou, 2012).

Η δημόσια διοίκηση οφείλει την ύπαρξη της, στην προέλευση των δομημένων κοινωνιών (Sills et al., 1968; Freysen, 1985). Σκοπός της αποτελεί η προώθηση μιας βαθύτερης κατανόησης της κυβέρνησης και κατ' επέκταση της σχέσης της με την κοινωνία. Επιπρόσθετα η εφαρμογή των δημοσίων πολιτικές ώστε να ανταποκρίνονται περισσότερο στις κοινωνικές ανάγκες (Freysen, 1985). Αυτό σημαίνει πως εκφράζει την θεσμοθέτηση της ικανότητας του “*διοικείν*” για συλλογικούς σκοπούς (Caiden, 1982; Freysen, 1985). Μελετά τη δυναμική της κυβέρνησης ελέγχοντας τις δραστηριότητες των εκτελεστικών οργάνων. Ενώ, σύμφωνα με τους Barber (1978) και Freysen (1985) θεωρείται το τμήμα δράσεων της κυβέρνησης, τα μέσα, με τα οποία υλοποιούνται οι κυβερνητικοί σκοποί και στόχοι. Με την ανάδυση των εθνικών κρατών και την ύπαρξη του κράτους πρόνοιας, η δημόσια διοίκηση μετεξελίχθηκε σημαντικά ως προς τη φύση και την έκτασή της. Στις σύγχρονες κοινωνίες, η λειτουργία των παροχών της κυβέρνησης (service function of government) εντείνεται στο βαθμό που η σύγχρονη δημόσια διοίκηση απαντάται ως κρίσιμος μηχανισμός διευθέτησης-διεύθυνσης της δημόσιας τάξης. Σημαντικές διαφορές όμως, διακρίνονται παρά την καθολικότητα της παραπάνω ερμηνείας σχετικά με τη λειτουργία παροχών, ως προς την

έκταση και τη μεθοδολογία της δημόσιας διοίκησης. Επί παραδείγματι, στις δυτικόφιλελεύθερες δημοκρατίες, το καθολικό πολιτικό δόγμα (totalitarian political doctrine) θέτει ως προϋπόθεση, τη συμβολή της δημόσιας διοίκησης στην καθοδήγηση και στην παρακολούθηση κάθε πτυχής της ατομικής και κοινωνικής ζωής. Προϋπόθεση σημαντική, η οποία λειτουργεί ως αναγκαίος παράγοντας για τη διατήρηση του μετά-βιομηχανικού κράτους πρόνοιας (post-industrial welfare state) (Vocino and Rabin, 1981; Freysen, 1985).

Η δημόσια διοίκηση εμπεριέχει-περιλαμβάνει δύο επιμέρους έννοιες: Της εκάστοτε κυβέρνησης και της διοίκησης, ονομάζεται εκτελεστική λειτουργία και διακρίνεται από τις δύο άλλες κρατικές λειτουργίες-εξουσίες, τη νομοθετική και δικαστική²⁴. Οι Rode et al., (1967) και Freysen (1985) αναφέρουν πως για λόγους εύρυθμης διατήρησης και διαιώνισης του φιλελεύθερου δημοκρατικού κράτους, η εξουσία κατανέμεται μεταξύ των νομοθετικών, εκτελεστικών και δικαστικών λειτουργιών της κυβέρνησης. Πιο απλουστευμένα, ο νομοθέτης εκφράζει τη βούληση των πολιτών στη νομοθεσία, η εκτελεστική (εξουσία) εκτελεί τους νόμους με τη βοήθεια της δημόσιας διοίκησης-γραφειοκρατίας και τέλος τους ερμηνεύει και ακόλουθα τους εφαρμόζει μέσω της δικαστικής εξουσίας. Επιπρόσθετα, οι σχέσεις μεταξύ των κυβερνητικών μερών (branches), καθώς και η σχέση πολιτών και κυβέρνησης καθορίζονται από το σύνταγμα. (Strong, 1960; Freysen, 1985). Οι Scoopol and Amenta (1986), αλλά και η Dimakourouli (2012) αναφέρουν πως η εκτελεστική λειτουργία συνδέεται την εκτέλεση των κανόνων δικαίου. Ασκείται δε τόσο από την κυβέρνηση, όσο και από τα όργανα της δημόσιας διοίκησης. Ταυτόχρονα όμως τόσο η κυβέρνηση όσο και ο δημόσιος τομέας, έχουν και τη δυνατότητα να θέτουν ειδικούς ρυθμιστικούς κανόνες, εκδίδοντας κανονιστικές πράξεις, ύστερα από νομοθετική εξουσιοδότηση τυπικού νόμου. Την κυβέρνηση, την αποτελεί το υπουργικό συμβούλιο, ενώ τη δημόσια διοίκηση-τομέας την αποτελούν οι δημόσιες υπηρεσίες και τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου ή Ιδιωτικού Δικαίου (ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ)²⁵. Ο δημόσιος τομέας υπάγεται ιεραρχικά στην εκάστοτε κυβέρνηση, η

²⁴ Για την Ελλάδα: Άρθρο 26 Συντάγματος:

1. Η νομοθετική λειτουργία ασκείται από τη Ύλη και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας.
2. Η εκτελεστική λειτουργία ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση.
3. Η δικαστική λειτουργία ασκείται από τα δικαστήρια. Οι αποφάσεις τους εκτελούνται στο όνομα του Ελληνικού Λαού.

²⁵ Νομικό πρόσωπο χαρακτηρίζεται μια ένωση φυσικών προσώπων ή ομάδα περιουσίας που έχει αυτοτελώς ικανότητα Δικαίου, είναι δηλαδή υποκείμενο δικαιωμάτων και υποχρεώσεων. Τα νομικά πρόσωπα με βάση τον τρόπο ίδρυσης και τον σκοπό για τον οποίο ιδρύονται και επιδιώκουν διακρίνονται σε:

- Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ): Χαρακτηρίζονται εκείνα των οποίων ο σκοπός αφορά την εξυπηρέτηση και την επιτέλεση κάποιας κρατικής λειτουργίας ή υπηρεσίας. Πρότυπο ΝΠΔΔ είναι (κατά λειτουργία) η ίδια η Πολιτεία (το Κράτος). Αλλά χαρακτηριστικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου είναι οι Οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης (δήμοι και περιφέρειες) η Εκκλησία της Ελλάδος, το Ν.Α.Τ., το Ι.Κ.Α. κλπ. και

οποία τον χρησιμοποιεί για να εφαρμόζει τις πολιτικές της και να υλοποιεί τις αποφάσεις της -θεωρητικά- με αμεροληψία και ουδετερότητα.

Η δημόσια διοίκηση ως προς το περιεχόμενο και τις λειτουργίες της διακρίνεται σε (Scocpol & Amenta, 1986; Dimakoroulou, 2012):

(i). Περιοριστική διοίκηση: τήρηση της δημόσιας τάξης και ασφάλειας και συλλογή φόρων,

(ii). Παροχική: παροχή κοινωνικής ασφαλείας, πρόνοια και περίθαλψη, και

(iii). Ρυθμιστική: προγράμματα και στόχοι.

Για την απρόσκοπτη και αποτελεσματική δράση των διοικητικών οργάνων, και την άμεση εξυπηρέτηση του γενικού δημόσιου συμφέροντος, η δημόσια διοίκηση οφείλει να βασίζεται σε μια σειρά αρχών, που την διέπουν και νομιμοποιούν τη δράση της, όπως οι αρχές:

(i). Της νομιμότητας, δηλαδή η λειτουργία της στο πλαίσιο των νόμων,

(ii). Της υπεροχής και της προστασίας του δημόσιου συμφέροντος,

(iii). Της νόμιμης και θεμιτής δράσης της διοίκησης,

(iv). Της συνέχειας της λειτουργίας των υπηρεσιών της διοίκησης,

(v). Της προηγούμενης ακρόασης των διοικουμένων,

(vi). Της δικαιολογούμενης εμπιστοσύνης του κράτους δικαίου,

(vii). Της χρηστής διοίκησης, που άφορα το σεβασμό και την προστασία των δικαιωμάτων των διοικουμένων,

(viii). Της αναλογικότητας, με επιλογή μέσων ανάλογων προς τον επιδιωκόμενο σκοπό

(ix). Της αμεροληψίας των οργάνων,

(x). Της ισότητας,

(xi). Της αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων,

-
- Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου (ΝΠΙΔ): Χαρακτηρίζονται εκείνα που ιδρύονται από ιδιώτες και συνεπώς ακολουθούν τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου. Οι κυριότερες κατηγορίες ΝΠΙΔ κατά το ελληνικό Αστικό και Εμπορικό Δίκαιο είναι: Σωματεία (σύλλογοι), ιδρύματα, εταιρίες και συνεταιρισμοί.

Συνήθως τα ΝΠΙΔ ιδρύονται από το κράτος με ιδιαίτερους κανόνες και αναλαμβάνουν δικαιώματα και υποχρεώσεις ανεξάρτητα από αυτό με βάση τους όρους του νόμου, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι όλα τα νομικά πρόσωπα που ανήκουν στο κράτος είναι απαραίτητα και δημοσίου δικαίου. Αντίθετα τα ΝΠΙΔ τα ιδρύουν ιδιώτες και ρυθμίζονται από το ιδιωτικό Δίκαιο.

(xii). Του ελέγχου της δημόσιας διοίκησης, και

(xiii). Της τυπικής διάκρισης των εξουσιών.

Ο δημόσιος τομέας γενικά χαρακτηρίζεται ως το σύνολο των τρόπων, των μέσων και των ενεργειών και του ανθρωπίνου δυναμικού, που έχουν σαν σκοπό και επιδίωξη την επίτευξη ενός συγκεκριμένου αποτελέσματος για την ικανοποίηση του γενικού συμφέροντος των πολιτών ενός κράτους. Στην περιεκτική αλλά και πρακτική του έννοια αναφέρεται στο σύνολο των διοικητικών μηχανισμών ή οργανισμών ενός κράτους, που αναπτύσσουν τη δραστηριότητά τους σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Οι μηχανισμοί αυτοί είναι αρμόδιοι για την εφαρμογή των νόμων και των προγραμμάτων της δημόσιας πολιτικής, όπως αυτά καθορίζονται και οριστικοποιούνται από την εκάστοτε πολιτική ηγεσία-κυβέρνηση. Συνδέεται, επίσης, με τη φροντίδα, την προαγωγή και τη διαχείριση δημόσιων υποθέσεων. Επιπρόσθετα είναι προσανατολισμένοι στην εξυπηρέτηση των δημόσιων και κοινωνικών αναγκών και των πιθανών σκοπών δημόσιου συμφέροντος ώστε να επιτευχθούν οι σκοποί και οι στόχοι που έχουν τεθεί από την κυβέρνηση. Χρησιμοποιεί κυρίως την δημόσια εξουσία ή ακόμη και τον καταναγκασμό, που βασίζεται σε κανόνες δημοσίου δικαίου (Scopol and Amenta, 1986; Dimakopoulou, 2012).

2.2.1. Ο δημόσιος τομέας στην Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε)

Ο δημόσιος τομέας ή γενική κυβέρνηση, ορίζεται:

(i). Από το ισχύον Ευρωπαϊκό Σύστημα Εθνικών Λογαριασμών (<http://ec.europa.eu/eurostat/web/esa-2010>),

(ii). Από την κεντρική κυβέρνηση (με την ευρύτερη έννοια της ως εκτελεστική, νομοθετική και δικαστική εξουσία),

(iii). Τις τοπικές ή ομόσπονδες (όπου υπάρχουν) κυβερνήσεις ή αρχές (πχ. Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, -ΟΤΑ-, Περιφέρειες και Δήμοι), και

(iv). τους Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης.

Ο δημόσιος τομέας στην Ε.Ε., διακρίνεται από την ύπαρξη δύο κατηγοριών εργαζομένων, των μονίμων δημοσίων υπαλλήλων και των συμβασιούχων. Οι βασικές διαφορές μεταξύ των δύο κατηγοριών σχετίζεται με το γεγονός ότι το συνταξιοδοτικό καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων διέπεται από ένα ιδιαίτερο νομικό πλαίσιο. Οι υπάλληλοι απαγορεύεται να εργάζονται στον ιδιωτικό τομέα (ασυμβίβαστο) και δικαιούνται σε περίπτωση απόλυσης ως

αποζημίωση τις αποδοχές τριών ετών. Οι συνθήκες εργασίας και οι αποδοχές τους είναι αντικείμενο διαπραγματεύσεων μεταξύ των εργοδοτών και των σωματείων των εργαζομένων, όπως και για τους συμβασιούχους υπαλλήλους. Η μονιμότητα εξαρτάται από το εργατικό δίκαιο. Σε γενικές γραμμές, η σύμβαση ενός χρόνου αυτομάτως μετατρέπεται σε σύμβαση αορίστου χρόνου μετά τη συμπλήρωση τριών ετών εργασίας (Kelton and Wray, 2009).

Αν και στη συντριπτική πλειονότητα των κρατών-μελών της Ε.Ε. παραμένει σε ισχύ η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων, έχουν πραγματοποιηθεί σημαντικά βήματα μεταρρυθμίσεων. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές κινούνται προς την κατεύθυνση ελαστικοποίησης των εργασιακών σχέσεων και έχουν στόχο την τελική εξίσωσή τους με το καθεστώς που διέπει τον ιδιωτικό τομέα. Υπό τις συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης, στην επικρατούσα οικονομική σχολή σκέψης (Νέα Κλασική ή Νέο-Κεϊνσιανή σχολή), έχουν συντελεστεί σημαντικές αλλαγές στον τρόπο λειτουργίας της κρατικής μηχανής. Συγκεκριμένα, σε ορισμένες χώρες της Ε.Ε. έχουν ληφθεί μέτρα για την αύξηση της αποτελεσματικότητας των κρατικών υπηρεσιών με στόχο την ταχύτερη και την πληρέστερη εξυπηρέτηση του κοινού. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές απέδωσαν σε σημαντικό βαθμό, στα κράτη του ευρωπαϊκού Βορρά, οι δημόσιες υπηρεσίες διέπονται από ένα αποκεντρωμένο καθεστώς, το οποίο δίνει τη δυνατότητα στην κάθε υπηρεσία να λειτουργεί αυτόνομα. Είναι χαρακτηριστικό ότι σε αυτά τα συστήματα οι δημόσιοι υπάλληλοι έχουν τη δυνατότητα να λειτουργούν κατά βούληση χωρίς να δεσμεύονται από πολύπλοκους κανονισμούς και εγκυκλίους, ώστε να διεκπεραιώνουν την εργασία τους (Kelton and Wray, 2009).

Όσον αφορά τις απολαβές των δημοσίων υπαλλήλων δεν ισχύει η πρακτική του κατώτατου μισθού σε όλες τις χώρες της Ε.Ε. Ειδικά στα αποκεντρωμένα συστήματα η κάθε υπηρεσία μέσα από διαπραγματεύσεις με τα συνδικάτα των εργαζομένων έχει δημιουργήσει το δικό της σύστημα αξιολόγησης των επιδόσεων των υπαλλήλων που απασχολεί, βάσει του οποίου διαμορφώνονται και οι απολαβές τους. Τέλος, σχετικά με τις διαδικασίες πρόσληψης και ανέλιξης στον δημόσιο τομέα, ακόμη και όταν βασίζονται σε προφορικές συνεντεύξεις των υποψηφίων είναι τις περισσότερες φορές διαφανείς. Ως αποτέλεσμα η εναλλαγή των πολιτικών κομμάτων στην εξουσία δεν επιφέρει σχεδόν καμία μεταβολή στις διευθυντικές θέσεις των δημοσίων υπηρεσιών, αφού υπάρχει σαφής διαχωρισμός ανάμεσα στην πολιτική ελίτ και στον δημόσιο τομέα (Kelton and Wray, 2009).

Η λειτουργία του κράτους πρόνοιας στον ευρωπαϊκό χώρο στηρίχθηκε ιστορικά στις πολιτικές αναδιανομής εισοδήματος με την ιδιαίτερη συμβολή των οικονομικά εύρωστων κοινωνικών ομάδων. Στις μέρες μας η μείωση των υποχρεωτικών φόρων για τις επιχειρήσεις,

κυρίως του μεγάλου κεφαλαίου -υπέρ της ανταγωνιστικότητας- αναδεικνύεται στη βασική αρχή του νεοφιλελευθερισμού. Η πρακτική εφαρμογή της στερεί από το κράτος πρόνοιας τους αναγκαίους πόρους όχι μόνο για την ανάπτυξη του αλλά και για την ουσιαστική του επιβίωση. Τις τελευταίες δεκαετίες, οι κυβερνήσεις απομακρύνονται από την άμεση παροχή υπηρεσιών τείνοντας προς ιδιωτικούς και μη κερδοσκοπικούς φορείς, μειώνοντας την ρύθμιση των αγορών. Παρά τις μεταρρυθμίσεις που έχουν συμβεί στον δημόσιο τομέα, αυτός εξακολουθεί να υφίσταται πιέσεις που συχνά σχετίζονται με τις υπέρογκες κυβερνητικές δαπάνες. Για το λόγο αυτό, είναι αναγκαία η προσαρμογή και η αναπροσαρμογή τους στις μεταβαλλόμενες κοινωνικές ανάγκες. Όμως, τις δύο τελευταίες δεκαετίες, η φύση των προβλημάτων του δημόσιου τομέα αλλά και οι μέθοδοι αντιμετώπισής τους που χρησιμοποιηθήκαν εξακολουθούν να υπόκεινται σε βαθιές αλλαγές. Ο τρόπος διαχείρισης του δημόσιου τομέα άλλαξε ριζικά. Οι περισσότερες δημόσιες διοικήσεις αποσκοπούν στο να γίνουν πιο αποτελεσματικές, με μεγαλύτερη διαφάνεια και πελατοκεντρικές (έκφραση βέβαια που αναδεικνύει την «ιδιωτικοποίηση της πολιτικής» αφού ορθότερα θα λέγαμε «πολιτοκεντρικές»), να είναι περισσότερο ευέλικτες, αποδοτικές και ανταποδοτικές. Παρ' όλα αυτά, οι δημόσιες διοικητικές μεταρρυθμίσεις είναι στενά συνδεδεμένες με τα θεμελιώδη θεσμικά όργανα της δημόσιας διακυβέρνησης και της Ε.Ε. (Afonso, 2005).

Η εξέλιξη αυτή αποτελεί κοινό τόπο στις πολιτικές των χωρών της Ε.Ε. με ιδιαίτερα δραματικές συνέπειες για τις χώρες που ανέκαθεν παρουσίαζαν προϋπολογισμό ελλειμματικό, όπως η Ελλάδα. Τα δημιουργούμενα ελλείμματα λόγω της κακόβουλης αποδυνάμωσης του ρόλου του δημοσίου τομέα -προκειμένου να στιγματισθεί για την ανεπάρκειά του από τους πολιτικούς διαχειριστές των επιλογών της κυρίαρχης οικονομικής εξουσίας- δημιουργούν τους όρους για επικερδείς επενδύσεις του ιδιωτικού κεφαλαίου σε τομείς του δημόσιου τομέα. Το σχέδιο υλοποιείται είτε αξιοποιώντας την επιδιωκόμενη υποβάθμιση του δημοσίου για την ανάδειξη της ιδιωτικής επιχειρηματικής δραστηριότητας, είτε παραχωρώντας συνεχώς έδαφος στις ιδιωτικοποιήσεις και αυξάνοντας το μερίδιο των συνολικών λειτουργιών του, σε εργολάβους, ενισχύοντας την κρατικοδίαιτη, και κατ' επέκταση σκανδαλώδη, διάσταση του επιχειρηματικού κεφαλαίου (Afonso, 2005).

2.2.2. Ο δημόσιος τομέας στην Ελλάδα

Βάσει του νόμου Ν. 1232/1982 στον δημόσιο τομέα περιλαμβάνονται όλοι οι κρατικοί φορείς ανεξάρτητα από το καθεστώς δημοσίου ή ιδιωτικού ή μικτού δικαίου που τους διέπει δηλαδή (Λαδή και Νταλάκου, 2008):

(i). Οι κρατικές ή δημόσιες υπηρεσίες, όπως εκπροσωπούνται από το νομικό πρόσωπο του Δημοσίου,

(ii). Οι κρατικοί ή δημόσιοι οργανισμοί ως κρατικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου,

(iii). Οι κρατικές ή δημόσιες και παραχωρηθείσες επιχειρήσεις, όπως η ΔΕΗ και η ΝΕΡΙΤ ή ΕΡΤ πλέον,

(iv). Τα κοινωφελή ιδρύματα του Αστικού Κώδικα που περιήλθαν στο δημόσιο και χρηματοδοτούνται ή επιχορηγούνται απ' αυτό,

(v). Οι τραπεζιτικές και άλλες ανώνυμες εταιρείες στις οποίες είτε τα νομικά πρόσωπα έχουν το σύνολο ή την πλειοψηφία των μετοχών του εταιρικού κεφαλαίου, είτε έχουν κρατικό προνόμιο ή κρατική επιχορήγηση, όπως η Τράπεζα Ελλάδος,

(vi). Τα κρατικά νομικά πρόσωπα που έχουν χαρακτηριστεί -από το νόμο ή δικαστικά- ως νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, όπως ο ΟΣΕ, τα οποία χρηματοδοτούνται ή επιχορηγούνται από οποιοδήποτε των προαναφερομένων νομικών προσώπων και,

(vii). Οι θυγατρικές ανώνυμες εταιρείες των πιο πάνω νομικών προσώπων που ελέγχονται άμεσα ή έμμεσα από αυτά.

Ο δημόσιος τομέας στην Ελλάδα, όπως επίσης και στην πλειοψηφία των χωρών της Ε.Ε., περιλαμβάνει τη Γενική Κυβέρνηση και τις Δημόσιες Υπηρεσίες και Οργανισμούς (ΔΕΚΟ). Η Γενική κυβέρνηση αποτελείται από την Κεντρική κυβέρνηση, τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) και τους Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης (ΟΚΑ, ταμεία κοινωνικής ασφάλισης και νοσοκομεία, όπως προαναφέρθηκε). Οι ΟΤΑ Α' βαθμού είναι οι δήμοι, δηλαδή τα κατά τόπους αυτοδιοικούμενα ΝΠΔΔ. Οι περιφέρειες είναι αυτοδιοικούμενα κατά τόπους ΝΠΔΔ και αποτελούν τον δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι ΟΚΑ αποτελούν τους φορείς παροχής υπηρεσιών του κράτους πρόνοιας, όπως η κοινωνική ασφάλιση και υγειονομική περίθαλψη. Οι ΔΕΚΟ είναι επιχειρήσεις και οργανισμοί που ανήκουν εξ ολοκλήρου ή ελέγχονται κατά ένα μεγάλο ποσοστό από κράτος. Στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, προγραμματίζουν και υλοποιούν πολιτικές σε περιφερειακό επίπεδο. Τα όργανα της περιφέρειας αποτελούν ο περιφερειάρχης, οι

αντιπεριφερειάρχες, το περιφερειακό συμβούλιο, η οικονομική επιτροπή και η εκτελεστική επιτροπή (Λαδή και Νταλάκου, 2008).

Η Κεντρική Κυβέρνηση περιλαμβάνει την κεντρική διοίκηση που ονομάζεται αλλιώς και κράτος ή δημόσιο και τα νομικά πρόσωπα. Τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ) αποτελούν ενώσεις φυσικών προσώπων ή ομάδες περιουσίας που χαρακτηρίζονται αυτοτελώς από την ικανότητα δικαίου. Σκοπός της σύστασής τους είναι να επιτελέσουν κάποια κρατική λειτουργία-υπηρεσία. Τα Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου (ΝΠΙΔ) είναι ενώσεις φυσικών προσώπων ή ομάδες περιουσίας που έχουν αυτοτελώς ικανότητα δικαίου. Η κύρια διαφορά μεταξύ τους είναι ότι τα ΝΠΙΔ έχουν συσταθεί από ιδιώτες και υπόκεινται στους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου (Λαδή και Νταλάκου, 2008).

Επιπλέον, ο δημόσιος τομέας συμπεριλαμβάνει την Προεδρία της Δημοκρατίας, τα Υπουργεία, τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και τις Ανεξάρτητες Αρχές. Τα Υπουργεία είναι ανώτατες υπηρεσίες που επιτελούν τις βασικές κρατικές λειτουργίες και υλοποιούν την πολιτική της κυβέρνησης. Σε αυτά προΐσταται ο κάθε υπουργός που ορίζεται από τον πρωθυπουργό. Οι αποκεντρωμένες διοικήσεις αποτελούν ενιαίες μονάδες διοίκησης για την παροχή των αποκεντρωμένων υπηρεσιών της διοίκησης. Έχουν γενικές αποφασιστικές αρμοδιότητες στις κρατικές υποθέσεις της περιφέρειάς τους, δεν υπόκεινται σε ιεραρχικό έλεγχο ή την εποπτεία της κεντρικής διοίκησης, παρά μόνο σε δικαστικό έλεγχο νομιμότητας και στερούνται νομικής προσωπικότητας (Λαδή και Νταλάκου, 2008).

Η δημόσια διοίκηση για να πετύχει τους στόχους της και να εκπληρώσει την αποστολή της στελεχώνεται από το κατάλληλο ανθρώπινο δυναμικό. Το εργατικό δυναμικό ανάλογα με το δημόσιο νομικό πρόσωπο που απασχολείται, διακρίνεται σε προσωπικό του κράτους, των ΟΤΑ, των κρατικών νομικών προσώπων δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου και των δημόσιων εταιρειών. Οι δημόσιοι υπάλληλοι, στην ελληνική διοίκηση, αποτελούν τα “έμμεσα, έμμεσα όργανα του κράτους, τα διατελούντα εν προαιρετική, εν αμέσω, υπηρεσιακή και πειθαρχική προς αυτό σχέση”.

Με βάση τον παραπάνω ορισμό (Λαδή και Νταλάκου, 2008): Οι δημόσιοι υπάλληλοι αποτελούν υπηρεσιακά όργανα του κράτους και οι πράξεις τους θεωρούνται πράξεις του κράτους, ενώ αποτελούν:

(i). Τα έμμεσα όργανα του κράτους, αφού η θέση και οι αρμοδιότητές τους καθορίζονται με πράξεις των άμεσων οργάνων του κράτους, όπως η γενική κυβέρνηση, με τα οποία συνδέονται με σχέση πυραμοειδούς ιεραρχικής εξουσίας,

(ii). Τα έμμισθα όργανα του κράτους, διότι οφείλουν να απασχολούνται αποκλειστικά και να αφοσιώνονται στην υπηρεσία του λαού,

(iii). Η σχέση των δημοσίων υπαλλήλων προς το κράτος είναι προαιρετική -και όχι υποχρεωτική ή καταναγκαστική- αφού δε διορίζονται χωρίς τη θέλησή τους, αλλά κατόπιν συμμετοχής τους σε διαδικασίες επιλογής και αποδοχής της πράξης διορισμού,

(iv). Είναι σχέση πειθαρχική, καθώς ο δημόσιος υπάλληλος υπέχει ευθύνη για κάθε υπαίτια και καταλογιστική παράβαση υπηρεσιών καθήκοντος,

(v). Είναι σχέση υπηρεσιακή, που καθορίζεται από την ιεραρχική δομή της συγκεκριμένης υπηρεσίας στην οποία εντάσσεται, και

(vi). Είναι άμεση σχέση διότι μεταξύ του υπαλλήλου και της υπηρεσίας δεν παρεμβάλλεται άλλο πρόσωπο.

Οι δημόσιοι υπάλληλοι στην Ελλάδα επιλέγονται -βάσει του νόμου- κατά κανόνα με αυστηρές διαδικασίες αξιολόγησης²⁶ με κριτήριο της προσωπική και επαγγελματική τους αξία, τα προσόντα και τις δεξιότητες. Θεωρητικά, δεν επηρεάζονται και δεν πρέπει να επηρεάζονται με τρόπο υπέρμετρο από τις πολιτικές μεταβολές και την αλλαγή της κυβερνητικής ηγεσίας στα υπουργεία, τις λοιπές δημόσιες υπηρεσίες και τους οργανισμούς του δημόσιου τομέα. Η αρχή της αποτελεσματικότητας στη δράση των δημοσίων υπηρεσιών

²⁶ Το δικαίωμα προς εργασία στο δημόσιο τομέα με συνθήκες απόλυτης διαφάνειας, δημοσιότητας, αντικειμενικότητας και αξιοκρατίας επιβάλλει την ουδετερότητα της Διοίκησης και τη διασφάλιση ίσων ευκαιριών για όλους τους πολίτες. Θεσμικό εγγυητή της τήρησης των αρχών αυτών αποτελεί το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ), το οποίο συστάθηκε με το Ν. 2190/1994 ως ανεξάρτητη αρχή επιφορτισμένη με τον έλεγχο της ορθής εφαρμογής των διατάξεων που διέπουν τις προσλήψεις στο δημόσιο τομέα.

Στις κύριες αρμοδιότητες του ΑΣΕΠ περιλαμβάνονται: η επιλογή του τακτικού προσωπικού του δημόσιου και ευρύτερου δημόσιου τομέα, ο έλεγχος της νομιμότητας των διαδικασιών πρόσληψης προσωπικού με σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου ή της απασχόλησης με σύμβαση μίσθωσης έργου που διεξάγουν φορείς του δημόσιου και ευρύτερου δημόσιου τομέα, η εποπτεία της αξιολόγησης του προσωπικού του δημόσιου και ευρύτερου δημόσιου τομέα στο πλαίσιο της αναδιάρθρωσης των υπηρεσιών και της ορθολογικής αξιοποίησης - ανακατανομής του απασχολούμενου προσωπικού καθώς και ο έλεγχος παράνομων προσλήψεων, από Συμβούλους-Επιθεωρητές του ΑΣΕΠ με την ιδιότητα του ανακριτικού υπαλλήλου.

Για την επιλογή του τακτικού προσωπικού το ΑΣΕΠ οργανώνει γραπτούς διαγωνισμούς ή/και αξιολογεί τους υποψηφίους με βαθμολόγηση συγκεκριμένων κριτηρίων προκαθορισμένων με νόμο, ενώ για ορισμένες θέσεις διεξάγει συμπληρωματική πρακτική δοκιμασία ή ειδικές εξετάσεις. Το υψηλών απαιτήσεων ειδικό επιστημονικό προσωπικό επιλέγεται με ειδική διαδικασία ουσιαστικής αξιολόγησης των υποψηφίων από πενταμελή επιτροπή οριζόμενη από το ΑΣΕΠ, ενώ για την επιλογή των εκπαιδευτικών διεξάγεται ειδικός γραπτός διαγωνισμός.

Οι θέσεις καλύπτονται πάντα μετά από πανελλήνια προκήρυξη στην οποία αναφέρονται τα απαιτούμενα προσόντα για κάθε θέση και όλες οι σχετικές με την επιλογή διαδικασίες, όπως ορίζονται στο βασικό νόμο 2190/1994. Η βασική αρχή της διαφάνειας καλύπτεται με τη δημοσιοποίηση όλων των σταδίων της διαδικασίας επιλογής προσωπικού (<http://www.asep.gr/asep/Thesmos>).

υπηρετεί την διασφάλιση και προαγωγή της επαγγελματικής ποιότητας και καταλληλότητας των στελεχών της δημόσιας διοίκησης. Οι δημόσιοι υπάλληλοι υπό την προϋπόθεση της μονιμότητάς τους, εξασφαλίζουν σταθερότητα και συνέχεια στο εσωτερικό της δημόσιας διοίκησης. Αποστολή τους αποτελεί η εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος, ενώ κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους οφείλουν να δεσμεύονται από τους κανόνες της επαγγελματικής ηθικής και δεοντολογίας (Ράπανος, 2007, 2008; Λαδή και Νταλάκου, 2008).

Η συζήτηση για το μέγεθος του Δημόσιου τομέα επανήλθε στο προσκήνιο λόγω της χρηματοοικονομικής κρίσης, η οποία από κρίση ρευστότητας μετατράπηκε σε κρίση δημόσιου χρέους και στην συνέχεια τραπεζική. Ως αποτέλεσμα η ελληνική οικονομία επήλθε σε κατάσταση επιλεκτικής χρεοκοπίας βάσει των μνημονίων Ελλάδας-Τρόικα (Ευρ. Επιτρ., ΕΚΤ, ΔΝΤ) υπό όρους (conditionality) υφesiακών μέτρων που έλαβαν οι τελευταίες ελληνικές κυβερνήσεις και για την μείωση του μεγέθους του. Η κριτική εναντίον του μεγέθους και της αποτελεσματικότητας του Ελληνικού δημοσίου συνοδεύεται από τη σκόπιμη επίκληση της διογκωμένης δημόσιας απασχόλησης, αν και στην Ελλάδα το ποσοστό της ουδέποτε απείχε από τον μέσο ορό των ευρωπαϊκών επίπεδων. Το πρόβλημα της υπερσυγκέντρωσης της απασχόλησης στο δημόσιο ουδέποτε επιβεβαιώθηκε παρά την συχνά ανορθολογική κατανομή του προσωπικού, ανά υπηρεσία. Έτσι, παρατηρείται αφενός υπερβάλλον προσωπικό σε ορισμένους τομείς και αφετέρου τεράστιες ελλείψεις ή απουσία σε άλλους, που δημιουργήθηκαν υπό το βάρος επιλογών χωρίς παραγωγικό σχεδιασμό, λόγω της πελατειακής λογικής προσλήψεων και τοποθετήσεων. Οι δημοσιονομικές επιλογές της εκάστοτε κυβέρνησης συχνά χαρακτηρίζονταν ως πελατειακές και αναξιοκρατικές και δημιουργούσαν δημοσιονομικούς μηχανισμούς που τις διατηρούσαν -σε μεγάλο βαθμό- αναλλοίωτες αναπαράγοντας το έλλειμμα παραγωγικότητας (Ράπανος, 2007, 2008).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ: Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ (NAM)

3.1. Η εμφάνιση μιας νέας διοικητικής κουλτούρας

Η δημιουργία συνθηκών για την αποδιοργάνωση του Κεϋνσιανού κράτους πρόνοιας, η επίδραση του μονεταρισμού²⁷, καθώς και το σύνολο δράσεων στα πλαίσια του εκσυγχρονισμού μπόρεσαν να λειτουργήσουν αρμονικά, συμβάλλοντας σταδιακά στην εξέλιξη της δημόσιας διοίκησης στην Ευρώπη (Μαρκαντωνάτου, 2011). Παράλληλα, η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση από το 2008 και μετά, η δυσaréσκεια για την ακαμψία των διοικητικών υπηρεσιών -η οποία κορυφώθηκε τις δεκαετίες του 80' και του 90'- καθώς και η μείωση εμπιστοσύνης του κοινού στον δημόσιο τομέα -όπως υποστηρίζουν τα ΜΜΕ αποτέλεσαν τροχοπέδη για το διοικητικό σύστημα και ενέτειναν τις αλλαγές του. Οι οικονομικά πολυδάπανες και νομικά δύσκαμπτες διοικητικές δομές οδήγησαν τελικά σε αλλαγή οικονομικής πολιτικής των κρατών και επακόλουθα στην εισαγωγή νέων τρόπων και τεχνικών διοίκησης εμπνευσμένων από τον ιδιωτικό τομέα (Politt et al. 2007; Κανελλοπούλου-Μαλούχου, 2010 και 2011). Αναδείχθηκε τελικά μια νέα προσέγγιση: το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (New Public Management).

Το νέο αυτό σύστημα αρχών, έρχεται να αμφισβητήσει το μέχρι τότε παγιωμένο μοντέλο δημόσιας διοίκησης. Κύριος στόχος του είναι η αποτελεσματικότητα του κράτους. Το γεγονός σημαίνει πως ο παρεμβατικός χαρακτήρας του κράτους εξασθενεί και οριοθετείται σε έναν οιονεί ρυθμιστικό ρόλο (Κανελλοπούλου-Μαλούχου, 2010 και 2011). Η έννοια του γενικού συμφέροντος αναπροσδιορίζεται προκειμένου να συμβάλλει στη δημιουργία ενός αποτελεσματικού κράτους. Η διάκριση δημόσιας και ιδιωτικής σφαίρας γίνεται λιγότερο αισθητή. ενώ τα μέσα του διοικητικού δικαίου τείνουν προς την λογική της επιχειρηματικότητας (Κανελλοπούλου-Μαλούχου, 2010, 2011).

²⁷ Μονεταρισμός-Θεωρία Friedman είναι η οικονομική θεωρία που ορίζει ότι η διάρθρωση του μικτού οικονομικού χαρτοφυλακίου των οικονομικών μονάδων (αξιογράφα ή/και ρευστά διαθέσιμα) εξαρτάται από τους εξής παράγοντες: Τον πλούτο τους (μόνιμο εισόδημα), τις μεταβολές των τιμών των αγαθών και των χρηματιστηριακών τίτλων, την απώλεια εσόδων από εναλλακτικές πηγές και την τάση των οικονομικών εξελίξεων (<http://www.euretirio.com/friedman-friedman-theory>).

Υιοθετώντας χαρακτηριστικά γνωρίσματα νομικού και πολιτικού περιεχομένου, (το ΝΔΜ) υποβάλλει προτάσεις ανασυγκρότησης και μεταβολής του τρόπου λειτουργίας και οργάνωσης του κράτους. Προτάσεις που ενεργούν ως καταλύτες και αντιτίθενται στο υφιστάμενο περιβάλλον-πλαίσιο του δημόσιου τομέα (Μιχαλόπουλος, 2003; Καρκατσούλης, 2004). Οι μεταρρυθμίσεις εντός ορίων του ΝΔΜ, προσδιορίζονται ως σκόπιμες πολιτικές και δράσεις με στόχο την τροποποίηση των οργανωτικών δομών, των διαδικασιών και των συμπεριφορών. Πρόκειται για πολιτικές και δράσεις που σχεδιάστηκαν προκειμένου να αναδείξουν και να βελτιώσουν τη διοικητική ικανότητα για αποδοτικότερες και αποτελεσματικές επιδόσεις του δημόσιου τομέα (Farazmand, 2006), σε όρους «ιδιωτικής ή διοικητικής οικονομικής» (managerial economics). Οι μεταρρυθμίσεις αυτές άλλαξαν τη διάρθρωση των κυβερνήσεων και τη σχέση τους με την κοινωνία.

3.2. Τα χαρακτηριστικά του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ

Το νέο αυτό πρότυπο διοίκησης διαφέρει ουσιαστικά από το παραδοσιακό μοντέλο. Προσεγγίζει τους πολίτες ως πελάτες βάσει της ιδιωτικοοικονομικής του φύσης στον απόλυτο αντίποδα της Ελληνικής Σκέψης η οποία προτάσσει την «Αλήθεια» που με την σειρά της κατακτάται εμπειρικά από την κοινωνία ανθρώπων, έναντι της «χρησιμότητας» που ενδιαφέρει κυρίως την ιδιοτελία, πχ. Ηράκλειτος «*Καθ' ὅ,τι ἂν κοινωνήσωμεν, ἀληθεύομεν, ἂ δε ἂν ἰδιάσωμεν, ψευδόμεθα*» (Αθηνιώτη, 2015)²⁸. Στοχεύει στην αναβάθμιση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, αναδεικνύει δε, την αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα, την οικονομικότητα και την ποιότητα των διοικητικών πολιτικών. Οι βασικές αρχές του ΝΔΜ, εναρμονίζονται πλήρως με εκείνες των παραδοσιακών αρχών της Συνθήκης για την Ε.Ε. της Λισαβόνας (νομιμότητα και ισότητα των ευκαιριών). Η οικονομικότητα για παράδειγμα, αναδεικνύεται με την εκτίμηση του οικονομικού κόστους ως προς το όφελος, το οποίο αντανάκλαται κυρίως στον δημόσιο προϋπολογισμό. Ο προσδιορισμός του κόστους ως προς την αποτελεσματικότητα, αποτυπώνεται μέσω της επιρροής του βιομηχανικού και επιχειρησιακού μάνατζμεντ.

Το ΝΔΜ αποδέχεται την ανάγκη για χρήση και άλλων οικονομικών εργαλείων, όπως επί παραδείγματι την συγκριτική αξιολόγηση, τον προγραμματισμό και την παρακολούθηση της διοικητικής δράσης βάσει στόχων και αποτελεσμάτων. Επίσης στα πλαίσια της διοίκησης ανθρωπίνων πόρων, το ΝΔΜ υπογραμμίζει τις ατομικές επιδόσεις των υπαλλήλων, οι οποίες

²⁸<http://blogs.antifono.gr/istologia/fosfoni>.

μετρώνται και γίνονται αντικείμενο αξιολόγησης καθώς και σύγκρισης σε σχέση με τους υπόλοιπους εργαζόμενους. Επισημαίνει την προσωπική ευθύνη και τέλος κινεί τις διαδικασίες επιβράβευσης αναδεικνύοντας τον καλύτερο εργαζόμενο βάσει των παραπάνω αξιολογήσεων (Καρκατσούλης, 2004). Οι Pollitt and Bouchaert (2011), θεωρούν το ΝΔΜ ως ένα δισδιάστατο φαινόμενο. Στο ανώτερο επίπεδο, το ΝΔΜ κυριαρχεί ως γενική θεωρία ή δόγμα, η οποία επιχειρεί την βελτίωση του δημόσιου τομέα με την εισαγωγή των τεχνικών αξιολόγησης του ιδιωτικού τομέα. Ενώ στην πιο κοινή του μορφή αποτελεί ένα σύνολο συγκεκριμένων εννοιών και πρακτικών, οι οποίες προσδιορίζονται από:

- Μεγαλύτερη έμφαση στην επίδοση (performance), κυρίως μέσω της μέτρησης των εκροών (outputs),
- Επίπεδες, μικρές, εξειδικευμένες (αναλυτικές), οργανωτικές μορφές σε μεγάλες, πολύ-λειτουργικές μορφές,
- Ευρεία αντικατάσταση των συμβάσεων/συμβολαίων που αφορούν τις ιεραρχικές σχέσεις(γίνεται άσκηση διοίκησης μέσω της χρήσης των συμβάσεων και όχι της ιεραρχίας),
- Ευρεία διάδοση των μηχανισμών αγοράς (market-type mechanisms)που περιλαμβάνουν ανταγωνιστικές υποβολές προτάσεων (competitive tendering), πίνακες κατάταξης του δημόσιου τομέα (public sector league tables) καθώς και αμοιβές βάσει απόδοσης (performance related pay),
- Έμφαση στις τεχνικές βελτίωσης της ποιότητας όπως η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας (Total Quality Management).

Τα βασικά συστατικά στοιχεία-μέτρα των μεταρρυθμίσεων του ΝΔΜ περιλαμβάνουν (Larbi, 1999; Μιχαλόπουλος, 2003; Καρκατσούλης, 2004; Κανελλοπούλου-Μαλούχου, 2010, 2011):

- (i). Ιδιωτικοποιήσεις,
- (ii). Συμφωνίες δημόσιου και ιδιωτικού φορέα,
- (iii). Εκχώρηση διοικητικών αρμοδιοτήτων στον ιδιωτικό τομέα,
- (iv). Μείωση του μεγέθους ή κατάργηση των μη αποδοτικών υπηρεσιών,
- (v). Διάφορες μορφές αποκέντρωσης της διαχείρισης στις δημόσιες υπηρεσίες (π.χ. δημιουργία αυτόνομων οργανισμών, αποκέντρωση των προϋπολογισμών και του δημοσιονομικού ελέγχου),

(vi). Υιοθέτηση ευέλικτων συστημάτων πρόσληψης, εφαρμογή συστημάτων αξιολόγησης και μέτρησης της απόδοσης, αύξηση των δημοσιονομικών ελέγχων με στόχο την ανταγωνιστικότητα,

(vii). Αύξηση της χρήσης των αγορών και του ανταγωνισμού στην παροχή των δημόσιων υπηρεσιών,

(viii). Ενίσχυση της οργανωσιακής ευελιξίας και αυτονομίας με τη δημιουργία εξω-ιεραρχικών σχημάτων, και

(ix). Λήψη αποφάσεων με διαφάνεια και ευρεία κοινωνική διαβούλευση.

Η πλειοψηφία των προαναφερομένων μέτρων, προκύπτουν από τον συνδυασμό διάφορων δράσεων και προγραμμάτων διοικητικής μεταρρύθμισης στις χώρες της Ε.Ε αλλά και σε άλλα κράτη παγκοσμίως. Ο βαθμός απορρόφησης των πρακτικών και των μεθόδων του ΝΔΜ, - παράλληλα με τον βαθμό που το ΝΔΜ γίνεται αντιληπτό και κατανοητό στις επιμέρους χώρες- καθώς και ο βαθμός επιτυχίας των δράσεων του (ΝΔΜ) διαφέρει ανα περίπτωση (Καρκατσούλης, 2004). Διαφοροποιείται δηλαδή τόσο ο τρόπος που γίνονται αντιληπτές οι εν λόγω δράσεις από διαφορετικούς πολιτικούς, κομματικούς και διοικητικούς παράγοντες όσο και η πρακτική τους εφαρμογή. Για παράδειγμα, χώρες όπως η Γερμανία, εφάρμοσαν με καθυστέρηση τις μεταρρυθμίσεις, έχοντας ως πρωτεύοντα στόχο, την πολιτική και θεσμική τους κατοχύρωση. Αντίθετα, στην Ολλανδία προηγήθηκε η εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων και μετέπειτα θεσπίστηκε η κατοχύρωσή τους.

Λόγω των διαφοροποιήσεων ανά χώρα, το ΝΔΜ κατατάσσεται σε τέσσερις διαφορετικές κατηγορίες προτύπων (Clarke et al., 2000; Μαρκαντωνάτου, 2011):

- Efficiency Drive NPM Model,
- Downsizing and Decentralization Model,
- In Search of Excellence NPM Model, και
- Public Service Orientation Model.

Στα κοινά στοιχεία των μοντέλων εντάσσονται:

- (i). Η μεταβίβαση μέρους των αρμοδιοτήτων του κράτους στον ιδιωτικό τομέα,
- (ii). Η μείωση των δαπανών και των εργαζομένων,
- (iii). Η επικέντρωση στη μετρησιμότητα-ποσοτικοποίηση των αποτελεσμάτων, καθώς και

(iv). Η ενσωμάτωση επιχειρηματικών τεχνικών. Ενώ η βασική τους διαφοροποίηση έγκειται στην ανάδειξη των δευτερευόντων ζητημάτων

Παράλληλα με το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, ένα πλήθος ορισμών και υπομοντέλων συνέβαλε στην ευρύτερη διάδοση των ιδεών της αποδοτικότητας, του εξορθολογισμού και της καινοτομίας. Πρότυπα όπως ο “Νέος Μανατζεριαλισμός²⁹” (New Managerialism), το “Νέο Μοντέλο Καθοδήγησης³⁰”, η “Δημόσια Επιλογή³¹” (Public Choice) αναπροσδιόρισαν τις πρακτικές σύγχρονων πολιτικών εκσυγχρονισμού (Μαρκαντωνάτου, 2011). Είχαν ως αφετηρία τις κυβερνήσεις των αγγλοσαξονικών χωρών (π.χ., το Ηνωμένο Βασίλειο, ο Καναδάς και η Αυστραλία) όπου η κρίση του κράτους πρόνοιας ώθησε στην αναζήτηση εναλλακτικών τρόπων οργάνωσης και διαχείρισης των δημόσιων υπηρεσιών καθώς και στον επαναπροσδιορισμό του κράτους δίνοντας έμφαση στις αγορές και στον ανταγωνισμό (Larbi, 1999). Μετέπειτα εφαρμόστηκαν σε όλες σχεδόν τις ανεπτυγμένες χώρες. Ωστόσο σε κάποιες από αυτές, πολλά από τα μέτρα που εφαρμόστηκαν, δεν οδήγησαν τελικά σε μια ριζική αλλαγή στον ρόλο και στο γραφειοκρατικό μοντέλο δημόσιας διοίκησης (model of government bureaucracies).

3.3. Οι εφαρμογές του ΝΔΜ και η αξιολόγησή τους

Το ΝΔΜ συχνά αναφέρεται και ως ένα συνεκτικό υπόδειγμα παγκόσμιας σημασίας (Clark et al., 2000). Όταν οι μεταρρυθμίσεις του εφαρμοστούν αποτελεσματικά, απαιτούν μια ολιστική προσέγγιση με την ενσωμάτωση πολλαπλών ανθρώπινων πόρων, οικονομικών, τεχνικών και διαρθρωτικών παραγόντων που εμπλέκονται σε ένα δυναμικό περιβάλλον (OECD, 1995). Οι Politt et al., (2007) υποστηρίζουν πως το ΝΔΜ αναδεικνύεται και λειτουργεί καλύτερα πάνω στα θεμέλια μιας σταθερής Βεμπεριανής γραφειοκρατίας³² (stable Weberian Bureaucracy). Ο κύριος λόγος υπεροχής του απαντάται στο ότι κυριαρχούν εξ’ ολοκλήρου οι μηχανισμοί της οικονομίας στα πλαίσια της αποτελεσματικής, οικονομικής και ποιοτικής παροχής υπηρεσιών. Όπως παραθέτει ο Καρκατσούλης (2004): “*Η αγορά σε αντίθεση με τη γραφειοκρατία κατάφερε να μειώσει αποτελεσματικά τα συναλλακτικά κόστη και*

²⁹ Εξηγεί τις δημόσιες υπηρεσίες και όχι ως λειτουργίες παραγωγής ή των επιχειρήσεων, αλλά των δομών και της κουλτούρας διακυβέρνησης (Μαρκαντωνάτου, 2011).

³⁰ Αναφέρεται στη θεωρία οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης με την στρατηγική διαχείριση του τομέα της τοπικής αυτοδιοίκησης (Μαρκαντωνάτου, 2011).

³¹ Αναφέρεται στη χρήση οικονομικών εργαλείων για την αντιμετώπιση των παραδοσιακά προβλήματα της πολιτικής (Μαρκαντωνάτου, 2011).

³² Κεντρικό χαρακτηριστικό της Βεμπεριανής θεώρησης είναι η ορθολογικότητα. Για τον Βέμπερ, ο δημόσιος γραφειοκρατικός μηχανισμός συνδέεται με τη δημιουργία των σύνθετων βιομηχανικών κοινωνιών και την αυξανόμενη πίεση για οικονομική ανάπτυξη, αποτελεσματικότητα και εκδημοκρατισμό (Politt et al., 2007).

να δημιουργήσει κατάλληλες οργανωτικές υποδοχές και μνήμες για την αποθήκευση της νέας γνώσης, του βασικού κεφαλαίου της σύγχρονης οργάνωσης”.

Το ΝΔΜ υποστηρίζει τη ρύθμιση της λειτουργίας των αγορών απαλλαγμένη από την κρατική παρέμβαση, η οποία αποσκοπεί ουσιαστικά στην υποβάθμιση του εκτελεστικού ρόλου του κράτους και όχι στην αποδυνάμωσή του. Σημαντική παράμετρος της επιτυχίας του, αποτέλεσε η αποδοχή του από τα διαφορετικά πολιτικό-διοικητικά συστήματα, η οποία συμβάλλει στην ενίσχυση του πολιτικού συστήματος (Καρκατσούλης, 2004). Η επιτυχία αυτή προϋποθέτει, τουλάχιστον θεωρητικά, την εμπειρική επαλήθευση των τριών θεωριών πυλώνων της σύγχρονης οικονομικής ορθοδοξίας (main stream economics, new consensus or New-Keynesian economics), δηλ. (i). των ορθολογικών προσδοκιών, (ii). της υπόθεσης των αποτελεσματικών χρηματαγορών και (iii). των πραγματικών οικονομικών κύκλων. Δυστυχώς κι οι 3 παραπάνω θεωρίες αποδείχθηκαν πολύ ατελείς μπροστά στην μεγάλη παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση του 2008.

Το ΝΔΜ αποτυπώνεται ως η επικρατέστερη προσέγγιση, τις τελευταίες δεκαετίες, η οποία αναθεωρεί τις σχέσεις κράτους, αγοράς, κοινωνίας των πολιτών και της οικονομίας. Εφαρμόζεται σε χώρες με τελείως διαφορετική διοικητική και κοινωνική δομή από τη Σουηδία μέχρι και τη Νέα Ζηλανδία. Αναπτύχθηκε πρωτίστως από συντηρητικές κυβερνήσεις επί Thatcher (Αγγλία) και Reagan (ΗΠΑ) και εφαρμόστηκε με διαφορετικούς ρυθμούς ανάπτυξης των μεταρρυθμίσεων σε διάφορες χώρες όπως ο Καναδάς, η Αυστραλία, η Γερμανία, η Νέα Ζηλανδία, η Σουηδία, η Νορβηγία, η Ολλανδία κ.α. (Καρκατσούλης, 2004). Στις αναπτυσσόμενες χώρες, η εφαρμογή των πρακτικών του ΝΔΜ συνιστάται με προσοχή. Χωρίς τις κατάλληλες υποδομές διακυβέρνησης και κυβέρνησης, οι προσπάθειες υλοποίησης συγκεκριμένων μεθόδων δεν θα παράγουν τα επιθυμητά αποτελέσματα (Farazmand, 2006).

Αντίθετα, η εφαρμογή του ΝΔΜ μπορεί να έχει αρνητικές συνέπειες όταν εγχέεται από καταστάσεις όπου η δημόσια διοίκηση είναι άκρως πολιτικοποιημένη-κομματικοποιημένη - όπως στην Ελλάδα της μεταπολίτευσης-, η “ηθική” των δημόσιων υπηρεσιών είναι ανύπαρκτη, οι προϋπολογισμοί είναι ασταθείς -όπως στην Ελλάδα των δεκαετιών 90 και 2000- και η λογοδοσία αδύναμη (Politt et al., 2007). Σύμφωνα με τον Kelman (1990), οι χώρες, οι οποίες δεν έχουν εδραιωμένες αρχές κράτους δικαίου, “ουδέτερη” γραφειοκρατία και πολιτική λογοδοσία, οφείλουν να αναθεωρήσουν την δημόσια διοίκησή τους, πριν επιχειρήσουν να εφαρμόσουν τις πρακτικές του ΝΔΜ. Απερίσκεπτες και μηχανικές

εφαρμογές των επιχειρηματικών πρακτικών μπορεί να οδηγήσουν σε αντιπαραγωγικό αποτέλεσμα. Παράλληλα, η σύγχυση αρμοδιοτήτων και η πολυδιάσπαση της οργάνωσης, οι οποίες αποσκοπούν στην εδραίωση των συντεχνιακών συμφερόντων αποτελούν εμπόδιο στις διοικητικές μεταρρυθμίσεις και κατ' επέκταση στην εφαρμογή του ΝΔΜ (Καρκατσούλης, 2004).

3.4. Κριτική προσέγγιση για το ΝΔΜ

Αναφορικά με τα αποτελέσματα των μεταρρυθμίσεων, οι απόψεις δίστανται. Την πρώτη περίοδο της εφαρμογής του ΝΔΜ, οι δράσεις του αποδείχθηκαν σωτήριες τόσο σε θεωρητικό όσο και κυρίως σε διοικητικό και πολιτικό επίπεδο. Το ΝΔΜ εστίαζε σε θέματα ορθολογικής διοίκησης-διαχείρισης των διαθέσιμων πόρων. Στα τέλη της δεκαετίας του 90', αναπροσδιορίστηκαν οι έννοιες του πολίτη-πελάτη και ο ρόλος των κρατικών υπηρεσιών. Επίσης, υπήρξε η τάση επαναφοράς στο προσκήνιο, του εθνικού κράτους. Ο λόγος ανάδειξής του ήταν και το γεγονός ότι το εθνικό κράτος οφείλει να υφίσταται και να στηρίζεται σε ισχυρούς δημοκρατικούς θεσμούς. Από το 2010 και έπειτα, το ΝΔΜ αλλάζει κατεύθυνση, στρεφόμενο προς την αποδοχή και την εφαρμογή νέων συστημάτων αντίληψης, αυτών της διακυβέρνησης για παράδειγμα μέσω της μαζικής χρήσης των δημοψηφισμάτων και της ολοένα αυξανόμενης συμμετοχής των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων (Καρκατσούλης, 2004). Κατά κύριο λόγο, το ΝΔΜ σκιαγραφεί ένα εναλλακτικό πρότυπο πολιτικοοικονομικής αρχιτεκτονικής, το οποίο εξακολουθεί να βρίσκεται σε θέση ισχύος ενώ η αποτελεσματικότητά του (κοινωνική, στην ευρύτερη μορφή της) αμφισβητείται από τα μέχρι τώρα εμπειρικά στοιχεία (Τσέκος, 2012). Η υφιστάμενη θέση ευρείας εφαρμογής, οφείλεται αποκλειστικά στο ότι δεν έχει προταθεί εναλλακτική λύση για την αντικατάστασή του. Σύμφωνα με τον Τσέκο (2012), το ΝΔΜ καθίσταται ανεπαρκές αφού εκλείπει η ανάπτυξη σχέσεων, η υποστήριξη και η εμπιστοσύνη μεταξύ συνεργατών. Ταυτόχρονα προωθείται ο ατομισμός, αφού τα δημόσια που προσφέρονται εκτός της ρύθμισης των αγορών, δεν παράγονται με βάση τον νόμο προσφοράς-ζήτησης. Συχνά παρατηρείται ανακολουθία και σύγχυση των όρων αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα, δημόσιο συμφέρον και νομιμότητα. Παράλληλα γίνεται αντιληπτή η αδυναμία σύνδεσης των τεχνικών του ΝΔΜ λόγω έλλειψης ή μη ανταπόκρισής τους, στο υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο. Επίσης, η ασύμμετρη πληροφόρηση εξακολουθεί να υφίσταται λόγω ανεπαρκειών στα πλαίσια του στρατηγικού σχεδιασμού και της εφαρμογής συνόλου δράσεων στον διοικητικό μηχανισμό (Τσέκος, 2012).

3.5. Άλλα μοντέλα αποτελεσματικότητας

Παράλληλα με την ανάπτυξη του ΝΔΜ, η επίδραση του ιδιωτικοοικονομικού μανάτζμεντ στη διαμόρφωση της πολιτικής του κράτους, συνέβαλε στην ευδοκίμηση νέων Ρητορικών Διακυβέρνησης. Οι νέες μορφές Διακυβέρνησης (Η Επιχειρηματική Διακυβέρνηση-Entrepreneurial Governance, η ISO-Διακυβέρνηση-ISO-Governance, η Καλή Διακυβέρνηση-Καλές Πρακτικές-Good Governance/Good Practices) θεωρούνται όπως και το ΝΔΜ, ως νέα μοντέλα Αποτελεσματικότητας (Μαρκαντωνάτου, 2011).

Τα μοντέλα αυτά, γνωστά και ως μοντέλα απορρύθμισης της δημόσιας διοίκησης επεδίωξαν την ανασυγκρότησή της, χρησιμοποιώντας ως μέτρα αξιολόγησης, την επιχείρηση και τις αγορές.

1. Η Επιχειρηματική Διακυβέρνηση (Entrepreneurial Governance): Όπως το ΝΔΜ, η επιχειρηματική διακυβέρνηση είναι ένα σύνολο μεθόδων και τεχνικών, η οποία στοχεύει στο να ενσωματώσει-ενδυναμώσει τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στον δημόσιο. Συμβάλλει στην ανάπτυξη ενός πολυεπίπεδου οριζόντιου ανταγωνισμού και δίνει έμφαση στη διαμόρφωση μιας νέας αντίληψης βασιζόμενης στο “*Αξίζει το Κόστος*” (Value For Money). Το γεγονός δηλώνει πως τα μετρήσιμα αποτελέσματα αναδεικνύονται ως βασικό και αναπόσπαστο κομμάτι αυτής της πρακτικής (Μαρκαντωνάτου, 2011).

Οι Osborne and Gaebler (1992) προσδιορίζουν την επιχειρηματική διακυβέρνηση ως κυβερνητική φιλοσοφία, η οποία κατευθύνεται έντονα προς εκείνη των κερδοσκοπικών εταιριών. Υποστηρίζουν πως οι κυβερνητικοί οργανισμοί μπορούν και πρέπει να ανταγωνιστούν με κερδοσκοπικές επιχειρήσεις, με την χρήση μη κερδοσκοπικών ή άλλων κυβερνητικούς οργανισμούς. Η επιχειρηματική διακυβέρνηση πρέπει να είναι (Osborne and Gaebler, 1992):

- Καταλυτική, θα πρέπει να βρίσκεται στο “τιμόνι” και όχι να κωπηλατεί η ίδια (steering rather than rowing), ώστε να μπορεί να διευθετεί τυχόν ζητήματα που μπορεί να προκύψουν,

- Ανταγωνιστική,
- Αποκεντρωτική, επικεντρώνοντας την προσοχή της στο συμμετοχικό μανάτζμεντ,
- Να καθοδηγείται από την αποστολή που έχει θέσει ως στόχο και όχι κατευθυνόμενη βάσει κανόνων προσανατολισμένων στην οργάνωση,
- Να εστιάζει στα αποτελέσματα.

Υπό το πρίσμα της επιχειρηματικής διακυβέρνησης, το άτομο ορίζεται εκ νέου και παράλληλα επαναπροσδιορίζει τις σχέσεις του με το κράτος αφού προσδοκά λιγότερα από το τελευταίο. Αντίθετα εστιάζει στην αγορά. Μέσα από τις λογικές της επαγγελματοποίησης, η πρόσληψη ενός ατόμου αξιολογείται πλέον με διαφορετικά κριτήρια. Το άτομο αντιμετωπίζεται ως ορθολογικό υποκείμενο, πράττει βάσει της λογικής των αγορών, σταθμίζοντας το κόστος, το κέρδος και τη ζημία. Η εργασία δεν φέρεται πια ως υποχρέωση. Αποτυπώνεται ως κινητήριο δύναμη, η οποία το ωθεί στην αναβάθμιση και στην ισχυροποίησή του (Μαρκαντωνάτου, 2011). Επιπρόσθετα, το κράτος με μειωμένο παρεμβατικό χαρακτήρα λειτουργεί επιχειρησιακά, βάσει στρατηγικών με σκοπό το “επιτυχές κόστος” ακολουθώντας τη λογική “περισσότερη αγορά, περισσότερος ανταγωνισμός” (Friedrichsmeier, 2000; Μαρκαντωνάτου, 2011). Γίνεται φιλικό προς τον πολίτη-πελάτη. Στοχεύει σε βραχυπρόθεσμα έργα-αποστολές, τα οποία υλοποιούνται αφού αξιολογηθούν με κριτήρια μάνατζμεντ, δηλαδή βάσει στόχων (ειδικοί-specific, μετρήσιμοι-measurable, εφικτοί-achievable, ρεαλιστικοί-realistic και εντός χρονοδιαγράμματος-timetabled). Στοχεύει στη διαμόρφωση ενός πλαισίου, κοινωνικού και οικονομικού περιεχομένου, ώστε να βοηθήσει τους πολίτες να αποφασίζουν ελεύθερα και υπεύθυνα. Αναδεικνύεται με τον τρόπο αυτό, ένας περισσότερο δημοκρατικός-συμμετοχικός χαρακτήρας (της επιχειρηματικής διακυβέρνησης) σε σύγκριση με τα παλιότερα γραφειοκρατικά μοντέλα.

2. Η ISO-Διακυβέρνηση (ISO-Governance): Αποτελεί ένα άλλο μοντέλο μεταρρύθμισης του διοικητικού μηχανισμού που εισάγεται παράλληλα με το ΝΔΜ. Το μοντέλο αυτό, διευκολύνει τη διεξαγωγή ελέγχων, εστιάζοντας στις αρχές τυποποίησης και ομαδοποίησης των στόχων και κανονισμών, όπως κριτήρια τύπου-ISO. Αρχές, οι οποίες στηρίζονται στις διαδικασίες τυποποίησης και εμπορευματοποίησης των βιομηχανικών προϊόντων (Μαρκαντωνάτου, 2011). Η διεθνής οργάνωση δημιουργίας και έκδοσης προτύπων (ISO) -η οποία ιδρύθηκε το 1947- ενσωμάτωσε τον έλεγχο των βιομηχανικών προϊόντων, καθορίζοντας κανόνες τεχνικής αρτιότητας προκειμένου να ισχυροποιήσει τις δραστηριότητες του διεθνούς εμπορίου (Murphy and Yates, 2009; Μαρκαντωνάτου, 2011). Από το 1987 και έπειτα, διεύρυνε την ατζέντα της, στρεφόμενη σε ζητήματα κοινωνικής ρύθμισης.

Σημαντική ήταν επίσης η συνεισφορά της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας³³ (Total Quality Management) στο υφιστάμενο μοντέλο αποτελεσματικότητας. Η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας σύμφωνα με τους Murphy & Yates (2009) επικεντρώνεται στην προσπάθεια βελτίωσης του συνόλου των διαδικασιών των προϊόντων-υπηρεσιών ενός οργανισμού με τη βοήθεια προτύπων (standards) που θα οδηγήσει στη βελτίωση όλων των χαρακτηριστικών των παραγόμενων προϊόντων-υπηρεσιών. Η βελτίωση επέρχεται με την αποδοχή (ενσωμάτωση) της ποιότητας³⁴. Ο Μπινιώρης (2009) υποστηρίζει πως η αύξηση της ανταγωνιστικότητας, ωθεί όλου του είδους τις επιχειρήσεις να δημιουργήσουν ανταγωνιστικό πλεονέκτημα (competitive advantage), το οποίο προσεγγίζεται από την έννοια της προστιθέμενης αξίας (added value). Η προστιθέμενη αξία αντανakλάται στον συνδυασμό δύο βασικών συνιστωσών³⁵, (i). στην ικανοποίηση των αναγκών του αποδέκτη-πελάτη, και (ii). στην ικανοποίηση των παραπάνω αναγκών με τον οικονομικότερο δυνατό τρόπο (για τον αποδέκτη-πελάτη). Οι δύο αυτές παράμετροι, υπό την προσέγγιση της έννοιας της ποιότητας αποτελούν τη βάση για την απόκτηση ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος και κατά συνέπεια για την επίτευξη των στόχων του οργανισμού. Πλέον η αύξηση της ανταγωνιστικότητας (απόκτηση επαρκούς μεριδίου της αγοράς ή και επαρκών επιχειρησιακών πόρων) διατυπώνεται μέσω μιας συνολικότερης προσέγγισης. Είτε πρόκειται για κερδοσκοπικούς ή μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς ή δημόσιες υπηρεσίες είτε ακόμα για μη κυβερνητικές οργανώσεις επί παραδείγματι με το ISO 26000 για την Κοινωνική Ευθύνη, το οποίο προσδιορίζει τη ρύθμιση των σχέσεων εργασίας με κοινοτική συμμετοχή και ευέλικτη συνεργατική διακυβέρνηση (Μπινιώρης, 2009; Μαρκαντωνάτου, 2011).

Στην προσπάθεια τους για την απόκτηση ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος ολοένα και περισσότεροι δημόσιοι οργανισμοί πιστοποιούνται με ISO επισημοποιώντας επί τοις ουσίας, τον ικανοποιητικότερο τρόπο διοίκησης και λειτουργίας τους. Ο ISO προσδίδει κύρος παγκοσμίου επιπέδου, το οποίο βοηθά στην ενδυνάμωση του εκσυγχρονισμού των φορέων του δημοσίου. Με τον τρόπο αυτό, διαμορφώνεται ένα νέο μοντέλο αποτελεσματικότητας, βασιζόμενο στην τυποποίηση των διαδικασιών των προϊόντων και των υπηρεσιών, το οποίο

³³ Η προσπάθεια υπέρβασης του ανταγωνισμού τόσο σε επίπεδο αγοράς όσο και σε επίπεδο επιχειρησιακών πόρων, οδήγησε στην ανάπτυξη εκείνου του τομέα της Διοίκησης, ο οποίος μελετά τις προϋποθέσεις και τις συνθήκες υπό τις οποίες πραγματοποιείται αλλά και διατηρείται το ανταγωνιστικό πλεονέκτημα. Οδήγησε στη Διοίκηση Ολικής Ποιότητας (Μπινιώρης, 2009).

³⁴ Η ποιότητα στο σύγχρονο επιχειρησιακό περιβάλλον είναι μια συνεχής προσπάθεια για βελτίωση (Μπινιώρης, 2009).

³⁵ Σύμφωνα με τον Porter (1980), η πρώτη συνιστώσα αναφέρεται στη στρατηγική της διαφοροποίησης (Differentiation Strategy) ενώ η δεύτερη παράμετρος αναφέρεται στην έννοια της στρατηγικής του χαμηλότερου κόστους (Costly Cost Leadership Strategy)

μετατρέπει τους δημόσιους οργανισμούς σε πεδία εφαρμογής των πολιτικών μιας σύνθετης αλυσίδας διακυβέρνησης όπως για παράδειγμα η Συνθήκη της Μπολόνια, η οποία αφορά στην υιοθέτηση κανόνων διοίκησης των δημόσιων πανεπιστημίων σύμφωνα με το πρότυπο ISO 9001: 2000 (Μαρκαντωνάτου, 2011).

Η επιρροή της ISO-διακυβέρνησης ευνοεί σημαντικά το κράτος λόγω των τεχνογνωσιών και των μεθοδολογιών που υιοθετούνται από τον ιδιωτικό τομέα. Επίσης, θετικής απόρροιας θεωρείται το γεγονός ότι εγκρίνονται και εφαρμόζονται μέτρα και ρυθμίσεις που υπό άλλες συνθήκες ήταν αναποτελεσματικές και το κράτος από μόνο του δεν θα ήταν σε θέση να τις προωθήσει (Murphy & Yates, 2009; Μαρκαντωνάτου, 2011).

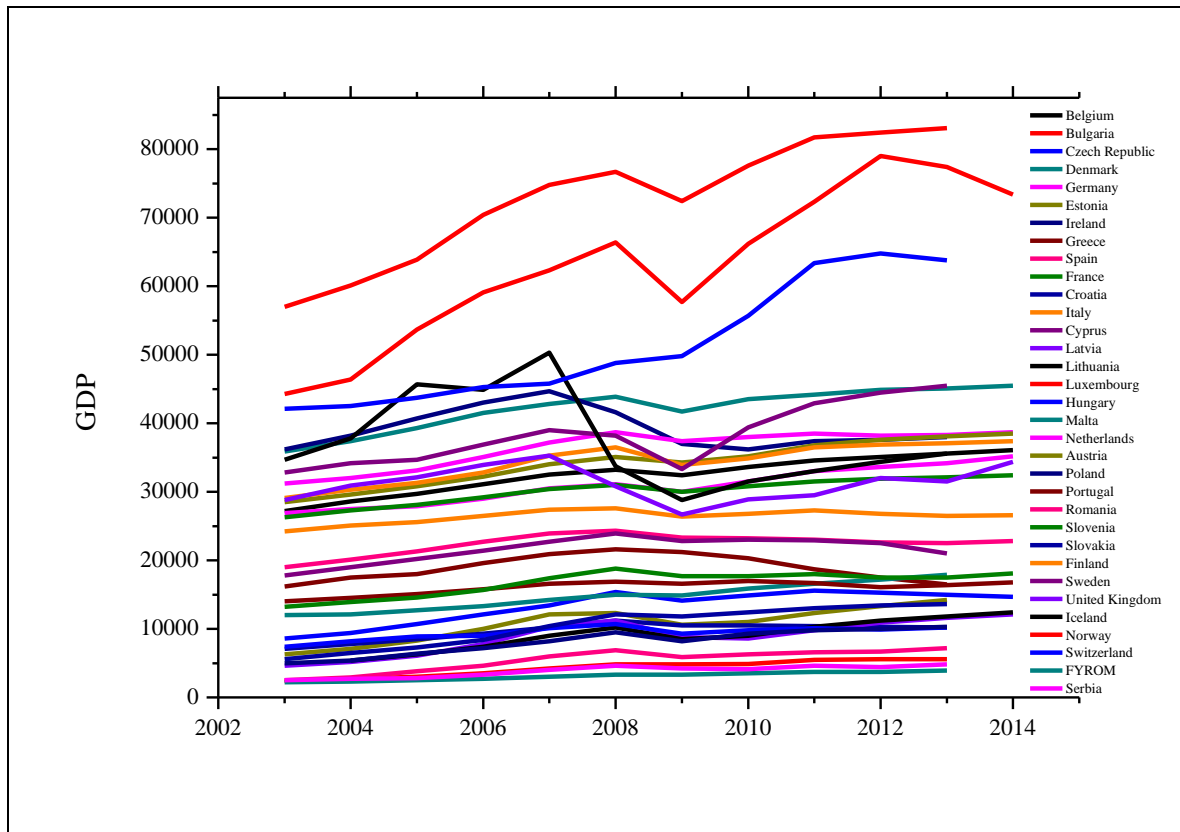
3. Καλή Διακυβέρνηση/Καλές Πρακτικές-Good Governance/Good Practices: Η έννοια της καλής διακυβέρνησης καθορίζεται από μια διαφορετική λογική πολιτικής. Αποδίδεται ουσιαστικά ως διακυβέρνηση των διεθνοποιημένων οικονομιών ξεφεύγοντας από τον τυπικό ορισμό της ως εξουσία της κεντρικής κυβέρνησης. Η έννοια της καλής διακυβέρνησης, η οποία συναντάται αρχικά σε μελέτη της Παγκόσμιας Τράπεζας (1989) ταυτίστηκε με τη διαχείριση της ανθρωπιστικής βοήθειας στις χώρες του τρίτου κόσμου, υπογραμμίζοντας πως η διακυβέρνηση έγκειται στην άσκηση πολιτικής εξουσίας με σκοπό τη διοίκηση των υποθέσεων ενός έθνους. Το επίθετο “καλή - καλές” που την προσδιορίζει μπαίνει ως προαπαιτούμενο για την αξιοπιστία του αιτήματος της ανθρωπιστικής βοήθειας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ: ΜΕΤΡΗΣΙΜΑ ΜΕΓΕΘΗ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΜΕΓΕΘΟΣ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ

4.1. Το μέγεθος του ελληνικού δημοσίου κατά την κρίση

Το συνηθέστερο μέτρο που χρησιμοποιείται -στην οικονομική βιβλιογραφία- για την προσέγγιση του μεγέθους του δημόσιου τομέα είναι το ύψος των δημοσίων δαπανών ως ποσοστό του ΑΕΠ. Για την Ελλάδα, όπως επίσης και για τον μέσο όρο των 33 χωρών που ανήκουν ή που βρίσκονται σε διαδικασίες ένταξης στην Ε.Ε., κατά την περίοδο 2003-2014, η μεταβολή του ΑΕΠ αποδίδεται στην Εικόνα 1. Αντίστοιχα, στην Εικόνα 2 για τις ίδιες χώρες παρουσιάζουμε την μεταβολή των συνολικών δαπανών της γενικής κυβέρνησης ως ποσοστό ΑΕΠ (οι δαπάνες της γενικής κυβέρνησης περιλαμβάνουν: Την ανάλωση του δημόσιου τομέα, τις επενδύσεις, το εισόδημα εξαρτημένης εργασίας, τους φόρους επί της παραγωγής, τις επιδοτήσεις, το πληρωτέο εισόδημα περιουσίας, τους τρέχοντες φόρους εισοδήματος και περιουσίας, τις κοινωνικές παροχές, και τις μεταβιβαστικές πληρωμές, Κούζης και άλλοι, 2013).

Εικόνα 1. Μεταβολή του ΑΕΠ για τις 33 χώρες που ανήκουν ή που βρίσκονται σε διαδικασίες ένταξης στην Ε.Ε., και για τα έτη 2003-14 (Πηγή: Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>).



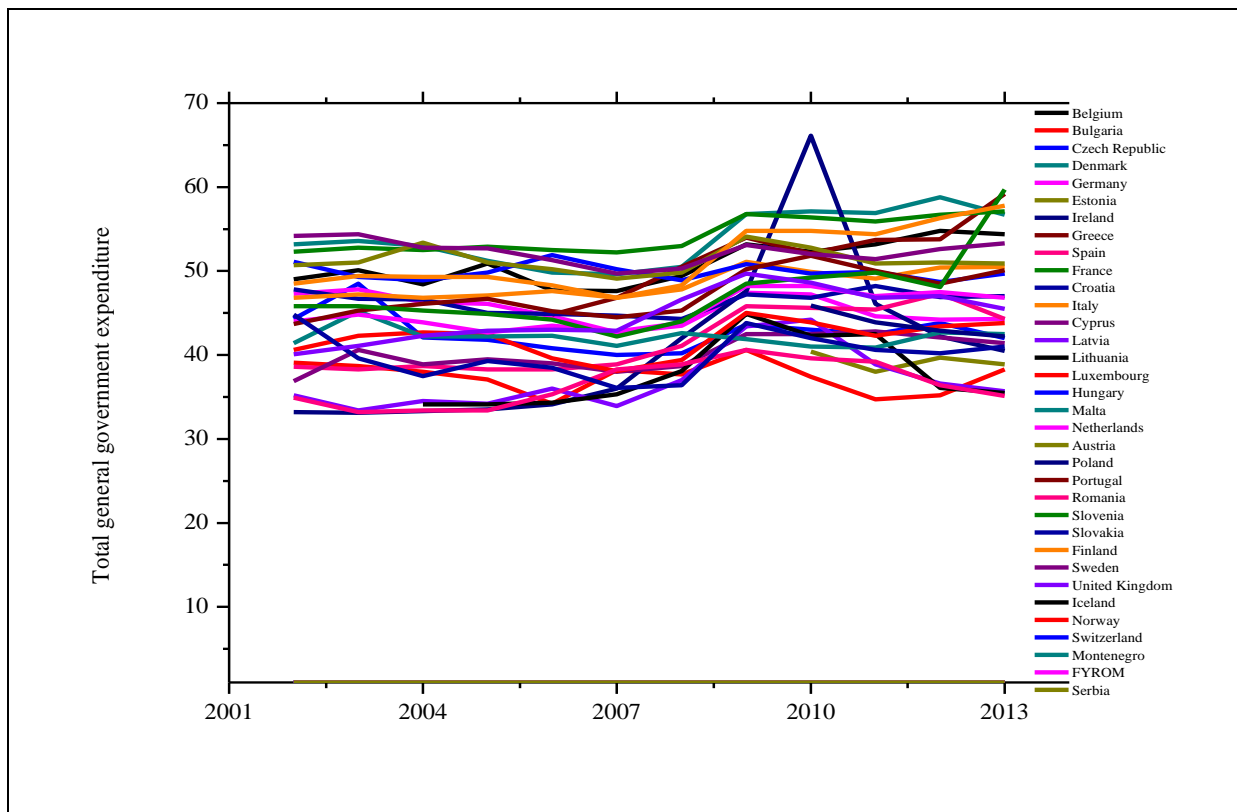
Από τα εν λόγω διαγράμματα (Εικόνες 1 και 2) συνάγουμε ότι έως τα μέσα της δεκαετίας του 2000 το μέγεθος του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα -βάσει του δείκτη των δημοσίων δαπανών ως ποσοστό του ΑΕΠ- υπολείπεται από το αντίστοιχο μέσο όρο του δημόσιου τομέα στις χώρες της Ε.Ε. Στην περίοδο 2003-2006, λοιπόν, οι δαπάνες της γενικής κυβέρνησης στην Ελλάδα αποτελούσαν, κατά μέσο όρο, το ~ 45 % του ΑΕΠ (Εικόνες 1 και 2). Στην επόμενη τριετία και ως τα αρχικά στάδια της κρίσης, ακολούθησε μια έντονη αύξηση των δημοσίων δαπανών τόσο για τις περισσότερες χώρες της Ε.Ε., αλλά κυρίως για την Ελλάδα (από 46,8% το 2007 προς 50,5% το 2008). Το έτος 2009 οι δημόσιες δαπάνες της γενικής κυβέρνησης διαμορφώθηκαν στο 51,0% του ΑΕΠ για τον μέσο όρο των χωρών της Ε.Ε., και σε 54,0% για την Ελλάδα.

Κατά την περίοδο κορύφωσης της κρίσης (εφαρμογή μνημονίων για την Ελλάδα, 2010-12) οι δημόσιες δαπάνες ως ποσοστό του ΑΕΠ περιορίστηκαν σημαντικά για τον μέσο όρο των χωρών της Ε.Ε. (2012: 49,3%). Στην Ελλάδα είχαμε ως αποτέλεσμα την αύξηση των δαπανών της γενικής κυβέρνησης ως ποσοστό του ΑΕΠ στην περίπτωση της Ελλάδας (2010: 52,1% προς 2014: 59,2%) λόγω της δραματικής συρρίκνωσης του ΑΕΠ. Η αύξηση αυτή οφείλεται κατά κύριο λόγο στην αύξηση των δαπανών για τόκους (Κούζης και άλλοι, 2013).

Ακόμη δε και το έτος 2010 -κατά το πρώτο έτος εφαρμογής του μνημονίου- το σύνολο των δαπανών της Ελληνικής γενικής κυβέρνησης δεν απείχε κατά πολύ από το μέσο όρο των ανεπτυγμένων χωρών της Ευρωζώνης, όπως η Ολλανδία και η Ιταλία. Από την Εικόνα 2, που αφορά το 2010, δηλαδή το πρώτο έτος εφαρμογής του μνημονίου συνάγεται ότι το μερίδιο των δημοσίων δαπανών ήταν μέγιστο για τις χώρες του αναπτυγμένου Βορρά, όπως η Σουηδία, η Φινλανδία και η Γαλλία. Από την άλλη μεριά τις μικρότερες δαπάνες -που αντικατοπτρίζουν και μικρότερο μέγεθος δημόσιου τομέα- καταγράφουν οι λιγότερο αναπτυγμένες χώρες του Νότου, όπως η Βουλγαρία, η Σλοβακία και η Ρουμανία (Εικόνα 2).

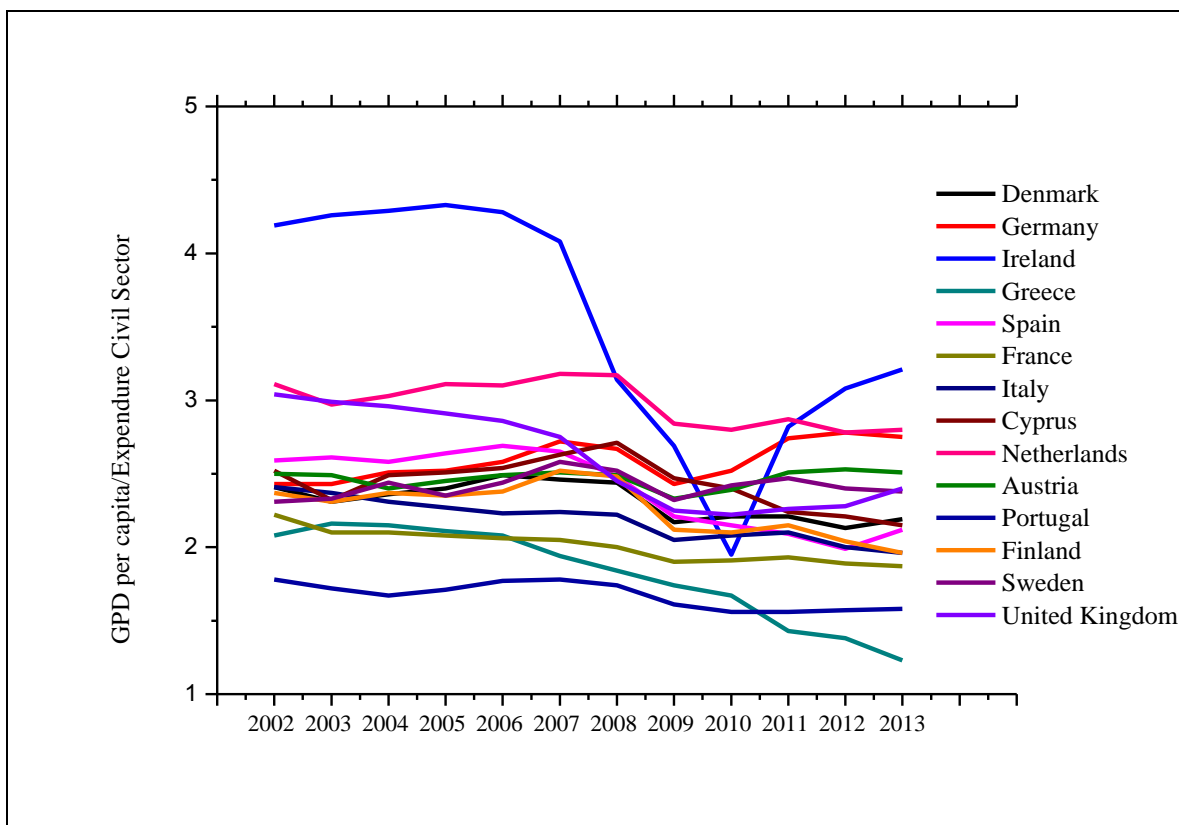
Οι προσπάθειες της Ελλάδας για δημοσιονομική προσαρμογή και ανταπόκριση στις υποχρεώσεις του μνημονίου ταυτόχρονα με την έντονη ύφεση, μετά το 2010, συνετέλεσαν στο να αυξηθούν σημαντικά οι δημόσιες δαπάνες ως ποσοστό του ΑΕΠ. Το γεγονός καταγράφεται κατά την τελευταία τριετία (2009-2012) και ως συνέπεια η Ελλάδα προσχώρησε και καταγράφεται στην ομάδα των χωρών της Ε.Ε., με σχετικά μεγεθυμένο δημόσιο τομέα. Αυτό οφείλεται κυρίως στη δραματική συρρίκνωση του πραγματικού ΑΕΠ έναντι ενός μικρού ποσοστού μειώσεων των δημόσιων δαπανών κατά ~ 4,5 %. Οι πρακτικές που εφαρμόστηκαν από την γενική κυβέρνηση οδήγησαν στην αύξηση των δημόσιων δαπανών ως ποσοστό του ΑΕΠ κατά ~ 3,5 % από το 2009 στο 2012.

Εικόνα 2. Δαπάνες της γενικής Κυβέρνησης ως % του ΑΕΠ, για τις 33 χώρες που ανήκουν ή που βρίσκονται σε διαδικασίες ένταξης στην Ε.Ε., και για τα έτη 2003-14 (Πηγή: Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>).



Έτσι, με βάση τα στοιχεία που αφορούν τον λόγο του κατά κεφαλήν ΑΕΠ προς τις δαπάνες του δημόσιου τομέα -για τα έτη 2002 έως 2013- που παρουσιάζονται στην Εικόνα 3, τόσο η Ελλάδα και η Πορτογαλία, απομακρύνονται πλέον από το μέσο όρο των χωρών της Ε.Ε. (Εικόνα 3). Εντοπίζεται επίσης και μια ομάδα χωρών της Ε.Ε. με τιμές του κατά κεφαλήν ΑΕΠ/δαπάνες του δημόσιου τομέα μεταξύ 2 και 3, όπως η Γερμανία, η Σουηδία, η Δανία, η Ολλανδία, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Φινλανδία που χαρακτηρίζονται από μεγάλο μέγεθος δημόσιου τομέα. Οι μεγαλύτερες μειώσεις του λόγου παρατηρούνται για τις Ισπανία και Ιρλανδία. Καταγράφεται λοιπόν μια τάση η Ελλάδα να ομαδοποιείται με τις χώρες του Ευρωπαϊκού Νότου, ήτοι στις χώρες με το μειωμένο μεγέθους δημόσιο τομέα. Ο μέσος όρος δημοσίων δαπανών των χωρών της Ε.Ε., δηλαδή τείνει στο 50% του ΑΕΠ -απεικονίζοντας την σημασία του κράτος πρόνοιας για την Ε.Ε., ενώ οι δημόσιες δαπάνες του ελληνικού κράτους, αντίστοιχα ήταν αυξημένες σε σχέση με τον μέσο όρο κατά ~ 5%.

Εικόνα 3. Το κατά κεφαλήν ΑΕΠ προς τις δαπάνες για τον δημόσιο τομέα σε επιλεγμένες ευρωπαϊκές οικονομίες (Πηγή: Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>).



Στους προαναφερόμενους παράγοντες, δεν έχει συνυπολογιστεί το εκτεταμένο μέγεθος της παραοικονομίας στην Ελλάδα (σύμφωνα με εκτιμήσεις φτάνει στα επίπεδα 25%- 30%, Κούζης και άλλοι, 2013), το οποίο είναι υψηλότερο του μέσου όρου των χωρών της Ε.Ε (με παραοικονομία ~ 15%, Κούζης και άλλοι, 2013). Εάν στο ΑΕΠ συμπεριλάβουμε και την παραοικονομία, τότε ο μέσος όρος των δημοσίων δαπανών στην Ελλάδα θα τείνει να εξισωθεί με αυτόν των υπόλοιπων Ε.Ε. Επίσης θα πρέπει να σημειωθεί ότι το ελληνικό ΑΕΠ συρρικνώθηκε σημαντικά κατά την περίοδο της τρέχουσας κρίσης και των μνημονίων σε σχέση με τις άλλες χώρες Ε.Ε. (Εικόνα 1). Ως συνέπεια το γεγονός από μόνο του οδηγεί σε αυξημένο ποσοστό συμμετοχής του δημόσιου στο ΑΕΠ.

Προκύπτει εντέλει, αναλύοντας τα δεδομένα των δημοσίων δαπανών ως ποσοστό του ΑΕΠ στις χώρες της Ε.Ε. ότι από τα μέσα της δεκαετίας του 2000 και ως την έναρξη της χρηματοοικονομικής κρίσης η χώρα μας συμπεριλαμβάνονταν στην ομάδα των ευρωπαϊκών χωρών με μέγεθος δημόσιου τομέα που έτεινε στο μέσο όρο των χωρών της Ε.Ε. Η συνολική εικόνα που προκύπτει από τη σύνοψη των παραπάνω στοιχείων δεν επιβεβαιώνει την άποψη - που πολλές φορές κυριαρχεί στον δημόσιο διάλογο- σύμφωνα με την οποία το δημοσιονομικό πρόβλημα της Ελλάδας εντοπίζεται στο ύψος των δαπανών του κράτους πρόνοιας. Αντίθετα,

μάλλον το πρόβλημα των δαπανών στη χώρα μας σχετίζεται με την άνιση κατανομή τους και ανορθολογική κατανομή τους και την χαμηλή αποτελεσματικότητά τους.

4.2. Το πλήθος των δημοσίων υπαλλήλων στον Ελληνικό δημόσιο τομέα

Μια συμπληρωματική προσέγγιση μέτρησης του μεγέθους του δημοσίου τομέα -βάσει της διεθνούς βιβλιογραφίας και πρακτικής- στηρίζεται στο πλήθος των υπαλλήλων που απασχολούνται σε αυτόν. Δηλαδή, προσεγγίζεται βάσει του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων ως ποσοστό των απασχολουμένων ή του εργατικού δυναμικού ή του πληθυσμού μιας χώρας. Επισημαίνεται πάντως, ότι η συγκέντρωση αξιόπιστων στοιχείων σχετικά με τον αριθμό των δημοσίων υπαλλήλων αποτελεί δύσκολο εγχείρημα όχι μόνο για την Ελλάδα αλλά και για τις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες (Ράπανος, 2007, 2008).

Από τις αρχές του 2010 καταγράφεται μια προσπάθεια έντονης μείωσης του μεγέθους των δημοσίων υπαλλήλων, βάσει της μνημονικής πολιτικής που ακολουθήθηκε. Έτσι, στηριζόμενο στο Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΠΣΑ) που εξέδωσε τις αρχές του 2010 το Υπουργείο Οικονομικών, γίνονται αναφορά για υπερβολική αύξηση του λειτουργικού κόστους του κράτους. Η εν λόγω αύξηση αποδίδεται κυρίως στο πλήθος και στις μεθόδους διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού του δημόσιου τομέα. Ένα από τα προβλήματα που αναδεικνύονται είναι οι προσλήψεις προσωπικού, γεγονός που οδηγεί σε έντονη αύξηση του μισθολογικού κόστους του δημόσιου τομέα. Ως αποτέλεσμα αιτιολογείται η θέσπιση και εφαρμογή μέτρων εξυγίανσης, όπως (Αργείτης και άλλοι, 2011; Κούζης και άλλοι, 2013):

(i). Η αναστολή των προσλήψεων εκτός από τους τομείς της υγείας, ασφάλειας και εκπαίδευσης,

(ii). Ο κανόνας περιορισμού των προσλήψεων σε μια πρόσληψη για κάθε πέντε συνταξιοδοτήσεις (1 προς 5),

(iii). Η μείωση των βραχυπρόθεσμων συμβάσεων στο ένα τρίτο κατά μέγιστο στους περισσότερους τομείς (Ν.3833/2010, για την προστασία της εθνικής οικονομίας-επείγοντα μέτρα για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης),

(iii). Με τον Ν. 3899/2010 καταργούνται οι εξαιρέσεις και ως συνέπεια ο αριθμός των ετήσιων προσλήψεων και διορισμών του μόνιμου και του προσωπικού με σχέση εργασίας

αορίστου χρόνου δεν μπορεί να είναι μεγαλύτερος από το λόγο 1 προς 5 στο σύνολο των φορέων,

(iv). Επιπλέον περιορίζονται κατά 15% οι προσλήψεις προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου, ορισμένου χρόνου και μίσθωσης έργου.

(v). Στο μεσοπρόθεσμο πλαίσιο δημοσιονομικής σταθερότητας που επακολούθησε η αναλογία από 1 προς 5 μεταβλήθηκε σε 1 προς 10. Οι θέσεις προσωπικού ΙΔΟΧ περιορίστηκαν κατά 50%, ενώ από το 2012 οι αντίστοιχες εγκρίσεις μειώθηκαν επιπλέον κατά 10% σε σχέση με το 2011. Ακολούθησαν μια σειρά πρόσθετων μέτρων, όπως:

(α). Εισαγωγή του συστήματος της εφεδρείας στον στενό και ευρύτερο δημόσιο τομέα (Ν.3986/2011),

(β). Εισαγωγή (Ν.4024/2011) του συστήματος εργασιακής εφεδρείας για τους ΙΔΑΧ του δημοσίου τομέα και προ-συνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας για τους μόνιμους υπαλλήλους, με παράλληλη κατάργηση όλων των κενών οργανικών θέσεων (τροποποίηση του Ν.3986),

(γ). Με τον 4093/2012 προβλέπεται η δυνατότητα τοποθέτησης σε καθεστώς διαθεσιμότητας για συμβασιούχους υπάλληλους ΙΔΑΧ και για μόνιμους υπαλλήλους του Δημοσίου, ΝΠΔΔ και ΟΤΑ σε κάθε περίπτωση κατάργησης της θέσης τους,

(δ). Με το σχέδιο νόμου για την αξιολόγηση των υπηρεσιών και προσωπικού προβλέπεται η μείωση των οργανικών μονάδων κατά 30% τουλάχιστον -μέχρι το 2015- και η αποχώρηση (λόγω συνταξιοδοτήσεων και απολύσεων) 150000 εργαζομένων από τον δημόσιο τομέα.

(ε). Στο σύνολο των υπουργείων τα προτεινόμενα οργανογράμματα προβλέπουν μείωση των δομών και των οργανικών θέσεων από 30% έως 60%.

Ως συνέπεια των μεταρρυθμίσεων και της εφαρμογής των μνημονιακών πολιτικών πραγματοποιήθηκε απογραφή του πληθυσμού των δημοσίων υπαλλήλων. Το καλοκαίρι του 2010, και σε διάστημα δύο μηνών, απογράφηκε το πάσης φύσης προσωπικό που απασχολείται στο δημόσιο, στα ΝΠΔΔ και στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ και Β΄ βαθμού. Η απογραφή έγινε με τη συμβολή των ίδιων των δημοσίων υπαλλήλων, οι οποίοι κλήθηκαν -και ανταποκρίθηκαν στο μέγιστο δυνατό ποσοστό- και δηλώσαν τα στοιχεία τους. Για πρώτη φορά στην Ελλάδα πραγματοποιήθηκε η αντικειμενική καταμέτρηση των δημοσίων υπαλλήλων. Αξιοποιώντας τα στοιχεία της απογραφής διαμορφώθηκε το

μητρώο των μισθοδοτούμενων από το ελληνικό δημόσιο του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (*apografi.yap.gov.gr*).

Με βάση το μητρώο αυτό, είναι δυνατόν να ανασυρθούν -σε καθημερινή βάση και ανά πάσα στιγμή- τα αξιόπιστα πλέον στοιχεία για το προφίλ του κάθε εργαζόμενου στο Ελληνικό δημόσιο. Τα αρχεία αυτής της απογραφής σχετίζονται με:

(i). Τα προσωπικά στοιχεία δηλαδή το όνομα, το επώνυμο, τον αριθμό μητρώου και την οικογενειακή κατάσταση του απογραφόμενου,

(ii). Τα στοιχεία που αφορούν στην υπηρεσιακή κατάσταση του εργαζόμενου, το φορέα στον οποίο εργάζεται, τον κλάδο στον οποίο ανήκει, την ειδικότητα που έχει, το βαθμό, τις θέσεις ευθύνης, και

(iii). Τα τυπικά προσόντα που διαθέτει ο κάθε εργαζόμενος, όπως η γλωσσομάθειά του, η δυνατότητά του να χειρίζεται ηλεκτρονικούς υπολογιστές, τα πτυχία του και άλλα σχετικά στοιχεία.

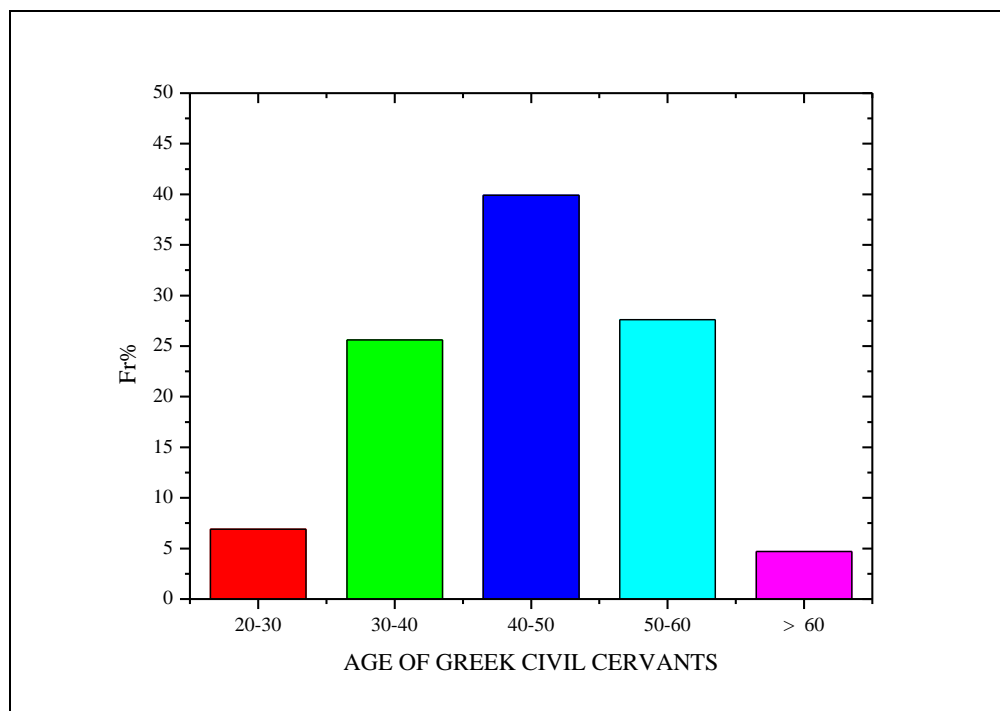
Πίνακας 1. Απογραφέντες δημόσιοι υπάλληλοι κατά ηλικία (Μόνιμοι και ΙΔΑΧ, *apografi.yap.gov.gr*).

Ηλικία	Αριθμός Υπαλλήλων	Ποσοστό %
> 60	25854	4,7
50-60	152128	27,6
40-50	220032	39,9
30-40	141116	25,6
20-30	38290	6,9
ΣΥΝΟΛΟ	551566	100

Καταγράφουμε και παρουσιάζουμε συνοπτικά τα αποτελέσματα της απογραφής, όπως αυτά δημοσιοποιήθηκαν στο Μητρώο Μισθοδοτούμενων του Ελληνικού Δημοσίου (ΜΜΕΔ), του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (*apografi.yap.gov.gr*): Σύμφωνα με τα συγκεντρωτικά στοιχεία, για τα έτη 2009 έως και 2014, ο συνολικός αριθμός των τακτικών υπαλλήλων, μονίμων και με σχέση εργασίας

ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου και των λειτουργών του Ελληνικού Κράτους, μεταβλήθηκε από 942625 σε 646607 (επικαιροποιημένα δεδομένα στις 31-12-2009 και 31-10-2014, *arografi.yap.gov.gr*, προσπέλαση στις 01-02-2015, Εικόνα 4).

Εικόνα 4. Τα ποσοστά ανά ηλικία των Ελλήνων δημοσίων υπαλλήλων για τα έτη 2009-2014 (βάσει των επικαιροποιημένων δεδομένων στις 31-12-2009 και 31-10-2014, *arografi.yap.gov.gr*, προσπέλαση στις 01-02-2015).

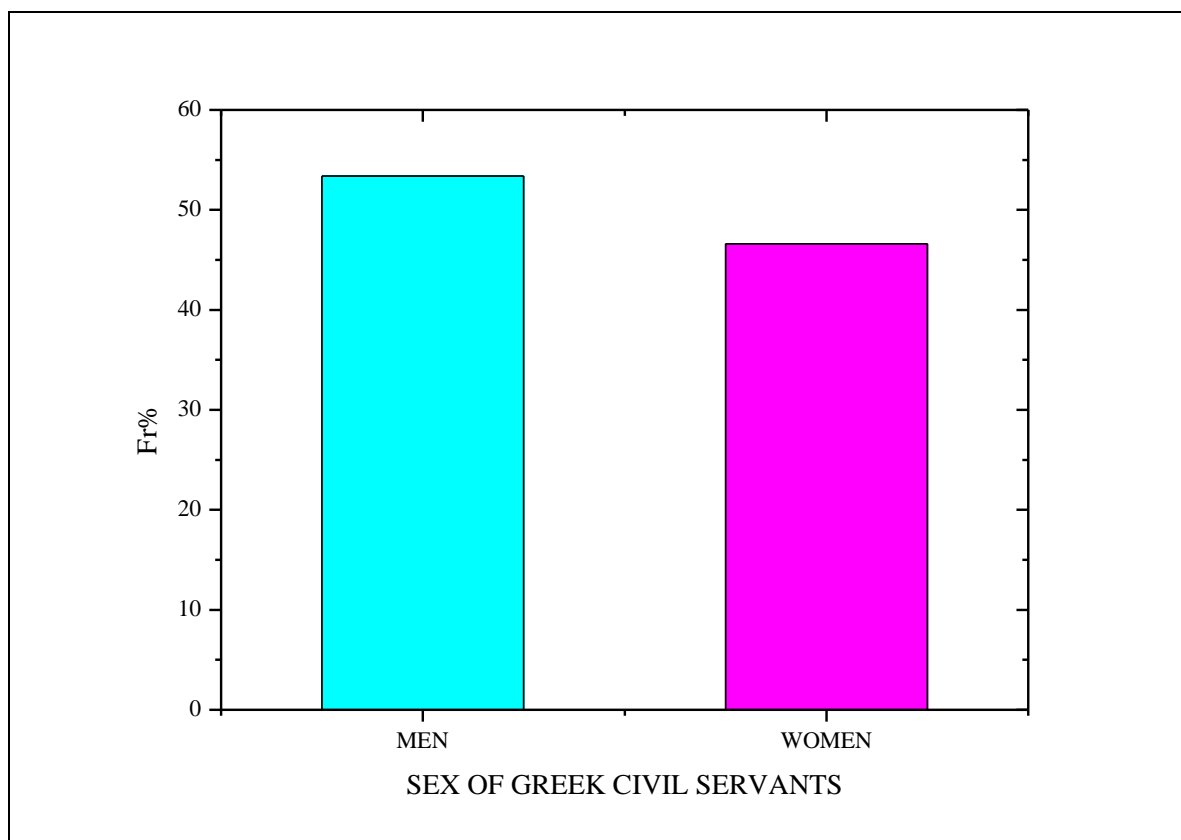


Αντίστοιχα, το έκτακτο προσωπικό (για την περίοδο 31-12-2009 και 31-10-2014, *arografi.yap.gov.gr*, προσπέλαση στις 01-02-2015) μεταβλήθηκε από 182747 σε 32701 υπάλληλους (με ποικίλες εργασιακές σχέσεις όπως υπάλληλοι επί θητεία, μετακλητοί και αιρετοί). Παρουσιάζουμε επίσης τα στατιστικά στοιχεία ανά ηλικία (Πίνακας 1, Εικόνα 4), ανά φύλο (Πίνακας 2, Εικόνα 5), ανά κατηγορία εκπαίδευσης (Πίνακας 3, Εικόνα 6), ανά σχέση εργασίας της κύριας απασχόλησης (Πίνακας 4, Εικόνα 7), ανά κατηγορία φορέα (Πίνακας 5, Εικόνα 8), ανά κυρία ξένη γλώσσα (Πίνακας 6, Εικόνα 9), ανά δεξιότητα σε Η/Υ (Πίνακας 7, Εικόνα 10), και ανά επίπεδο σπουδών (Πίνακας 8, Εικόνα 11) των Ελλήνων δημοσίων υπαλλήλων.

Πίνακας 2. Απογραφέντες δημόσιοι υπάλληλοι ανά φύλο (*apografi.yap.gov.gr*).

Φύλο	Αριθμός Υπαλλήλων	Ποσοστό %
ΑΝΔΡΑΣ	309349	53,4
ΓΥΝΑΙΚΑ	269815	46,6
ΣΥΝΟΛΟ	579164	100

Εικόνα 5. Τα ποσοστά ανά φύλο των Ελλήνων δημοσίων υπαλλήλων για τα έτη 2009-2014 (βάσει των επικαιροποιημένων δεδομένων στις 31-12-2009 και 31-10-2014, *apografi.yap.gov.gr*, προσπέλαση στις 01-02-2015).



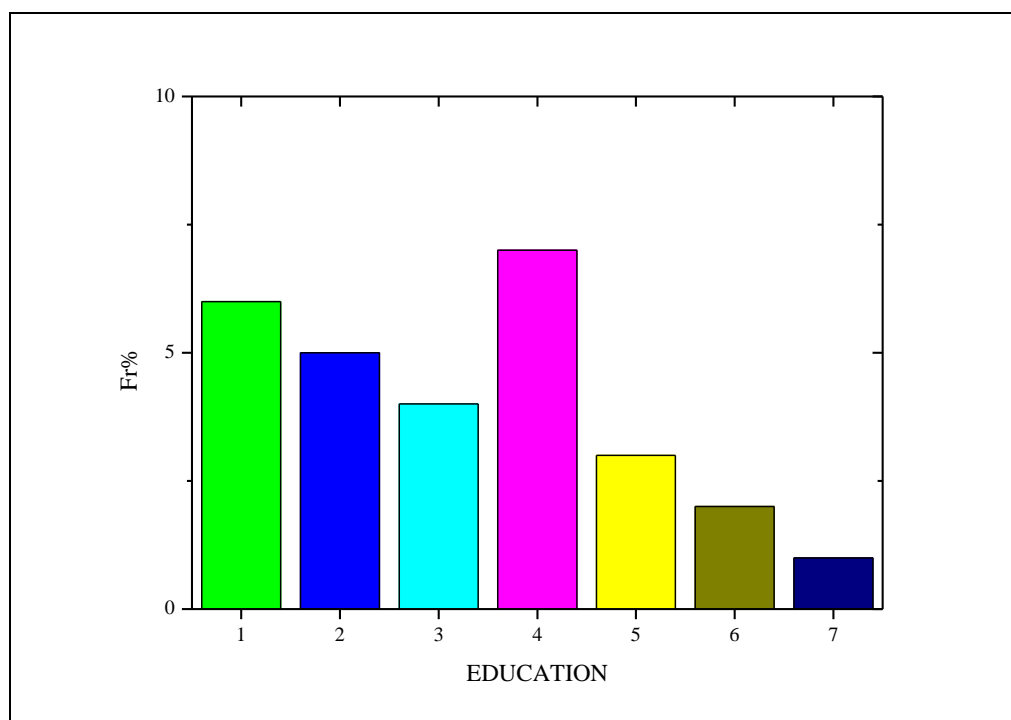
Πίνακας 3. Απογραφέντες δημόσιοι υπάλληλοι ανά κατηγορία εκπαίδευσης (apografi.yap.gov.gr).

Βαθμίδα Εκπαίδευσης	Αριθμός Υπαλλήλων	Ποσοστό %
ΠΕ	234938	42
ΔΕ	162393	29
ΕΙΔΙΚΩΝ ΘΕΣΕΩΝ	66565	11,9
ΥΕ	37855	6,7
ΤΕ	56531	10,1
ΕΕΠ	916	0,02
ΧΩΡΙΣ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΕΣ	49	0,01
<i>ΣΥΝΟΛΟ</i>	<i>559247</i>	<i>100</i>

Πίνακας 4. Απογραφέντες δημόσιοι υπάλληλοι ανά σχέση εργασίας της κύριας απασχόλησης (apografi.yap.gov.gr).

Εργασιακή Σχέση	Αριθμός Υπαλλήλων	Ποσοστό %
ΜΟΝΙΜΟΙ ΥΠΑΛΛΗΛΟΙ	524268	90,5
ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΑΟΡΙΣΤΟΥ ΧΡΟΝΟΥ	48435	8,36
ΕΜΜΙΣΘΗ ΕΝΤΟΛΗ	632	0,11
ΕΠΙ ΘΗΤΕΙΑ (ΛΕΚΤΟΡΑ-ΕΠΙΚΟΥΡΟΥ, Ν. 4009)	1446	0,24
ΕΠΙ ΘΗΤΕΙΑ (ΙΑΤΡΟΙ ΕΣΥ, Ν. 3754)	1566	0,27
ΕΠΙ ΘΗΤΕΙΑ (ΕΙΔΙΚΟΙ ΦΡΟΥΡΟΙ, Ν. 3181)	2817	0,49
<i>ΣΥΝΟΛΟ</i>	<i>579614</i>	<i>100</i>

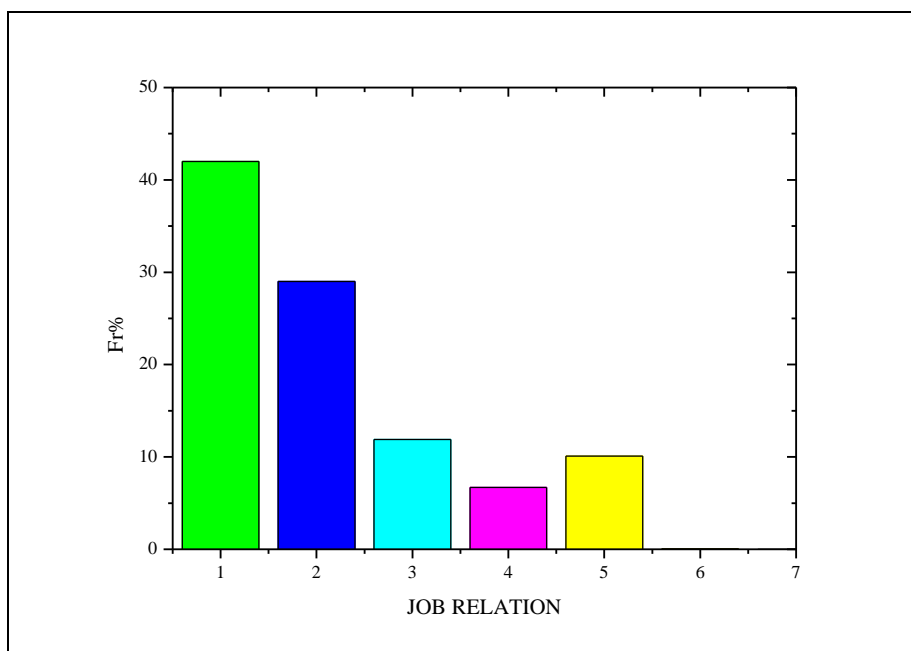
Εικόνα 6. Τα ποσοστά ανά κατηγορία εκπαίδευσης των Ελλήνων δημοσίων υπαλλήλων για τα έτη 2009-2014 (1=Πανεπιστημιακή Εκπαίδευση (ΠΕ), 2=Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση (ΔΕ), 3=Ειδικών Θέσεων, 4=Υποχρεωτικής Εκπαίδευσης (ΥΕ), 5=Τεχνικής Εκπαίδευσης (ΤΕ), 6=Ειδικό Επιστημονικό Προσωπικό (ΕΠΠ), 7=Χωρίς Πληροφορίες, βάσει των επικαιροποιημένων δεδομένων στις 31-12-2009 και 31-10-2014, *apografi.yap.gov.gr*, προσπέλαση στις 01-02-2015).



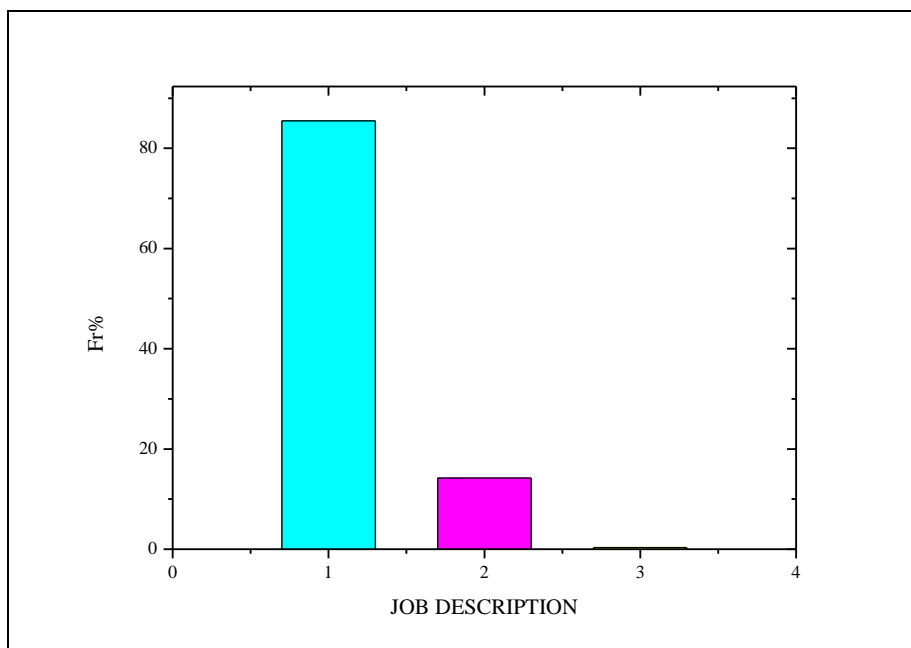
Πίνακας 5. Απογραφέντες δημόσιοι υπάλληλοι ανά κατηγορία φορέα (*apografi.yap.gov.gr*).

Εργασιακή Σχέση	Αριθμός Υπαλλήλων	Ποσοστό %
ΥΠΟΥΡΓΕΙΑ-ΔΗΜΟΣΙΟΙ ΦΟΡΕΙΣ	495381	85,5
ΟΤΑ	82018	14,2
ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ	1765	0,3
<i>ΣΥΝΟΛΟ</i>	<i>579614</i>	<i>100</i>

Εικόνα 7. Τα ποσοστά ανά σχέση εργασίας των Ελλήνων δημοσίων υπαλλήλων για τα έτη 2009-2014 (1=Μόνιμοι Υπάλληλοι, 2=Ιδιωτικού Δίκαιου Αορίστου Χρόνου, 3=Εμμισθη Εντολή, 4=Επί Θητεία (Λέκτορα-Επικούρου, Ν. 4009), 5 = Επί Θητεία (Ιατροί ΕΣΥ, Ν. 3754), 6 = Επί Θητεία (Ειδικοί Φρουροί, Ν. 3181), βάσει των επικαιροποιημένων δεδομένων στις 31-12-2009 και 31-10-2014, *apografi.yap.gov.gr*, προσπέλαση στις 01-02-2015).



Εικόνα 8. Τα ποσοστά ανά κατηγορία φορέα των Ελλήνων δημοσίων υπαλλήλων για τα έτη 2009-2014 (1=Υπουργεία-Δημόσιοι Φορείς, 2=ΟΤΑ, 3=Ανεξάρτητες Αρχές, βάσει των επικαιροποιημένων δεδομένων στις 31-12-2009 και 31-10-2014, *apografi.yap.gov.gr*, προσπέλαση στις 01-02-2015).

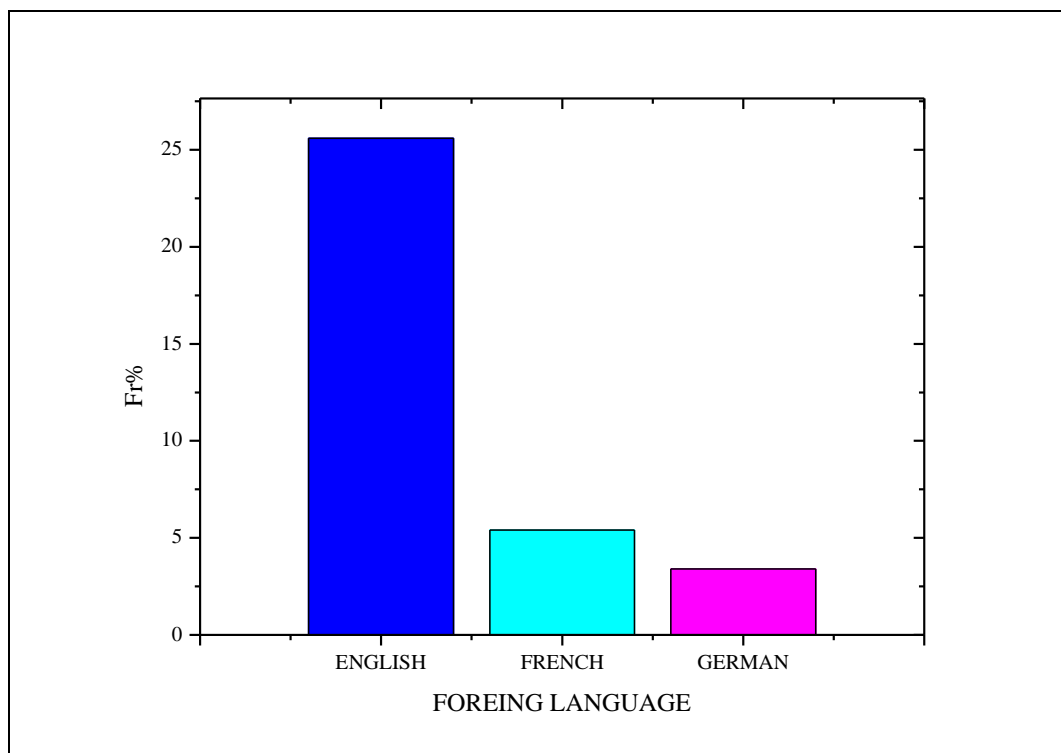


Πίνακας 6. Απογραφέντες δημόσιοι υπάλληλοι ανά με βάση την κύρια ξένη γλώσσα (*apografi.yap.gov.gr*).

Κύρια Ξένη Γλώσσα	Αριθμός Υπαλλήλων	Ποσοστό %¹
ΑΓΓΛΙΚΑ	148335	25,6
ΓΑΛΛΙΚΑ	31148	5,4
ΓΕΡΜΑΝΙΚΑ	19534	3,4
<i>ΣΥΝΟΛΟ</i>	<i>579614</i>	

¹Ποσοστο επί του συνόλου των δημοσίων υπαλλήλων

Εικόνα 9. Τα ποσοστά ανά κατηγορία ξένης γλώσσας που μιλούν οι Έλληνες δημόσιοι υπάλληλοι για τα έτη 2009-2014 (βάσει των επικαιροποιημένων δεδομένων στις 31-12-2009 και 31-10-2014, *apografi.yap.gov.gr*, προσπέλαση στις 01-02-2015).

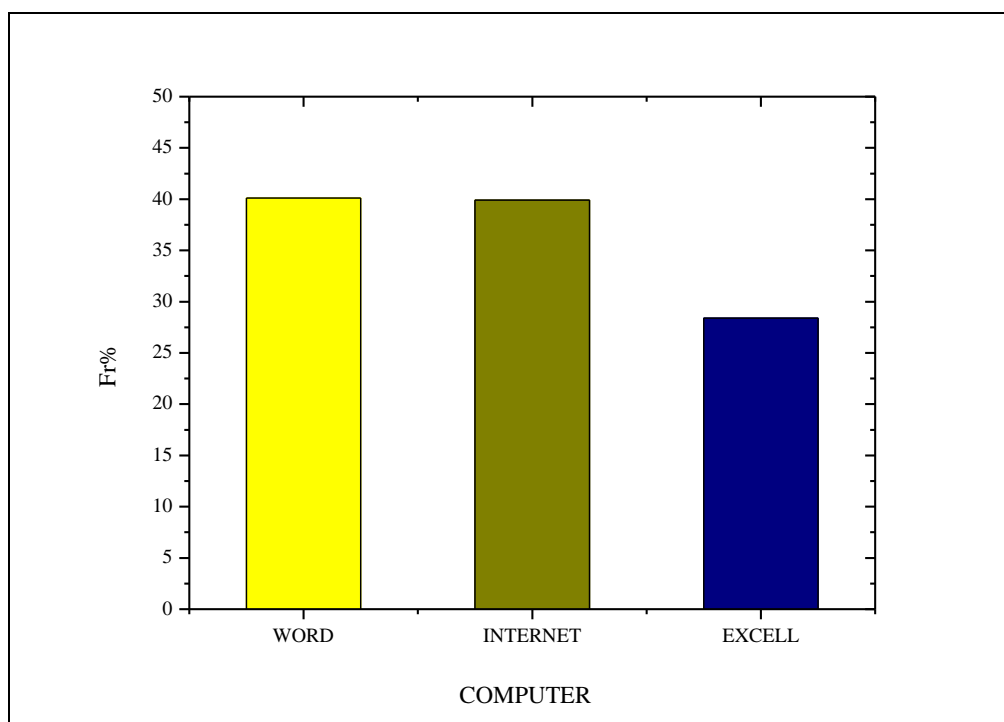


Πίνακας 7. Απογραφέντες δημόσιοι υπάλληλοι με βάση τις δεξιότητες τους σε Η/Υ (*apografi.yap.gov.gr*).

Δεξιότητες σε Η/Υ	Αριθμός Υπαλλήλων	Ποσοστό % ¹
ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑ ΚΕΙΜΕΝΟΥ	232351	40,1
ΔΙΑΔΙΚΤΥΟ	231492	39,9
ΛΟΓΙΣΤΙΚΑ ΦΥΛΛΑ	164464	28,4
ΣΥΝΟΛΟ	579614	100

¹Ποσοστο επί του συνόλου των δημοσίων υπαλλήλων

Εικόνα 10. Τα ποσοστά ανά δεξιότητα σε Η/Υ των Ελλήνων δημοσίων υπαλλήλων για τα έτη 2009-2014 (βάσει των επικαιροποιημένων δεδομένων στις 31-12-2009 και 31-10-2014, *apografi.yap.gov.gr*, προσπέλαση στις 01-02-2015).

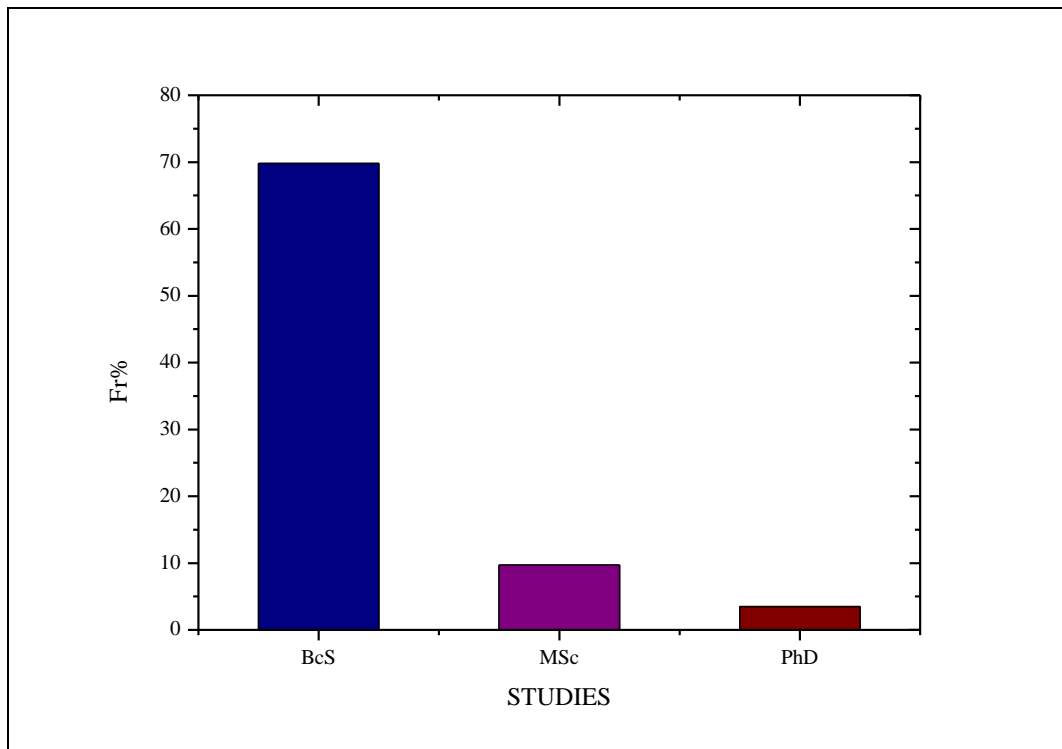


Πίνακας 8. Απογραφέντες δημόσιοι υπάλληλοι ανά επίπεδο σπουδών (*apografi.yap.gov.gr*).

Δεξιότητες σε Η/Υ	Αριθμός Υπαλλήλων	Ποσοστό % ¹
ΠΤΥΧΙΟ ΑΕΙ και ΑΤΕΙ	404384	69,8
MSc	56373	9,7
PhD	20302	3,5
<i>ΣΥΝΟΛΟ</i>	<i>579614</i>	<i>100</i>

¹Ποσοστο επί των δημοσίων υπαλλήλων που έχουν τουλάχιστον ένα πτυχίο

Εικόνα 11. Τα ποσοστά ανά επίπεδο σπουδών των Ελλήνων δημοσίων υπαλλήλων για τα έτη 2009-2014 (βάσει των επικαιροποιημένων δεδομένων στις 31-12-2009 και 31-10-2014, *apografi.yap.gov.gr*, προσπέλαση στις 01-02-2015).



Από τους πίνακες γίνεται αντιληπτό, σε μια πρώτη ανάλυση, πως ακόμη και σήμερα δεν γνωρίζουμε το ακριβές πλήθος των Ελλήνων δημοσίων υπαλλήλων (Μόνιμων και ΙΔΑΧ). Το συμπέρασμα προκύπτει αν συγκινούμε τα αθροίσματα, από τα οποία αντιλαμβάνεται κανείς πως δεν συμπίπτουν (Πίνακας 1: 551566, Πίνακες 2 και 4: 579164 και Πίνακας 4: 559247). Στους περισσότερους πίνακες εντοπίσαμε μια ταύτιση ως προς το άθροισμα 579164 και ως εκ τούτου το θεωρούμε ως το πλέον ακριβές. Συμφώνα με το Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (*apografι.yap.gov.gr*) το γεγονός οφείλεται σε λάθη κατά την συμπλήρωση των απογραφικών δελτίων των ίδιων των υπαλλήλων.

4.3. Το μέγεθος του ελληνικού κράτους και μακροοικονομική ανάπτυξη

Μια διαφορετική πτυχή μέτρησης της αποτελεσματικότητας του δημόσιου τομέα αποτελεί η σχέση μεταξύ μεγέθους του και μακροοικονομικών επιδόσεων της αντίστοιχης οικονομίας. Ο Romero-Anvila (2006) διατύπωσε την άποψη ότι στην βραχυχρόνια οικονομική περίοδο μια

ταχεία μεγέθυνση της οικονομίας ενός κράτους προκαλεί αύξηση των δημόσιων δαπανών, γεγονός που επιβεβαιώσαμε στην προηγούμενη παράγραφο. Αυξημένες δημόσιες δαπάνες επηρεάζουν αρνητικά τη μεγέθυνση του δημόσιου τομέα. Αντίθετα στην μακροχρόνια οικονομική περίοδο η μεγέθυνση του δημόσιου τομέα χαρακτηρίζεται από μια μικρή θετική επίπτωση στο επίπεδο του εισοδήματος. Επιπρόσθετα τα κράτη με τις καλύτερες μακροοικονομικές επιδόσεις χαρακτηρίζονται συνήθως από μεγάλους δημόσιους τομείς και συλλέγουν περισσότερα φορολογικά έσοδα (Πίνακας 9, Εικόνα 3). Αντίθετα, τα κράτη με κακές επιδόσεις είναι μικρότερα και συλλέγουν λιγότερους φόρους (Πίνακας 9) (La Porta et al., 1999). Υπάρχει και η άποψη ότι το μέγεθος του κράτους δεν φαίνεται να παίζει σημαντικό ρόλο (Sala-I-Martin, 2001). Κατά τον ίδιο ερευνητή σημασία έχουν οι ποιοτικές υπηρεσίες προς τους πολίτες, αφού κυβερνήσεις -όπως διαχρονικά οι Ελληνικές- που προκαλούν έντονα πληθωριστικά φαινόμενα, στρεβλώσεις στις αγορές συναλλάγματος, μεγάλα ελλείμματα, αναποτελεσματικές γραφειοκρατίες, είναι αυτές που ζημιώνουν την οικονομία.

Ο Atkinson (1995) αναλύει το πρόβλημα επιχειρώντας να δώσει διαφορετικές ερμηνείες: Είναι πιθανό οι κακές οικονομικές επιδόσεις να οδηγούν μια οικονομία σε μεγέθυνση του κράτους πρόνοιας και όχι το αντίθετο. Χαμηλοί ρυθμοί οικονομικής ανάπτυξης δημιουργούν ανεργία και κατά συνέπεια αυξημένες δαπάνες για μεταβιβαστικές πληρωμές. Μια εναλλακτική ερμηνεία αποτελεί ότι οι οικονομικά αναπτυγμένες χώρες -με υψηλό κατά κεφαλή εισόδημα- μπορούν να παρέχουν ένα περισσότερο γενναιόδωρο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης. Ο Lindert (2004) καταγράφει την άποψη ότι το κράτος πρόνοιας δεν είναι ανάγκη να σχετίζεται με αρνητικές επιπτώσεις στην οικονομική μεγέθυνση. Οι χώρες με μεγεθυμένο δημόσιο τομέα συχνά εφαρμόζουν πολιτικές που ευνοούν και την οικονομική μεγέθυνση (Εικόνα 12). Και αυτό γιατί είναι δυνατόν να ακολουθούν εισπρακτικές φορολογικές πολιτικές που επιβάρυναν το κεφάλαιο για να αποφύγουν τη διαφυγή κεφαλαίων, ενώ ταυτόχρονα βάσισαν την άντληση εσόδων στην έμμεση φορολογία και ιδιαίτερα σε ειδικούς φόρους. Οι ειδικοί φόροι αποδεικνύονται στην πράξη συχνά αντίστροφα προοδευτικοί, άλλα θεωρούνται πιο αποτελεσματικοί επειδή επηρεάζουν διαχρονικά λιγότερο τόσο την αποταμίευση, όσο και την κατανάλωση. Επίσης, η ειδική φορολογία εφαρμόζεται ως μέρος μιας συλλογικής συμφωνίας που αφορά την χρήση των εσόδων από φόρους προορίζονται για την χρηματοδότηση της κοινωνικής πολιτικής. Χώρες με μεγεθυμένο κράτος πρόνοιας έχουν επενδύσει σε περισσότερο ολοκληρωμένα συστήματα υγείας, παιδείας και έρευνας, που σχεδόν πάντα φέρουν θετικές επιδράσεις στην οικονομική ανάπτυξη. Προσφέρουν

επίσης, κίνητρα στους εργαζόμενους για να εισέλθουν στο εργατικό δυναμικό, με αποτέλεσμα το ποσοστό συμμετοχής στο εργατικό δυναμικό να είναι πολύ υψηλό (Lindert, 2004).

Από προαναφερόμενα συμπεραίνουμε ότι το μικρότερο κράτος πρόνοιας συνεπάγεται καλύτερες οικονομικές επιδόσεις, όπως και το αντίθετο. Η οικονομική ανάπτυξη μιας χώρας δεν επηρεάζεται μόνο από τη φορολογία και τις δημόσιες δαπάνες. Μεγάλη σημασία έχουν οι θεσμοί και η εύρυθμη λειτουργία τους. Παρατηρείται λοιπόν το φαινόμενο ότι χώρες με μεγεθυμένο δημόσιο τομέα και κυρίαρχο το κράτος πρόνοιας διαθέτουν και ανεπτυγμένους και λειτουργικούς θεσμούς που διασφαλίζουν μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα δαπανών, παρεχομένων υπηρεσιών και κοινωνικής προστασίας και μεγαλύτερες δυνατότητες για καινοτομία (Lindert, 2004).

Εντοπίζεται μια ιστορική και ιδεολογική διάσταση στο θέμα. Οι δύο προαναφερόμενες οικονομικές πρακτικές φαίνεται να προσδιορίζουν σε μεγάλο βαθμό και το μέγεθος ενός κράτους. Οι ΗΠΑ είχαν ανέκαθεν την τάση, βασισμένες κυρίως σε ιδεολογικά κριτήρια κυρίως, να αντιτίθενται στο μεγάλο κράτος και τους υψηλούς φόρους, με ελάχιστες εξαιρέσεις. Αντίθετα, οι χώρες της Βόρειας Ευρώπης και ιδιαίτερα οι Σκανδιναβικές, επέλεξαν να επεκτείνουν το δημόσιο τομέα τους. Αν και οι χώρες της Βόρειας Ευρώπης εξακολουθούν να χαρακτηρίζονται από την παρουσία ενός μεγεθυμένου δημόσιου τομέα είναι ενδιαφέρον ότι αυτές αποτελούν τις πλέον καινοτόμες και ανταγωνιστικές οικονομίες σε παγκόσμιο επίπεδο. Εκείνο που φαίνεται τελικά να παίζει καθοριστικό ρόλο είναι όχι μόνο το σύνολο των φορολογικών εσόδων ενός κράτους, άλλα και το σύνολο των δαπανών του. Μεγάλη σημασία εντέλει έχει και ο τρόπος διάρθρωσης της αναλογίας έσοδα προς δαπάνες, βάσει των κατάλληλων θεσμών-μηχανισμών που διασφαλίζουν την αποτελεσματικότητα. Οι θεσμοί αυτοί έχουν δημιουργεί και ενδυναμωθεί στις ανεπτυγμένες χώρες, αλλά αναπτύσσονται ελάχιστα ή σχεδόν απουσιάζουν από τις αναπτυσσόμενες. Το γεγονός ότι οι ανεπτυγμένες χώρες χαρακτηρίζονται από την μεγέθυνση του κράτος υποδηλώνει ότι χωρίς το κατάλληλο θεσμικό και οργανωτικό πλαίσιο το πιθανότερο είναι ότι θα έχουμε αρνητικές επιπτώσεις στην οικονομική μεγέθυνση και την ανάπτυξη. Η απουσία αυτών των θεσμών στην Ελλάδα αποτελούν τις βασικές αδυναμίες του ελληνικού δημοσιονομικού συστήματος, αφού καταγράφεται μια σκόπιμη σύγκυση μεταξύ των διάφορων τύπων εργασιακών σχέσεων που έχουν αρχίσει να εισάγονται στο περιθώριο και εις βάρος του δημόσιου τομέα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ: ΤΟ ΜΟΝΤΕΛΟ ΤΗΣ ΝΕΑΣ ΣΥΝΑΙΝΕΣΗΣ

5.1. Εννοιολογικές αποσαφηνίσεις του Μοντέλου της Νέας Συναίνεσης

Το μοντέλο της οικονομικής πολιτικής που ακολουθείται τα τελευταία χρόνια στην Ε.Ε., της ενοποίησης και συνοχής βασίζεται στο υπόδειγμα της «Νέας Συναίνεσης». Το συγκεκριμένο υπόδειγμα χρησιμοποιεί την πολιτική φιλοσοφία του οικονομικού φιλελευθερισμού. Προσδιορίζεται δε από τον συνδυασμό³⁶ του μονεταρισμού³⁷, των ορθολογικών προσδοκιών, τη θεωρία των πραγματικών οικονομικών κύκλων και της υπόθεσης των αποτελεσματικών χρηματαγορών.

³⁶ Συνδυασμός των νέων κλασικών με τα νέα κείνσιανά.

³⁷ Αποκαλείται η θεωρία σύμφωνα με την οποία η αύξηση της ποσότητας του χρήματος σε μια οικονομία, με κρατική παρέμβαση μέσω δημοσιονομικής ή νομισματικής πολιτικής, οδηγεί τελικά σε άνοδο των τιμών και αύξηση του πληθωρισμού (<https://el.wikipedia.org>).

Οι οικονομικοί κύκλοι αποτελούν τις συνεχείς διακυμάνσεις της οικονομικής δραστηριότητας που διαχέονται εκτενώς και παρουσιάζουν εναλλαγές φάσεων, όσον αφορά την ανάπτυξη (περίοδοι ευημερίας) και την ύφεση (περίοδοι οικονομικής δυσπραγίας) (Αντζουλάτος, 2011). Οι εν λόγω διακυμάνσεις μεταβάλλουν τα οικονομικά μεγέθη της απασχόλησης, παραγωγής, του πληθωρισμού και του εισοδήματος. Ο Zarnowitz (1992) και Αντζουλάτος (2011) διαπιστώνουν πως οι οικονομικοί κύκλοι αποτελούν τις επαναλαμβανόμενες αλληλουχίες εναλλαγών φάσεων επέκτασης και συρρίκνωσης. Εμφανίζονται δε ως διακριτές διακυμάνσεις σε ολοκληρωμένες σειρές (in comprehensive series) για την απασχόληση, την παραγωγή, το εισόδημα και το εμπόριο.

Οι οικονομικοί κύκλοι εκτός του κοινωνικό-οικονομικού και πολιτικού κόστους που αποφέρουν, εκπλήσσουν ολοένα και περισσότερο τους οικονομολόγους, οι οποίοι αδυνατούν να τους προβλέψουν (Αντζουλάτος, 2011). Ο Αντζουλάτος (2011) επίσης, διατυπώνει την άποψη ότι δεν υπάρχει μια ενοποιημένη θεωρία για την εκτίμησή τους και πως η κατανόηση των αιτιών των διακυμάνσεων αποτελεί κεντρικό στόχο για την μακροοικονομία. Οι αιτίες δηλαδή που προκαλούν τους οικονομικούς κύκλους αφορούν σε ένα σύνολο παραγόντων. Ορισμένες θεωρίες τους εξηγούν θεωρώντας ως πρωτεύον αίτιο, την εγγενή αστάθεια της ελεύθερης αγοράς, άλλες με βάση τον ρόλο των απρόβλεπτων εξωτερικών γεγονότων (π.χ. πετρελαϊκές κρίσεις, εκλογές), ενώ ως άλλες αιτίες (ενδογενείς) των οικονομικών κύκλων θεωρούνται οι διακυμάνσεις που προκαλούνται από την εφαρμογή της οικονομικής πολιτικής και οι τραπεζικές και χρηματοοικονομικές κρίσεις (www.economica.gr).

Οι διάφορες σχολές σκέψης για τον προσδιορισμό και την ανάλυση των οικονομικών κύκλων παραθέτονται ως εξής:

- Η *Κεϊνσιανή οικονομική* θεωρεί ότι οι οικονομικοί κύκλοι δημιουργούνται λόγω των μεταβολών της συνολικής ζήτησης, που προκαλούνται από την ασταθή συμπεριφορά των επενδύσεων. Όταν αυξάνονται οι επενδύσεις (δεδομένης μιας αισιόδοξης εκτίμησης) αυξάνονται και οι πωλήσεις για την οικονομία συνολικά. Η άνοδος της συνολικής ζήτησης εντείνει περαιτέρω τις επενδύσεις και ωθεί σε αύξηση της συνολικής ζήτησης. Ταυτόχρονα δικαιολογεί και τις μελλοντικές προσδοκίες των αρχικών επενδυτών, καθιστώντας τους ακόμα πιο αισιόδοξους. Έτσι, η οικονομία εισέρχεται σε φάση ανόδου έως ότου οι επενδυτές θεωρήσουν ότι έχει επιτευχθεί το μέγιστο σημείο. Τότε αλλάζουν τρόπο σκέψης όντας πιο προσεκτικοί. Η ζήτηση για περισσότερα αποθέματα αρχίζει να μειώνεται. Αντιστοίχως, οι επιχειρήσεις διστάζουν να απασχολήσουν νέους πόρους για την αύξηση των αποθεμάτων τους και τη διεύρυνση της κεφαλαιακής τους βάσης, γεγονότα που οδηγούν σε μια

σπειροειδή διαδικασία ύφεσης. Η διαδικασία της σωρευτικής και κυκλικής αιτιότητας έχει τυποποιηθεί με το πρότυπο του πολλαπλασιαστή-επιταχυντή (www.economica.gr). Αξίζει να σημειωθεί ότι οι Κεϊνσιανοί όπως και οι Μονεταριστές θεωρούν ότι οι υφέσεις δείχνουν πως κάποιες αγορές αποτυγχάνουν.

- Η δεύτερη θεωρία που έρχεται να αμφισβητήσει την πρώτη, θεωρώντας την ύφεση ως απαραίτητο κομμάτι της οικονομίας συνολικά διότι εμπερικλείεται στη δομή της. Οι οικονομολόγοι (Kydland and Prescott 1980) ερμηνεύουν την ύπαρξη διαστημάτων ύφεσης ως τμήμα της αποτελεσματικότερης λειτουργίας της αγοράς. Η *θεωρία του πραγματικού οικονομικού κύκλου* υποστηρίζει πως οι διακυμάνσεις προκαλούνται από πραγματικές διαταραχές της οικονομίας (shocks). Ερμηνεύει τις κυκλικές διακυμάνσεις ανάλογα με την εκκίνηση και την κορύφωση των τεχνολογικών αλλαγών. Η ανάπτυξη της τεχνολογίας αυξάνει την παραγωγικότητα, σε υψηλότερους πραγματικούς μισθούς. Οι κύκλοι προκαλούνται από ορθολογικούς οικονομικούς παράγοντες και «πραγματικούς» συντελεστές.

- Η *θεωρία του πολιτικού οικονομικού κύκλου* εξηγεί τις διακυμάνσεις της οικονομικής δραστηριότητας βάσει του χρόνου πραγματοποίησης εκλογών. Υπο την προϋπόθεση ότι η αποστολή της πολιτικής είναι να μετριάξει τις διακυμάνσεις και όχι να τις δημιουργεί, έχει διαπιστωθεί ότι συχνά οι νομισματικές-δημοσιονομικές πολιτικές ενισχύουν τις διακυμάνσεις. Επίσης, το γεγονός μπορεί να οφείλεται σε προβλήματα κατά την εφαρμογή τους ή σε ελλιπή αποτελέσματα ή και σε προεκλογικές σκοπιμότητες, δηλ. μια κυβέρνηση για λόγους ψηφοθηρίας και ανανέωσης της εμπιστοσύνης του λαού αγνοεί την ήδη υφιστάμενη πολιτική της.

- Μια τελευταία θεωρία (που αναπτύχθηκε κατά τη δεκαετία '90) εξηγεί πως οι διακυμάνσεις των οικονομικών κύκλων οφείλονται στις παρατηρούμενες τραπεζικές και χρηματοοικονομικές κρίσεις. Βέβαια τέτοιου είδους κρίσεις φαίνεται να αποτελούν διαχρονικά εγγενές χαρακτηριστικό του συστήματος της αγοράς. Αντιπροσωπευτικό παράδειγμα τέτοιας κρίσης, υπήρξε αυτό των ασιατικών οικονομιών (www.economica.gr).

Μια ακόμη παράμετρος που χαρακτηρίζει το υπόδειγμα της «Νέας Συναίνεσης» είναι η *υπόθεση των αποτελεσματικών αγορών*. Οι κεφαλαιαγορές συντελούν ενεργά στην εξέλιξη και στην λειτουργία των σύγχρονων οικονομιών διευκολύνοντας ουσιαστικά την ροή κεφαλαίων (μεσοπρόθεσμα ή μακροπρόθεσμα). Η θεωρία προσδιορίζει πως οι τιμές στις κεφαλαιαγορές αντανακλούν πλήρως την πραγματική αξία των τίτλων (www.protagon.gr). Οι αγορές είναι πλήρως ενημερωμένες και οι παρούσες τιμές των χρεογράφων αντικατοπτρίζουν

πλήρως όλη τη διαθέσιμη πληροφόρηση κατά τρόπο αποτελεσματικό ενώ αλλάζουν συνεχώς προκειμένου να ενσωματώσουν οποιαδήποτε νέα πληροφορία προκύψει.

Οι Roberts (1967) και Fama (1970) ασχολήθηκαν πρώτοι με την υπόθεση των αποτελεσματικών αγορών. Ο Fama εισήγαγε τον όρο, καθιέρωσε την κλασική ταξινόμηση και προέβλεψε την υπόθεση των αποτελεσματικών αγορών. Σύμφωνα με τον Fama (1970), η υπόθεση των αποτελεσματικών αγορών είναι “*μία κατάσταση -στην οποία οι διαδοχικές μεταβολές των τιμών είναι ανεξάρτητες- όπου συνάδει με την ύπαρξη της «αποδοτικής» αγοράς τίτλων, δηλαδή, μιας αγοράς όπου, δεδομένων των διαθέσιμων πληροφοριών, οι πραγματικές τιμές σε κάθε δεδομένη χρονική στιγμή αντικατοπτρίζουν πολύ καλές εκτιμήσεις για τις εσωτερικές /εγγενείς αξίες (intrinsic values)*”. Αντίθετα αποτελεσματική είναι μια αγορά, όπου “*ενεργούν ανταγωνιστικά πολλοί ορθολογικοί μεγιστοποιητές κέρδους (profit-maximizers) και ο καθένας με τη σειρά του, προσπαθεί να προβλέψει τις μελλοντικές τιμές της αγοράς τίτλων και όπου σημαντικές τρέχουσες πληροφορίες είναι πλήρως διαθέσιμες σε όλους τους συμμετέχοντες... κατά μέσο όρο, ο ανταγωνισμός θα προκαλέσει τα πλήρη αποτελέσματα των νέων πληροφοριών σχετικά με τις εγγενείς αξίες που αντανακλώνται «στιγμιαία» σε πραγματικές τιμές*” (www.riskencyclopedia.com/efficient_market_hypothesis).

Σύμφωνα με τον Fama (1970), η υπόθεση της αποτελεσματικότητας προσδιορίζεται σε τρεις μορφές ανάλογα με το επίπεδο της πληροφόρησης όπου οι αγορές ενσωματώνουν τις υποθέσεις (www.open.edu/money-management).

:

(i). της *Ισχυρής Αποτελεσματικότητας* (Strong form EMH). Αναφέρει πως αν όλες οι πληροφορίες δημοσιευμένες ή μη σχετικά με τις τιμές των μετοχών αντανακλώνται πλήρως, τότε καμιά ομάδα επενδυτών, δεν θα έχει μόνο εκείνη, την πρόσβαση σε πληροφορίες που αφορούν τη διαμόρφωση των τιμών των αξιογράφων. Απαιτείται η υπόθεση των τέλει αγορών και δύσκολα επιβεβαιώνεται εμπειρικά,

(ii). της *Ημι-Ισχυρής Αποτελεσματικότητας* (Semi-Strong form EMH). Η αγορά είναι αποτελεσματική στη συγκεκριμένη περίπτωση αν όλες οι σχετικές, διαθέσιμες δημόσια πληροφορίες διατίθενται στο κοινό γρήγορα τότε αντικατοπτρίζονται στην τιμή της αγοράς. Η αγορά αφομοιώνει γρήγορα τη δημοσίευση των σχετικών νέων πληροφοριών, μετακινώντας την τιμή σε ένα νέο επίπεδο ισορροπίας που να αντικατοπτρίζει την αλλαγή της προσφοράς και της ζήτησης που προκλήθηκε από την εμφάνιση των εν λόγω πληροφοριών,

(iii). Οι τρέχουσες τιμές των αξιογράφων αντικατοπτρίζουν όλες τις σχετικές πληροφορίες που προέρχονται από τις χρηματιστηριακές τους τιμές. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα να μην υπάρχει συσχέτιση των μεταβολών των τιμών, όπου είναι ανεξάρτητες. Οι νέες πληροφορίες πρέπει εξ' ορισμού να είναι άσχετες με τις προηγούμενες πληροφορίες. Από τα προαναφερόμενα προκύπτει ότι η εξέλιξη της τιμής έχει τα χαρακτηριστικά του «τυχαίου περιπάτου» αφού κάθε κίνηση της τιμής της μετοχής με βάση τις νέες πληροφορίες, δεν μπορεί να προβλεφθεί από την τελευταία κίνηση ή την τιμή. Με άλλα λόγια, η μελλοντική τιμή δεν μπορεί να προβλεφθεί από μια μελέτη του ιστορικού των τιμών (www.open.edu/money-management).

5.2. Βασικές συνιστώσες του υποδείγματος της Νέας Συναίνεσης

Το βασικό χαρακτηριστικό του εν λόγω μοντέλου αποτελεί ο σαφής διαχωρισμός νομισματικής και δημοσιονομικής πολιτικής. Η νομισματική πολιτική, στο συγκεκριμένο υπόδειγμα, προωθεί την αναβάθμιση των κεντρικών τραπεζών με στόχο τη σταθεροποίηση (στη βραχυχρόνια περίοδο) της παγκοσμιοποιημένης καπιταλιστικής οικονομίας. Αντίθετα, η δημοσιονομική πολιτική παίζει δευτερεύοντα ρόλο εξαιτίας των επιπτώσεων που έχει στην άσκηση της νομισματικής πολιτικής. Για το λόγο αυτόν, καθίσταται ως πηγή ασύμμετρων διαταραχών για τις κεντρικές τράπεζες (που εφαρμόζουν την στρατηγική πληθωρισμού-στόχου) (Αργείτης και Κορατζάνης, 2011). Με άλλα λόγια, η δημοσιονομική πολιτική διασαλεύει το κύρος των κεντρικών τραπεζών και συνεπώς την αποτελεσματικότητά της νομισματικής πολιτικής. Επανέρχεται λοιπόν, στο προσκήνιο το ζήτημα της δημοσιονομικής πειθαρχίας, το οποίο κρίνεται απαραίτητο για το διαχωρισμό των δύο αυτών συνιστωσών.

5.3. Η δημοσιονομική πειθαρχία των κυβερνήσεων

Το πόσο αποτελεσματική είναι η δημοσιονομική πολιτική των εκάστοτε κυβερνήσεων συνδέεται με το κατά πόσο οι κυβερνήσεις των χωρών αυτών υπακούουν σε ορισμένους κανόνες³⁸. Τέτοιου τύπου κανόνες αποτελούν ο προσδιορισμός των ετήσιων αριθμητικών στόχων για το δημόσιο έλλειμμα (να μην υπερβαίνει το 3% του ΑΕΠ) και το δημόσιο χρέος (να μην ξεπερνά το 60% του ΑΕΠ). Οι χώρες της Ε.Ε. υποχρεούνται ετησίως, να καταρτίζουν προγράμματα σταθερότητας και σύγκλισης με τα οποία οφείλουν να εξηγούν λεπτομερώς τις

³⁸ Το κανονιστικό πλαίσιο που καθορίζει τους κανόνες άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής είναι το Σύμφωνο σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ).

μεσοπρόθεσμες προοπτικές της οικονομίας. Επίσης να σχεδιάζουν και να εφαρμόζουν μέτρα οικονομικής πολιτικής ως οφείλουν (Αργείτης και Κορατζάνης, 2011). Τα συγκεκριμένα προγράμματα περιλαμβάνουν τους προαναφερθέντες κανόνες, αλλά και άλλους, όπως την αύξηση του ΑΕΠ και της απασχόλησης, περιγραφή και αξιολόγηση των μέτρων πολιτικής για την επίτευξη των στόχων του προγράμματος.

Η δημοσιονομική πειθαρχία πλέον θεωρείται αναγκαία διότι:

- (i). Εξασφαλίζει νομισματική σταθερότητα,
- (ii). Συντονίζει τη δημοσιονομική με την νομισματική πολιτική,
- (iii). Διασφαλίζει την αποτελεσματική διαχείριση της ζήτησης.

Παράλληλα αποσκοπεί στην αποφυγή ανταγωνισμού μεταξύ κυβέρνησης και κεντρικής τράπεζας και βελτιώνει την διαφάνεια της δημοσιονομικής πολιτικής. Η θεσμοθέτηση της και είναι απαραίτητη καθώς βοηθάει στην επίτευξη υψηλότερων ρυθμών μεγέθυνσης και απασχόλησης (Αργείτης και Κορατζάνης, 2011).

Οι δομικές αδυναμίες της Ε.Ε., και της αρχιτεκτονικής της ΟΝΕ, έπαιξαν σημαντικό ρόλο τόσο στην πρόκληση της κρίσης, όσο και στην αναποτελεσματικότητα κατά την διαχείρισή της. Οι δομικές αδυναμίες σχετίζονται με το ότι οι χώρες της περιφέρειας, χαρακτηρίζονται από αδύναμες οικονομικές διαρθρώσεις, οικονομικά μειονεκτήματα, και αποκλίνουσα κουλτούρα σταθερότητας. Επίσης, λόγω λανθασμένων οικονομικών πολιτικών οδηγήθηκαν σε ψηλά δημόσια χρέη και εμφάνισαν δίδυμα ελλείμματα (δημοσιονομικά και ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών). Η κυριαρχία της πολιτικής έναντι της οικονομικής λογικής δεν εδραιώθηκε κατά την φάση οικοδόμησης της ΟΝΕ, αλλά και κατά την περίοδο λειτουργίας της καταστρατηγήθηκε η δημοσιονομική πειθαρχία (Λοϊζίδης και Πατσουράτης, 2008).

Η κρίση ανάδειξε τη σημασία της μη ενσωμάτωσης στο σύστημα διακυβέρνησης της ΟΝΕ μηχανισμών πρόληψης και διαχείρισης κρίσεων και αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών-μελών της (Λοϊζίδης και Πατσουράτης, 2008). Το σύστημα διακυβέρνησης της Ε.Ε., παρουσιάζει προβλήματα κατά τη λήψη των αποφάσεων. Δεν αναπτύχθηκε μια κοινή στρατηγική αντιμετώπισης των συνεπειών της χρηματοπιστωτικής κρίσης. Η Ε.Ε. αντέδρασε με ουσιαστική καθυστέρηση στην αντιμετώπιση της κρίσης χρέους και ρευστότητας της Ελλάδας και των άλλων χωρών του Ευρωπαϊκού Νότου (Λοϊζίδης και Πατσουράτης, 2008). Η κρίση της Ελλάδας αποτελεί μια κατεξοχήν κρίση υπερβολικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων και δημόσιου χρέους. Επίσης, η εφαρμογή των διατάξεων δημοσιονομικής πειθαρχίας οδηγεί σε μείωση των κρατικών δαπανών και σε αύξηση των φορολογικών

εσόδων. Ο περιορισμός αυτών των μεγεθών και η συνεπαγόμενη ύφεση θέτουν την εφαρμογή της αναπτυξιακής στρατηγικής σε δοκιμασία. Μια σύνδεση της δημοσιονομικής πειθαρχίας με τις Μνημονιακές κυρώσεις σε βάρος της πολιτικής συνοχής, θα απέβαινε σε βάρος της στόχευσής της, που είναι η μείωση του αναπτυξιακού χάσματος και η ισόρροπη ανάπτυξη του κοινοτικού χώρου (Λοϊζίδης και Πατσουράτης, 2008).

5.4. Η εφαρμογή του μοντέλου της Νέας Συναίνεσης στην Ελλάδα

Η δημοσιονομική πολιτική -στο πλαίσιο που περιγράφηκε- ασκεί πλέον πληθωριστικές πιέσεις και προσδοκίες αφού αυξάνει την ενεργό ζήτηση. Επιπλέον, η άσκησή της οφείλει να προσαρμόζεται στις απαιτήσεις των οικονομικών κύκλων μέσω των αυτόματων σταθεροποιητών. Ο κρατικός δανεισμός επί παραδείγματι απορροφά την εκάστοτε εθνική αποταμίευση -και κατά συνέπεια τους διαθέσιμους πόρους- για τη χρηματοδότηση των ιδιωτικών επενδύσεων (Μιχοπούλου, 2014). Οι Αργείτης και Κορατζάνης (2011) υποστηρίζουν ότι η υποβάθμιση του ρόλου της δημοσιονομικής πολιτικής στο μοντέλο της «Νέας Συναίνεσης» αποτελεί ένδειξη της ιδεολογικής προσήλωσης του συγκεκριμένου μοντέλου στις αρχές του οικονομικού φιλελευθερισμού. Η επίτευξη μη πληθωριστικής ισορροπίας αποτελώντας τον πρωταρχικό στόχο της οικονομικής πολιτικής σταθεροποίησης, οδηγεί κατά συνέπεια στην υποβάθμιση του ρόλου της δημοσιονομικής πολιτικής και στον περιορισμό του βάσει επιβαλλόμενων κανόνων πειθαρχίας. Το γεγονός αποδίδεται στην ανάληψη ενός δευτερεύοντα ρόλου, προκειμένου να μην παρεμποδιστεί η επίτευξη των στόχων της νομισματικής πολιτικής (Μιχοπούλου, 2014).

Η προσήλωση στην αυτορυθμιστική ικανότητα της αγοράς υποσκελίζει τη σημασία του ρόλου του κράτους-πρόνοιας επιβάλλοντας, συνεπώς, τον εξοστρακισμό -από τη μακροοικονομική διαχείριση της οικονομίας- της δημοσιονομικής πολιτικής. Η «Νέα Συναίνεση» αιτιολογεί την αναποτελεσματικότητα της δημοσιονομικής πολιτικής ως συνέπεια των επιδράσεων που ασκεί στη διαμόρφωση των ορθολογικών προσδοκιών των ατόμων. Η υπόθεση των ορθολογικών προσδοκιών καθιστά τη δημοσιονομική πολιτική αναποτελεσματική, καθώς τα άτομα προσαρμόζουν τις αποφάσεις τους που αφορούν την αναλογία δαπάνες-αποταμίευση έτσι ώστε να αντισταθμίζονται οι κεϋνσιανού τύπου συνέπειες μιας επεκτατικής δημοσιονομικής πολιτικής (Αργείτης και Κορατζάνης, 2011).

Οι Αργείτης και Νικολαΐδη (2014), καταγράφουν ότι στο σύνολό τους τα μέτρα λιτότητας που ενσωματώθηκαν στο πρώτο σχέδιο διάσωσης δεν επέφεραν τα επιθυμητά αποτελέσματα

αναφορικά με τη ρευστότητα της ελληνικής κυβέρνησης. Ο κύριος λόγος είναι διττός. Από τη μια, η φοροδιαφυγή, δεν περιορίστηκε στο ελάχιστο, διότι η ελληνική κυβέρνηση απέτυχε να μεταρρυθμίσει το φορολογικό σύστημα προκειμένου να περιορίσει τη φοροδιαφυγή των αυτοαπασχολούμενων εργαζομένων και των ιδιοκτητών του κεφαλαίου. Από την άλλη, η ύφεση και το ποσοστό ανεργίας αυξήθηκε αντί να μειωθεί βάσει των προβλεπόμενων. Οι επιπτώσεις της ύφεσης και των φορολογικών μέτρων που πάρθηκαν ήταν εξαιρετικά σημαντικές, όχι μόνο λόγω της Κεϊνσιανής επίδρασής τους στην εγχώρια ζήτηση, αλλά και λόγω της υλοποίησης της «αντί-ρικαρδιανής επίπτωσης»³⁹ (Boyer 2012; Αργεΐτης και Νικολαΐδη, 2014).

Εκτός από τα δημοσιονομικά μέτρα, η κυβέρνηση επίσης δρομολόγησε μια σειρά σημαντικών διαρθρωτικών δημοσιονομικών μεταρρυθμίσεων, που ενισχύουν τη βιωσιμότητα του χρέους. Έτσι προσπάθησε να συμβάλει στην ενίσχυση του ελέγχου επί των εσόδων και δαπανών, όπως ασφαλιστικές και φορολογικές μεταρρυθμίσεις, μεταρρυθμίσεις στον τομέα της υγείας, στην φορολογική διοίκηση, στην διαχείριση των δημοσίων οικονομικών και του δημοσιονομικό πλαισίου, στη διαχείριση του εξωτερικού χρέους, στην παροχή πληροφοριών για τα στατιστικά μεγέθη του δημοσίου τομέα, στην διαφύλαξη της φερεγγυότητας του χρηματοπιστωτικού τομέα και κατά συνέπεια της δυνατότητάς του να στηρίζει την ελληνική οικονομία, παρέχοντας τα απαραίτητα αποθεματικά κεφάλαια στις τράπεζες (ΜΣΣΠΟΟ, 2013).

Επιπλέον, οι περικοπές στους μισθούς του ιδιωτικού τομέα οδήγησαν σε υψηλότερη μείωση της ιδιωτικής κατανάλωσης από ότι αναμενόταν. Η έλλειψη διάρθρωσης της ανταγωνιστικότητας (structural competitiveness) της ελληνικής οικονομίας, εξαιτίας της αδύναμης και περιορισμένης παραγωγικής της ικανότητας, περιόρισαν την αύξηση των εξαγωγών. Η βαθύτερη ύφεση και η υψηλότερη ανεργία από το αναμενόμενο είχαν αρνητικές συνέπειες για τα έσοδα και για ορισμένες κυβερνητικές δαπάνες (π.χ. επιδόματα ανεργίας). Επιπλέον, υπογραμμίζεται ότι κάθε φορά που υπήρχε μια διαφορά μεταξύ του (πραγματικού) αποτελέσματος από το αναμενόμενο (το οποίο είχε προσυμφωνηθεί) σχετικά με τα δημόσια έσοδα, η «Τρόικα» επέβαλλε επιπρόσθετα μέτρα, παγιδεύοντας την οικονομία σε ένα φαύλο κύκλο. Το 2011, το δημόσιο χρέος στην Ελλάδα ήταν εντελώς μη βιώσιμο.

Τα προαναφερόμενα πραγματώθηκαν διαμέσω της αρχής της αιρεσιμότητας, δηλαδή της μη καταβολής της επόμενης δόσης. Η παροχή της χρηματοδότησης βασίζεται στην εν λόγω

³⁹ Η προσδοκία για περισσότερη λιτότητα και, ως εκ τούτου, για μια περαιτέρω μείωση των εισοδημάτων, επηρεάζει αρνητικά την ιδιωτική κατανάλωση και τις επενδυτικές δαπάνες (Boyer 2012).

αρχή, η οποία εφαρμόστηκε και συνεχίζει να εφαρμόζεται με αυστηρούς όρους ενώ δεν αποτελεί αντικείμενο διαπραγμάτευσης. Οι όροι αυτοί περιλαμβάνουν -όπως ήδη αναφέρθηκε- μέτρα διασφάλισης της δημοσιονομικής πειθαρχίας και επιβολής διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, τα οποία έχουν ως στόχο την βελτίωση των επιδόσεων της Ελληνικής εθνικής οικονομίας. Η παροχή οικονομικής συνδρομής αποσκοπεί στη χρηματοπιστωτική και δημοσιονομική εξυγίανση της Ελλάδας και αποτελεί εργαλείο ενθάρρυνσης της παραμονής στο πλαίσιο αυτό λόγω της ύπαρξης έντονης αλληλεξάρτησης στην με την Ε.Ε. Ως συνέπεια η κυβέρνηση δεσμεύεται απολύτως ως προς την άσκηση της οικονομικής πολιτικής από τις αυστηρές προδιαγραφές του μνημονίου. Τα προαναφερόμενα οδήγησαν την «Τρόικα», στο να αναθεωρήσει την αρχική της απόφαση, αυτή τη χωρίς αναδιάρθρωση του χρέους. Το 2011, η «Τρόικα» συμφώνησε σε μια συμμετοχή προγράμματος ιδιωτικού τομέα (PSI)⁴⁰, για να μειώσει το δημόσιο χρέος στην Ελλάδα κατά 53,5%. Το πρόγραμμα υλοποιήθηκε τον Μάρτιο του 2012. Επιπλέον, το 2012, ένα δεύτερο πρόγραμμα προσαρμογής για την Ελλάδα συμφωνήθηκε. Το πρόγραμμα αυτό είχε προβλεφθεί για την κάλυψη των χρηματοδοτικών αναγκών του τομέα της ελληνικής κυβέρνησης μέχρι το τέλος του 2014.

Είναι σημαντικό να καταγράψουμε ότι οι νέες δημοσιονομικές στήριξης προς την Ελλάδα ήταν προϋπόθεση για την εφαρμογή των νέων μέτρων δημοσιονομικής λιτότητας και την περαιτέρω απελευθέρωση της αγοράς εργασίας. Ωστόσο, νέα χρηματοδοτικά κενά προέκυψαν κατά τη διάρκεια των επόμενων μηνών, δημιουργώντας την ανάγκη για επιπλέον μείωση του χρέους και των οικονομικών δεσμεύσεων στην Ελλάδα. Τον Νοέμβριο του 2012, τα μέλη Ευρωζώνης συμφώνησαν σε μια νέα δέσμευση μέτρων που αποσκοπούν στην ανακούφιση του βάρους του χρέους στην Ελλάδα. Αυτές περιλάμβαναν, μεταξύ άλλων, ένα πρόγραμμα επαναγοράς χρέους, την μείωση της ελληνικής Δανειακής Διευκόλυνσης (GLF), το περιθώριο επιτοκίου (Interest margin), την αναβολή της πληρωμής των τόκων του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (EFSF) κατά 10 χρόνια και την επέκταση.

Στα ως σήμερα καταγεγραμμένα αποτελέσματα της εφαρμογής του μνημονίου καταγράφονται η πλήρης εγκατάλειψη της κοινωνικής Ανοικτής Μεθόδου Συντονισμού ως ερμηνευτικού εργαλείου για τον εξευρωπαϊσμό της κοινωνικής πολιτικής και η

⁴⁰ Συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στη διαδικασία απομείωσης του δημοσίου χρέους κυρίαρχων κρατών, με τρόπο ώστε να εξασφαλίζεται η αποδοχή της διαδικασίας από την πλειονότητα των φορέων και να αποτρέπεται η αναζήτηση στρατηγικών εξόδου από τους ιδιώτες επενδυτές, που έχει ως αποτέλεσμα τη μονομερή εμπλοκή και κατά συνέπεια επιβάρυνση των κρατών-δανειστών (https://el.wikipedia.org/wiki/Private_Sector_Involvement).

αντικατάστασή της από την εφαρμογή κάθετων μηχανισμών σκληρής νομοθεσίας. Την νομική βάση για την επιβολή των επώδυνων μεταρρυθμίσεων παρέχουν τα νέα εργαλεία οικονομικής διακυβέρνησης της Ε.Ε. Έτσι το μνημόνιο συνιστά την ισχυρότερη και συχνά απάνθρωπη -όπως αποδεικνύεται- μορφή επιβολής, αφού δεν αφήνει κανένα περιθώριο ελιγμών, υπό την απειλή οικονομικών κυρώσεων (παροχή οικονομικής βοήθειας από ΕΕ και ΔΝΤ), βάσει της αρχής της αιρεσιμότητας (Λαδής, 2011).

Η αδυναμία σχεδιασμού και εφαρμογής δημόσιων πολιτικών, αφού ο σχεδιασμός και η εφαρμογή τους αποτελεί πρωτεύουσα αδυναμία που οδηγεί σε αποσπασματικές παρεμβάσεις, επικαλύψεις και αλληλοαναιρούμενες ενέργειες, διατηρώντας ένα περιβάλλον που χαρακτηρίζεται από έντονο κατακερματισμό. Επίσης, βασικά εμπόδια για αλλαγές αποτελούν η έλλειψη ενός μηχανισμού συντονισμού για την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων, η απουσία δικτύων στη δημόσια διοίκηση, η ύπαρξη διαρθρωτικών στεγανών και το κατακερματισμένο και διασπασμένο λειτουργικό μοντέλο της. Η διαχείριση ανθρώπινων πόρων είναι επίσης προβληματική, αφού χαρακτηρίζεται από τη στενή οπτική και έλλειψη σχεδιασμού και στρατηγικού οράματος. Παράλληλα, η ανορθολογική κατανομή τόσο του πλήθους των υπαλλήλων όσο των δεξιοτήτων τους, οδηγεί στο φαινόμενο της ανισοβαρούς επάνδρωσης δημόσιων υπηρεσιών και στην απώλεια πολύτιμων ανθρώπινων πόρων. Το προβληματικό ρυθμιστικό πλαίσιο ελέγχου, η πολυνομία, η κακονομία και η πολυπλοκότητα των κανονιστικών κειμένων-ρυθμίσεων δημιουργούν προβλήματα κατανόησης, συμμόρφωσης και ασφάλειας δικαίου τόσο στις επιχειρήσεις και τους πολίτες, όσο και στην ίδια τη δημόσια διοίκηση. Νομικά εμπόδια έχουν επίσης αποσαθρωθεί την αποτελεσματική και αποδοτική υλοποίηση των μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών. Τέλος, η υστέρηση σε ζητήματα ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και η απουσία σύγχρονων μεθόδων, τεχνικών και εργαλείων διοίκησης και ελέγχου.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ: ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Πότε θεωρείται τελικά αποτελεσματικός ένας δημόσιος τομέας; Η αποτελεσματικότητα του δημόσιου τομέα αποτελεί μείζον ζήτημα που φανερώνει τις προβληματικές του «αποτελεσματικού» κράτους. Το πρόβλημα είναι τρισδιάστατο: Υπό την ευρύτερη του μορφή, το θέμα της αποτελεσματικότητας του δημόσιου τομέα είναι θεσμικό λόγω αναπροσδιορισμού του συνδυασμού των βασικών του θεσμών (χώρα, εξουσία, λαός). Κατά κύριο λόγο όμως είναι εννοιολογικό, ανάγεται δηλαδή στην σημασιολογική της έννοιας του κράτους με έννοιες συναφείς όπως: κυβέρνηση, διακυβέρνηση, διοίκηση, δημόσιος τομέας. Κατά δεύτερο, είναι πολιτισμικό καθώς οφείλεται στην κατάρρευση του μοντερνισμού.

6.1. Σχολιάζοντας την εξελικτική πορεία του κράτους

Η έννοια του κράτους εξελίχθηκε διαχρονικά παράλληλα με την κοινωνία. Αρχικά το κράτος ταυτίστηκε με την *εξουσία*, η οποία θεσμοποιείται και εξορθολογίζεται με τη βοήθεια της γραφειοκρατίας και την κωδικοποίηση της νομοθεσίας. Η απολυταρχία ανέδειξε το κράτος ως *θεσμό* όπου η εξουσία οριοθετούνταν μέσα σε σταθερά εδαφικά σύνορα. Έτσι προέκυψε το *Κράτος Έθνος* (Μανιτάκης, 2004). Η μετάβαση από τη φεουδαρχία προς τη νεωτερικότητα σχετίζεται με την απόρριψη του δεσποτικού κράτους τύπου και την εστίαση στον ανθρωποκεντρισμό. Ο επακόλουθος μετασχηματισμός προς τη μετανεωτερικότητα φέρνει στο προσκήνιο το *Κράτος Πρόνοιας*, το οποίο βασίζεται στις δημοκρατικές αρχές και στις αρχές κοινωνικής δικαιοσύνης, προωθεί τα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα. Αποτελεί συνάρτηση της οικονομικής μεγέθυνσης ενός κράτους. Στην δεκαετία του 70'-της αμφισβήτησης-, το κράτος πρόνοιας άρχισε να κριτικάρεται έντονα λόγω των διευρυνόμενων κοινωνικών δαπανών. Η μετεξέλιξη του προς την μετανεωτερικότητα είναι συνυφασμένη με ένα ενεργά παρεμβατικό κράτος. Υπό την σκιά του Νεοφιλελεύθερου δόγματος, το κράτος πρόνοιας υποχωρεί, αφού προωθείται η ελεύθερη αγορά και η συσσώρευση κεφαλαίου (Σκουλάς, 2012).

Πέρα όμως από τις διαφορές των μοντέλων κράτους πρόνοιας που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη της Ε.Ε. (*φιλελεύθερο-αγγλοσαξονικό, συντηρητικό-κορπορατιστικό, σοσιαλδημοκρατικό, νοτιοευρωπαϊκό*) είναι αλήθεια ότι όλα φέρουν κοινά χαρακτηριστικά στοιχεία οριοθετώντας ένα *ενιαίο Ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο*, με κυρίαρχα χαρακτηριστικά την ενίσχυση της πολιτικής ευρωπαϊκής ενοποίησης και συνοχής.

Η διακυβέρνηση, εστιάζει στον *συστηματικό τρόπο οργάνωσης και άσκησης των απορρεουσών από την κυριαρχία εξουσιών και στην προστασία του δημόσιου συμφέροντος* αναδεικνύοντας το δημοκρατικό πολίτευμα. Παρουσιάζεται ως *ένας θεσμοθετημένος τρόπος συντονισμού*, μέσω του οποίου υιοθετούνται και εφαρμόζονται συλλογικά δεσμευτικές αποφάσεις για την παροχή κοινών αγαθών. Η κυβέρνηση είναι ουσιαστικά μια *πλευρά της διακυβέρνησης*. Αποτελεί τις *τυπικές θεσμικές διαδικασίες μέσω των οποίων σταθεροποιείται η τάξη, λαμβάνονται και εφαρμόζονται αποφάσεις σε εθνικό επίπεδο*. Η διοίκηση προσπαθεί να μεταφράσει τις λογικές της κυβέρνησης εντείνοντας το σύνολο των δράσεων της ως προς τις ανάγκες των πολιτών. Περιλαμβάνει τις δράσεις της κυβέρνησης, τα μέσα, με τα οποία οι σκοποί και οι στόχοι της κυβέρνησης υλοποιούνται. Ο δημόσιος τομέας υπάγεται ιεραρχικά στην κυβέρνηση, η οποία τον χρησιμοποιεί για την εφαρμογή των πολιτικών της και την υλοποίηση των αποφάσεων της. Ο δημόσιος τομέας αποτελεί *το σύνολο των τρόπων, των μέσων και των ενεργειών, που στοχεύουν στην επίτευξη ενός συγκεκριμένου αποτελέσματος για*

την ικανοποίηση του γενικού συμφέροντος των πολιτών ενός κράτους. Σε επίπεδο Ε.Ε καταγράφεται ως το σύστημα θεσμικών οργάνων και διαδικασιών, που συνεισφέρει στην επίτευξη των στόχων της στον οικονομικό τομέα, αποβλέποντας στη “δημοσιονομική πειθαρχία” και στον συντονισμό της γενικής οικονομικής πολιτικής σύμφωνα με το ΣΣΑ. Σε επίπεδο Ε.Ε., ο τρόπος λειτουργίας του κρατικού μηχανισμού μετεξελίχθηκε σημαντικά. Επεβλήθησαν μέτρα για την αύξηση της αποτελεσματικότητας του, τα οποία απέδωσαν κυρίως στις Βορειοευρωπαϊκές χώρες. Οι δημόσιες υπηρεσίες στηρίζονται σε ένα αποκεντρωμένο καθεστώς, το οποίο δίνει την δυνατότητα αυτονομίας σε κάθε υπηρεσία, που δεν γίνεται διάκριση μεταξύ πολιτικής ελίτ και δημοσίου.

Το νεοφιλελεύθερο κράτος προωθεί πολιτικές ιδιωτικοοικονομικής φύσης για την εξυγίανση της δημόσιας διοίκησης, που διέπονται από την βασική αρχή της αποτελεσματικότητας του κράτους. Εμφανίστηκε έτσι, το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (ΝΔΜ), που αποτελεί ένα σύστημα αρχών, το οποίο αναιρεί το παλιό γραφειοκρατικό μοντέλο δημόσιας διοίκησης. Το ΝΔΜ ανασυγκροτεί την λειτουργία και οργάνωση του κράτους με σκοπό την βελτίωση της ποιότητας, την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα του δημόσιου τομέα. Εστιάζει στους μηχανισμούς αγοράς και παράλληλα καταργεί τις ιεραρχίες. Παράλληλα με το ΝΔΜ η αναμόρφωση της κρατικής πολιτικής χρησιμοποίησε και νέα μοντέλα αποτελεσματικότητας, τα οποία διέπονται από λογικές διακυβέρνησης, όπως η επιχειρηματική διακυβέρνηση -που συμβάλλει στην ανάπτυξη πολυεπίπεδου οριζόντιου ανταγωνισμού-, η ISO-διακυβέρνηση, που δίνει έμφαση στις αρχές τυποποίησης και ομαδοποίησης των στόχων και κανονισμών και η Καλή Διακυβέρνηση/Καλές Πρακτικές, με βάση την διακυβέρνηση των διεθνοποιημένων οικονομιών.

6.2. Σχολιάζοντας την αποτελεσματικότητα του ελληνικού δημοσίου κατά την κρίση

Η αποτελεσματικότητα του κράτους και κατ' επέκταση του δημόσιου τομέα -όσον αφορά τα κράτη της Ε.Ε.- συνδέεται άρρηκτα με την αποτελεσματικότητα της οικονομικής πολιτικής που ασκείται. Σήμερα στην εποχή της χρηματοοικονομικής κρίσης οι κυβερνητικοί μηχανισμοί είναι δέσμιοι της επιβολής πειθαρχίας και των ποσοτικών δημοσιονομικών περιορισμών που επιβάλλουν η Συνθήκη του Μάαστριχτ και το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ). Ως συνέπεια με το ξέσπασμα της χρηματοπιστωτικής κρίσης το 2007-2008 πολλές ευρωπαϊκές κυβερνήσεις -συμπεριλαμβανομένης και της Ελλάδας- προέβησαν στη στήριξη των οικονομιών τους με δημοσιονομικά μέσα, ώστε να εμποδίσουν τις αρνητικές συνέπειες στην απασχόληση και την οικονομική δραστηριότητα.

Το 2009 η Ελλάδα περιέπεσε σε κατάσταση αδυναμίας χρηματοδότησης του ελλείμματος και αναχρηματοδότησης του χρέους της και πληρωμής των ελληνικών κρατικών ομολόγων (Μνημόνιο Συνεννόησης στις συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής, Ελλάδα, ΜΣΣΠΟΟ, 2013). Κατά τη διάρκεια της κρίσης, επικράτησε η άποψη για μια αποτελεσματικότερη δημοσιονομική πολιτική είτε μέσω της λειτουργίας των αυτόματων σταθεροποιητών είτε ως αποτέλεσμα της επιλογής τους για δημοσιονομική επέκταση (Μιχοπούλου, 2014). Ακολουθήθηκαν πολιτικές επιλογές αύξησης του δημόσιου ελλείμματος και χρέους στο πλαίσιο της αρχιτεκτονικής της Ευρωζώνης που δημιούργησαν αρνητικές προσδοκίες για πιθανά προβλήματα φερεγγυότητας και αξιοπιστίας. Επιπρόσθετα, πιθανές μελλοντικές φορολογικές αυξήσεις που σχετίζονται άμεσα με το δημόσιο έλλειμμα αφύπνισαν τα αντανακλαστικά των συντηρητικότερων Ευρωπαϊκών κρατών-μελών.

Οι εξελίξεις αυτές, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι η οικονομική πολιτική στην Ε.Ε., συνεχίζει να είναι έντονα επηρεασμένη από συμβατικές οικονομικές ιδέες, οδήγησαν πολλές κυβερνήσεις, ειδικά χωρών που αντιμετώπιζαν υψηλά δημοσιονομικά ελλείμματα, όπως η και Ελλάδα, να προσαρμοστούν γρήγορα στο κυρίαρχο δόγμα. Να υιοθετήσουν δηλαδή πολιτικές δημοσιονομικής λιτότητας, επιδιώκοντας τη δημοσιονομική προσαρμογή τους μέσω της μείωσης των λόγων δημόσιου ελλείμματος και δημόσιου χρέους στο ΑΕΠ (Μιχοπούλου, 2014). Έτσι το 2010 η Ελλάδα αιτήθηκε δανειοδότησης από τις χώρες της ΕΕ και το ΔΝΤ. Την αίτηση συνόδευαν τρεις συνημμένες συμφωνίες, δηλαδή τα: (i). Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής, (ii). Τεχνικό Μνημόνιο Συνεννόησης και (iii). Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής. Το σύνολο αυτών των συμφωνιών ονομάστηκε Μνημόνιο. Εν συνεχεία σχηματίστηκε ομάδα εκπροσώπων της ΕΕ, της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ) και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ), γνωστή και ως Τρόικα, η οποία αξιολογώντας την πρόοδο του προγράμματος εφαρμογής των όρων του μνημονίου αποφασίζει για την εκταμίευση της αντίστοιχης δόσης του δανείου (Μνημόνιο Συνεννόησης στις συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής, Ελλάδα, ΜΣΣΠΟΟ, 2013).

Η Ε.Ε εφάρμοσε μέτρα οικονομικής πολιτικής, στην προσπάθειά της να βοηθήσει την Ελλάδα (κυρίως χώρες με δημοσιονομικά προβλήματα) με τα ακόλουθα δεδομένα:

- Αυστηρή δημοσιονομική και εισοδηματική λιτότητα
- Απόλυτη απορρύθμιση της αγοράς εργασίας
- Πλήρης αποδόμηση του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Μοντέλου

Το μνημόνιο αποτελεί ένα πρόγραμμα- μια πολιτική συμφωνία ανάμεσα σε ένα υπερχρεωμένο κράτος, όπως η Ελλάδα και τους δανειστές του, με σκοπό τις μεταρρυθμιστικές αλλαγές. Επιβάλλεται δε ως λύση με σκληρά μέτρα δημοσιονομικής πειθαρχίας και λιτότητας σε ένα πλαίσιο που πλήττει τον πιθανό αναδιανεμητικό του χαρακτήρα. Βασικός στόχος του μνημονίου, στην περίπτωση μας ήταν και είναι η μείωση του ποσοστού του ΑΕΠ που αναδιανέμεται, με κόστος που επωμίζεται η μεσαία τάξη, η ευμάρεια της οποίας αποτελεί λίγο ή πολύ την βάση του εξευρωπαϊσμού (Φερόνας, 2007).

Το μνημόνιο περιγράφει τρεις περιοχές μεταρρυθμίσεων: τις δημοσιονομικές πολιτικές, τις πολιτικές για τον χρηματοπιστωτικό τομέα και τις διαρθρωτικές πολιτικές. Ως συνέπεια αποτελεί έναν καινούργιο εξωγενή παράγοντα που επηρεάζει -έστω και εξαναγκαστικά- τις μεταρρυθμίσεις δομών και πολιτικής στην χώρα μας. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές περιλαμβάνουν:

(i). Την αναθεώρηση όλων των διαθέσιμων δημοσιονομικών, χρηματοπιστωτικών και διαρθρωτικών πολιτικών, (ii). Την στήριξη της εισοδηματικής πολιτικής ως προς την προσπάθεια για δημοσιονομική προσαρμογή και ανάκτηση της ανταγωνιστικότητας, (iii). Οι πολιτικές στον χρηματοπιστωτικό τομέα να οδηγήσουν στην διατήρηση τη σταθερότητας, (iv). Την δέσμευση της κυβέρνησης σε δίκαιη κατανομή του κόστους προσαρμογής, (v). Οι διαρθρωτικές αλλαγές -είναι κριτικής σημασίας για τη μεσοπρόθεσμη ανάκαμψη- να προάγουν την ικανότητα της οικονομίας για πρωτογενή παραγωγή, αποταμίευση και εξαγωγές, (vi). Την ανάγκη εφαρμογής μιας πολυετούς εμπροσθοβαρούς προσπάθειας προσαρμογής, δοθέντων των πολύ υψηλών και διαρκώς διογκούμενων λόγων χρέους με δημοσιονομικό έλλειμμα, (vii). Η δημοσιονομική στρατηγική να έχει ως κεντρικό άξονα την μείωση του λόγου δημόσιου χρέους προς το ΑΕΠ και του ελλείμματος της γενικής κυβέρνησης, (viii) Την περικοπή των δαπανών κατά ~ 7% και την αύξηση των εσόδων κατά ~ 4% του ΑΕΠ (ΜΣΣΠΟΟ, 2013). Οι διαρθρωτικές πολιτικές πρέπει να ενισχυθούν με δομικές μεταρρυθμίσεις που περιλαμβάνουν: τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης, την ενίσχυση της αγοράς εργασίας και της εισοδηματικής πολιτικής, την βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος και ενίσχυση του ανταγωνισμού στις αγορές, την διαχείριση και αποκρατικοποίηση κρατικών επιχειρήσεων, και την βελτίωση της απορροφητικότητας των κοινοτικών κονδυλίων (ΜΣΣΠΟΟ, 2013).

Η δημοσιονομική λιτότητα αναδείχτηκε ως αποτέλεσμα σε κυρίαρχη πολιτική δημοσιονομικής προσαρμογής και μακροοικονομικής διαχείρισης, και χαρακτήρισε τον τρόπο προσαρμογής -για αξιοπιστία και φερεγγυότητα- των εθνικών οικονομιών στις

απαιτήσεις των αγορών. Η επιλογή της λιτότητας ως μέσου δημοσιονομικής προσαρμογής αποτελεί επιλογή οικονομικής ύφεσης και έχει οδηγήσει τις χώρες που την εφαρμόζουν σε έντονες οικονομικές και κοινωνικές αναταραχές, που όπως σημειώνει ο Krugman (2012), έχουν τη λογική της συμβατικής σοφίας. Στη σχετική βιβλιογραφία γίνεται πλέον λόγος για την «εποχή της λιτότητας», αφού η δημοσιονομική λιτότητα θεωρείται αναγκαίο και αναπόφευκτο μέσο δημοσιονομικής προσαρμογής των οικονομιών που έχουν υψηλά δημοσιονομικά ελλείμματα και δημόσιο χρέος (Μιχοπούλου, 2014).

Η Ελλάδα οφείλει να θέσει τα θεμέλια για μια αποτελεσματική και αποδοτική διοίκηση. Για να δημιουργηθούν συνθήκες σταθερότητας που θα επιτρέψουν τη βιώσιμη ανάπτυξη πρέπει να εφαρμοστούν γενναίες διοικητικές μεταρρυθμίσεις οι οποίες να ανταποκρίνονται στις νέες προκλήσεις της διοίκησης σήμερα. Οι προκλήσεις αυτές αφορούν στην αναπροσαρμογή του ρόλου του δημόσιου τομέα σε τομείς, όπως το επίπεδο αποκατάστασης της εμπιστοσύνης έναντι των θεσμών διακυβέρνησης, την υποστήριξη της επιχειρηματικής δράσης, την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής, την αναβάθμιση του επιπέδου εξυπηρέτησης του πολίτη, τον έλεγχο των διοικητικών δραστηριοτήτων, την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων τους και τον προγραμματισμό στην δράση των δημοσίων υπηρεσιών (ΜΣΣΠΟΟ, 2013).

Στα ελληνικά δρώμενα, η εφαρμογή των πρακτικών του ΝΔΜ προήλθε σε μεγάλο βαθμό από την εμπλοκή του ΔΝΤ και της ΕΚΤ και δείχνει να έχει θετικά αποτελέσματα. Σε γενικά πλαίσια όμως, οι απόψεις για την ωφελιμότητα των μεταρρυθμίσεων δίστανται. Την πρώτη περίοδο εφαρμογής του, τα μέτρα και οι δράσεις που πάρθηκαν, θεωρήθηκε ότι έλυσαν τα τότε υφιστάμενα ζητήματα πολιτικού και διοικητικού περιεχομένου. Η διαχείριση του κρατικού μηχανισμού βελτιώθηκε στοιχειωδώς (Καρκατσούλης, 2004). Όμως στα τέλη της δεκαετίας του 90 επανήλθε στο προσκήνιο η χαμένη παρεμβατική δράση του κράτους, η ανάδυση του κράτους-έθνους καθώς και ο προσδιορισμός της έννοιας της πολιτικής. Το ΝΔΜ σήμερα στρέφεται σε νεωτερισμούς, στις λογικές της διακυβέρνησης (Καρκατσούλης, 2004). Παρόλα αυτά, η εφαρμογή του στην ελληνική διοίκηση, δεν διαφοροποιείται στοιχειωδώς σε σχέση με τα υπόλοιπα κράτη. Η διάδοσή του προήλθε, κατά ένα μεγάλο ποσοστό, από την εμπλοκή του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ) και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ) εν καιρώ κρίσης. Το ελληνικό κράτος δρομολόγησε και εδραίωσε πλήθος μεταρρυθμίσεων, στην προσπάθεια εξόδου του από την κρίση, αναδεικνύοντας τον ήδη νεοφιλελεύθερο προσανατολισμό του, προς όφελος της επιχειρηματικότητας (Μαρκαντωνάτου, 2011).

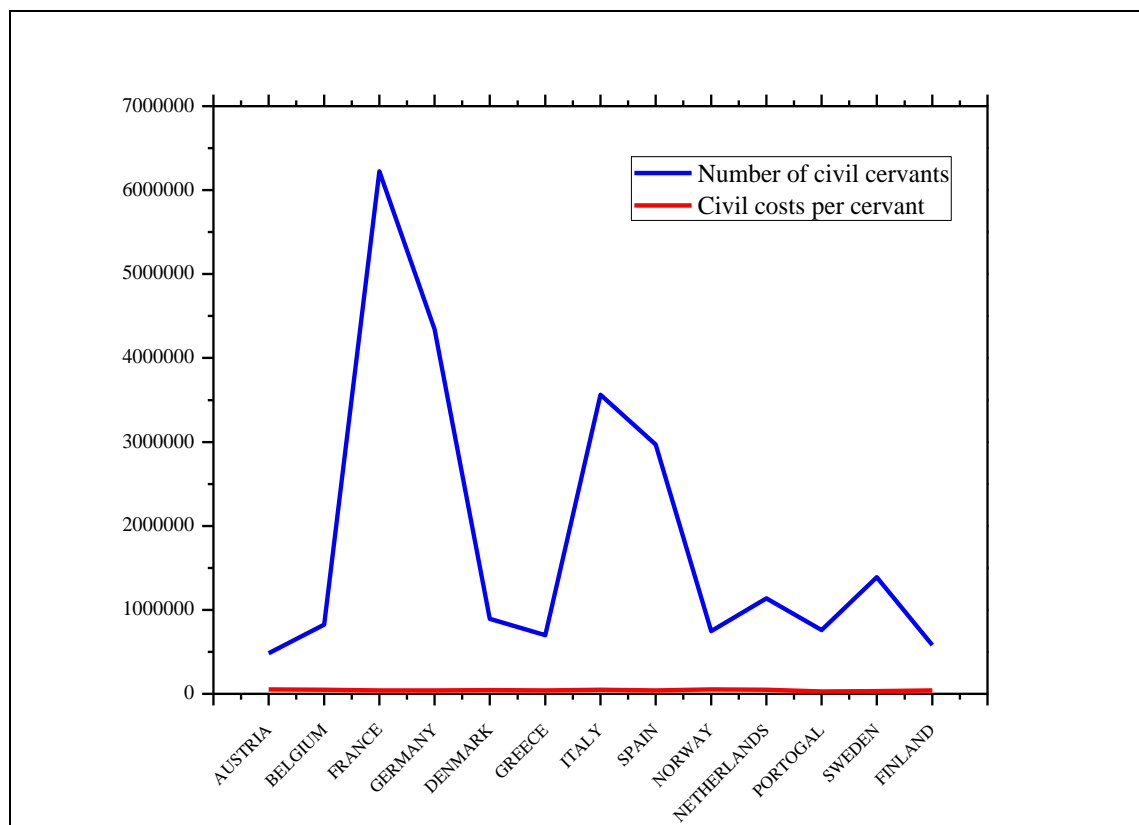
Βάσει των προαναφερόμενων, οι δυνατότητες των υφιστάμενων μηχανισμών-μεθόδων ελέγχου είναι πλέον περιορισμένες, ανεπαρκείς και απαρχαιωμένες. Οι προηγούμενες προσπάθειες για τη δημιουργία ενός συστήματος αξιολόγησης είχαν πενιχρά αποτελέσματα. Η ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας των σύγχρονων οργανισμών συναρτάται από την ενδυνάμωση των ελεγκτικών τους λειτουργιών. Η αποτελεσματικότητα μιας διοικητικής δομής εξαρτάται από την επάρκεια που διαθέτει να διαχειρίζεται εύρυθμα κρίσιμα ζητήματα που αντιμετωπίζουν οι δομές διοίκησης. Η αποτελεσματικότητα της ελληνικής κυβέρνησης αντικατοπτρίζεται σήμερα μέσα από την αποτελεσματικότητα του μοντέλου της Νέας Συναίνεσης που εφαρμόζεται. Είναι σημαντικό να τονισθεί πως, οι νέες δημοσιονομικές πολιτικές στήριξης προς την Ελλάδα ήταν προϋπόθεση για την εφαρμογή των νέων μέτρων δημοσιονομικής λιτότητας και την περαιτέρω απελευθέρωση της αγοράς εργασίας. Η εκπόνηση διορθωτικών δράσεων πρέπει να προσανατολίζεται σε πολιτικές με μετρήσιμα αποτελέσματα. Και όταν όμως υπήρξαν οι οργανωτικές προϋποθέσεις φαίνεται πως δεν υπήρχε η απαραίτητη πολιτική βούληση. Οι πολιτικοί προϊστάμενοι δεν μπόρεσαν να καθορίσουν στρατηγικούς στόχους και διαβλέποντας την πλήρη αποτυχία του συστήματος, επέτρεψαν, τον προσδιορισμό δεικτών χωρίς τον προηγούμενο καθορισμό των στόχων. Οι υπόχρεοι φορείς ανέθεσαν σε διάφορες ιδιωτικές εταιρίες συμβούλων μελέτες, που συντάχθηκαν, άλλα δεν εφαρμόστηκε καμία. Παραμένει ακόμα και σήμερα ζητούμενο, καθόσον κανένα υπουργείο χωριστά δεν έχει παρουσιάσει έστω μια έκθεση πεπραγμένων. Το κύριο αίτιο της μη εφαρμογής είναι η δυνατότητα του πολιτικού συστήματος να μεταβάλλει τους τρόπους της εξουσιαστικής του κυριαρχίας. Έτσι, καταρχήν η παράλειψη σύμπασας της πολιτικής ηγεσίας να ορίσει στρατηγικούς σκοπούς, ώστε να υλοποιηθούν οι νόμοι, αποτελεί το πλέον πειστικό επιχείρημα. Ταυτόχρονα μπορούν να προστεθούν η συνακόλουθη απουσία προώθησης από τα διοικητικά στελέχη, η έκπτωση από το θεωρητικό υπόδειγμα και η ύπαρξη ορισμένων προβληματικών σημείων στον νόμο.

6.3. Σχολιάζοντας το μέγεθος του ελληνικού δημόσιου κατά την κρίση

Στην Ελλάδα, η διαχείριση και το μέγεθος του δημόσιου τομέα, είναι πλέον θέμα πολυσυζητημένο. Σύμφωνα με τα συγκεντρωτικά στοιχεία, ο αριθμός των τακτικών υπαλλήλων, μονίμων και με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου μειώθηκε κατά ποσοστό ~ 31%. Το έκτακτο προσωπικό μειώθηκε κατά ~ 82 %. Στη χώρα μας το 5,4% των Ελλήνων έχει εργασιακή σχέση με το δημόσιο, είτε ως μόνιμος υπάλληλος, είτε ως συμβασιούχος (Εικόνα 7). Τα υπουργεία και οι δημόσιοι φορείς απασχολούν τη μερίδα του

λέοντος σε υπάλληλους (Εικόνα 8). Οι περισσότεροι Έλληνες δημόσιοι υπάλληλοι ανήκουν ηλικιακά στο εύρος από 40-49 ετών, ενώ υπερτερούν οι άνδρες των γυναικών (Εικόνες 4 και 5). Οι δημόσιοι υπάλληλοι σε ποσοστό 42% ανήκουν στην κατηγορία ΠΕ (Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης), σε 10,1% στην κατηγορία ΤΕ (Τεχνικής Εκπαίδευσης, ενώ σε ποσοστά 29% και 6,7% είναι απόφοιτοι ΔΕ (Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης) και ΥΕ (Υποχρεωτικής Εκπαίδευσης) (Εικόνα 6).

Εικόνα 12. Σύνολο δημοσίων υπαλλήλων στις διαφορές χώρες-μέλη της Ε.Ε., -κυρίως οικονομικά ανεπτυγμένες- και αντίστοιχες δαπάνες ανά δημόσιο υπάλληλο, για το έτος 2012 (Πηγή: Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>).



Εντοπίζεται μια ανισομερής κατανομή του προσωπικού ανά φορέα, με βάση το επίπεδο εκπαίδευσης (Εικόνα 6). Έτσι στα υπουργεία και στους δημόσιους φορείς υπερτερούν οι υπάλληλοι πανεπιστημιακής και τεχνολογικής εκπαίδευσης. Στον αντίποδα οι δύο στους τρεις εργαζόμενους στους ΟΤΑ είναι απόφοιτοι Γυμνασίου ή Λυκείου. Τα ποιοτικά χαρακτηριστικά των απογραφέντων υπαλλήλων πρέπει να θεωρηθούν ως ιδιαίτερα

ικανοποιητικά: Το 42% έχει πανεπιστημιακή εκπαίδευση, ενώ υπάρχει και ένα αξιοσημείωτο ποσοστό 13,2% με μεταπτυχιακό ή διδακτορικό δίπλωμα. Ο ένας στους τρεις υπαλλήλους γνωρίζει μια ξένη γλώσσα (με κυρίαρχη τα αγγλικά, σε ποσοστό 25,6%) και ο ένας ανά δυόμιση (1: 2,5) χαρακτηρίζεται από ευχέρεια στον χειρισμό Η/Υ, στα προγράμματα Word, Excel και Web (Εικόνες 9, 10 και 11).

Πίνακας 9. Συγκεντρωτικός πίνακας αριθμού δημοσίων υπαλλήλων στις διαφορές χώρες - κυρίως οικονομικά ανεπτυγμένες- της Ε.Ε., για το έτος 2012 (Πηγή: Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>).

ΧΩΡΑ	ΑΡΙΘΜΟΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ	ΚΡΑΤΙΚΑ ΕΞΟΔΑ ΑΝΑ ΥΠΑΛΛΗΛΟ (σε €)
ΑΥΣΤΡΙΑ	485000	53361
ΒΕΛΓΙΟ	823000	50486
ΓΑΛΛΙΑ	6223000	39810
ΓΕΡΜΑΝΙΑ	4345000	40549
ΔΑΝΙΑ	892000	44608
ΕΛΛΑΔΑ	698000	39320
ΙΤΑΛΙΑ	3564000	48025
ΙΣΠΑΝΙΑ	2970000	39610
ΝΟΡΒΗΓΙΑ	746000	53285
ΟΛΛΑΝΔΙΑ	1136000	47966
ΠΟΡΤΟΓΑΛΛΙΑ	760000	28210
ΣΟΥΗΔΙΑ	1391000	33746
ΦΙΛΑΝΔΙΑ	580600	42510

Το βασικό συμπέρασμα που προκύπτει από τον Πίνακα 9 είναι ότι η Ελλάδα κατατάσσεται σε μια σχετικά χαμηλή θέση ως προς τον αριθμό των δημοσίων υπαλλήλων που διατηρεί σε σύγκριση με τις άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Ταυτόχρονα εξίσου χαμηλή είναι και η επίδοση της χώρας μας στο ποσοστό των εργαζομένων στο δημόσιο σε σχέση με τις υπόλοιπες-κυρίως οικονομικά ανεπτυγμένες- χώρες-μέλη της Ε.Ε. (Εικόνα 12). Στο σημείο αυτό θα πρέπει να τονίσουμε ότι από το έτος 2010 και μεταγενέστερα είχαμε και μεγάλη περαιτέρω μείωση της απασχόλησης στο δημόσιο, λόγω απολύσεων, κύματος συνταξιοδοτήσεων και νομικών

θεμάτων, όπως πλαστά πιστοποιητικά και πτυχία των υπαλλήλων. Η Ελλάδα κατατάσσεται στην 14^η θέση, με ποσοστό υπαλλήλων ~ 11 %, ελάχιστα μεγαλύτερο από την Ιρλανδία, την Ολλανδία και τη Γερμανία, Περισσότερους δημόσιους υπάλληλους διαθέτει αναλογικά η Γαλλία (~ 21 %), αλλά και η Μ. Βρετανία (~ 18 %) και κυρίως οι Σκανδιναβικές χώρες (π.χ., η Σουηδία με 30 % και η Δανία 29%). Φαίνεται λοιπόν ότι το μέγεθος της απασχόλησης στον ελληνικό δημόσιο τομέα συμβαδίζει με το αντίστοιχα μέγεθος των ανεπτυγμένων οικονομικά χωρών, της Ε.Ε. (Κούζης και άλλοι, 2013). Να σημειώσουμε επίσης ότι βάσει των επικαιροποιημένων στοιχείων του 2014, η θέση της Ελλάδας στην κατάταξη αυτή είναι ακόμη χαμηλότερη. Συνοψίζοντας τα προηγούμενα αυτό συνάγεται ότι στην Ελλάδα δεν είναι ούτε εξαιρετική διόγκωση του αριθμού των δημόσιων υπαλλήλων (Εικόνα 12), ούτε και αδυναμία καταμέτρησής τους (Πίνακες 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, και 8).

Το πρόβλημα έγκειται στον υπερβολικά μεγάλο αριθμό εργαζομένων, ο οποίος έχει κατανεμηθεί άνισα. Αυτό φανερώνει σημαντικές ελλείψεις προσωπικού σε ορισμένους τομείς που δημιουργήθηκαν χωρίς πλαίσιο παραγωγικού σχεδιασμού. Επιλογές, αντιπαραγωγικές που τροφοδοτούνται ολοένα και περισσότερο από το πελατειακό κράτος. Στην Ελλάδα δεν έχει ακόμα αναπτυχθεί η χάραξη δημόσιων πολιτικών βάσει τεκμηρίωσης, γεγονός που αντανακλά τόσο την ένδεια δεδομένων που τηρούνται από τη διοίκηση όσο και την κουλτούρα του νομικισμού. Τέλος, το ζήτημα είναι και πολιτισμικό, απλούστατα γιατί οι λειτουργίες της νεωτερικής κοινωνίας (θεσμοί, συστήματα, πρακτικές) παύουν να υφίστανται στο σύνολο τους. Ως πρωταρχική ανάγκη αναδεικνύεται η «ιδιωτικοποίηση των πάντων». Ιδιωτικά συμφέροντα κινούν τα νήματα μιας Ενωμένης Ευρώπης. Όπως αναφέρει ο Γιανναράς (2012), η οικονομία αυτονομείται αφού δεν υπηρετεί πια τις σχέσεις της κοινωνίας των αναγκών, αυτονομείται και η πολιτική για τον ίδιο ακριβώς λόγο. Υπηρετούν η καθεμιά, τα δικά της συμφέροντα. Αυτονομείται και η κρατική οργάνωση της συλλογικότητας. Το κράτος αποχωρίζεται την πατρίδα.

Οπωσδήποτε η παγκοσμιοποίηση επισημαίνει πως το κράτος δεν αποτελεί πια το μοναδικό συντελεστή της ανθρωποκεντρικής οικοδόμησης. Η αδυναμία της πολιτικής της Νεωτερικότητας να παρακολουθήσει τις κοσμοσυστημικές εξελίξεις, επιβεβαιώνει την συντελούμενη κατάρρευση του οικοδομήματός της (Κοντογιώργης, 2001).

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Afonso, A. 2005. Fiscal sustainability: The unpleasant European case, *Finanz-Archiv*, 61, 19-44.

Andersen, T.M., 2012. *The welfare state and the great recession*. Intereconomics, ZBW-Leibniz Information Centre for Economics.

Armingeon, K., & Bonoli, G., (eds) 2006. *The politics of post-industrial welfare states. Adapting Post-war social policies to new social risks*. London, Routledge.

Argitis, G. & Nikolaidi, M. (2014) *The financial fragility and the crisis of the Greek government sector: A Minskian analysis*, International Review of Applied Economics, Vol. 28 (3), pp. 273-291.

Atkinson, A.B., 2005. *Atkinson review of government output and productivity for the national accounts: Final Report*, Basingstoke, Palgrave, MacMillan.

Αντζουλάτος Α.Α., 2011. Κυβερνήσεις, χρηματαγορές και μακροοικονομία. Εκδ. Διπλογραφία Αθήνα.

Αργεΐτης, Γ., & Κορατζάνης, Ν. 2011. *Οικονομική πολιτική σταθεροποίησης και αστάθεια στην ΟΝΕ*, Αθήνα, Εκδόσεις Παπαζήση.

Αργεΐτης, Γ., Δαφέρμος, Κ., & Νικολαΐδη, Μ., 2011. Κρίση δημόσιου χρέους στην Ελλάδα: Αιτίες και προοπτικές. *Επιπτώσεις περιοριστικών πολιτικών στις δημόσιες υπηρεσίες, δημόσια αγαθά και ανθρώπινο δυναμικό της δημόσιας διοίκησης*. Έκδοση του Κοινωνικού Πολύκεντρου.

Bank of Finland, 2007. *A European social model: a asset or a liability?* Speech, Budapest.

Barber, M. P., 1978. *Public administration*. Macdonald & Evans, Plymouth

Barr, N., 1992. Economic theory and the welfare state: A survey and interpretation. *Journal of Economic Literature*, 15, 741-803.

Barro, R.J., & Sala-i-Martin, X., 1995. *Economic Growth*, Ch., 1 and 12, McGraw-Hill, 539 p.

Begg, I., 2010. Economic and social governance in the making: EU governance in flux. *Journal of European Integration*, v. 32,1-16.

Blanchard, O., 2000. *Macroeconomics*. 2nd ed. Prentice Hall International, Inc.

Boadway, R.W., and D.E. Wildasin, 1984. *Public sector economics* (2nd ed.). Little, Brown and Company.

Börzel, T.A., 2010. Governance with/out government. False promises or flawed premises? *SFB-Governance Working Paper Series*, No.23

Βενιέρης, Δ., & Παπαθεοδώρου, Χ., 2003. *Τι είναι κοινωνικό και τι πολιτικό στην κοινωνική πολιτική σήμερα*, στο Βενιέρης, Δ., & Παπαθεοδώρου, Χ., *Η Κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα: προκλήσεις και προοπτικές*, Αθήνα, Εκδ. Ελληνικά Γράμματα.

- Caiden, G.E., 1982. *Public administration*. Palisades Publishers, California.
- Clarke, J., Gewirtz, S.E., & McLaughlin, K., 2000. New managerialism, new welfare. *The Open University, British Library*, Sage Publications Ltd.
- Γιανναράς, Χ., 2013. *Το πρόβλημά μας είναι πολιτικό, όχι οικονομικό*, Εκδ. Ιανός, Θεσσαλονίκη.
- Γιανναράς, Χ., 1998. *Η απανθρωπιά του δικαιώματος*. Εκδ. Δόμος, Αθήνα 1998
- Γεωργακόπουλος, Θ., 2005. *Εισαγωγή στη δημόσια οικονομική*. Αθήνα, Εκδ. Μπένου.
- Daly, M. (2010). Assessing the EU approach to combating poverty and social exclusion in the last decade. In Marlier, Eric/ Natali, David (eds.), *Europe 2020 Towards a More Social EU?* Brussels: PIE Peter Lang, pp. 143-162.
- Daly, M., 2000. *The gender division of welfare*. Cambridge University Press.
- Dimakopoulou, T., (2012). Human resource management at public domain. MSc, University of Peraias, p. 146.
- Di Matteo, L., 2013. *Measuring government in the twenty-first century: An international overview of the size and efficiency of public spending*, Fraser Institute, www.fraserinstitute.org.
- Δαλαμάγκας, Β., 2003. *Εισαγωγή στη δημόσια οικονομική*. Αθήνα, Εκδ. Κριτική
- Δελτίο Φορολογικής Νομοθεσίας, 2011. Τεύχος 1473, Τόμος 65, σ. 250.
- Ebbinghaus, B., 2005. *Can path dependence explain institutional change? Two approaches applied to welfare state reform*. Cologne, Max-Planck-Institute, for the Study of Societies, DP 05/2.
- Esping-Andersen, K., 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.
- Farazmand, A., 2006. New public management: Theory, ideology and practice. *Handbook of Globalization, Governance and Public Administration*.
- Friedrichsmeier, H., 2000. New public management: Eine Standortbestimmung, στο Friedrichsmeier, Helmut (επιμ.), *New Public Management: Entwicklungen, Standortbestimmungen, kritische Betrachtungen*, Bohnmann Buchverlag in Verlagsgemeinschaft mit MANZ Verlag Schulbuch, Wien, 2000.

Freysen, C., 1985. Public administration and development, *Development Southern Africa*, 2:2, 226-237

Gibson, H., 2002. Economic change in southern Europe: Prospects for convergence. *In: Gibson, H., (Ed), Economic Transformation, Democratisation and Integration in the European Union*. Southern Europe in Comparative Perspective, Basingstoke, Palgrave.

Guillemard, A.M., 2001. *Welfare*. Elsevier Science Ltd.

Hemerijck, C., & Vandenbroucke, F., 2012. Social investment and the Euro crisis: The necessity of a unifying social policy concept. *Intereconomics*, ZBW-Leibniz Information Centre for Economics.

Hennock, E.P., 2001. *History of welfare*. Elsevier Science Ltd.

Fama, E. F. (1970), Efficient capital markets: A review of theory and empirical work, *The Journal of Finance*, 25(2), 383-417.

Kydland, F., & Prescott, E.C., 1980. *A competitive theory of fluctuations and the feasibility and desirability of stabilization policy*, NBER Chapters, in: *Rational Expectations and Economic Policy*, pages 169-198 National Bureau of Economic Research, Inc.

Kelton, S., & Wray, R., 2009. *Can Euroland survive?* Public Policy Brief 106, the Levy Economics Institute at Bard College, Annandale-on-Hudson.

Kelman, S., 1990. *Procurement and public management*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute Press.

Καρκατσούλης, Π., 2004. *Το κράτος σε μετάβαση*, Εκδ. Ι. Σιδέρη, Αθήνα

Κοντιάδης, Ξ.Ι., 2008. *Εισαγωγή στην κοινωνική διοίκηση και τους θεσμούς κοινωνικής ασφάλειας*. Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα.

Κοντογιώργης, Γ. 2010. *Οικονομικά συστήματα και ελευθερία*. Εκδ. Σιδερης, Αθήνα.

Κούζης, Γ., Δημουλάς, Κ., Μητράκος, Θ., & Φιλιπούλου, Μ., 2013. Επιπτώσεις των περιοριστικών πολιτικών στις δημόσιες υπηρεσίες, δημόσια αγαθά και ανθρώπινο δυναμικό της δημόσιας διοίκησης. Έκδοση του Κοινωνικού Πολύκεντρου, *Επιπτώσεις περιοριστικών πολιτικών στις δημόσιες υπηρεσίες, δημόσια αγαθά και ανθρώπινο δυναμικό της δημόσιας διοίκησης*.

Liargovas, P., 2014. *The new European Economic Governance in the Euro Zone and Greece. Surveillance mechanisms and solidarity after the “Memorandum*, Hellenic Parliament Parliamentary Budget Office.

Lienert, I., 2009. *Where does the public sector end and the private sector begin?* Working Paper 122, International Monetary Fund.

Lindert, P., 2004. *Growing public: Social spending and economic growth since the eighteenth century*. Cambridge University Press.

Luhmann, N., 1984. *Staat und politik: Zur Semantik der selbstbeschreibung politischer systeme*, στο U. Bemmbach, Politischen Vierteljahresschrift Sonderheft 15, «Politische Theoriegeschichte».

Λαδής, Σ., & Νταλάκου, Β., 2008. *Εισαγωγή στη δημόσια διοίκηση και δημόσια, πολιτική*. τ Α΄, Πάτρα, Εκδ. Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο.

Λοιζίδης, Ι., & Πατσουράτης, Μ., (2008), *Οικονομικά δημοσίων επιχειρήσεων και προϋπολογισμός δημοσίων φορέων και οργανισμών*. Δημόσια Διοίκηση και Πολιτική, Τόμ. Δ., Πάτρα, Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο.

Maheshwari, S., 2002. *A dictionary of public administration*, Orient Longman Private Limited.

Miaille, M., 1983. *Το κράτος του δικαίου : Εισαγωγή στην κριτική του συνταγματικού δικαίου*. Εκδοσεις Παρατηρητής, σ. 340.

Muller, P., & Surel, Y., 2002. *Η ανάλυση των πολιτικών του κράτους*. Elsevier Science Ltd.

Murphy, C.N., & Yates, J.A., 2009. *The international organization for standardization (ISO): Global governance through voluntary consensus*, Routledge, New York.

Μαλούτας, Θ. & Οικονόμου, Δ., 1988. *Προβλήματα ανάπτυξης του κράτους-πρόνοιας στην Ελλάδα*. Εκδ. Εξάντας

Μανιτάκης, Α., 2007. *Τι είναι κράτος*. Εκδ. Σαββάλα, Αθήνα.

Μανιτάκης, Α., 2004. *Συνταγματική Οργάνωση του κράτους*, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.

Μιχαλόπουλος, Ν., 2003. *Από τη δημόσια γραφειοκρατία στο δημόσιο μάνατζμεντ*, Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα.

Μιχοπούλου, Σ., 2014. Κρίση χρέους, δημοσιονομική λιτότητα και οικονομική κρίση στην Ευρωζώνη. Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ, Παρατηρητήριο Οικονομικών και Κοινωνικών Εξελίξεων, σ. 90.

Navarro, V., Schmitt, J., & Astudillo, J., 2004. Is globalization undermining the welfarestate? *Cambridge Journal of Economics*, v. 28, 133-52.

Offe, C., 1984a. *Contradictions of the welfare state*, Hutchinson Publishers, London.

Offe, C., 1984b. *Social policy and the theory of the state*. In: Offe, C., 1984, *Welfare States*, Ch. 3, v.1, 267-97.

OECD, 1995. *Governance in transition: Public management reforms in OECD Countries*, Paris: OECD.

Osborne, D., & Gaebler, T., 1992. *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. A William Patrick Book, New York.

La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A., & Vishny, R., 1999. The quality of government, *Journal of Law, Economics and Organization*, v. 15, 222-279.

Pestrit, R.J., 2005. *Woodrow Wilson: The essential political writings*, Lexington Books: "The Study of Administration".

Plumptre, T., & Graham, T., 1999. *Governance and good governance: International and aboriginal perspectives*, Canada: Institute on Governance.

Pollitt, C., Van Thiel, S., & Homburg, V., 2007. New public management in Europe. *Management Online Review*, www.morexpertise.com.

Prescott, A., 1986. Theory ahead of business cycle measurement. *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, 10, 9-22.

Romero-Avila, D., 2006. Fiscal policies and output in the long run: A panel co-integration approach applied to the OECD, *Manchester School*, v. 74, 360-388.

Roberts, H. (1967), *Statistical versus clinical prediction of the stock market*, Unpublished manuscript.

Rodee, C.C., Anderson, T. J., & Christol, C.Q., 1967. *Introduction to political science*. McGraw-Hill, New York.

Rosen, H., & Gayer, T., 2011. *Δημόσια οικονομική*, Α Έκδοση, Αθήνα, Εκδ. Κριτική.

Rutgers, M.R., 2001. Traditional flavors? The different sentiments in European and American administrative thought, *Administration and Society*, 33/2001, 220-244

Ράπανος, Β., 2008. Δημοσιονομικές προκλήσεις και δημοσιονομικοί θεσμοί. Στον τόμο, *Ελληνική οικονομία: κρίσιμα ζητήματα οικονομικής πολιτικής*, έκδοση του Ιστορικού Αρχείου της Alpha Bank.

Ράπανος, Β., 2007. *Σύνταξη και Εκτέλεση του Κρατικού Προϋπολογισμού: Ευρωπαϊκή εμπειρία και η Ελληνική πραγματικότητα*, IOBE.

Sala-I-Martin, X., 2001. *15 years of new growth economics: What have we learnt?* Keynote address to the Fifth Annual Conference of the Central Bank of Chile, The Challenges of Economic Growth.

Sapir, A., 2005. *Globalisation and the reform of European social models*. Breughel Policy Contribution.

Scocpol, T., & Amenta, E., 1986. States and social policies. *Annual Review of Sociology*, v. 12, 131-157.

Sills, D.L., 1968. *International encyclopedia of the social sciences*. The Macmillan Co and the Free Press, New York.

Strong, C.F., 1960. *Modern political constitutions*. Sidgwick & Jackson, London.

Σκουλάς, Γ.Ε., 2012. *Κοινωνικές τάξεις και κράτος*, Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα.

Τσινισιζέλης, Μ., 2010. *Εξέλιξη και θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, τ. Γ, Πάτρα, Εκδ. Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο.

Vocino, T., & Rabin, J., 1981. *Contemporary Public Administration*. HarcourtJovanovich, NewYork

Χλέτσος, Μ., 2003. *Οικονομική ανάλυση της κοινωνικής προστασίας*. Πανεπιστήμιο Ιωαννίνων.

Weir, M., 2001. *Economic programs of welfare*. Elsevier Science Ltd.

Williamson, O.E., 1996. *The mechanisms of governance*, Oxford.

Zarnowitz V., 1992. The old and the new in us: Economic expansion of the 1990's. Working Paper No 7721. Cambridge MA: NBER.

Ιστοσελίδες

<http://www.constitutionalism.gr/site/1982-oi-metamorfwseis-toy-syntagmatos-kai-to-status-mix>.

http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/el/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.1.4.html.

<http://www.protoporia.gr/eyropaiki-sympoliteia-p-132621.html>.