

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ
UNIVERSITY OF PELLOPONNESE



**ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ,
ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΚΑΙ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ»**

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Θέμα:

***Ο ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ -
ΒΑΣΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΑΜΟΙΒΩΝ
ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ***

Της Αικατερίνης Σ. Καραλή

Επιβλέπων Καθηγητής:
κ. Φωτόπουλος Γεώργιος

Φεβρουάριος 2015

ΠΡΟΛΟΓΟΣ-ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Η διπλωματική αυτή εργασία εκπονήθηκε στα πλαίσια του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών «Οργάνωση και Διοίκηση Δημοσίων Υπηρεσιών, Δημοσίων Οργανισμών και Επιχειρήσεων» του Τμήματος Οικονομικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου. Η παρούσα μελέτη έχει άμεση συνάφεια με το αντικείμενο του μεταπτυχιακού προγράμματος αφού πραγματεύεται τις βασικές μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση και ειδικότερα στο σύστημα πληρωμών των δημοσίων υπαλλήλων, την τελευταία πενταετία που η Ελλάδα μαστίζεται από τη δημοσιονομική κρίση. Η εκπόνηση της εργασίας βασίστηκε σε βιβλιογραφική έρευνα.

Θα ήθελα να ευχαριστήσω ιδιαίτερα τον επιβλέποντα καθηγητή μου κ. Φωτόπουλο Γεώργιο, για την πολύτιμη βοήθειά του στη συγγραφή της μελέτης αυτής αλλά και για τις πολύ ενδιαφέρουσες και χρήσιμες γνώσεις που αποκόμισα κατά τη διδασκαλία του μαθήματος «Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη».

Τέλος, θα ήθελα να ευχαριστήσω τον σύζυγό μου, ο οποίος με ενθάρρυνε να ξεκινήσω και να ολοκληρώσω αυτή την προσπάθεια, αλλά και τον γιο μου, για την υπομονή που έδειξαν όταν δεν με είχαν κοντά τους.

Καραλή Αικατερίνη
Φεβρουάριος 2015

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Περίληψη	vii
Abstract	viii
Εισαγωγή.....	1

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΜΕΓΕΘΟΣ ΚΡΑΤΟΥΣ-ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ

1.1 Ορισμός δημοσίου τομέα	5
1.1.1 Ν. 1256/1982 (ΦΕΚ 65Α΄/31-5-1982).....	5
1.1.2 Ν. 1892/1990 (ΦΕΚ 101Α΄/31-7-1990).....	6
1.1.3 Ν. 1943/1991 (ΦΕΚ 50Α΄/11-4-1991).....	7
1.1.4 Ν. 2190/1994 (ΦΕΚ 28Α΄/3-3-1994).....	7
1.1.5 Αναφορές στο Σύνταγμα.....	8
1.2 Μέγεθος του κράτους.....	10
1.2.1 Δείκτες μέτρησης του μεγέθους του κράτους.....	11
1.3 Ο δημόσιος τομέας στην Ευρώπη.....	15
1.4 Μέγεθος κράτους και οικονομική ανάπτυξη	22
1.5 Συμπεράσματα	24

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ

2.1 Οι θεμελιώδεις αρχές της δημόσιας διοίκησης.....	27
2.2 Μητρώο Υπηρεσιών και Φορέων της ελληνικής διοίκησης.....	30
2.3 Η ελληνική δημόσια διοίκηση	32
2.3.1 Το μέγεθος του δημοσίου τομέα στην Ελλάδα.....	32
2.4 Παθογένειες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.....	36
2.5 Δημοσιονομικός εκτροχιασμός – Μνημόνια	47
2.6 Συμπεράσματα	49

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΑΠΟΓΡΑΦΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ

3.1 Γενικά.....	52
3.2 Θεσμικό πλαίσιο	53
3.2.1 Ν. 3845/2010 (ΦΕΚ 65Β΄/6-5-2010) ΜΝΗΜΟΝΙΟ Ι.....	53
3.2.2 ΚΥΑ 2/37345/0004 (ΦΕΚ 784Β΄/4-6-2010)	54
3.2.3 ΚΥΑ 2/49931/0004 (ΦΕΚ 1135Β΄/27-7-2010)	57
3.2.4 Ν. 3870/2010 (ΦΕΚ 138Α΄/9-8-2010).....	57
3.2.5 Εγκύκλιος ΔΙΔΑΔ/Φ.18.24/1940/οικ.26980/24-12-2010) (2 ^η Εγκύκλιος Απογραφής).....	58
3.2.6 Ν. 3943/2011 (ΦΕΚ 66Α΄/31-3-2011).....	59
3.2.7 Εγκύκλιος ΔΙΔΑΔ/Φ.18.24/1978/οικ.11915/14-6-2011) (3 ^η Εγκύκλιος Απογραφής).....	60
3.2.8 Εγκύκλιος ΔΙΔΑΔ/Φ.18.24/1911/οικ.15602/5-8-2011) (4 ^η Εγκύκλιος Απογραφής).....	60
3.2.9 Ν. 4038/2012 (ΦΕΚ 14Α΄/2-2-2012).....	61
3.2.10 ΚΥΑ ΔΙΔΑΔ/Φ.81/28/οικ.22624 (ΦΕΚ 2658Β΄/28-9-2012).....	61
3.2.11 Φορείς υλοποίησης και τεχνικά στοιχεία της απογραφής.....	62
3.3 Αποτελέσματα απογραφής.....	64
3.4 Συμπεράσματα	69

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: ΕΝΙΑΙΑ ΑΡΧΗ ΠΛΗΡΩΜΗΣ

4.1 Γενικά.....	73
4.2 Θεσμικό πλαίσιο	75
4.2.1 Ν. 3845/2010 (ΦΕΚ 65Α΄/6-5-2010) ΜΝΗΜΟΝΙΟ Ι.....	75
4.2.2 ΚΥΑ 2/37345/0004 (ΦΕΚ 784Β΄/4-6-2010)	76
4.2.3 ΚΥΑ 2/49931/0004 (ΦΕΚ 1135Β΄/27-7-2010)	84

4.2.4 Ν. 3870/2010 (ΦΕΚ 138Α΄/9-8-2010).....	84
4.2.5 Ν. 4046/2012 (ΦΕΚ 28Α΄/14-2-2012) ΜΝΗΜΟΝΙΟ ΙΙ	85
4.2.6 ΚΥΑ ΔΙΔΑΔ/Φ.81/28/οικ.22624 (ΦΕΚ 2658Β΄/28-9-2012).....	85
4.2.7 Ν. 4223/31-12-2013 (ΦΕΚ 287Α΄/31-12-2013).....	86
4.3 Αποτελέσματα.....	86
4.4 Συμπεράσματα	90

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΚΑΙ ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΚΕΣ

ΠΕΡΙΚΟΠΕΣ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ

5.1 Γενικά.....	92
5.2 Θεσμικό πλαίσιο	92
5.2.1 Ν. 3833/2010 (ΦΕΚ 40Α΄/15-3-2010).....	92
5.2.2 Ν. 38345/2010 (ΦΕΚ 65Α΄/6-5-2010) ΜΝΗΜΟΝΙΟ Ι.....	97
5.2.3 Ν. 3899/2010 (ΦΕΚ 212Α΄/17-12-2010).....	99
5.2.4 Ν. 4024/2011 (ΦΕΚ 226Α΄/27-10-2011).....	101
5.2.5 Ν. 4046/2012 (ΦΕΚ 28Α΄/14-2-2012) ΜΝΗΜΟΝΙΟ ΙΙ	114
5.2.6 Ν. 4093/2012 (ΦΕΚ 222Α΄/12-11-2012) ΜΝΗΜΟΝΙΟ ΙΙΙ.....	115
5.3 Συμπεράσματα	117

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ – ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....

139

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ

Πίνακας 1: Εξέλιξη του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων της Ελλάδας, 1974-2010 (σε χιλιάδες).....	37
Πίνακας 2: Οι πιο αδιάφθορες χώρες σύμφωνα με τον Δείκτη Αντίληψης Διαφθοράς 2014	47
Πίνακας 3: Αριθμός υπαλλήλων ανά ηλικία.....	64
Πίνακας 4: Αριθμός υπαλλήλων ανά κατηγορία εκπαίδευσης.....	65
Πίνακας 5: Υπάλληλοι ανά φύλο.....	66
Πίνακας 6: Υπάλληλοι ανά σχέση εργασίας της κύριας απασχόλησης.....	66
Πίνακας 7: Εξέλιξη της απασχόλησης στο Δημόσιο Τομέα από 31/12/2009 έως 31/12/2013.....	68
Πίνακας 8: Πρόοδος υλοποίησης της Ενιαίας Αρχής Πληρωμής.....	89
Πίνακας 9: Βασικός μισθός ανά κατηγορία εκπαίδευσης και μισθολογικό κλιμάκιο από 1/10/2008	105
Πίνακας 10: Βαθμολογική κατάταξη σύμφωνα με τον Ν. 3528/2007.....	106
Πίνακας 11: Νέα βαθμολογική κατάταξη σύμφωνα με τον Ν. 4024/2011.....	107
Πίνακας 12: Ποσοστά προαγόμενων υπαλλήλων ανά βαθμό.....	109
Πίνακας 13: Βαθμολογική κατάταξη υπηρετούντων υπαλλήλων σύμφωνα με τον Ν. 4024/2011	111
Πίνακας 14: Βασικοί μισθοί ανά κατηγορία εκπαίδευσης, βαθμό και μισθολογικό κλιμάκιο	113
Πίνακας 15: Αποδοχές και κόστος εργασίας (2007-2014)	119
Πίνακας 16: Εξέλιξη μισθολογικής δαπάνης Γενικής Κυβέρνησης 2011-2013	120
Πίνακας 17: Εξέλιξη μισθολογικής δαπάνης Κεντρικής Διοίκησης 2009-2013	121

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

Διάγραμμα 1: Συνολικά έσοδα και συνολικά έξοδα Γενικών Κυβερνήσεων κρατών Ε.Ε.....	12
Διάγραμμα 2: Κύριες συνιστώσες δημοσίων εσόδων.....	13
Διάγραμμα 3: Δαπάνες Γενικής Κυβέρνησης κατά λειτουργία.....	14
Διάγραμμα 4: Μέγεθος δημοσίου τομέα σε επιλεγμένες ευρωπαϊκές οικονομίες (2012).....	34
Διάγραμμα 5: Απασχόληση στο δημόσιο τομέα ως ποσοστό του συνολικού πληθυσμού (2008).....	35
Διάγραμμα 6: Εκπαιδευτικό επίπεδο εργαζομένων στο δημόσιο τομέα, 2006 (%).....	39
Διάγραμμα 7: Αποτελεσματικότητα του δημοσίου τομέα (2011).....	40
Διάγραμμα 8: Αριθμός υποθέσεων διαφθοράς Ελλήνων δημοσίων υπαλλήλων 2007-2012.....	46
Διάγραμμα 9: Διώξεις, απαγγελίες κατηγοριών και καταδίκες Ελλήνων δημοσίων υπαλλήλων 2007-2012.....	46
Διάγραμμα 10: Διαχρονική εξέλιξη μοναδιαίου κόστους εργασίας σε επιλεγμένες Ευρωπαϊκές χώρες.....	135

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Στην παρούσα διπλωματική εργασία αναλύονται βασικές μεταρρυθμίσεις που έγιναν στο δημόσιο τομέα αναφορικά με το σύστημα αμοιβών των δημοσίων υπαλλήλων, κατά την περίοδο 2010 έως σήμερα, που η χώρα μας βρίσκεται σε καθεστώς δημοσιονομικής στήριξης. Η εργασία ολοκληρώνεται σε 6 κεφάλαια. Αρχικά, στο πρώτο κεφάλαιο ορίζεται η έννοια του δημοσίου τομέα και στη συνέχεια γίνεται αναφορά στο μέγεθος του κράτους και στο πώς αυτό επηρεάζει την οικονομική ανάπτυξη μιας χώρας. Στο δεύτερο κεφάλαιο περιγράφεται η δημόσια διοίκηση στην περίπτωση της Ελλάδας και διεξοδικότερα γίνεται αναφορά στο μέγεθος του ελληνικού κράτους αλλά και στις παθογένειες της δημόσιας διοίκησης. Τέλος εξηγείται πως η χώρα οδηγήθηκε σε δημοσιονομικό εκτροχιασμό και τελικά στην επιβολή των Μνημονίων. Ακολουθεί το τρίτο κεφάλαιο, το οποίο πραγματεύεται τη διαδικασία της Απογραφής των υπαλλήλων του στενού και ευρύτερου δημοσίου τομέα, αναλύοντας το θεσμικό της πλαίσιο και τα αποτελέσματα που αυτή απέδωσε. Στο τέταρτο κεφάλαιο περιγράφεται η σύσταση και η εφαρμογή της Ενιαίας Αρχής Πληρωμής για την οποία η απογραφή των δημοσίων υπαλλήλων υπήρξε αναγκαίος θεμέλιος λίθος. Στο πέμπτο κεφάλαιο απαριθμούνται οι μισθολογικές περικοπές των δημοσίων υπαλλήλων, οι οποίες έγιναν καθ' υπόδειξη των μνημονιακών διατάξεων. Επιπρόσθετα επισημαίνονται οι δραματικές διαρθρωτικές αλλαγές στη δημόσια διοίκηση, όπως η εφαρμογή του νέου βαθμολογίου-μισθολογίου, που ανέτρεψαν το μέχρι τότε κατεστημένο. Στο έκτο και τελευταίο κεφάλαιο περιλαμβάνονται κριτικές αποτιμήσεις των ανωτέρω μεταρρυθμίσεων αλλά και γενικότερα συμπεράσματα και τέλος προτείνονται τρόποι ορθολογικότερης λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης και του κράτους εν γένει.

ABSTRACT

In the present thesis key reforms, made in public sector, are analyzed in reference to civil servants' remuneration system from 2010 until now that our country is under a fiscal adjustment scheme. This thesis is completed in 6 chapters. Initially, in the first chapter the concept of public sector is defined, the extent of the State is discussed and how this affects the economic development of a country. The second chapter describes public administration in Greece and furthermore a reference is made to the extent of the Greek State but also to the abnormalities of public administration. Finally an explanation is provided to the reasons which led the country in a fiscal divergence and eventually to the imposition of the Memorandums. The following third chapter discusses the process of close and broad public sector employees' census, though analyzing its constitutional framework and its net results. In the fourth chapter the establishment and implementation of the United Payment Authority is discussed, since the civil servants' census is considered to be a required cornerstone. In the fifth chapter the salary cuts of civil servants are listed, which were made at the suggestions of the memorandum provisions. In addition, the dramatic structural changes in public administration are highlighted, such as the application of the new grading-payroll system, which overthrew the status quo. In the last sixth chapter critical assessments and general conclusions of the above reforms are included and finally ways of more rational function of the public administration and generally the State are proposed.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η εκπόνηση της παρούσας διπλωματικής εργασίας έχει ως στόχο την ανάλυση βασικών διοικητικών και μισθολογικών μεταρρυθμίσεων στην ελληνική δημόσια διοίκηση την τελευταία πενταετία, με επίκεντρο το σύστημα αμοιβών των δημοσίων υπαλλήλων. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές ήταν συνέπεια της υπογραφής των Μνημονίων από την Ελλάδα ως προαπαιτούμενη δέσμευση για τη χορήγηση δημοσιονομικής στήριξης με τη μορφή δανεισμού από την Ευρωπαϊκή Ένωση, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο. Η συμφωνία προέβλεπε τριμηνιαίες εκταμιεύσεις οι οποίες θα βασίζονται σε τριμηνιαίες εκθέσεις προόδου αναφορικά με τις μεταρρυθμίσεις.

Το πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων των Μνημονίων αποτέλεσε συστημική αντιμετώπιση των αποτυχιών του μεταπολιτευτικού ελληνικού κράτους στη λήψη διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και είχε ως στόχο το μετασχηματισμό της οργάνωσης του κράτους και της οικονομίας. Η ατολμία και η έλλειψη πολιτικής βούλησης για μεταρρυθμίσεις τις τελευταίες δεκαετίες, οδήγησαν στη λήψη οριζόντιων και σκληρών μέτρων κάτω από την ασφυκτική πίεση της τριμερούς επιτροπής ελέγχου των δανειστών της χώρας. Κάποιοι εκ των βασικότερων στόχων των Μνημονίων ήταν το νοικοκύρεμα και ο έλεγχος των δημοσίων οικονομικών, ο περιορισμός της σπατάλης με ταυτόχρονη βελτίωση χρησιμοποίησης των δημοσίων πόρων, η βελτίωση της αποδοτικότητας της δημόσιας διοίκησης και ο έλεγχος της διαφθοράς και της φοροδιαφυγής. Οι μεταρρυθμίσεις καθώς και η δημοσιονομική εξυγίανση σε ένα κράτος εξ' ορισμού οδηγούν στην ανάπτυξη περνώντας όμως πρώτα από το δύσκολο μονοπάτι της ύφεσης. (Λιαργκόβας Π.)

Ο ελληνικός δημόσιος τομέας ήταν ίσως ο κυριότερος αποδέκτης επίρριψης ευθυνών για τη δημοσιονομική κρίση και ως εκ τούτου και ο βασικός αποδέκτης των μνημονιακών μεταρρυθμίσεων. Το μέγεθός του αλλά και οι παθογένειες που τον χαρακτηρίζουν έγιναν στόχαστρο στο εσωτερικό και αλλά και στο εξωτερικό της χώρας. Η παρούσα μελέτη προσπαθεί αρχικά να ρίξει φως στις διάφορες πτυχές του ελληνικού δημόσιου τομέα και της δημόσιας διοίκησης των τελευταίων δεκαετιών. Μέσω βιβλιογραφικής έρευνας αλλά και ποσοτικών και στατιστικών στοιχείων, επιχειρείται η εύρεση απαντήσεων σε βασικά ερωτήματα όπως εάν ο ελληνικός δημόσιος τομέας ήταν υπερμεγέθης και αναποτελεσματικός αλλά και αν ο δημόσιος τομέας ευθυνόταν για τον δημοσιονομικό εκτροχιασμό.

Η ανάλυση των βασικών μεταρρυθμίσεων ξεκινάει με την περιγραφή του τεραστίων διαστάσεων εγχειρήματος της απογραφής του ανθρώπινου δυναμικού του δημοσίου τομέα, το οποίο έλαβε χώρα το 2010, καθ' υπόδειξη του Μνημονίου Ι. Ο αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων είναι ένας από τους δείκτες μέτρησης του μεγέθους του κράτους, γι' αυτό και η απογραφή ήταν η απαραίτητη προϋπόθεση για οποιαδήποτε άλλη μεταρρύθμιση στη δημόσια διοίκηση αλλά και για την άσκηση μισθολογικής πολιτικής. Η απογραφή αποκάλυψε χρόνιες στρεβλώσεις της δημόσιας διοίκησης, αλλά πέρα από τον συνολικό αριθμό του ανθρώπινου δυναμικού έδωσε και πολύτιμα αποτελέσματα που αφορούσαν για παράδειγμα το εκπαιδευτικό επίπεδο αλλά και τις ηλικίες των υπαλλήλων. Δυστυχώς δεν υπήρξε ποτέ άλλοτε στη μεταπολιτευτική Ελλάδα η πολιτική βούληση να επιχειρηθεί η καταμέτρηση των δημοσίων υπαλλήλων, κάτι το οποίο θα είχε σίγουρα οδηγήσει στη θεραπεία πολλών παθογενειών της δημόσιας διοίκησης.

Στη συνέχεια η εργασία πραγματεύεται τη σύσταση της Ενιαίας Αρχής Πληρωμής, το δεύτερο και πολύ σημαντικό μεταρρυθμιστικό βήμα για τον

εξορθολογισμό της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, το οποίο ακολούθησε μετά την απογραφή. Για να μπορέσει να ολοκληρωθεί το εγχείρημα αυτό αντλήθηκαν στοιχεία από το Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού του Ελληνικού Δημοσίου, δηλαδή από το μητρώο που δημιουργήθηκε μέσω της απογραφής. Για πρώτη φορά όλοι οι υπάλληλοι του στενού και ευρύτερου δημόσιου τομέα πληρώνονται κεντρικά και μέσω των τραπεζικών λογαριασμών τους. Σημαντική καινοτομία επίσης ήταν η διασταύρωση και ο έλεγχος των στοιχείων των αμειβόμενων υπαλλήλων μέσω διάφορων μητρώων, όπως για παράδειγμα του Taxis (του Μητρώου φορολογούμενων) αλλά και μητρώων ασφαλιστικών φορέων, με σκοπό την ελαχιστοποίηση των λαθών.

Μετά την ολοκλήρωση των εγχειρημάτων της απογραφής και της Ενιαίας Αρχής Πληρωμής, επακολούθησαν σκληρές μισθολογικές περικοπές αλλά και δραματικές διοικητικές μεταρρυθμίσεις, οι οποίες ανέτρεψαν το μέχρι τότε κατεστημένο στη δημόσια διοίκηση και δημιούργησαν φόβο, αβεβαιότητα και άγχος στους δημοσίους υπαλλήλους. Στο σημείο αυτό αναλύονται οι σχετικές διατάξεις του Ν. 4024/2011, ενός από τους σημαντικότερους μεταρρυθμιστικούς νόμους και γίνεται εκτενής αναφορά στην εφαρμογή του ενιαίου βαθμολογίου-μισθολογίου των δημοσίων υπαλλήλων.

Η παρούσα μελέτη τελειώνει με μία ανασκόπηση των σημαντικότερων σημείων της και γίνεται προσπάθεια να εξαχθούν κάποια συμπεράσματα. Επιχειρείται η εξήγηση των λόγων για τους οποίους η Ελλάδα οδηγήθηκε στο χείλος της χρεοκοπίας και το κατά πόσον ο δημόσιος τομέας ευθυνόταν γι' αυτό. Επίσης γίνεται κριτική αποτίμηση των προαναφερόμενων μεταρρυθμίσεων, ενώ γίνεται ιδιαίτερη μνεία στην αξία των πληροφοριακών συστημάτων όσον αφορά εγχειρήματα του μεγέθους της απογραφής και της Ενιαίας Αρχής Πληρωμής. Παράλληλα αναφέρονται κάποιες σκέψεις-προτάσεις σχετικά με τη βελτίωση της αποδοτικότητας της δημόσιας διοίκησης και την ορθολογικότερη

λειτουργία του δημοσίου τομέα εν γένει, τόσο σε διοικητικά όσο και σε οικονομικά θέματα.

Τέλος, εκφράζεται ο προβληματισμός σχετικά με το ποιό θα είναι το δημοσιονομικό μέλλον της Ελλάδας και πιο συγκεκριμένα το μέλλον του δημοσίου τομέα της, μετά την πρόσφατη αλλαγή πολιτικής ηγεσίας η οποία προμηνύει πολλές αλλαγές σε πλήθος μεταρρυθμίσεων που έλαβαν χώρα την τελευταία πενταετία. Επισημαίνεται μάλιστα, ότι ο προβληματισμός αυτός σε συνδυασμό με τις καταγιγιστικές πολιτικές εξελίξεις, θα μπορούσε κάλλιστα να αποτελέσει ένα ενδιαφέρον θέμα μελλοντικής διδακτορικής διατριβής

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΜΕΓΕΘΟΣ ΚΡΑΤΟΥΣ - ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ

1.1 Ορισμός δημοσίου τομέα

Πριν ξεκινήσει η ανάλυση των διαφόρων θεμάτων που πραγματεύεται η παρούσα εργασία, κρίνεται απαραίτητο να οριστεί η έννοια του δημοσίου τομέα μέσω διατάξεων νόμων του κράτους.

1.1.1 Ν. 1256/1982 (ΦΕΚ 65Α΄/31-5-1982)

Στην παράγραφο 6 του άρθρου 1 του Ν. 1256/1982 δίνεται ο ορισμός του δημοσίου τομέα στον οποίο περιλαμβάνονται « ... όλοι οι κρατικοί φορείς ανεξάρτητα από το καθεστώς δημοσίου ή ιδιωτικού ή μικτού δικαίου που τους διέπει ...». Στη συνέχεια απαριθμούνται επακριβώς οι φορείς που απαρτίζουν τον δημόσιο τομέα οι οποίοι είναι οι εξής:

α) Οι Κρατικές ή Δημόσιες υπηρεσίες, όπως εκπροσωπούνται από το νομικό πρόσωπο του Δημοσίου.

β) Οι Κρατικοί ή Δημόσιοι Οργανισμοί σαν Κρατικά Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου.

γ) Οι Κρατικές ή Δημόσιες και παραχωρηθείσες επιχειρήσεις όπως η Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού, ο Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος, η Ελληνική Ραδιοφωνία – Τηλεόραση κλπ.

δ) Τα Κοινοφελή Ιδρύματα του Αστικού Κώδικα που περιήλθαν στο Δημόσιο και χρηματοδοτούνται ή επιχορηγούνται απ' αυτό.

ε) Οι Τραπεζιτικές και άλλες ανώνυμες εταιρείες στις οποίες είτε τα κατά τις προηγούμενες περιπτώσεις νομικά πρόσωπα έχουν το σύνολο ή την πλειοψηφία των μετοχών του εταιρικού κεφαλαίου, είτε έχουν κρατικό προνόμιο ή κρατική επιχορήγηση, όπως η Τράπεζα Ελλάδος, η Αγροτική

Τράπεζα, η Εθνική Τράπεζα, η Κτηματική Τράπεζα, η Εμπορική Τράπεζα, η Ελληνική Τράπεζα Βιομηχανικής Αναπτύξεως κ.α.

στ) Τα κρατικά νομικά πρόσωπα που έχουν χαρακτηριστεί από το νόμο ή τα δικαστήρια ως νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, όπως ο Οργανισμός Συγκοινωνιών Ελλάδος, ο Αυτόνομος Σταφιδικός Οργανισμός και που χρηματοδοτούνται ή επιχορηγούνται από οποιοδήποτε των προαναφερομένων νομικών προσώπων.

ζ) Οι θυγατρικές ανώνυμες εταιρείες των πιο πάνω Νομικών Προσώπων των εδαφίων α' – στ' αυτής της παραγράφου που ελέγχονται άμεσα ή έμμεσα από αυτά.

1.1.2 Ν. 1892/1990 (ΦΕΚ 101Α'/31-7-1990)

Στο άρθρο 51 του Ν. 1892/1990, το οποίο φέρει τον τίτλο «Επαναοριοθέτηση του δημόσιου τομέα», ορίζεται ότι ο κατά τις διατάξεις του άρθρου 1 παρ. 6 του ν. 1256/1982 δημόσιος τομέας περιλαμβάνει μόνο:

α) Τις κάθε είδους δημόσιες υπηρεσίες, που υπάγονται στο νομικό πρόσωπο του Δημοσίου και εκπροσωπούνται από αυτό.

β) Τα κάθε είδους Ν.Π.Δ.Δ., εξαιρουμένων των Χρηματιστηρίων Αξιών, είτε αυτά αποτελούν οργανισμούς κατά τόπο είτε καθ' ύλην αυτοδιοίκησης

γ) Τις κάθε είδους κρατικές ή δημόσιες και παραχωρηθείσες επιχειρήσεις και οργανισμούς.

δ) Τις τράπεζες που ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του Δημοσίου, είτε στο σύνολό τους είτε κατά πλειοψηφία και

ε) Τις κάθε είδους θυγατρικές εταιρείες των νομικών προσώπων που αναφέρονται στις περιπτώσεις β' και γ' αυτού του άρθρου, εκτός από τις επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α.

1.1.3 Ν. 1943/1991 (ΦΕΚ 50Α΄/11-4-1991)

Με την παράγραφο 6 του άρθρου 4 του Ν. 1943/1991, τροποποιείται η παράγραφος 1γ του άρθρου 51 του Ν.1892/1990, προσθέτοντας στο φάσμα του δημόσιου τομέα τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου δημόσιου χαρακτήρα που επιδιώκουν κοινωφελείς ή άλλους δημόσιους σκοπούς.

1.1.4 Ν. 2190/1994 (ΦΕΚ 28Α΄/3-3-1994)

Στο άρθρο 14 του παρόντος νόμου προστίθενται στις διατάξεις της παραγράφου 6 του άρθρου 1 του Ν. 1256/1982, οι εξής φορείς:

- α) οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' και Β' βαθμού,
- β) οι Τοπικές Ενώσεις Δήμων και Κοινοτήτων (Τ.Ε.Δ.Κ.) και η Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος (Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.),
- γ) οι δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμοί που έχουν εξαιρεθεί από το δημόσιο τομέα βάσει των διατάξεων του άρθρου 30 του ν. 1914/1990 και του άρθρου 22 του ν. 1947/1991,
- δ) οι Τράπεζες στις οποίες ο διορισμός Προέδρου του Δ.Σ. ή Διοικητή υπάγεται στις διατάξεις του άρθρου 49Α του Κανονισμού της Βουλής, καθώς και οι θυγατρικές τους ανώνυμες εταιρείες,
- ε) τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που ανήκουν στο κράτος ή επιχορηγούνται τακτικά, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις, από κρατικούς πόρους κατά 50% τουλάχιστον του ετήσιου προϋπολογισμού τους, καθώς και το Εθνικό Ίδρυμα Υποδοχής και Αποκατάστασης Αποδήμων και Παλινοστούντων ομογενών Ελλήνων

Μελετώντας τις παραπάνω διατάξεις είναι φανερό ότι σήμερα κάποιες από αυτές δεν ισχύουν, κυρίως λόγω ιδιωτικοποιήσεων, όπως για παράδειγμα

αυτές που αφορούν τις τράπεζες, τον Οργανισμό Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος κ.α.

Σύμφωνα με την 159/1992 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, από το σύνολο των διατάξεων των ανωτέρω νόμων προκύπτει ότι «δημόσιος τομέας είναι το ιδιαίτερο νομικό καθεστώς που προκύπτει από επιμέρους νομοθετήματα που αφορούν σε περιορισμούς προσήκοντες ή συναφείς προς την έννοια της δημόσιας υπηρεσίας και αναγόμενους είτε στην πρόσληψη και την υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού του είτε στην απόκτηση και χρήση πόρων, προς επίτευξη του δημόσιου σκοπού τον οποίον επιδιώκουν. Συνεπώς, έξοδος από τον δημόσιο τομέα σημαίνει κατά βάση έξοδος, δηλαδή αποδέσμευση από το ιδιαίτερο αυτό νομικό καθεστώς».

1.1.5 Αναφορές στο Σύνταγμα

Επιπροσθέτως, ο όρος δημόσιος τομέας συναντάται και στο Σύνταγμα της Ελλάδας. Όπως προκύπτει από τις διατάξεις του άρθρ. 103 §§ 7 και 8 του Συντάγματος, όπως ισχύουν μετά την αναθεώρηση του έτους 2001, ο ευρύτερος δημόσιος τομέας καθορίζεται κάθε φορά από το νόμο.

Επίσης, από τις διατάξεις των άρθρων 23 παρ. 2, 29 παρ. 3 και 106 παρ. 3 του Συντάγματος, συνάγεται ότι οι δημόσιες επιχειρήσεις οι οποίες παράγουν αγαθά ζωτικής σημασίας για το κοινωνικό σύνολο, όπως η ύδρευση, η ενέργεια και οι επικοινωνίες, ασκούν πράγματι δημόσια υπηρεσία. Διότι, ανεξάρτητα από την ιδιωτική τους μορφή, οι επιχειρήσεις αυτές, έχουν ως σκοπό την παροχή των δημοσίων αγαθών στο κοινωνικό σύνολο, τα οποία είναι απαραίτητα για την αξιοπρεπή διαβίωση των ανθρώπων καθώς και την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας και της δραστηριότητάς του, τα οποία εγγυώνται τα άρθρα 2 παρ. 1 και 5 παρ. 1 του Συντάγματος.

Συνεπώς, και στις δημόσιες αυτές επιχειρήσεις ισχύει η αρχή της συνεχούς λειτουργίας που διέπει τη Δημόσια Διοίκηση. Αυτή τη θεμελιώδη αρχή δεν επιτρέπεται να διαταράξει κανείς, εντός ή εκτός των δημοσίων επιχειρήσεων, διότι τελεί υπό την εγγύηση του κράτους. Ως εκ τούτου, οι δημόσιες επιχειρήσεις οι οποίες παρέχουν αγαθά ζωτικής σημασίας, ανεξαρτήτως της νομικής τους υπόστασης, είναι πάντα εξαρτώμενες και εποπτευόμενες από το κράτος, χωρίς να μπορούν να εξέλθουν από το καθεστώς αυτό, ούτως ώστε να παρέχουν αδιάκοπα καλής ποιότητας αγαθά και υπηρεσίες προς το κοινωνικό σύνολο.

Από τις συνταγματικές αυτές διατάξεις και ιδιαιτέρως από εκείνη της παρ. 3 του άρθρ. 106, συνάγεται ότι όσον αφορά τη νομική μορφή των δημοσίων επιχειρήσεων, αυτές μπορούν να λειτουργούν είτε σύμφωνα με τους κανόνες του δημοσίου δικαίου, είτε με του ιδιωτικού δικαίου. Οι δημόσιες επιχειρήσεις που λειτουργούν σύμφωνα με τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου, δύνανται να ανήκουν αποκλειστικά στο κράτος, ή εν μέρει σε αυτό, ή εξ' ολοκλήρου σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου. Ουσιαστικά αυτό που μεταβάλλεται αναλόγως με τη νομική υπόσταση μίας δημόσιας επιχείρησης, είναι η κατάσταση των υπαλλήλων, το καθεστώς των προμηθειών αλλά και η δυνατότητα αύξησης του κεφαλαίου της επιχείρησης μέσω της αγοράς μετοχών από ιδιώτες. Σε καμία όμως περίπτωση δεν θίγονται οι προαναφερόμενες διατάξεις και συγκεκριμένα η ύπαρξη απαραίτητης κρατικής εποπτείας και εξάρτησης καθώς και η συνεχής παροχή δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών.

1.2 Μέγεθος του κράτους

Ένα θέμα που έχει απασχολήσει έντονα και για πολλές δεκαετίες τους οικονομολόγους παγκοσμίως, είναι η εύρεση του άριστου μεγέθους του κράτους και επιπλέον η εύρεση τρόπων μέτρησης του μεγέθους του κράτους αλλά και πώς αυτό επηρεάζει την οικονομική ανάπτυξη και την οικονομική δραστηριότητα της χώρας. Σύμφωνα με τον Ράπανο Β., το μέγεθος και η διάρθρωση του δημοσίου τομέα δείχνουν τις προτιμήσεις των πολιτών στις δημοκρατικές κοινωνίες. Βέβαια η άποψη των πολιτών πολλές φορές είναι λανθασμένη λόγω ανεπαρκούς πληροφόρησης ή παραπληροφόρησης (Boeri, Börsch-Supan and Tabellini 2001). Γι' αυτό και θεωρείται ότι είναι επιτακτική ανάγκη να γίνεται πάντα μία μέτρηση και αξιολόγηση του δημοσίου τομέα. Πρέπει πάντα να μελετώνται τρόποι βελτίωσης των παρεχόμενων υπηρεσιών με όσο το δυνατόν μικρότερο κόστος.

Για τους υπέρμαχους του ελάχιστου κράτους, η κρατική παρέμβαση στην οικονομία θα πρέπει να περιορίζεται σε ελάχιστους βασικούς τομείς όπως η τήρηση του νόμου της τάξης και της εθνικής ασφάλειας καθώς και η παροχή βασικών δημοσίων αγαθών. Ο μεγάλος δημόσιος τομέας θεωρείται σπατάλη δημοσίου χρήματος, αφού το εισόδημα των πολιτών θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί πιο ορθολογικά από τους ίδιους με αποτέλεσμα τη μέγιστη ευημερία, παρά από το κράτος μέσω των φόρων. Όσον αφορά στην οικονομική δραστηριότητα, θεωρούν ότι το κράτος θα πρέπει να θεσπίζει μόνο τους βασικούς κανόνες της. Οι ΗΠΑ είναι το πιο αντιπροσωπευτικό παράδειγμα κράτους με πολύ μικρό κρατικό παρεμβατισμό στην οικονομία.

Από την άλλη μεριά, οι ιδεολογικοί αντίπαλοί τους, θεωρούν ότι οι αγορές από μόνες τους οδηγούνται σε αποτυχία και γι' αυτό επιβάλλεται το κράτος να παρεμβαίνει έντονα στην οικονομική δραστηριότητα.

Μετά τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο επικράτησε η τάση μεγέθυνσης του κράτους, ενώ τις τελευταίες τρεις δεκαετίες η τάση αυτή άρχισε να αλλάζει αφού άρχισε να επικρατεί η άποψη ότι οι αγορές λειτουργούν και αποδίδουν καλύτερα χωρίς κρατική παρέμβαση.(Ράπανος Β., 2009)

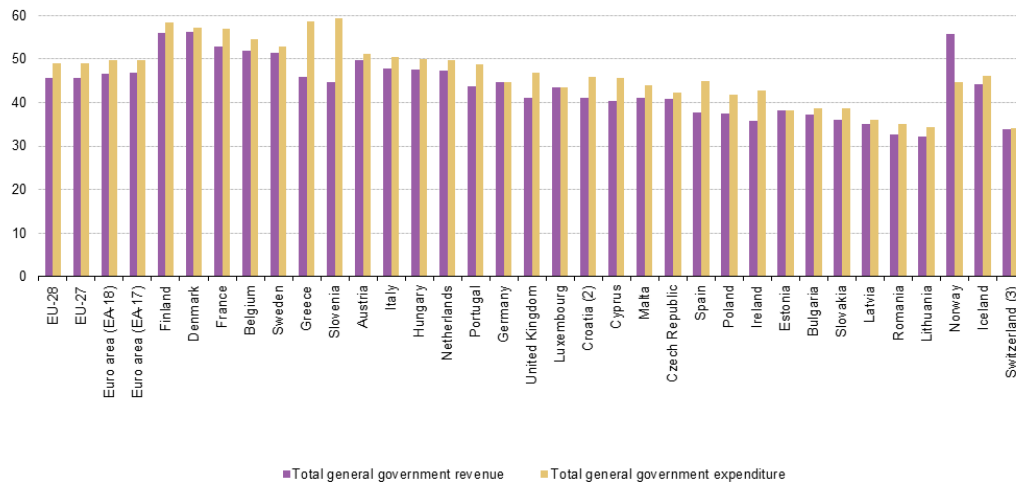
1.2.1. Δείκτες μέτρησης του μεγέθους του κράτους

Υπάρχουν πολλοί δείκτες τους οποίους μπορούμε να χρησιμοποιήσουμε για να μετρήσουμε το μέγεθος του κράτους σε μία χώρα, αυτός όμως που χρησιμοποιείται πιο συχνά είναι οι Δαπάνες της Γενικής Κυβέρνησης ως ποσοστό του ΑΕΠ. Βέβαια υπάρχουν και άλλοι δείκτες όπως τα Έσοδα του Κράτους ως ποσοστό του ΑΕΠ αλλά και διάφορες παραλλαγές αυτών όπως π.χ. η Δημόσια Κατανάλωση ως ποσοστό του ΑΕΠ, η Δημόσιες Επενδύσεις ως ποσοστό του ΑΕΠ κτλ.

Ως εκ τούτου, η ποιότητα των δημοσίων οικονομικών τόσο από πλευράς εσόδων όσο και από πλευράς δαπανών, είναι ένα θέμα που έχει αποκτήσει ιδιαίτερο ενδιαφέρον τα τελευταία χρόνια. Ιδιαίτερος έχει εξεταστεί μάλιστα το θέμα των δημοσίων δαπανών από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Η έμφαση δίνεται όχι μόνο στα συνολικά μεγέθη των δαπανών, αλλά και σε θέματα όπως:

1. Ο ρόλος των δημοσιονομικών θεσμών στον εντοπισμό και την υλοποίηση προτεραιοτήτων.
2. Η ανάλυση και συστηματική παρακολούθηση των τάσεων στη σύνθεση των δημοσίων δαπανών.
3. Η μέτρηση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των δημοσίων δαπανών.

Διάγραμμα 1: Συνολικά έσοδα και συνολικά έξοδα Γενικών Κυβερνήσεων κρατών Ε.Ε.



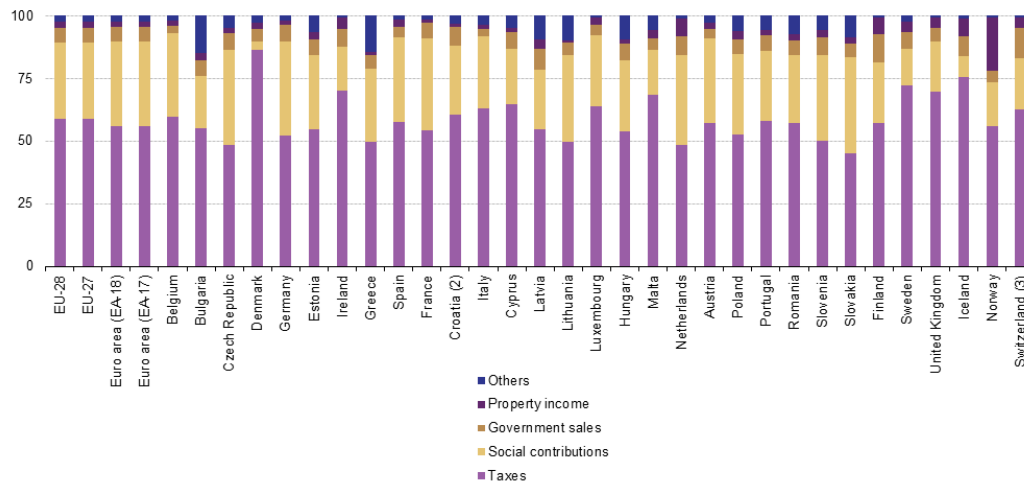
(1) Data ranked in descending order according to the average of total revenue and expenditure. Data extracted on 22.04.2014.
 (2) Provisional.
 (3) 2012.
 Source: Eurostat (online data code: gov_a_main)

Πηγή: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics>

Στο παραπάνω διάγραμμα παρατηρούμε μία μεγάλη ανισοκατανομή μεταξύ των διαφόρων κρατών της Ε.Ε. όσον αφορά τα συνολικά έσοδα και έξοδα των Γενικών Κυβερνήσεων το 2012. Οι σκανδιναβικές χώρες, η Αυστρία, το Βέλγιο, η Γαλλία, η Σλοβενία και η Ελλάδα έχουν τα υψηλότερα ποσοστά δαπανών και εσόδων Γενικής Κυβέρνησης ως ποσοστό του ΑΕΠ, γεγονός που υποδηλώνει μεγάλο δημόσιο τομέα. Μάλιστα η Ελλάδα και η Σλοβενία έχουν αρκετά υψηλότερες δαπάνες από τα έσοδά τους. Τα πολύ υψηλά ποσοστά των δαπανών των δύο χωρών οφείλονται σε παρέμβαση στις οικονομίες τους με σκοπό τη στήριξη των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων. Τα χαμηλότερα ποσοστά κατείχαν η Λιθουανία, η Ρουμανία, η Σλοβακία, η

Λετονία, η Βουλγαρία, η Εσθονία, η Ιρλανδία, η Πολωνία και τελευταία η Ελβετία.

Διάγραμμα 2: Κύριες συνιστώσες δημοσίων εσόδων

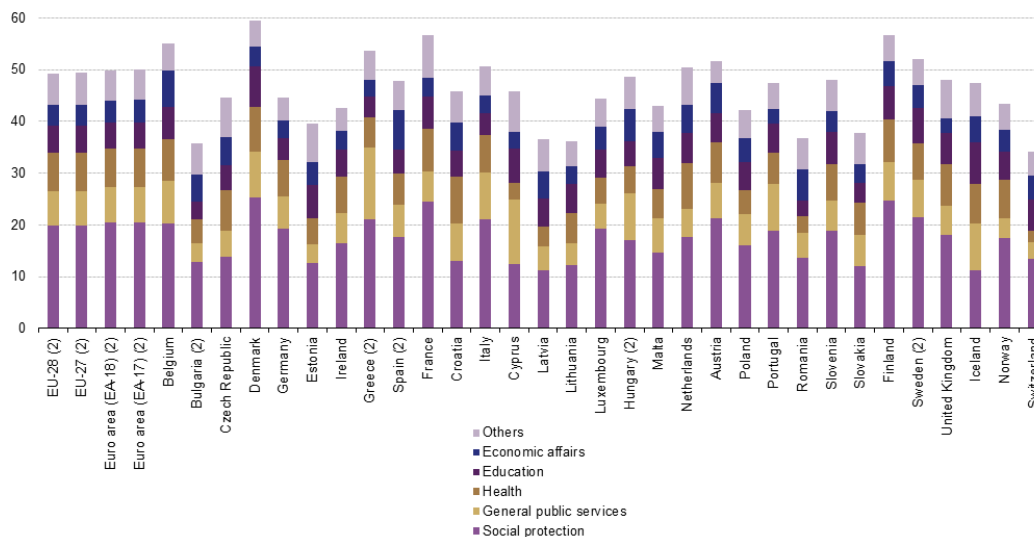


(1) Data extracted on 23.04.2014.
 (2) Provisional.
 (3) 2012.
 Source: Eurostat (online data code: gov_a_main)

Πηγή: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics>

Από το παραπάνω γράφημα φαίνεται ότι οι κύριες πηγές εσόδων των Γενικών Κυβερνήσεων των κρατών μελών της Ε.Ε. είναι οι φόροι και οι κοινωνικές εισφορές. Η Ελλάδα ανήκει στις χώρες στις οποίες οι φόροι ανήλθαν σε ποσοστό μικρότερο του 50% των δημοσίων εσόδων ενώ από την άλλη μεριά, στη Δανία το ποσοστό αυτό ανήλθε στο 86,5%. Το γεγονός αυτό φανερώνει το πρόβλημα του ελληνικού φοροεισπρακτικού μηχανισμού αλλά και του μεγάλου προβλήματος της φοροδιαφυγής στην Ελλάδα.

Διάγραμμα 3: Δαπάνες Γενικής Κυβέρνησης κατά λειτουργία



(¹) COFOG: classification of the functions of government. Data extracted on 22.04.2014.
 (²) Provisional.
 Source: Eurostat (online data code: gov_a_exp)

Πηγή: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics>

Ο μέσος όρος δημοσίων δαπανών των κρατών μελών της Ε.Ε. αλλά και της Ευρωζώνης το 2012 ήταν λίγο χαμηλότερα από το 50% του ΑΕΠ, ενώ οι δημόσιες δαπάνες του ελληνικού κράτους ανήλθαν γύρω στο 55% του ΑΕΠ. Μέσω της ταξινόμησης των κρατικών λειτουργιών μπορούμε να αναλύσουμε τις δαπάνες της Γενικής Κυβέρνησης. Παρατηρούμε ότι σε όλη την Ε.Ε. το υψηλότερο ποσοστό των δημοσίων δαπανών κατέχουν τα μέτρα κοινωνικής προστασίας. Ακολουθούν οι δαπάνες για την υγεία, τις γενικές δημόσιες υπηρεσίες και για την εκπαίδευση.

Από την άλλη μεριά το μέγεθος του δημοσίου τομέα μπορεί να αποδοθεί μέσω της μέτρησης των υπηρεσιών που παρέχει αλλά και του αριθμού των υπαλλήλων που απασχολεί. Η μέτρηση των παρεχόμενων δημοσίων υπηρεσιών βέβαια δεν είναι πάντα εύκολη υπόθεση, διότι πολλά

δημόσια αγαθά είναι πολύ δύσκολα μετρήσιμα όπως για παράδειγμα η εθνική ασφάλεια. Από την άλλη μεριά, η καταμέτρηση των δημοσίων υπαλλήλων, είναι ένα εγχείρημα τεραστίων διαστάσεων αλλά όχι ακατόρθωτο.

1.3 Ο δημόσιος τομέας στην Ευρώπη

Οι δημόσιοι τομείς των ευρωπαϊκών χωρών διαφέρουν αρκετά από τον ελληνικό δημόσιο τομέα. Σε αρκετές χώρες, ιδιαιτέρως του Βορρά, η δημόσια διοίκηση χαρακτηρίζεται από ένα αποκεντρωμένο καθεστώς, όπου η κάθε δημόσια υπηρεσία λειτουργεί αυτόνομα όπως και ο υπάλληλος, ο οποίος μπορεί να δρα κατά βούληση χωρίς να δεσμεύεται από πολλούς και σύνθετους νόμους, με σκοπό να φέρει εις πέρας το έργο του.

Επίσης, όσον αφορά τις διαδικασίες πρόσληψης προσωπικού αλλά και της ιεραρχικής εξέλιξης των υπαλλήλων στις περισσότερες χώρες, αυτές χαρακτηρίζονται από διαφάνεια και αξιοκρατία, ακόμα και σε περιπτώσεις όπου ως κριτήριο αξιολόγησης χρησιμοποιείται η προφορική συνέντευξη.

Τέλος, σχετικά με το μισθολόγιο των ευρωπαϊών δημοσίων υπαλλήλων, είναι άξιο αναφοράς ότι δεν ισχύει ο θεσμός του κατώτατου μισθού σε όλες τις χώρες, αλλά αντιθέτως η κάθε υπηρεσία, ειδικότερα στα αποκεντρωμένα καθεστώτα, κάνοντας διαπραγματεύσεις με τα συνδικαλιστικά όργανα των υπαλλήλων, δημιουργεί ένα ανεξάρτητο σύστημα αξιολόγησης των υπαλλήλων της το οποίο συνδέεται άμεσα με τις αμοιβές τους.

Παρακάτω θα δούμε μερικά από τα βασικότερα χαρακτηριστικά δημοσίων τομέων ευρωπαϊκών χωρών:

ΔΑΝΙΑ

Ο δημόσιος τομέας απασχολεί περισσότερο από το 30% του συνολικού εργατικού δυναμικού. Όπως και στις περισσότερες δυτικοευρωπαϊκές χώρες, η

απασχόληση στον δημόσιο τομέα αυξήθηκε κατά τον 20^ο αιώνα από περίπου 8% το 1920 σε 39% του εργατικού δυναμικού το 2004. Αυτή η μεγάλη αύξηση του μεγέθους του κράτους οφείλεται κυρίως στη δημιουργία σχολείων, νοσοκομείων, γηροκομείων, βρεφονηπιακών και παιδικών σταθμών. Ο δημόσιος τομέας της Δανίας χωρίζεται σε δύο κατηγορίες εργαζομένων, τους δημοσίους υπαλλήλους (statutory civil servants) και τους συμβασιούχους. Οι δημόσιοι υπάλληλοι υπερτερούν σε αριθμό των συμβασιούχων στην κεντρική κυβέρνηση, ενώ το αντίθετο συμβαίνει στην τοπική αυτοδιοίκηση. Οι συνθήκες εργασίας και οι αποδοχές των δημοσίων υπαλλήλων αλλά και των συμβασιούχων, είναι αντικείμενο διαπραγματεύσεων μεταξύ των εργοδοτών και των σωματείων των εργαζομένων. Οι αιτήσεις που υποβάλλονται για πρόσληψη στο δημόσιο τομέα, αξιολογούνται και προσλαμβάνονται οι υποψήφιοι οι οποίοι πληρούν τα προσόντα για τη συγκεκριμένη θέση. Οι προσλήψεις του δημόσιου τομέα δημοσιεύονται στην ηλεκτρονική κρατική διεύθυνση του Διαδικτύου. Η ηλικία συνταξιοδότησης είναι τα 65 έτη. Ωστόσο υπάρχει η δυνατότητα για πρόωρη συνταξιοδότηση στα 60 αν έχουν πληρωθεί οι ανάλογες εισφορές στα ταμεία.

ΟΛΛΑΝΔΙΑ

Ένας στους οκτώ εργαζομένους δουλεύει στο δημόσιο τομέα. Η διαδικασία που ακολουθείται για να γίνει μία πρόσληψη εξαρτάται από την υπηρεσία στην οποία πρόκειται να γίνει η πρόσληψη και ο υποψήφιος πρέπει να περάσει από μία ειδική διαδικασία που αποτελείται από διάφορα στάδια όπως γραπτές εξετάσεις, συνέντευξη κ.α. Ο πολίτης μπορεί να πληροφορηθεί για θέσεις εργασίας σε όλους τους τομείς του δημοσίου από την ειδική ιστοσελίδα (www.werkenbijderijk.nl). Η εξέλιξη μιας πρόσληψης στο τέλος κρίνεται από δύο διαφορετικές επιτροπές: τη Selectie Commissie (Επιτροπή

στην οποία προεδρεύει ο προϊστάμενος κάθε υπηρεσίας) και τη Selectie Advies Commissie (Επιτροπή που αποτελείται από μελλοντικούς συναδέλφους). Η μονιμότητα εξαρτάται από το εργατικό δίκαιο. Συνήθως, η σύμβαση ενός έτους μετατρέπεται αυτομάτως σε σύμβαση αορίστου χρόνου μετά τη συμπλήρωση τριών ετών εργασίας. Ο χρόνος συνταξιοδότησης είναι τα 65 έτη. Στον δημόσιο τομέα υπάρχουν 9 ιεραρχικές βαθμίδες. Όλοι οι δημόσιοι υπάλληλοι ανήκουν στον Algemene Burgelijk Pensioen Fonds (Γενικός Δημόσιος Ασφαλιστικός Φορέας). Τέλος, η αλλαγή πολιτικής ηγεσίας δεν επιφέρει αλλαγές στους ανώτερους προϊσταμένους των υπηρεσιών, αφού υπάρχει σαφής διαχωρισμός ανάμεσα στην πολιτική ηγεσία και στο δημόσιο τομέα.

ΒΕΛΓΙΟ

Υπάρχουν τρεις κατηγορίες δημοσίων υπαλλήλων: *statutaire*, *mandataire* και *contractuel*. Οι *statutaire* κατέχουν μόνιμη θέση στο δημόσιο και εργάζονται σύμφωνα με τους κανόνες του καταστατικού, ενός συνόλου κανόνων που ορίζει όλες τις λεπτομέρειες της υπόστασης του υπαλλήλου (πρόσληψη, δικαιώματα και καθήκοντα, απουσίες, μόρφωση). Οι *mandataire* είναι υπάλληλοι που κατέχουν θέσεις ως στελέχη του δημοσίου τομέα (*management function*). Ορίζονται για περίοδο έξι ετών η οποία μπορεί να ανανεωθεί και το καθεστώς τους ρυθμίζεται από ειδικούς κανονισμούς. Τέλος, οι *contractuel* εργάζονται στο δημόσιο με σύμβαση εργασίας αορίστου ή ορισμένου χρόνου. Οι αμοιβές τους είναι ίδιες με αυτές των *statutaires*, όμως οι δυνατότητες ιεραρχικής τους ανέλιξης είναι περιορισμένες. Οι προσλήψεις των υπαλλήλων διοργανώνονται από τη Selor, το πρακτορείο προσλήψεων της ομοσπονδιακής διοίκησης. Η διαδικασία πρόσληψης εξαρτάται από τη θέση εργασίας που πρόκειται να καλυφθεί. Για τους *statutaires* οι προσλήψεις γίνονται έπειτα από μια σειρά γραπτών εξετάσεων και συνεντεύξεων που

διοργανώνονται από τη Selor. Η πρόσληψη των mandataires επίσης διοργανώνεται από τη Selor, ενώ η πρόσληψη των contractuel συνήθως διοργανώνεται από την υπηρεσία στην οποία υπάρχει η κενή θέση, με την πιθανή συμμετοχή της Selor.

ΙΡΛΑΝΔΙΑ

Οι υπάλληλοι τόσο του στενού όσο και του ευρύτερου δημόσιου τομέα απολαμβάνουν καθεστώς μονιμότητας εκτός από τους συμβασιούχους ορισμένου χρόνου ή τους υπαλλήλους των Δημόσιων Επιχειρήσεων Κοινής Ωφελείας οι οποίες ιδιωτικοποιήθηκαν. Οι προσλήψεις γίνονται έπειτα από δημόσιες προκηρύξεις που δημοσιεύονται στις εφημερίδες. Η διαδικασία επιλογής των υποψηφίων αποτελείται τόσο από γραπτές εξετάσεις όσο και από προφορικές χωρίς όμως να υπάρχει ένα κεντρικό εξεταστικό σύστημα. Αντιθέτως, ο κάθε φορέας διοργανώνει ξεχωριστές εξετάσεις. Η εξέλιξη των δημοσίων υπαλλήλων εξαρτάται από τους γενικούς διευθυντές των υπηρεσιών ή από το υπουργείο. Οι δημόσιοι αλλά και οι ιδιωτικοί υπάλληλοι είναι ασφαλισμένοι στο Εθνικό Σύστημα Ασφάλειας, το οποίο ανήκει στο Υπουργείο Κοινωνικής Ευημερίας. Τα απαιτούμενα έτη εργασίας για συνταξιοδότηση είναι τα 40. Η αλλαγή της πολιτικής ηγεσίας δεν επηρεάζει τους προϊσταμένους της δημόσιας διοίκησης.

ΦΙΝΛΑΝΔΙΑ

Στο δημόσιο τομέα εργάζεται περίπου το 25% του εργατικού δυναμικού. Στον στενό δημόσιο τομέα απασχολείται περίπου το 5,6% του εργατικού δυναμικού της χώρας. Οι δημόσιοι υπάλληλοι θεωρούνται μόνιμοι αλλά υπάρχουν συγκεκριμένες διαδικασίες οι οποίες μπορεί να οδηγήσουν έναν μόνιμο υπάλληλο στην απόλυση. Είναι αρκετά συχνά τα περιστατικά

πειθαρχικών παραπτωμάτων υψηλών στελεχών τα οποία οδηγούν στην έξοδό τους από το δημόσιο. Οι προσλήψεις γίνονται με αξιολογικά κριτήρια μετά την έκδοση προκηρύξεων και η μετέπειτα εξέλιξη των υπαλλήλων εξαρτάται από τα τυπικά προσόντα τους αλλά και από την απόδοσή τους. Η αξιολόγηση των υπαλλήλων διενεργείται από τους προϊσταμένους συναδέλφους τους και επικυρώνονται από την υπηρεσιακή ηγεσία. Όλοι οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι ασφαλισμένοι στον ασφαλιστικό φορέα του δημοσίου. Ο χρόνος συνταξιοδότησης κυμαίνεται από το 63ο έως το 68ο έτος. Σκοπός του κράτους είναι η παραμονή των εργαζομένων στην υπηρεσία για όσο το δυνατόν μεγαλύτερο διάστημα με κίνητρο την απόδοση μεγαλύτερης σύνταξης. Τέλος, η αλλαγή της πολιτικής ηγεσίας δεν επηρεάζει την ιεραρχία της δημόσιας διοίκησης. Ο γενικός γραμματέας κάθε υπουργείου αποτελεί ένα είδος μόνιμου υφυπουργού. Γενικώς, οι πολίτες είναι ευχαριστημένοι από τις δημόσιες υπηρεσίες και όπου υπάρχουν κενά πιέζουν τις αρχές για περισσότερα κονδύλια.

ΣΟΥΗΔΙΑ

Οι δημόσιες υπηρεσίες αποτελούν χαρακτηριστικό παράδειγμα αποκεντρωμένου καθεστώτος. Σημαντικές αρμοδιότητες έχουν παραχωρηθεί από το κράτος στις δημόσιες υπηρεσίες με στόχο να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητά τους. Η κάθε υπηρεσία λειτουργεί ουσιαστικά αυτόνομα με σκοπό την επίτευξη των στόχων της, χωρίς να της επιβάλλεται από το κράτος ο τρόπος επίτευξής τους, ακολουθώντας βέβαια τους γενικούς κανονισμούς της κυβέρνησης. Οι δημόσιοι υπάλληλοι δεν είναι υποχρεωμένοι να ζητούν την έγκριση του προϊσταμένου τους προκειμένου να προχωρήσουν σε υπηρεσιακές ενέργειες. Η διαδικασία των προσλήψεων χαρακτηρίζεται από διαφάνεια αφού εκδίδονται δημόσιες προκηρύξεις. Η κάθε υπηρεσία καθορίζει

τις ανάγκες της και τα απαιτούμενα προσόντα των υποψηφίων για τις κενές θέσεις. Δεν υπάρχει μονιμότητα ούτε στον στενό ούτε στον ευρύτερο δημόσιο τομέα αφού ακόμα και το θεωρητικά μόνιμο προσωπικό μπορεί να απολυθεί εάν αυτό κριθεί απαραίτητο. Οι αρμοδιότητες των υπαλλήλων συχνά διευρύνονται, δίνοντάς τους τη δυνατότητα να εξελιχθούν αλλά και να αυξήσουν τις αμοιβές του. Η μισθολογική αύξηση εξαρτάται από τις αρμοδιότητες και την απόδοση του υπαλλήλου. Συνήθως ο προϊστάμενος εισηγείται την αύξηση του μισθού αφού πρώτα αξιολογήσει τις επιδόσεις του υπαλλήλου. Η ηλικία συνταξιοδότησης είναι τα 65 έτη, ενώ οι μισθοί διαμορφώνονται από συλλογικές συμβάσεις. Αναφορικά με τη χρηματοδότηση των δημοσίων υπηρεσιών, η κεντρική κυβέρνηση εγκρίνει, κατόπιν εξέτασης, το ποσό που η κάθε υπηρεσία υποστηρίζει ότι θα χρειαστεί για περίοδο τριών ετών, ενώ στο τέλος κάθε έτους οι υπηρεσίες συντάσσουν εκθέση σχετικά με τις επιδόσεις τους και τον προορισμό των κονδυλίων. Είναι άξιο αναφοράς ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι δεν απεργούν σχεδόν ποτέ.

GERMANIA

Οι προσλήψεις τόσο στον στενό όσο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα γίνονται με δημόσια προκήρυξη, χωρίς γραπτό διαγωνισμό. Οι ενδιαφερόμενοι υποβάλλουν τα βιογραφικά τους και στη συνέχεια περνούν από ειδική μόνιμη επιτροπή, η οποία αποφασίζει για το ποιος θα προσληφθεί. Η υπαλληλική εξέλιξη των εργαζομένων εξαρτάται από τις επιδόσεις τους και για το λόγο αυτό αξιολογούνται από τους προϊσταμένους τους κάθε δύο έτη. Οι δημόσιοι υπάλληλοι ασφαλίζονται υγειονομικά στον ιδιωτικό τομέα και το κράτος συνεισφέρει το 80% των εξόδων. Η ηλικία συνταξιοδότησης είναι τα 65 έτη. Η αλλαγή της πολιτικής ηγεσίας δεν επηρεάζει την ιεραρχία στο δημόσιο τομέα.

ΑΓΓΛΙΑ

Οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι μόνιμοι, αλλά υπάρχουν και πολλοί συμβασιούχοι και εργαζόμενοι μειωμένου ωραρίου. Για τις προσλήψεις υπεύθυνοι είναι οι ανεξάρτητοι επίτροποι δημοσίων υπηρεσιών, έργο των οποίων είναι να δημοσιεύουν στον Τύπο προκηρύξεις, να μελετούν τα βιογραφικά των υποψηφίων και να επιλέγουν αυτούς που πληρούν τις προϋποθέσεις, οι οποίοι προτού προσληφθούν περνούν από συνέντευξη. Η κάθε υπηρεσία έχει την αποκλειστική αρμοδιότητα για την αξιολόγηση των υπαλλήλων της και τον καθορισμό των μισθών. Ο χρόνος συνταξιοδότησης είναι τα 65 έτη.

ΑΥΣΤΡΙΑ

Στον δημόσιο τομέα απασχολούνται μόνιμοι αλλά και συμβασιούχοι υπάλληλοι. Οι προσλήψεις γίνονται με γραπτούς αλλά και προφορικούς διαγωνισμούς, ενώ κριτήριο για την πρόσληψη είναι και η προσωπικότητα των υποψηφίων. Η εξέλιξη των υπαλλήλων εξαρτάται από την υπηρεσία. Οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι ασφαλισμένοι σε δημόσιο ασφαλιστικό φορέα, ενώ η ηλικία συνταξιοδότησης είναι τα 65 έτη. Τέλος, οι κυβερνητικές αλλαγές δεν συνεπάγονται αλλαγές των προϊσταμένων και διευθυντών.

ΓΑΛΛΙΑ

Οι προσλήψεις των μόνιμων υπαλλήλων γίνονται με εθνικές εξετάσεις, ενώ η επιλογή των συμβασιούχων γίνεται από τις ίδιες τις υπηρεσίες αναλόγως των προσόντων τους. Η εξέλιξη των δημοσίων υπαλλήλων και η τοποθέτησή τους σε ιεραρχικά ανώτερες θέσεις, εξαρτάται από τον χρόνια υπηρεσίας αλλά και από την επίδοσή τους σε εσωτερικές γραπτές εξετάσεις, ενώ λαμβάνεται υπ' όψιν και η αξιολόγηση του υπαλλήλου που γίνεται από τον διευθυντή του. Η

ηλικία συνταξιοδότησης είναι τα 60 έτη και όλοι οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι ασφαλισμένοι στο Ειδικό Ταμείο Δημοσίων Υπαλλήλων. (Η ακτινογραφία του δημόσιου τομέα στην ΕΕ -ΤΟ ΒΗΜΑ, 19/6/2005)

1.4 Μέγεθος κράτους και οικονομική ανάπτυξη

Για να μπορέσουμε να καταλήξουμε σε κάποιο συμπέρασμα για το εάν το μέγεθος του κράτους επηρεάζει την οικονομική ανάπτυξη μίας χώρας θα πρέπει να δούμε κάποιους παράγοντες που επηρεάζουν την οικονομική ανάπτυξη. Το ύψος των δημοσίων δαπανών δεν μπορεί από μόνο του να μας δώσει ολοκληρωμένη εικόνα αλλά πρέπει να εξεταστούν και κάποια άλλα θέματα όπως;

1. Το θεσμικό πλαίσιο που διέπει τα δημοσιονομικά. Ο ρόλος των δημοσιονομικών θεσμών φαίνεται να είναι πολύ σημαντικός, αφού εμπειρικές μελέτες δείχνουν ότι το θεσμικό πλαίσιο των δημοσιονομικών, εισάγοντας κανόνες αναφορικά με τα όρια δαπανών και τη μέτρηση της αποδοτικότητας των δημοσίων δαπανών, συντελούν στην ανακατανομή των πόρων του προϋπολογισμού στους τομείς εθνικής προτεραιότητας.

2. Η σύνθεση των δαπανών. Μπορεί το μικρό μέγεθος των δημοσίων δαπανών να βοηθάει την οικονομική ανάπτυξη αλλά και η σύνθεση των δαπανών αποτελεί έναν πολύ σημαντικό παράγοντα. Οι δαπάνες για επένδυση ειδικά στην παιδεία και στην έρευνα, δίνουν ώθηση στην οικονομική ανάπτυξη ενώ οι καταναλωτικές δαπάνες έχουν αρνητική επίδραση.

3. Η αποτελεσματικότητα των δημοσίων δαπανών. Το επιχείρημα ότι ο ιδιωτικός τομέας είναι πιο αποδοτικός από τον δημόσιο κυριαρχεί και ιδιαίτερα στους τομείς όπου υπάρχει ανταγωνισμός. Παρόλα αυτά δεν είναι απόλυτα αξιόπιστο αφού η σύγκριση μεταξύ των παρεχόμενων υπηρεσιών του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα δεν είναι πάντα εύκολη. Αυτό συμβαίνει διότι τα

αγαθά και οι υπηρεσίες του Δημοσίου δεν είναι πάντα εύκολο να μετρηθούν αλλά και επειδή τα δημόσια αγαθά δεν αντιστοιχούν πάντα σε ιδιωτικά.

Οι πολλές επιστημονικές έρευνες που έγιναν τις τελευταίες δεκαετίες σχετικά με το αν το μέγεθος του δημοσίου τομέα επηρεάζει και πώς την οικονομική ανάπτυξη, δεν έχουν καταλήξει σε σαφή συμπεράσματα. Για παράδειγμα από εννέα εμπειρικές μελέτες που έγιναν από τον καθηγητή Atkinson από το 1985 έως το 1990 τα αποτελέσματα είναι διφορούμενα. Ενδιαφέρον έχουν οι δύο ερμηνείες που μπορούν να δοθούν στα αποτελέσματα. Η πρώτη λέει ότι οι κακές οικονομικές επιδόσεις μίας οικονομίας μπορούν να οδηγήσουν στην αύξηση του μεγέθους του κράτους. Αυτό μπορεί να συμβεί διότι η ύφεση δημιουργεί ανεργία και η ανεργία με τη σειρά της δημιουργεί την ανάγκη για περισσότερα επιδόματα και μεταβιβαστικές πληρωμές από τη μεριά του κοινωνικού κράτους. Μία άλλη ερμηνεία λέει ότι οι χώρες με οικονομική ανάπτυξη έχουν και τη δυνατότητα να κάνουν μεγαλύτερες δημόσιες δαπάνες στην κατεύθυνση της κοινωνικής προστασίας και πρόνοιας οπότε η ανάπτυξη οδηγεί σε μεγέθυνση του δημοσίου τομέα.

Επίσης σε μελέτη του για 19 χώρες του ΟΟΣΑ, ο Romero-Avila το 2006 κατέληξε στο συμπέρασμα ότι βραχυχρόνια, η γρήγορη οικονομική ανάπτυξη προκαλεί αύξηση των δημοσίων δαπανών και άρα του δημοσίου τομέα και στη συνέχεια οι αυξημένες δημόσιες δαπάνες επηρεάζουν αρνητικά την ανάπτυξη.

Τέλος, ο Lindert (2004), διαπίστωσε ότι οι χώρες με μεγάλο δημόσιο τομέα εφαρμόζουν πολιτικές που ευνοούν την οικονομική ανάπτυξη ενώ οι Easterly and Rebelo (1993) τόνισαν ότι οι δημόσιες επενδύσεις στις μεταφορές και στις επικοινωνίες ωθούν την ανάπτυξη.

1.5 Συμπεράσματα

Τελικά το μεγάλο κράτος επιδρά αρνητικά στην οικονομική ανάπτυξη μιας χώρας; Πολλές μελέτες και έρευνες έχουν γίνει για να απαντήσουν στο ερώτημα αυτό χωρίς όμως τα αποτελέσματα να είναι απόλυτα σαφή. Πολλές μελέτες καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι το μικρό κράτος έχει καλύτερες οικονομικές επιδόσεις ενώ άλλες καταλήγουν στο αντίθετο. Τελικά σημασία δεν έχει τόσο πολύ το ύψος των δημοσίων δαπανών και εσόδων αλλά οι θεσμοί που διέπουν τον δημόσιο τομέα και πόσο καλά αυτοί λειτουργούν. Το πρώτο βασικό επιχείρημα των πολέμιων του μεγάλου κράτους στηρίζεται στο γεγονός ότι το μεγάλο κράτος συνεπάγεται μεγάλη φορολογία και αυτή με τη σειρά της δημιουργεί στρεβλώσεις και αναποτελεσματικότητες στην αγορά. Σύμφωνα όμως με τον Lindert (2004), χώρες με μεγάλο δημόσιο τομέα αποφεύγουν την υψηλή φορολογία κεφαλαίων για να αποφύγουν τη φυγή αυτών και αυξάνουν την έμμεση φορολογία σε είδη πολυτελείας όπως ο καπνός και τα ποτά ενώ, τα συγκεκριμένα φορολογικά έσοδα διατίθενται για κοινωνική πολιτική.

Το δεύτερο επιχείρημα έχει να κάνει με το ότι το μεγάλο κράτος συνεπάγεται υψηλές δημόσιες δαπάνες δηλαδή μεγαλύτερη δραστηριότητα του δημοσίου τομέα. Το γεγονός αυτό σε συνδυασμό με το ότι πολλές μελέτες έχουν αποδείξει ότι η παραγωγικότητα του δημοσίου τομέα υστερεί σε σχέση με αυτήν του ιδιωτικού, προκαλεί αρνητική επίδραση στην οικονομική ανάπτυξη. Παρόλα αυτά, έρευνες έχουν αποδείξει ότι οι δημόσιες δαπάνες στην παιδεία, στην υγεία, στην έρευνα, στην τεχνολογία αλλά και στις μεταφορές και επικοινωνίες (Easterly and Rebelo 1993), βοηθούν στην οικονομική ανάπτυξη. Επίσης δίνουν κίνητρα εργασίας στο ανθρώπινο κεφάλαιο μιας χώρας, γεγονός που επιφέρει αύξηση του εργατικού δυναμικού και τελικά προκαλείται μείωση των μεταβιβαστικών πληρωμών όπως για παράδειγμα των επιδομάτων ανεργίας.

Παγκοσμίως έχουμε παραδείγματα κρατών με μικρό δημόσιο τομέα αλλά με χαμηλά ποσοστά ανάπτυξης και χώρες με μεγάλο δημόσιο τομέα οι οποίες έχουν μεγάλους ρυθμούς ανάπτυξης. Ο δείκτης της Παγκόσμιας Τράπεζας για την αποτελεσματικότητα των κρατών, αποδεικνύει ότι τα μεγάλα κράτη είναι και πιο αποτελεσματικά. Καταλήγουμε λοιπόν στο συμπέρασμα ότι μεγαλύτερη σημασία όσον αφορά την οικονομική ανάπτυξη, την καινοτομία και την ανταγωνιστικότητα μίας χώρας σε σχέση με τον δημόσιο τομέα, δεν έχει το μέγεθος αυτού. Αυτό που μετράει είναι το κατά πόσον αυτός λειτουργεί αποτελεσματικά όπως επίσης και το αν η λειτουργία του διέπεται από ποιοτικούς οικονομικούς - πολιτικούς - κοινωνικούς θεσμούς αλλά και το πόσο καλά λειτουργούν αυτοί οι θεσμοί. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι χώρες της Βόρειας Ευρώπης και ιδιαίτερα οι Σκανδιναβικές, οι οποίες μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο άρχισαν να διευρύνουν τον δημόσιο τομέα τους. Σήμερα αυτές οι χώρες χαρακτηρίζονται από το μεγάλο μέγεθος του δημοσίου τομέα τους, γεγονός το οποίο δεν τις εμποδίζει να είναι από τις περισσότερο ανταγωνιστικές οικονομίες παγκοσμίως.

Φαίνεται λοιπόν ότι χώρες με μεγάλο δημόσιο τομέα χαρακτηρίζονται από αποτελεσματικότητα, ποιότητα παρεχόμενων υπηρεσιών, καινοτομία, ανταγωνιστικότητα. Η σωστή διαχείριση των αυξημένων φορολογικών εσόδων του κράτους δημιουργεί ώθηση στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας. Επανερχόμαστε λοιπόν στο πιο πάνω συμπέρασμα, ότι σημασία δεν έχει το μέγεθος των φορολογικών εσόδων ενός κράτους αλλά πόσο σωστά αυτά διαχειρίζονται ώστε να προωθούν την οικονομική ανάπτυξη. Οι απαραίτητοι θεσμοί που διέπουν τη σωστή διαχείριση ενός μεγάλου κρατικού μηχανισμού και των αποτελεσμάτων αυτού, υπάρχουν σε όλες τις ανεπτυγμένες χώρες αλλά δυστυχώς δεν ακολουθούνται πάντα ή με τον σωστό τρόπο όπως γίνεται στις Σκανδιναβικές χώρες. (Ράπανος Β., 2009)

Ο οικονομολόγος Xavier Sala-i-Martin (2001), καταλήγει στο συμπέρασμα ότι δε φαίνεται να παίζει σημαντικό ρόλο το μέγεθος του κράτους αλλά η ποιότητα του κράτους. Οι κυβερνήσεις που δημιουργούν στρεβλώσεις στην οικονομία όπως πληθωρισμό και γραφειοκρατία δημιουργούν ύφεση και όχι ανάπτυξη.

Επίσης οι καθηγητές La Porta et.al (1999) σε μια μελέτη τους για την ποιότητα του κράτους είπαν ότι: «... διαπιστώσαμε με συνέπεια ότι τα κράτη με τις καλλίτερες επιδόσεις είναι επίσης και μεγάλα και συλλέγουν περισσότερα φορολογικά έσοδα. Αντίθετα, τα κράτη με κακές επιδόσεις είναι μικρότερα και συλλέγουν λιγότερους φόρους. Αυτό το αποτέλεσμα δεν σημαίνει ότι είναι συχνά επιθυμητό, αν είναι ποτέ, κοινωνικά επιθυμητό να επεκτείνεται ο ρόλος του κράτους με δεδομένη ποιότητα, αλλά μας λέει ότι ταυτίζοντας το μεγάλο κράτος με το κακό κράτος μπορεί να είναι εξαιρετικά παραπλανητικό. Το ερώτημα του πως συμβαίνει το καλύτερο κράτος να είναι μεγαλύτερο, ή το αντίθετο, παραμένει θέμα προς διερεύνηση».

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ

2.1. Οι θεμελιώδεις αρχές της Δημόσιας Διοίκησης

Η δημόσια διοίκηση για να λειτουργεί ορθολογικά και αποτελεσματικά θα πρέπει να βασίζεται σε μια σειρά από βασικές θεμελιώδεις αρχές οι οποίες και νομιμοποιούν τη δράση της. Οι αρχές αυτές είναι οι παρακάτω:

- **Η αρχή της νομιμότητας.** Η αρχή της νομιμότητας εκφράζει τη σχέση μεταξύ της νομοθετικής εξουσίας και της δημόσιας διοίκησης, σε ένα κράτος δικαίου. Πιο αναλυτικά η αρχή της νομιμότητας εκφράζει α) ότι η δημόσια διοίκηση υπόκειται στο δίκαιο και πρέπει να σέβεται τις επιταγές και τις απαγορεύσεις του και β) ότι η δημόσια διοίκηση δύναται να περιορίσει δικαιώματα και ελευθερίες καθώς και την ιδιοκτησία των πολιτών μόνο βάσει νόμου. Η υπαγωγή της δημόσιας διοίκησης στους κανόνες δικαίου, δηλαδή τους νόμους που ψηφίζονται από το Κοινοβούλιο, σημαίνει έμμεσα την υποταγή της διοίκησης στο λαό ως φορέα της λαϊκής κυριαρχίας. Συνδέεται άρρηκτα με την αρχή του κράτους δικαίου (άρθρο 25 §1 Σ) και κατά συνέπεια και με την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών (άρθρο 26 Σ).

- **Η αρχή της υπεροχής και της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος.** Το δημόσιο συμφέρον αποτελεί τον πυλώνα και τα θεμέλια για την οργάνωση και λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Ως δημόσιο συμφέρον εννοούμε το συμφέρον του λαού. Το δημόσιο συμφέρον προσδιορίζεται από το Σύνταγμα, το νόμο και μέσω της διοίκησης με την έκδοση κανονιστικών ή ατομικών πράξεων, κατόπιν νομοθετικής εξουσιοδότησης. Συνεπώς η δημόσια διοίκηση όταν έχει τη διακριτική ευχέρεια να επιλέξει μεταξύ κάποιων εξίσου νομίμων λύσεων σε ένα διοικητικό θέμα, θα πρέπει να επιλέγει εκείνη που κατά την κρίση της εξυπηρετεί καλύτερα το δημόσιο συμφέρον.

• **Η αρχή της δράσης της διοικήσεως**, η οποία έχει την έννοια της νόμιμης και θεμιτής δράσης υπό προϋποθέσεις και όταν κρίνεται αναγκαία για την προστασία του δημοσίου συμφέροντος.

• **Η αρχή της χρηστής διοικήσεως**. Σύμφωνα με την αρχή αυτή η δημόσια διοίκηση οφείλει να διευκολύνει τους διοικούμενους να προστατεύουν τα συμφέροντά τους και να απολαμβάνουν τα δικαιώματά τους. Η άσκηση των καθηκόντων της δημόσιας διοίκησης θα πρέπει να γίνεται με αναλογικότητα και επιείκεια και στο πλαίσιο της αρχής της νομιμότητας.

• **Η αρχή της καλής πίστης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου**. Οι δύο αυτές αρχές (άρθρο 5 § 1 Σ), υποχρεώνουν τη δημόσια διοίκηση να μην εκμεταλλεύεται τον διοικούμενο και να μην δημιουργεί καταστάσεις πλάνης, απάτης ή απειλής του. Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης επιβάλλει στη δημόσια διοίκηση να μην επικαλείται δικές της παραλείψεις, για τις οποίες ο πολίτης δεν έχει καμία ευθύνη ή να αγνοεί μια ευνοϊκή γι' αυτόν κατάσταση που έχει δημιουργηθεί επί μακρό χρονικό διάστημα και να αρνείται το δικαίωμα του να αποκομίσει της ωφέλιμες έννομες συνέπειες της.

• **Η αρχή της αναλογικότητας**. Η αρχή αυτή ορίζει ότι μεταξύ του συγκεκριμένου διοικητικού μέτρου και του επιδιωκόμενου σκοπού πρέπει να υπάρχει εύλογη σχέση και υποδηλώνει το όριο των περιορισμών που μπορεί να επιβάλει η δημόσια διοίκηση στα συνταγματικά δικαιώματα του πολίτη (άρθρο (25 § 1, δ' Σ). Η τήρηση της αρχής της αναλογικότητας σε σχέση με τους περιορισμούς που επιβάλλονται στα δικαιώματα ελέγχεται δικαστικά. Σύμφωνα με την αρχή αυτή οι περιορισμοί θα πρέπει: α) να ανταποκρίνονται σε σκοπούς γενικότερου δημοσίου συμφέροντος, β) το μέτρο που επιλέγεται να είναι κατάλληλο και πρόσφορο για την εξυπηρέτηση του σκοπού και γ) το

περιοριστικό μέτρο το οποίο επιβάλλεται στην άσκηση ενός δικαιώματος να είναι αναγκαίο. Να μην μπορεί δηλαδή να εξυπηρετηθεί ο σκοπός του περιορισμού που επιβάλλεται στην άσκηση ενός δικαιώματος με άλλο ηπιότερο μέτρο.

• **Η αρχή της αμεροληψίας των οργάνων της δημόσιας διοίκησης.** Η αρχή της αμεροληψίας υποχρεώνει τη δημόσια διοίκηση κατά την άσκηση της εξουσίας της να είναι ανεξάρτητη από επιρροές που δεν έχουν σχέση με το δημόσιο συμφέρον, να λειτουργεί αμερόληπτα και χωρίς προκαταλήψεις έναντι των διοικούμενων. Η αρχή της αμεροληψίας εμφανίζεται σε πολλές περιπτώσεις στη δημόσια διοίκηση. Έτσι,

α) υφίστανται τα ασυμβίβαστα, απαγορεύσεις δηλαδή άσκησης επαγγελματικών δραστηριοτήτων στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας (άρθρο 30 Σ), στους Υπουργούς (άρθρο 81 Σ) κ.α.

β) υφίστανται τα κωλύματα συμμετοχής σε συλλογικά όργανα της δημόσιας διοίκησης και τέλος γ) υπάρχει ο κανόνας της πολιτικής ουδετερότητας των δημοσίων υπαλλήλων (άρθρο 29 Σ), ο οποίος απαγορεύει στον δημόσιο υπάλληλο να ασκεί τα καθήκοντά του με βάση πολιτικά και κομματικά κριτήρια.

• **Η αρχή της ισότητας.** Η αρχή της ισότητας καθιερώνεται στο άρθρο 4 § 1 Σ το οποίο ορίζει ότι, «Οι Έλληνες είναι ίσοι ενώπιον του νόμου». Η αρχή της ισότητας δεσμεύει τον νομοθέτη αλλά και τη διοίκηση και τα δικαστήρια τα οποία υποχρεούνται να εφαρμόζουν τον νόμο προστατεύοντας την ισότητα των πολιτών. Η Δημόσια Διοίκηση τηρώντας την αρχή της ισότητας, υποχρεούται να μεταχειρίζεται με τον ίδιο τρόπο όμοιες περιπτώσεις και διαφορετικά διαφορετικές περιπτώσεις.

- **Η αρχή του ελέγχου της δημόσιας διοίκησης**, δίνει το δικαίωμα άσκησης αναφοράς στις διοικητικές αρχές και από δικαίωμα προσφυγής στη δικαιοσύνη κατά πράξεων των οργάνων της δημόσιας διοίκησης.

- **Η αρχή της συνέχειας της λειτουργίας των υπηρεσιών της διοίκησης.**

- **Η αρχή της ακρόασης των διοικουμένων** (άρθρο 20 § 2 Σ).

- **Η αρχή της αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων.**

(Ακριβοπούλου Χ., 2010)

2.2 Μητρώο Υπηρεσιών και Φορέων της ελληνικής διοίκησης

Το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και συγκεκριμένα το Τμήμα Οργάνωσης Κεντρικής Διοίκησης, εκδίδει τα τελευταία χρόνια μητρώο υπηρεσιών και φορέων της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης. Το μητρώο αυτό περιλαμβάνει μια αναλυτική και συστηματική καταγραφή όλων των φορέων και υπηρεσιών που υπάγονται στο δημόσιο τομέα αλλά και αυτών που δεν υπάγονται επειδή εξαιρέθηκαν με ειδικές διατάξεις. Η δημιουργία του μητρώου αυτού ήταν επιβεβλημένη ιδιαιτέρως λόγω της αναδιάρθρωσης των Υπουργείων και της ανακατανομής των αρμοδιοτήτων τους τα τελευταία χρόνια. Το μητρώο αυτό αποτελεί έναν εύχρηστο οδηγό ο οποίος παρέχει μία ολοκληρωμένη εικόνα σχετικά με το ποιους ακριβώς φορείς περιλαμβάνει ο δημόσιος τομέας με την ευρεία έννοια του όρου, γεγονός που διευκολύνει και τους πολίτες που συναλλάσσονται με το δημόσιο τομέα αλλά και τους ίδιους τους δημοσίους υπαλλήλους.

Η προσπάθεια αυτή αποτέλεσε ένα σημαντικό βήμα για τη δημόσια διοίκηση. Βεβαίως η χρησιμότητά του Μητρώου αυτού είναι περιορισμένης εμβέλειας αλλά σε συνδυασμό με την ολοκλήρωση της απογραφής των δημοσίων υπαλλήλων, η οποία θα αναλυθεί παρακάτω, δημιούργησαν ένα

ολοκληρωμένο και αναλυτικό μητρώο όλου του φάσματος του δημοσίου τομέα, τόσο από πλευράς υπηρεσιών όσο και ανθρώπινου δυναμικού.

Ειδικότερα, οι φορείς που απαρτίζουν τον δημόσιο τομέα συνιστούν δημόσιες οργανώσεις παροχής ζωτικών κοινωνικών υπηρεσιών και αγαθών στα μέλη του κοινωνικού σώματος, ποικίλης νομικής μορφής, υπό τον έλεγχο, την εποπτεία και την εγγύηση του Κράτους, αναλόγως της φύσεως της ασκούμενης δημόσιας λειτουργίας.

Αναλυτικά οι φορείς αυτοί είναι:

1. Οι κάθε είδους Δημόσιες Υπηρεσίες και Αρχές, που υπάγονται στο νομικό πρόσωπο του Δημοσίου και εκπροσωπούνται από αυτό, όπως:

α) Ανεξάρτητες (αυτοτελείς) Υπηρεσίες της πολιτειακής ηγεσίας του Κράτους.

β) Δημόσιες Αρχές της νομοθετικής λειτουργίας του Κράτους.

γ) Δημόσιες Αρχές της δικαστικής λειτουργίας του Κράτους.

δ) Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές.

ε) Υπουργεία, με τις Γενικές Γραμματείες, τις Ειδικές Γραμματείες και τους Διοικητικούς Τομείς, τις Περιφερειακές Υπηρεσίες, τις Ειδικές Αποκεντρωμένες Υπηρεσίες, τις υπηρεσίες Εξωτερικού και τις Αυτοτελείς Δημόσιες Υπηρεσίες τους.

στ) Αποκεντρωμένες Διοικήσεις (ενιαίες αποκεντρωμένες μονάδες διοίκησης του Κράτους).

2. Τα κάθε είδους νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.) :

α) Ν.Π.Δ.Δ. της καθ' ύλην αυτοδιοίκησης (κατά εποπτεύον υπουργείο).

β) Ν.Π.Δ.Δ. της κατά τόπον αυτοδιοίκησης Δήμοι (Ο.Τ.Α. α' βαθμού) και Περιφέρειες (Ο.Τ.Α. β' βαθμού).

3. Τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου (Ν.Π.Ι.Δ.) δημοσίου χαρακτήρα που επιδιώκουν κοινωφελείς ή άλλους δημόσιους σκοπούς.

4. Τις ανώνυμες εταιρείες του δημοσίου, τις δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς του δημόσιου τομέα (Δ.Ε.Κ.Ο.), καθώς και τις θυγατρικές εταιρείες όλων των ανωτέρω φορέων, εκτός των επιχειρήσεων των Ο.Τ.Α., όπως επίσης τις ανώνυμες τραπεζικές εταιρείες που ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του δημοσίου.

2.3 Η ελληνική δημόσια διοίκηση

Το μέγεθος του ελληνικού δημοσίου τομέα καθώς και οι παθογένειες της δημόσιας διοίκησης θεωρούνται από πολλούς ως οι κύριοι ένοχοι για τη διαχρονική συσσώρευση ελλειμμάτων και τον δημοσιονομικό εκτροχιασμό της χώρας, που είχαν ως συνέπεια την έλευση της κρίσης χρέους που τα τελευταία πέντε χρόνια μαστίζει την οικονομία. Αρκεί μόνο να αναφερθεί ότι το έτος 2009 το δημοσιονομικό έλλειμμα άγγιξε το 15,4% του ΑΕΠ, οι δημόσιες δαπάνες έφτασαν στο 53% του ΑΕΠ ενώ τα δημόσια έσοδα ανήλθαν μόλις στο 38% του ΑΕΠ. Λογική συνέπεια των οικονομικών αυτών στοιχείων ήταν να κατηγορηθεί ο δημόσιος τομέας και στη συνέχεια να βρεθεί στο επίκεντρο των σκληρών μεταρρυθμιστικών μέτρων που η χώρα αναγκάστηκε να λάβει.

Πρέπει να αναφερθεί όμως ότι σίγουρα δεν είναι οι μοναδικοί παράγοντες που οδήγησαν τη χώρα μας στην παρατεταμένη ύφεση και στα Μνημόνια. Ένας μεγάλος αριθμός παραγόντων, από τη Μεταπολίτευση μέχρι και σήμερα, οδήγησε την Ελλάδα στο σημερινό κρίσιμο σημείο.

2.3.1 Το μέγεθος του δημοσίου τομέα στην Ελλάδα

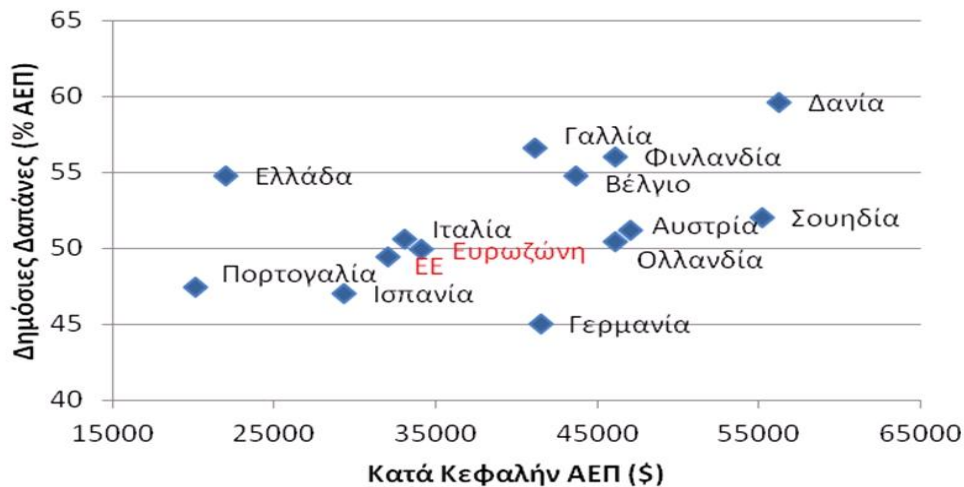
Σύμφωνα με τους γνωστούς δείκτες μέτρησης, το μέγεθος του δημοσίου τομέα στην Ελλάδα είχε αυξητική τάση σε όλη τη μεταπολεμική περίοδο και

μέχρι και τη στιγμή που η χώρα μας εισήλθε στη χρηματοοικονομική κρίση. Οι λόγοι είναι πολλοί και όχι πάντα ορθολογικοί αλλά θα αναλυθούν παρακάτω. Η αύξηση του ελληνικού δημοσίου τομέα σήμαινε αύξηση των φορολογικών εσόδων αλλά και των κρατικών δαπανών. Η φοροδιαφυγή βέβαια, ένα μεγάλο πρόβλημα του ελληνικού κρατικού μηχανισμού, περιόριζε πάντα το μέγεθος των φορολογικών εσόδων, γεγονός που δημιουργούσε αρνητική επίδραση στη οικονομική ανάπτυξη του κράτους. Από την άλλη τα φορολογικά έσοδα, μειωμένα λόγω της φοροδιαφυγής, δεν διαχειρίζονταν από τις εκάστοτε κυβερνήσεις ορθολογικά και αποτελεσματικά ώστε να δοθεί ώθηση στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας.

Η αύξηση των κρατικών δαπανών, που προήλθε κατά μεγάλο μέρος από την αύξηση των μεταβιβαστικών πληρωμών, δεν επέφερε θετικό αποτέλεσμα στην οικονομία της χώρας διότι η αποτελεσματικότητά τους ήταν πολύ μικρή. Σε σύγκριση μάλιστα με τις υπόλοιπες χώρες του ΟΟΣΑ, η Ελλάδα κατείχε μία από τις πρώτες θέσεις όσον αφορά το μέγεθος των δαπανών για τη δημόσια διοίκηση ως ποσοστό του ΑΕΠ, με πολύ χαμηλή αποτελεσματικότητα όμως. Το θέμα που προκύπτει εδώ είναι ο λόγος που η ελληνική δημόσια διοίκηση είναι τόσο αναποτελεσματική.

Όπως αναφέρθηκε σε προηγούμενο κεφάλαιο, η μέτρηση του μεγέθους του κράτους παρουσιάζει πολλές δυσκολίες και ένας από τους κυριότερους λόγους είναι η πολυπλοκότητα και η μοναδικότητα των δημοσίων υπηρεσιών. Το παρακάτω διάγραμμα, παρουσιάζει μεγέθη επιλεγμένων ευρωπαϊκών κρατών το 2012, χρησιμοποιώντας τον πιο συνηθισμένο δείκτη μέτρησης δηλαδή το ύψος των δημοσίων δαπανών ως ποσοστό του ΑΕΠ. Με άλλα λόγια συνδυάζεται ο πλούτος των χωρών με το ποσοστό του πλούτου που δαπανάται για την παροχή δημοσίων υπηρεσιών.

Διάγραμμα 4: Μέγεθος δημοσίου τομέα σε επιλεγμένες ευρωπαϊκές οικονομίες (2012)



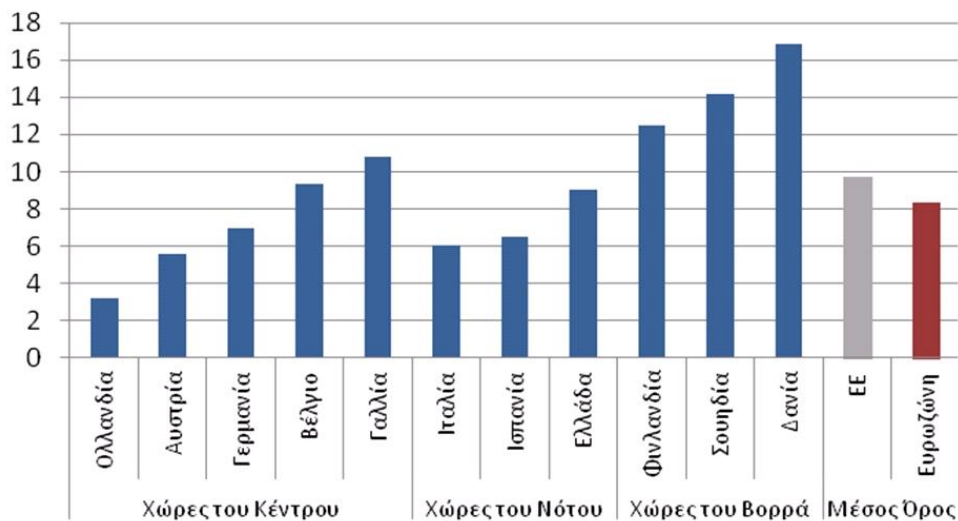
Πηγή: Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (IMF)

Παρατηρούμε ότι η Ελλάδα μαζί με τη Δανία, τη Γαλλία, τη Φινλανδία και το Βέλγιο ανήκουν στις χώρες με το μεγαλύτερο μέγεθος δημοσίου τομέα, με τα ποσοστά δημοσίων δαπανών να κυμαίνονται από 55% (54,8% στην Ελλάδα) έως 60% περίπου του ΑΕΠ, όταν ο μέσος όρος των δημοσίων δαπανών στην Ευρωπαϊκή Ένωση κυμάνθηκε λίγο χαμηλότερα από το 50%.

Θα μπορούσαμε βέβαια να προσεγγίσουμε το ζήτημα με τον πιο απλό τρόπο δηλαδή με καταμέτρηση των απασχολούμενων στον δημόσιο τομέα. Το 2008 οι δημόσιοι υπάλληλοι στην Ελλάδα ήταν 1.022 εκ. άτομα, τα οποία αντιστοιχούσαν στο 9,05% του ελληνικού πληθυσμού. Το παρακάτω διάγραμμα παρουσιάζει την απασχόληση στο δημόσιο τομέα ως ποσοστό του συνολικού πληθυσμού επιλεγμένων ευρωπαϊκών χωρών αλλά και του μέσου όρου της Ε.Ε. και της Ευρωζώνης. Παρατηρούμε ότι η Ελλάδα βρίσκεται λίγο

χαμηλότερα από το μέσο όρο της Ε.Ε. (9,69%) και λίγο υψηλότερα από το μέσο όρο της Ευρωζώνης (8,35%). (Πετράκης Π., 2013)

Διάγραμμα 5: Απασχόληση στο δημόσιο τομέα ως ποσοστό του συνολικού πληθυσμού (2008)



Πηγή: International Labor Organization (ILO)

Το μέγεθος λοιπόν του ελληνικού δημοσίου τομέα βρίσκεται κοντά στο μέσο όρο της ευρωπαϊκής ένωσης. Τότε γιατί είναι αναποτελεσματικός και γεμάτος παθογένειες; Μήπως η οργάνωση που τον διέπει είναι προβληματική και συνεπώς αναποτελεσματική; Ποιο είναι το πλήθος των υπηρεσιών και φορέων; Ποιες οι αρμοδιότητές τους, η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, το κόστος λειτουργίας τους και ποιος ο αριθμός και το μορφωτικό επίπεδο του ανθρώπινου δυναμικού;

Όλα αυτά τα θεμελιώδη ερωτήματα σχετικά με την κατανόηση του προβλήματος της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, έγινε προσπάθεια να

απαντηθούν το 2008 όταν το Υπουργείο Εσωτερικών έκανε μια απόπειρα να δημιουργήσει Μητρώο Υπηρεσιών και Φορέων της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης. Η προσπάθεια αυτή όμως όντας καθόλου αναλυτική αλλά πολύ συνοπτική, δεν κατάφερε να απαντήσει στα βασικά ερωτήματα που τέθηκαν παραπάνω. Μία τέτοια καταγραφή, για να μπορέσει να δώσει σωστές απαντήσεις θα πρέπει να είναι συστηματική και αναλυτική, ώστε να μπορέσουν να αναδυθούν μέσα από αυτή τα βασικά προβλήματα του κρατικού μηχανισμού και στη συνέχεια να βρεθούν λύσεις μέσω των οποίων θα επιτευχθεί η αναδιάρθρωση ή αλλιώς η επανίδρυση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

Ο Ράπανος Β., στην έκθεση του Ιδρύματος Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών (IOBE) 2009, μίλησε για την επιτακτική ανάγκη επανίδρυσης του δημοσίου τομέα στην Ελλάδα. Τόνισε όμως ότι «.....για να γίνει, απαιτεί συστηματική καταγραφή των υπηρεσιών και των φορέων, των πόρων και του προσωπικού που απασχολούν, του τι ακριβώς κάνουν..... Από τη διαδικασία αυτή θα αναφανούν και οι δυνατότητες αλλαγών και αναδιάρθρωσης υπηρεσιών και φορέων..... ».

2.4 Παθογένειες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης

α) Υπερδιόγκωση δημοσίου τομέα.

Το μέγεθος του δημοσίου τομέα από τη μεταπολίτευση κι έπειτα είχε έντονα αυξητική πορεία δυσανάλογη με την ανάπτυξη της εθνικής οικονομίας. Αυτό συνέβη διότι το δημόσιο αποτέλεσε πρόσφορο έδαφος για πελατειακές σχέσεις, εξυπηρέτηση ιδιωτικών συμφερόντων, διορισμούς στελεχών, όχι με επιχειρηματικά-οικονομικά κριτήρια αλλά με ιδιωτικά-κοινωνικά. Αυτό το φαινόμενο ήταν ένας από τους βασικότερους λόγους υπερδιόγκωσης του

κράτους και είχε ως αποτέλεσμα τη μη αποτελεσματική λειτουργία του. (Μπαμπανάσης Σ., 1998)

Στο παρακάτω διάγραμμα παρουσιάζεται η διαχρονική εξέλιξη των δημοσίων υπαλλήλων από το 1974 έως και το 2010. Παρατηρούμε ότι κατά το διάστημα αυτό, οι δημόσιοι υπάλληλοι εξαπλασιάστηκαν χωρίς αντίστοιχα να εξαπλασιαστεί ο πληθυσμός της χώρας αλλά ούτε και η ποιότητα και η ποσότητα των παρεχόμενων δημοσίων υπηρεσιών.

Πίνακας 1: Εξέλιξη του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων της Ελλάδας, 1974-2010 (σε χιλιάδες)

ΕΤΟΣ	ΑΡΙΘΜΟΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ	ΕΤΟΣ	ΑΡΙΘΜΟΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ
1974	112.896	1992	243.911
1975	114.950	1993	255.113
1976	118.935	1994	247.746
1977	126.722	1995	256.466
1978	129.071	1996	260.063
1979	133.980	1997	293.281
1980	139.966	1998	300.509
1981	121.789	1999	386.144
1982	208.531	2000	245.702
1983	217.666	2001	450.259
1984	221.396	2002	453.269
1985	233.654	2003	456.462
1986	238.276	2004	447.520
1987	241.455	2005	477.286
1988	240.748	2006	486.580
1989	262.560	2007	503.170
1990	255.438	2008	506.680
1991	259.159	2009	511.913
1992	243.911	2010	768.009

Πηγή: 1) Μακροδημήτρης Α. (2.000) 2) Εισαγωγικά σημειώματα κρατικών προϋπολογισμών, Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας & Υπουργείο Οικονομικών 3) <http://tiny.cc/etplow> 4) ΟΟΣΑ 2009

β) Αδυναμία θεσμών

Η σωστή λειτουργία των θεσμών σε μία χώρα είναι η βάση για την κοινωνική και την οικονομική της ανάπτυξη. Δυστυχώς οι θεσμοί στη μεταπολιτευτική Ελλάδα σπανίως λειτούργησαν ορθολογικά. Τα παραδείγματα είναι πάρα πολλά όπως η Ελληνική Στατιστική Υπηρεσία η οποία λειτούργησε για δεκαετίες ως μέσο χειραγώγησης στοιχείων, αλλά και το γεγονός ότι η κοινοβουλευτική πλειοψηφία μπορούσε κάθε φορά να αλλάζει τους φορολογικούς νόμους. (Λιαργκόβας Π.)

γ) Μη εφαρμογή των νόμων (law enforcement)

Πολλές είναι οι περιπτώσεις ανομίας στην Ελλάδα όπως η μη εφαρμογή του νόμου για τα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα και του νόμου για το κάπνισμα. Χαρακτηριστικό επίσης παράδειγμα ανομίας είναι το φαινόμενο των καταλήψεων, το οποίο έχει πάρει τεράστιες διαστάσεις χωρίς να νομιμοποιείται από τη Δημοκρατία, αφού παραβιάζει τα δικαιώματα των υπόλοιπων πολιτών.(Λιαργκόβας Π.)

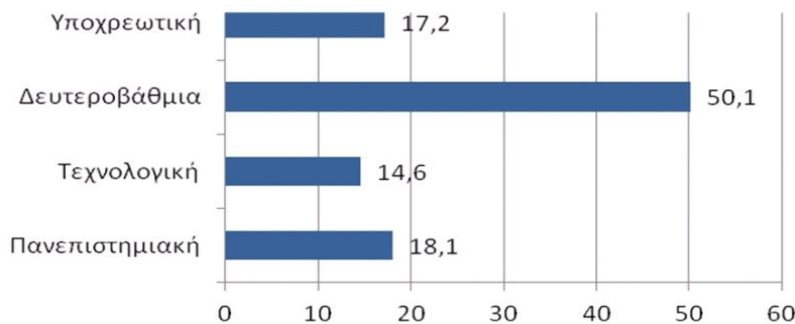
δ) Ατολμία λήψης διαρθρωτικών μέτρων

Οι μεταρρυθμίσεις σε όλους τους τομείς όπως τον οικονομικό, τον διοικητικό και τον κοινωνικό, ήταν ένα αρκετά σπάνιο φαινόμενο στη μεταπολιτευτική Ελλάδα και ένας από τους λόγους για τους οποίους η χώρα οδηγήθηκε σε ύφεση. Η ατολμία στη λήψη διαρθρωτικών μέτρων οφειλόταν κατά κύριο λόγο στη συνεχή συνδιαλλαγή των πολιτικών με τα οργανωμένα συμφέροντα όπως για παράδειγμα τα συνδικάτα και τους εργοδότες, παραβλέποντας την ίδια στιγμή το γενικό συμφέρον.(Λιαργκόβας Π.)

ε) Εκπαιδευτικό επίπεδο υπαλλήλων δημοσίου τομέα

Εδώ υπάρχει μια τραγική διαπίστωση, ένα από τα βασικά χαρακτηριστικά του ελληνικού δημοσίου τομέα ήταν το χαμηλό μορφωτικό επίπεδο των υπαλλήλων. Σύμφωνα με στοιχεία του 2006 που παρουσιάζονται στο παρακάτω διάγραμμα, η πλειοψηφία των εργαζομένων που αντιστοιχούσε στο 67,3% ήταν απόφοιτοι δευτεροβάθμιας (50.1%) και υποχρεωτικής εκπαίδευσης (17.2%), ενώ μόνο το 14.6% ήταν απόφοιτοι τεχνολογικής εκπαίδευσης και το 18.1% απόφοιτοι πανεπιστημιακής εκπαίδευσης.

Διάγραμμα 6: Εκπαιδευτικό επίπεδο εργαζομένων στο δημόσιο τομέα, 2006 (%)



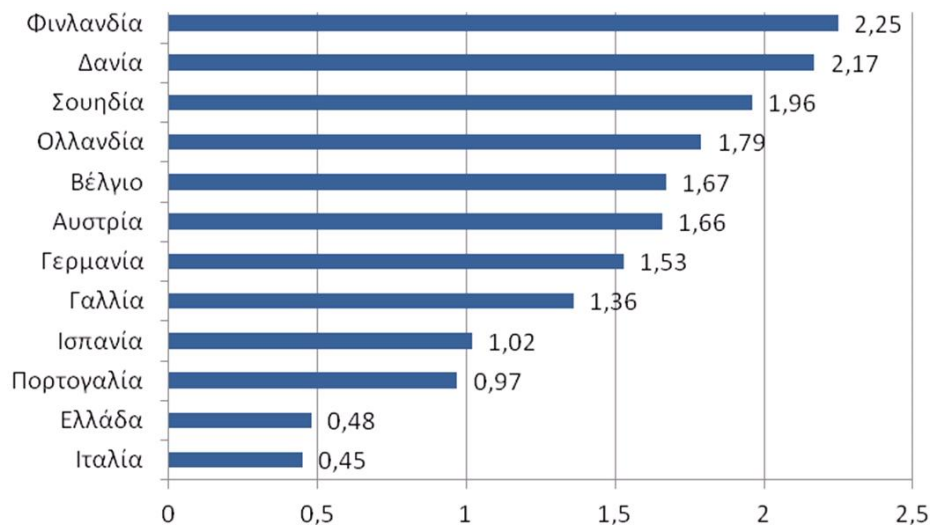
Πηγή: Γ.Γ. Δημόσιας Διοίκησης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης Υπουργείου Εσωτερικών, Δ/ση Ηλεκτρονικής Επεξεργασίας Στοιχείων, Στατιστικά Στοιχεία από Ετήσια Απογραφή 2006 (10/02/2009).

στ) Αποτελεσματικότητα δημοσίου τομέα

Η αποτελεσματικότητα του δημοσίου τομέα είναι ίσως το πιο σημαντικό κριτήριο αξιολόγησής του. Το μέγεθος από μόνο του δεν αποτελεί αξιόπιστο κριτήριο αφού μπορεί ένας μικρός δημόσιος τομέας να είναι πολύ αποτελεσματικός και ένας μεγάλος εντελώς αναποτελεσματικός. Η

αποτελεσματικότητα όσο και το μέγεθος είναι πολύ δύσκολο να μετρηθούν αλλά ένας πολύ χρήσιμος δείκτης που χρησιμοποιείται συχνά είναι ο Government Effectiveness Indicator της Παγκόσμιας Τράπεζας. Ο δείκτης αυτός αποτελεί μέτρηση της ποιότητας των δημοσίων υπηρεσιών (όπως είναι για παράδειγμα οι μεταφορές, οι τηλεπικοινωνίες, η παροχή ηλεκτρικού ρεύματος, η υγειονομική περίθαλψη και η εκπαίδευση), της ανεξαρτησίας τους από πολιτικές πιέσεις, του βαθμού γραφειοκρατίας, καθώς και της ποιότητας στη διαμόρφωση και εφαρμογή των πολιτικών και της αξιοπιστίας της κυβέρνησης στις δεσμεύσεις της.

Διάγραμμα 7: Αποτελεσματικότητα του δημοσίου τομέα (2011)



Πηγή: World Bank, Government Effectiveness Indicator

Η μέγιστη δυνατή τιμή του δείκτη είναι το 2.5, το οποίο υποδεικνύει υψηλότερη αποτελεσματικότητα, ενώ η χαμηλότερη τιμή είναι το -2.5. Είναι

απόλυτα εμφανές ότι οι χώρες της Βόρειας Ευρώπης έχουν πολύ αποτελεσματικούς δημοσίους τομείς παρά το μεγάλο μέγεθος αυτών. Αντιθέτως η πολύ χαμηλή τιμή που λαμβάνει ο δείκτης για την Ελλάδα (0,48), υποδηλώνει αναποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης και δυστυχώς αντικατοπτρίζει όλες τις αδυναμίες και τις παθογένειες που τη διέπουν. Είναι άξιο αναφορά ότι τις χαμηλότερες τιμές ο δείκτης τις παίρνει στις χώρες του Ευρωπαϊκού Νότου.

Η αποτελεσματικότητα στον δημόσιο τομέα είναι ένας παράγοντας που δίνει ώθηση στην οικονομική μεγέθυνση, κάνει ποιοτικότερες τις δημόσιες υπηρεσίες όπως την υγεία και την εκπαίδευση αλλά και την τεχνολογική ανάπτυξη και τις καινοτομίες.

ζ) Γραφειοκρατία

Από τις μεγαλύτερες ίσως παθογένειες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης είναι η γραφειοκρατία. Χαρακτηριστικό παράδειγμα το οποίο ανέφερε σε διάλεξή της το 2011 η Διομήδη Σπινέλλη, πρώην Γενική Γραμματέας Πληροφοριακών Συστημάτων του Υπουργείου Οικονομικών, είναι ότι σε απόφαση σχετικά με τη διαδικασία εγγραφής στο TAXISnet, απαιτήθηκαν 34 υπογραφές από την ιεραρχία της δημόσιας διοίκησης, ξεκινώντας από προϊσταμένους τμημάτων και καταλήγοντας στον Υπουργό. Η γραφειοκρατία «πληγώνει» ανεπανόρθωτα την αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης διότι χάνεται πολύτιμος παραγωγικός χρόνος από το ανθρώπινο δυναμικό όλων των ιεραρχικών βαθμίδων. Πέρα από αυτό όμως προκαλεί μεγάλη ταλαιπωρία και καθυστέρηση στους πολίτες που συναλλάσσονται με τις δημόσιες υπηρεσίες. Στο Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων 2011-2014 της ελληνικής κυβέρνησης, αναφερόταν ότι στο πλαίσιο της προσπάθειας για εξάλειψη της γραφειοκρατίας, α) έχουν

καταργηθεί τα δικαιολογητικά που δεν προσφέρουν προστιθέμενη αξία στις διοικητικές διαδικασίες και β) συστάθηκε η διαδικτυακή πύλη ΕΡΜΗΣ, όπου οι πολίτες μπορούν να παραλαμβάνουν ηλεκτρονικά τα πιστοποιητικά που χρειάζονται.

η) Εκτεταμένος κρατισμός

Το μεταπολιτευτικό μοντέλο ανάπτυξης βασίστηκε στον εκτεταμένο κρατισμό. Οι ρόλοι του κράτους υπήρξαν αναρίθμητοι και η κρατική ιδιοκτησία γιγαντώθηκε. Όλα αυτά είχαν ως συνέπεια να μην δημιουργούνται συμφέρον και κίνητρα για αύξηση της παραγωγικότητας της εργασίας και της αποδοτικότητας των κεφαλαίων και γενικότερα για τη δημιουργία ενός ανταγωνιστικού περιβάλλοντος στις δημόσιες επιχειρήσεις όπως ΔΕΗ, ΟΤΕ κτλ. Άλλωστε είναι χαρακτηριστικό ότι έννοιες όπως ανταγωνισμός, επιχειρηματικότητα, κερδοφορία και ανταγωνιστικότητα ήταν απαγορευμένες στο δημόσιο λεξικό. (Λιαργκόβας Π.)

θ) Υπερχρέωση του κράτους.

Το ελληνικό κράτος τα τελευταία τριάντα χρόνια υπερδανείστηκε προσπαθώντας να εξυπηρετήσει το τεράστιο δημόσιο χρέος που προέκυπτε από τα χρόνια ελλείμματα πολλών προβληματικών δημοσίων επιχειρήσεων και από τις ανάγκες του υπερδιογκωμένου κεντρικού κράτους. Το αποτέλεσμα ήταν να δημιουργηθεί ένας φαύλος κύκλος προσπάθειας αποπληρωμής του χρέους το οποίο όμως συνεχώς μεγάλωνε, ενώ η οικονομία συνεχώς επιδεινωνόταν. Ως εκ τούτου η χώρα έφτασε σε σημείο έλλειψης αξιοπιστίας στις διεθνείς αγορές, τα επιτόκια δανεισμού έγιναν απαγορευτικά και τελικά ζητήθηκε η βοήθεια των Ευρωπαϊκών εταίρων και του ΔΝΤ.

η) Φοροδιαφυγή.

Η επίπτωση που μπορεί να έχουν η υψηλή φορολογία και οι ρυθμιστικές παρεμβάσεις στη διεύρυνση των παραοικονομικών δραστηριοτήτων τονίστηκε από τον καθηγητή F. Schneider (2007):

«Οι άνθρωποι εμπλέκονται σε παραοικονομικές δραστηριότητες για πολλούς λόγους, οι πιο σημαντικοί από τους οποίους είναι οι κρατικές δραστηριότητες και κυρίως η φορολογία και οι ρυθμιστικές παρεμβάσεις».

Ένα από τα κρισιμότερα διαχρονικά προβλήματα της ελληνικής οικονομίας είναι η παραοικονομία και συνεπώς η φοροδιαφυγή. Το ελληνικό κράτος παρέμενε ανήμπορο να δημιουργήσει μηχανισμούς ώστε να μπορέσει να πατάξει την παράνομη οικονομική δραστηριότητα με αποτέλεσμα να χάνονται από τα δημόσια ταμεία τεράστια και πολύτιμα φορολογικά έσοδα. Βεβαίως είναι πολύ σημαντικό να σημειώσουμε σε αυτό το σημείο ότι η φοροδιαφυγή δεν συναντάται μόνο στις παραοικονομικές δραστηριότητες αλλά πολύ συχνά στιγματίζει και τις νόμιμες οικονομικές δραστηριότητες.

Η κ. Διομήδη Σπινέλλη, τόνισε ότι τα φορολογικά έσοδα στην Ελλάδα είναι τα χαμηλότερα στην Ε.Ε., ενώ επιπλέον προκύπτει ότι η Ελλάδα έχει το μεγαλύτερο ποσοστό διαφυγόντων εσόδων από τον ΦΠΑ στην Ε.Ε. (περίπου 30% έναντι 12% που είναι ο μέσος όρος στην Ε.Ε. των 25). Επίσης τονίζει ότι από το κράτος δεν λείπουν τα απαραίτητα εργαλεία που χρειάζονται για την πάταξη της παραοικονομίας και της φοροδιαφυγής αλλά η αποτελεσματική διαχείριση των δεδομένων και η αξιοποίηση των αποτελεσμάτων.

Τα τελευταία χρόνια έχουν γίνει σημαντικές προσπάθειες για την πάταξη της φοροδιαφυγής όπως:

- Εισαγωγή ενιαίας φορολογικής κλίμακας και εξάλειψη της ειδικής φορολογικής μεταχείρισης.
- Μεγαλύτερη χρήση της φορολογίας βάση τεκμαρτού εισοδήματος.

- Σημαντική αύξηση προστίμων όταν οι φορολογικές δηλώσεις δεν υποβάλλονται ή υποβάλλονται εκπρόθεσμα.
- Θέσπιση μόνιμου Γενικού Γραμματέα Εσόδων με αυξημένες αρμοδιότητες και πενταετή θητεία.
- Ισχυροποίηση σημαντικών οργανισμών κατά της φοροδιαφυγής (π.χ. το ΣΔΟΕ έχει πλέον εξουσία να εκδίδει φορολογικά πρόστιμα).
(Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων 2011-2014)

ι) Διαφθορά

Η διαφθορά στην ελληνική δημόσια διοίκηση πήρε ανεξέλεγκτες διαστάσεις μετά την άναρχη διόγκωση του κράτους κατά τη δεκαετία του '80. Πηγές της διαφθοράς ήταν ο κρατικός παρεμβατισμός που προσέφερε άπλετο χώρο για συναλλαγές, το πελατειακό σύστημα που χαρακτήριζε τη δημόσια διοίκηση, οι θεσμικές ατέλειες και η ατιμωρησία. Το ελληνικό κράτος εξέτρεφε για δεκαετίες «νόμιμες» μορφές διαφθοράς μέσω νομοθετικών ρυθμίσεων για προμήθειες, αδιαφανών διαδικασιών, αμφιλεγόμενης διαφάνειας προκηρύξεων κ.α. Είναι γεγονός ότι η ύπαρξη διαφθοράς σε μία χώρα δημιουργεί αντικίνητρα για επενδύσεις και για την επιχειρηματικότητα ενώ ταυτόχρονα προκαλεί αναδιανομές που υπονομεύουν τη συνοχή και το ηθικό της κοινωνίας. (Λιαργκόβας Π.). Είναι αξιοσημείωτο ότι ο περιορισμός της διαφθοράς μπορεί να προκαλέσει μείωση των ελλειμμάτων κατά 4%. (Kaufmann D., 2010)

Ο Δείκτης Αντίληψης για τη Διαφθορά ή Δείκτης Διαφάνειας, Corruption Perceptions Index (CPI) εκδίδεται κάθε χρόνο από το 1995 από την οργάνωση Διεθνής Διαφάνεια (Transparency International). Ο δείκτης CPI, βασίζεται στις απόψεις εμπειρογνομόνων και κατατάσσει τα κράτη του κόσμου σύμφωνα με το βαθμό στον οποίο η διαφθορά θεωρείται ότι υπάρχει μεταξύ των κρατικών αξιωματούχων και των πολιτικών. Με λίγα λόγια δηλαδή ο

δείκτης αυτός μετράει τη διαφθορά στο δημόσιο τομέα των κρατών. Χώρες οι οποίες εφαρμόζουν πρακτικές ανοικτής διακυβέρνησης και λογοδοσίας του κράτους απέναντι στους πολίτες, σημειώνουν υψηλή βαθμολογία. Σε αντίθεση, η χαμηλή βαθμολογία είναι ένδειξη ότι σε κάποιες χώρες σημειώνεται εκτεταμένη δωροδοκία, ατιμωρησία των διεφθαρμένων πρακτικών και ταυτόχρονα οι δημόσιοι φορείς δεν ανταποκρίνονται στις ανάγκες των πολιτών.(Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς). Από το 2012 ο CPI κατατάσσει 176 χώρες «με κλίμακα από 100 (πολύ καθαρή) ως το 0 (υψηλή διαφθορά).»

Την ανοδική πορεία της στον «Δείκτη Αντίληψης Διαφθοράς 2014» της Διεθνούς Διαφάνειας συνεχίζει η Ελλάδα, η οποία βρίσκεται πλέον στην 69^η θέση στην παγκόσμια κατάταξη μαζί με την Ιταλία, τη Ρουμανία και τη Βουλγαρία. Σημειώνεται ότι η βαθμολογία της χώρας αυξάνεται σταθερά από το 2012 μέχρι σήμερα και σύμφωνα με το κ. Μπακούρη, Πρόεδρο της Διεθνούς Διαφάνειας Ελλάδος τονίζεται ότι: *«Υπάρχει πορεία βελτίωσης, ωστόσο χρειάζεται μεγαλύτερη προσπάθεια. Η αποτελεσματικότερη νομοθεσία για όσους αποκαλύπτουν περιστατικά διαφθοράς (whistleblowers), καθώς και η δημιουργία μητρώων δημόσια προσβάσιμων πραγματικών τελικών δικαιούχων εταιριών, θα ανακόψουν πρακτικές διαφθοράς και θα ενισχύσουν την αξιοπιστία και την εικόνα της Ελλάδας».* (Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς)

Όπως φαίνεται στα διαγράμματα 8 και 9, ο αριθμός των υποθέσεων διαφθοράς κατά δημοσίων υπαλλήλων πενταπλασιάστηκε το 2012 σε σχέση με το 2007, ενώ οι διώξεις, απαγγελίες κατηγοριών και καταδίκες υποθέσεων διαφθοράς τριπλασιάστηκαν.

Διάγραμμα 8: Αριθμός υποθέσεων διαφθοράς Ελλήνων δημοσίων υπαλλήλων 2007-2012



Πηγή: Έκθεση του Επιθεωρητή Εσωτερικών Υποθέσεων, Ιούλιος 2013

Διάγραμμα 9: Διώξεις, απαγγελίες κατηγοριών και καταδικές Ελλήνων δημοσίων υπαλλήλων 2007-2012



Πηγή: Έκθεση του Επιθεωρητή Εσωτερικών Υποθέσεων, Ιούλιος 2013

Είναι άξιο αναφοράς ότι οι τέσσερις από τις πέντε πιο αδιάφθορες χώρες παγκοσμίως ανήκουν στη Βόρεια Ευρώπη που όπως προαναφέρθηκε, χαρακτηρίζονται από μεγάλης αποτελεσματικότητας δημοσίους τομείς. Το γεγονός αυτό υποδηλώνει τη σημασία της διαφάνειας και της πάταξης της διαφθοράς στην ορθολογικότερη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης.

Πίνακας 2: Οι πιο αδιάφθορες χώρες σύμφωνα με τον Δείκτη Αντίληψης Διαφθοράς 2014

ΘΕΣΗ	ΧΩΡΑ/ΠΕΡΙΟΧΗ	ΒΑΘΜΟΣ
1	ΔΑΝΙΑ	92
1	ΝΕΑ ΖΗΛΑΝΔΙΑ	91
3	ΦΙΝΛΑΝΔΙΑ	89
3	ΣΟΥΗΔΙΑ	87
5	ΕΛΒΕΤΙΑ	86
5	ΝΟΡΒΗΓΙΑ	86

Πηγή: Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς

2.5 Δημοσιονομικός εκτροχιασμός-Μνημόνια

Πολλοί μελετητές και οικονομικοί σχολιαστές τονίζουν ότι το ελληνικό δημοσιονομικό πρόβλημα ξεκίνησε ουσιαστικά με την είσοδο της χώρας στην Ευρωζώνη το 2000. Για να μπορέσει η Ελλάδα να γίνει μέλος της Ευρωζώνης παρουσίασε τα οικονομικά μεγέθη του 1999, βασικά στοιχεία των οποίων ήταν το πρωτογενές πλεόνασμα το οποίο έφθανε στο 4% του ΑΕΠ ενώ το έλλειμμα της Γενικής Κυβέρνησης ανερχόταν στο 3,1% του ΑΕΠ. Έτσι πληρώντας τις απαραίτητες προϋποθέσεις της Συνθήκης του Μάαστριχτ εισήχθη στην Ευρωζώνη. Παρόλα αυτά από το 2008 και έπειτα η οικονομία της χώρας όδευε

προς μία βαθιά ύφεση αφού οι ρυθμοί μεγέθυνσης μετατράπηκαν σε αρνητικούς. Το 2010 το κλίμα έγινε πολύ αρνητικό για την ελληνική οικονομία. Δεν υπήρχε πια πρωτογενές πλεόνασμα αλλά έλλειμμα 10% του ΑΕΠ και έλλειμμα Γενικής Κυβέρνησης 15%.

Η ύφεση αυτή έφερε στην επιφάνεια στρεβλώσεις δεκαετιών οι οποίες ευθύνονταν για τα χρόνια διαρθρωτικά ελλείμματα και τη φθίνουσα ανταγωνιστικότητα της οικονομίας. Άξιο αναφοράς είναι ότι τη δεκαετία του '80 τριπλασιάστηκε το δημοσιονομικό χρέος της χώρας. Το μεταπολιτευτικό δημοσιονομικό μοντέλο της Ελλάδας ήταν ένα κράτος παροχών το οποίο εδραιώθηκε μέσω των συνεχών δανεισμών που έγινε τρόπος ζωής και συνδέθηκε με μια αντιπαραγωγική νοοτροπία.(Λιαργκόβας Π.)

Αυτός λοιπόν ο δημοσιονομικός εκτροχιασμός προκάλεσε υποβάθμιση της πιστοληπτικής ικανότητας της χώρας και οδήγησε στην αδυναμία δανεισμού με λογικά επιτόκια από τις διεθνείς αγορές για την αναχρηματοδότηση των ληξιπρόθεσμων χρεών και τη χρηματοδότηση των τρεχόντων ελλειμμάτων. Η χρεοκοπία και ο κίνδυνος στάσης πληρωμών στο ελληνικό δημόσιο ήταν πιο κοντά από ποτέ, γεγονός που θα δημιουργούσε χάος και κοινωνικές αναταραχές. Η ελληνική κυβέρνηση προσπάθησε να ανακτήσει την αξιοπιστία της χώρας στις διεθνείς αγορές και να πετύχει μείωση των επιτοκίων προχωρώντας στη λήψη μέτρων μείωσης των κρατικών δαπανών, τα οποία όμως δεν κατάφεραν να ανατρέψουν το αρνητικό κλίμα. Έτσι στα μέσα του 2010, και ενώ το δημοσιονομικό έλλειμμα της Ελλάδας έκλεισε το 2009 σε επίπεδα απαγορευτικά για τη βιωσιμότητα του δημοσίου χρέους, η ελληνική κυβέρνηση κατέφυγε σε δημοσιονομική στήριξη από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο. Για να μπορέσει η Ελλάδα να πάρει την απαιτούμενη χρηματοδότηση έπρεπε να

δεχθεί κάποιους συγκεκριμένους όρους οι οποίοι ουσιαστικά ήταν μέτρα δημοσιονομικής προσαρμογής και εξυγίανσης.

Έτσι το 2010 ψηφίστηκε από την ελληνική βουλή το Μνημόνιο I και το 2012 τα Μνημόνια II και III, δηλαδή τα μεσοπρόθεσμα προγράμματα τα οποία περιελάμβαναν διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και σκληρά μέτρα λιτότητας. Επίσης τέθηκε θέμα πώλησης μέρους της δημόσιας περιουσίας και αναδιάρθρωσης ή «κουρέματος» του χρέους με σκοπό τη μακροπρόθεσμη μείωσή του σε βιώσιμα επίπεδα. Στο πλαίσιο των Μνημονίων που υπέγραψε η ελληνική κυβέρνηση, υποχρεώθηκε να κάνει πολλές και σκληρές μεταρρυθμίσεις σε πάρα πολλούς τομείς και ειδικά στη δημόσια διοίκηση.

Ο δημόσιος τομέας που κατηγορήθηκε έντονα από τους δανειστές μας ως ένας από τους βασικούς υπαίτιους του δημοσιονομικού εκτροχιασμού βρέθηκε σε έναν κυκεώνα σαρωτικών αλλαγών και μεταρρυθμίσεων που ως σκοπό είχαν την εξυγίανσή του ώστε να μπορέσει να γίνει αποδοτικότερος, λειτουργικότερος και ουσιαστικά μικρότερος. Διότι όπως καταλαβαίνουμε, η λεγόμενη τρόικα, υιοθετεί την άποψη ότι ένας μεγάλος δημόσιος τομέας δεν μπορεί να είναι και αποδοτικός ούτε θετικός παράγοντας στην οικονομική μεγέθυνση μίας οικονομίας.

2.6 Συμπεράσματα

Το μέγεθος του δημοσίου τομέα, αναφορικά με την οικονομία μιας χώρας, ασκεί εκτεταμένη και πολύπλευρη επιρροή στις οικονομικές εξελίξεις. Παράγοντες όπως η σύνθεση των δαπανών, η σημασία των δημοσίων υπηρεσιών που προσφέρονται στους πολίτες και η έκταση ικανοποίησής τους, ο παρεμβατικός ρόλος του κράτους και η έκταση και ο χαρακτήρας του, η επιχειρηματική δράση του κράτους, επηρεάζουν την οικονομική ανάπτυξη μίας χώρας. Όπως είδαμε στο παρόν κεφάλαιο, μπορεί το μέγεθος του ελληνικού

δημοσίου τομέα να είναι κοντά στον ευρωπαϊκό μέσο όρο και να υπάρχουν ευρωπαϊκές χώρες οι οποίες έχουν μεγαλύτερο δημόσιο τομέα από την Ελλάδα, αλλά ο εφησυχασμός δεν επιτρέπεται και αυτό διότι η αποτελεσματικότητα και εν γένει η ποιότητα του ελληνικού κράτους είναι πολύ χαμηλότερη από των χωρών αυτών.

Το μείγμα των δημοσίων δαπανών επηρεάζει απόλυτα την αποτελεσματικότητα του κράτους. Το ελληνικό δημόσιο θα μπορούσαμε να πούμε ότι ήταν πάντα επιλεκτικά σπάταλο αφού διέθετε δαπάνες για υγεία και παιδεία που αντιστοιχούσαν σε χαμηλά ποσοστά του ΑΕΠ σε σχέση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες, ενώ δαπανούσε σχεδόν τα διπλάσια από το μέσο όρο της Ε.Ε. για κρατικές προμήθειες και μάλιστα με συμβάσεις στην πλειοψηφία τους σκανδαλώδεις, υπερτιμολογημένες και συχνά προβληματικές. (ΚΕΠΕ, 2000)

Η βελτίωση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης και της ποιότητας των δημόσιων υπηρεσιών που παρέχει, θα μπορούσε να επιτευχθεί μέσω του εντοπισμού και της καταπολέμησης των παθογενειών της. Όσον αφορά την υπερδιόγκωση του ελληνικού κράτους, απαιτείται από τις κυβερνήσεις προσεκτικός σχεδιασμός των νέων προσλήψεων ο οποίος θα είναι απαλλαγμένος από τις πελατειακές και ρουσφετολογικές σχέσεις που ίσχυαν μέχρι τώρα. Επιπροσθέτως το νέο ανθρώπινο δυναμικό επιβάλλεται να κατέχει υψηλό μορφωτικό επίπεδο ώστε να μπορεί να ανταπεξέλθει στις νέες υψηλές απαιτήσεις της δημόσιας διοίκησης όσον αφορά τις νέες τεχνολογίες που τη χαρακτηρίζουν.

Από την άλλη μεριά, το χαμηλό μορφωτικό επίπεδο μεγάλου ποσοστού των εργαζομένων στο δημόσιο τομέα θα μπορούσε να αντιμετωπιστεί με συνεχή επιμορφωτικά σεμινάρια σχετικά με το αντικείμενο εργασίας των υπαλλήλων. Η συνεχής και συστηματική εκπαίδευση ακόμα και για τους υψηλών προσόντων υπαλλήλους οι οποίοι είναι κάτοχοι πτυχίων τριτοβάθμιας

εκπαίδευσης και μεταπτυχιακών τίτλων, αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για μία αποτελεσματική δημόσια διοίκηση αν αναλογιστούμε τους εξαιρετικά γρήγορους ρυθμούς με τους οποίους αλλάζουν τα πληροφοριακά συστήματα αλλά και οι μέθοδοι εφαρμογής της δημόσιας διοίκησης. Είναι άξιο αναφοράς ότι σε πολλές ιδιωτικές εταιρείες, ιδιαιτέρως πολυεθνικές, λαμβάνουν χώρα δύο και τρεις εκπαιδεύσεις στελεχών ανά έτος, σε θέματα αιχμής και σε αυτά που απαιτούνται βελτιώσεις της απόδοσης των υπαλλήλων, κάτι το οποίο δεν γίνεται σε καμία περίπτωση στον δημόσιο τομέα.

Οπωσδήποτε όμως, πέρα από τις παραπάνω προτάσεις, επιβάλλεται η μόνιμη ύπαρξη αξιολόγησης του ανθρώπινου δυναμικού, ως μέσο αύξησης της παραγωγικότητας των εργαζομένων αλλά και απομάκρυνσης των ακατάλληλων εργαζομένων από τη δημόσια διοίκηση.

Όσον αφορά την πάταξη της διαφθοράς στην ελληνική δημόσια διοίκηση, είναι στο χέρι των εκάστοτε ελληνικών κυβερνήσεων να δημιουργήσουν ελεγκτικούς μηχανισμούς μέσω των οποίων η διαφθορά σε όλους του τομείς θα εντοπίζεται και θα πατάσσεται αυστηρά.

Η χρήση νέων εξελιγμένων πληροφοριακών συστημάτων στη δημόσια διοίκηση αποτελεί μία από τις πιο αξιόπιστες λύσεις για τη διαχείριση τεράστιων όγκων δεδομένων με σκοπό την εξαγωγή συμπερασμάτων, την ανάπτυξη ελεγκτικών μηχανισμών σε όλες τις εκφάνσεις της δημόσιας διοίκησης, τη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού του δημοσίου τομέα κ.α. Τα πληροφοριακά συστήματα θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν ως υπερεργαλεία συλλογής δεδομένων, δημιουργίας αλλά και διασταύρωσης μητρώων τα οποία θα μπορούσαν να θεραπεύσουν αρκετές παθογένειες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΑΠΟΓΡΑΦΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ

3.1 Γενικά

Όπως προαναφέρθηκε η Ελλάδα έγινε δέκτης πολύ έντονων κριτικών σχετικά με τον προβληματικό δημόσιο τομέας της. Οι επικριτές θεωρούσαν ότι ο μεγάλος και δαπανηρός ελληνικός δημόσιος τομέας ευθυνόταν σε μεγάλο βαθμό για τον δημοσιονομικό εκτροχιασμό της χώρας. Είναι πραγματικότητα ότι η ελληνική δημόσια διοίκηση χαρακτηριζόταν από μία ασάφεια όσον αφορά το πλήθος των υπαλλήλων που απασχολούσε, τον αριθμό των υπηρεσιών και των φορέων που υπήρχαν, τις αρμοδιότητές αυτών, το ύψος των λειτουργικών δαπανών. Ποτέ δεν έγινε μία οργανωμένη προσπάθεια από κάποια ελληνική κυβέρνηση μεταπολιτευτικά, να καταμετρηθούν όλα τα παραπάνω μεγέθη, εκτός από αυτή του Υπουργείου Εσωτερικών σχετικά με τη δημιουργία του Μητρώου Υπηρεσιών και Φορέων, η οποία όμως δεν απέδωσε τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Ένα πρόβλημα όμως δεν μπορεί να λυθεί όταν πρώτα δεν καταγραφεί και αποτυπωθεί με πραγματικά στοιχεία και νούμερα. Έτσι λοιπόν, ο γεμάτος παθογένειες ελληνικός δημόσιος τομέας δεν ήταν δυνατόν να βελτιωθεί και να γίνει αποτελεσματικός εάν πρώτα δεν γινόταν σοβαρή αποτύπωση του μεγέθους του με αναλυτικά και λεπτομερή στοιχεία.

Η απογραφή των υπαλλήλων ήρθε ως ένα πρώτο βήμα προς αυτήν την κατεύθυνση. Εάν η διοίκηση γνωρίζει τον ακριβή αριθμό των απασχολούμενων, το μορφωτικό τους επίπεδο, την υπηρεσία στην οποία εργάζονται, τις αρμοδιότητές τους και άλλα απαραίτητα στοιχεία, τότε μπορεί να κάνει και διορθωτικές παρεμβάσεις. Διεξοδικότερα η δημόσια διοίκηση θα μπορεί να αντιστοιχίζει τους μισθούς με τα τυπικά προσόντα των υπαλλήλων, να εξαλείφει τις μισθολογικές αδικίες μεταξύ των υπαλλήλων, να ελέγχει την έλλειψη ανθρώπινου δυναμικού σε κάποιες υπηρεσίες ή πλεόνασμα σε άλλες

και να καταργεί υπηρεσίες χωρίς ουσιαστικές αρμοδιότητες. Επίσης να γνωρίζει το ακριβές ποσό της μισθοδοτικής δαπάνης των δημοσίων υπαλλήλων και των επιδομάτων που τους παρέχονται. Όλα αυτά επιτεύχθηκαν με την απογραφή των μισθοδοτούμενων του ελληνικού δημοσίου, ένα τεραστίων διαστάσεων εγχείρημα, αλλά και με τη σύσταση της Ενιαίας Αρχής Πληρωμής, της υπηρεσίας που ανέλαβε τη διαχείριση όλης της μισθοδοτικής διαδικασίας του δημοσίου τομέα.

3.2 Θεσμικό πλαίσιο

3.2.1 Νόμος 3845/2010 (ΦΕΚ 65B'/6-5-2010) ΜΝΗΜΟΝΙΟ Ι

Το Μνημόνιο Ι που υπογράφηκε από τη χώρα μας, τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης και το ΔΝΤ στις 25 Μαρτίου στις Βρυξέλλες, 2010, περιείχε όλες τις δεσμεύσεις της ελληνικής κυβέρνησης ώστε να μπορέσει να λάβει δημοσιονομική στήριξη. Ουσιαστικά έγιναν δεκτά όλα τα μέτρα που έθεσαν ως προαπαιτούμενο οι δανειστές μας, ώστε να εφαρμοστεί ο μηχανισμός στήριξης της ελληνικής οικονομίας. Το Μνημόνιο Ι κυρώθηκε με το νόμο 3845/2010. Στο Παράρτημα IV του Μνημονίου, παράγραφος iii «Διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις-Μεταρρύθμιση και εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης» αναφέρεται ότι *«η Κυβέρνηση θα ολοκληρώσει τη δημιουργία της Ενιαίας Αρχής Πληρωμών για τους μισθούς στο Δημόσιο Τομέα. Το Υπουργείο Οικονομικών θα δημοσιεύσει μια αναλυτική έκθεση, βασισμένη σε πληροφορίες και με τη συνεργασία της Ενιαίας Αρχής Πληρωμών, για τη δομή και το ύψος των αποζημιώσεων, το μέγεθος και τη δυναμική της απασχόλησης στη Γενική Κυβέρνηση»*. Στο δεύτερο άρθρο του Ν. 3845/2010, παράγραφος 1β αναφέρεται ότι *«με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, που εκδίδεται*

μέσα σε ένα μήνα από την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού, διενεργείται απογραφή του πάσης φύσεως προσωπικού στο Δημόσιο και τα ΝΠΔΔ».

Βλέπουμε λοιπόν ότι η διενέργεια απογραφής των υπαλλήλων του στενού δημοσίου τομέα τέθηκε ως μία από τις πρώτες και βασικότερες απαιτήσεις των δανειστών μας. Η καταγραφή του μεγέθους του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης, όπως προαναφέρθηκε σε προηγούμενο κεφάλαιο, είναι απαραίτητη για ένα κράτος, ώστε να μπορέσουν να γίνουν κατανοητές οι αδυναμίες και οι παθογένειες και να γίνουν διαρθρωτικές αλλαγές και μεταρρυθμίσεις. Ο νόμος λοιπόν όριζε ότι μέσα σε ένα μήνα από την έναρξη ισχύος του νόμου έπρεπε να έχει εκδοθεί Κοινή Υπουργική Απόφαση στην οποία θα οριζόταν η διενέργεια απογραφής των υπαλλήλων του στενού δημοσίου τομέα.

3.2.2 ΚΥΑ 2/37345/0004 (ΦΕΚ 784Β'/4-6-2010)

Με την ανωτέρω ΚΥΑ ουσιαστικά πήρε σάρκα και οστά η δέσμευση της ελληνικής κυβέρνησης να καταγράψει το πάσης φύσεως προσωπικό της Γενικής Κυβέρνησης. Στην απόφαση οριζόταν η διαδικασία της απογραφής με όλες τις διαδικαστικές λεπτομέρειες. Στο άρθρο 1 αναλύεται η έκταση της εφαρμογής, δηλαδή ουσιαστικά το ποιοι όφειλαν να απογραφούν. Οι υπάλληλοι αυτοί ήταν το μόνιμο προσωπικό, το προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου αλλά και ορισμένου χρόνου, οι απασχολούμενοι με σύμβαση μίσθωσης έργου αλλά και οι μετακλητοί, ειδικοί σύμβουλοι ειδικοί συνεργάτες των γραφείων των μελών της Κυβέρνησης και των Υφυπουργών, των γραφείων των Γενικών και Ειδικών Γραμματέων, των γραφείων Προέδρων και αντιπροέδρων των ΝΠΔΔ.

Επίσης υποχρέωση για απογραφή είχαν οι υπάλληλοι επί θητεία, οι υπάλληλοι κατηγορίας ειδικών θέσεων, οι δικηγόροι με έμμισθη εντολή καθώς

και το μόνιμο εκπαιδευτικό προσωπικό των δύο βαθμίδων εκπαίδευσης, οι αναπληρωτές και ωρομίσθιοι εκπαιδευτικοί, το διδακτικό και βοηθητικό διδακτικό προσωπικό των Α.Ε.Ι. και Τ.Ε.Ι. αλλά και των Σχολών του δημοσίου και των Ν.Π.Δ.Δ. Τέλος, όφειλαν να απογραφούν οι δικαστικοί λειτουργοί, τα μόνιμα στελέχη των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας, οι γιατροί του Εθνικού Συστήματος Υγείας, οι κληρικοί και το προσωπικό της Εκκλησίας της Ελλάδος, οι διπλωματικοί υπάλληλοι του Υπουργείου Εξωτερικών, τα ανώτερα διοικητικά στελέχη των Ν.Π.Δ.Δ. αλλά και των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών, τα αιρετά όργανα των Ο.Τ.Α. και το πάσης φύσεως προσωπικό της Εθνικής Υπηρεσίας Πληροφοριών.

Στη συνέχεια της Κ.Υ.Α. και στο άρθρο 2 οριζόταν ο χρόνος διενέργειας της απογραφής. Οι υπόχρεοι έπρεπε να απογραφούν από τις 12 έως τις 23 Ιουλίου 2010. Τέλος οριζόταν ο συντονιστής της διαδικασίας που ήταν η Γενική Διεύθυνση Κατάστασης Προσωπικού της Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης του Υπουργείου Εσωτερικών σε συνεργασία με τη Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων του Υπουργείου Οικονομικών.

Ακολούθως και στο άρθρο 3 οριζόταν η διαδικασία της απογραφής. Οι υπόχρεοι εισέρχονταν στην ιστοσελίδα www.apografι.gov.gr που δημιουργήθηκε ειδικά γι' αυτόν τον σκοπό και συμπλήρωναν στην ηλεκτρονική σελίδα της απογραφής τα προσωπικά στοιχεία τους, τα στοιχεία της υπηρεσιακής τους κατάστασης καθώς και τους τίτλους σπουδών τους. Μετά το τέλος της διαδικασίας λάμβαναν κωδικό αριθμό πρόσβασης στα προσωπικά τους στοιχεία. Σημαντικό είναι να αναφερθεί ότι στην ΚΥΑ τονίζονταν ρητά ότι η σελίδα της απογραφής επέχει θέσης υπεύθυνης δήλωσης και κάθε ψευδής δήλωση αποτελεί πειθαρχικό και ποινικό αδίκημα. Οι προϊστάμενοι των Διευθύνσεων Διοικητικού /Προσωπικού κάθε δημόσιας

υπηρεσίας όριζαν πενταμελείς ομάδες υποστήριξης της διαδικασίας της απογραφής με έργο την υποβοήθηση όλων των προσερχόμενων στην υπηρεσία για απογραφή είτε υπηρετούσαν σε αυτή είτε όχι. Τέλος οριζόταν σαφώς ότι υπάλληλοι που είχαν κάποιο κώλυμα και δεν μπορούσαν να απογραφούν, απογράφονταν από τον Προϊστάμενο Διοικητικού/Προσωπικού της υπηρεσίας τους.

Όλα τα δεδομένα της απογραφής συγκεντρώθηκαν από τη Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων, ενώ μετά το πέρας της διαδικασίας, τη σκυτάλη ανέλαβε η Ενιαία Αρχή Πληρωμών, η οποία εξουσιοδότησε χρήστες σε κάθε Διεύθυνση Διοικητικού/Προσωπικού, να έχουν πρόσβαση στη βάση δεδομένων της απογραφής ώστε να συμπληρώνουν ένα σύνολο απαραίτητων στοιχείων για κάθε υπάλληλο της αρμοδιότητάς τους. Επιπρόσθετα, οι Διευθύνσεις Διοικητικού/Προσωπικού επιφορτίστηκαν με το έργο της συνεχούς επικαιροποίησης των στοιχείων των υπαλλήλων αρμοδιότητάς τους, δηλαδή την καταγραφή των υπηρεσιακών μεταβολών τους αλλά και την εισαγωγή των στοιχείων των νεοδιοριζόμενων στην υπηρεσία υπαλλήλων. Σε κάθε μισθοδοτούμενο υπάλληλο που καταγράφηκε στο Μητρώο Μισθοδοτούμενων Δημοσίου, αποδόθηκε από την προϊστάμενη Διεύθυνση Διοικητικού ένας μοναδικός Ενιαίος Κωδικός Μισθοδοσίας.

Άξια μνείας είναι η παράγραφος 5 του άρθρου 4 της παρούσας ΚΥΑ, όπου αναφερόταν ότι η Ενιαία Αρχή Πληρωμής καθώς και η Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, θα χρησιμοποιούσαν τα στοιχεία της απογραφής αποκλειστικά για υπηρεσιακούς λόγους. Η παρατήρηση αυτή είναι πολύ σημαντική εάν αναλογιστούμε ότι στην Ετήσια Έκθεση 2010 της Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (σελ.81-82) γίνεται αναφορά στη διαδικασία της απογραφής και συγκεκριμένα α) στον προσδιορισμό του ακριβούς σκοπού της επεξεργασίας

ώστε να ελεγχθεί εάν τα συλλεγόμενα στοιχεία είναι απαραίτητα για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και β) στη λήψη απαραίτητων μέτρων ασφάλειας των δεδομένων. Η ΑΠΔΠΧ όσον αφορά το πρώτο ζήτημα έκρινε ότι σύμφωνα με τον Ν. 3845/2010 αλλά και τις σχετικές διατάξεις της ΚΥΑ 2/37345/0004 ο σκοπός της απογραφής είναι η πληρωμή των πάσης φύσεως αποδοχών του προσωπικού του δημοσίου, των ΝΠΔΔ και των ΟΤΑ μέσω της Ενιαίας Αρχής Πληρωμής. Ως εκ τούτου τόνισε ότι μόνο στοιχεία που σχετίζονταν με τη μισθοδοσία μπορούσαν να συλλεχθούν και να επεξεργαστούν, ενώ όλα τα υπόλοιπα στοιχεία θα έπρεπε να αφαιρεθούν από τη διαδικασία. Όσον αφορά τα μέτρα ασφάλειας των στοιχείων της απογραφής και δεδομένης της επικινδυνότητας αθέμιτης επεξεργασίας, η ΑΠΔΠΧ τόνισε ότι τα μέτρα που θα λάβει ο δημόσιος τομέας σύμφωνα με το άρθρο 10 του Ν. 2472/1997, θα πρέπει να είναι ιδιαίτερα αυξημένα και πρότεινε επιπλέον μέτρα στους υπεύθυνους επεξεργασίας των δεδομένων της απογραφής.

3.2.3 ΚΥΑ 2/49931/0004 (ΦΕΚ 1135Β΄/27-7-2010)

Με την παράγραφο 1 του άρθρου 2 της παρούσας απόφασης, τροποποιήθηκε η αρχική ΚΥΑ όσον αφορά το χρονικό διάστημα διενέργειας της απογραφής. Λόγω τεχνικών προβλημάτων ορίστηκε νέα καταληκτική ημερομηνία απογραφής η 29^η Ιουλίου αντί για την 23^η Ιουλίου 2010.

3.2.4 Ν. 3870/2010 (ΦΕΚ 138Α΄/9-8-2010)

Με την παράγραφο 1 του άρθρου 20 του παρόντος νόμου, αντικαταστάθηκαν τα τρία πρώτα εδάφια της παραγράφου 1β του άρθρου 2 του Ν.3845/2010 και συγκεκριμένα διευρύνθηκε το εύρος της απογραφής πέρα από το πάσης φύσεως προσωπικό του δημοσίου και των Ν.Π.Δ.Δ., όπως είχε αρχικά οριστεί με τον Ν. 3845/2010. Στη διαδικασία εντάχθηκε και το

προσωπικό των ΟΤΑ α' και β' βαθμού, οι δικαστικοί και δημόσιοι λειτουργοί, τα αιρετά όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης, οι κληρικοί, το πάσης φύσεως ένστολο προσωπικό και τέλος όλα τα φυσικά πρόσωπα που απασχολούνταν από το δημόσιο, τα Ν.Π.Δ.Δ. και την τοπική αυτοδιοίκηση με οποιοδήποτε είδους σύμβαση.

Στη συνέχεια ορίστηκε σαφώς ο σκοπός της απογραφής ο οποίος χωριζόταν σε δύο μέρη. Ο πρώτος ήταν η δημιουργία μίας κεντρικής βάσης δεδομένων ανθρώπινου δυναμικού, στην οποία θα τηρούνται τα αναγκαία στοιχεία όλων των απογραφόμενων έτσι ώστε να μπορεί το Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης να αξιοποιεί και να διαχειρίζεται το ανθρώπινο δυναμικό και γενικότερα να ασκεί πολιτική στο προσωπικό της δημόσιας διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ο δεύτερος σκοπός ήταν η άσκηση μισθολογικής πολιτικής από το Υπουργείο Οικονομικών και το Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Τέλος, ο νόμος προέβλεπε την έκδοση ΚΥΑ από τους Υπουργούς Οικονομικών και Εσωτερικών με την οποία θα περιγράφονταν αναλυτικά οι υπόχρεοι απογραφής, η δημιουργία ηλεκτρονικής βάσης δεδομένων καθώς και όλες οι υπόλοιπες αναγκαίες διαδικαστικές λεπτομέρειες.

3.2.5 Εγκύκλιος ΔΙΔΑΔ/Φ.18.24/1940/οικ.26980/24-12-2010 (2^η Εγκύκλιος Απογραφής)

Η 2^η εγκύκλιος της απογραφής αναφερόταν στη διαδικασία πιστοποίησης των Προϊσταμένων Διευθύνσεων Διοικητικού/Προσωπικού και των αναπληρωτών τους. Αρχικά εξηγήσε την έννοια της πιστοποίησης η οποία σήμαινε την παροχή πρόσβασης στην ηλεκτρονική εφαρμογή της απογραφής

και στη συνέχεια παρέθετε τα απαιτούμενα για την πιστοποίηση βήματα τα οποία επιγραμματικά ήταν:

1. Η εξασφάλιση κωδικών πρόσβασης στις υπηρεσίες του TAXISnet.
2. Εισαγωγή στην Ηλεκτρονική Υπηρεσία Πιστοποίησης Διευθυντών Προσωπικού του Ελληνικού Δημοσίου.
3. Αποστολή έγγραφης αίτησης πιστοποίησης προϊσταμένου Διεύθυνσης Διοικητικού/Προσωπικού προς τη ΓΓΔΔΗΔ.
4. Επιβεβαίωση στοιχείων πιστοποίησης προϊσταμένων Διευθύνσεων Διοικητικού/Προσωπικού από τη ΓΓΔΔΗΔ και αποστολή e-mail επιβεβαίωσης πιστοποίησης και σχετικών οδηγιών.

Μετά την επιτυχή πιστοποίηση των προϊσταμένων, για την οποία είχε δοθεί καταληκτική ημερομηνία η 14^η Ιανουαρίου 2011, οι προϊστάμενοι έπρεπε να απογράψουν όλους τους νέους υπόχρεους αλλά και αυτούς που δεν είχαν απογραφεί λόγω κωλύματος.

3.2.6 Ν. 3943/2011 (ΦΕΚ 66Α΄/31-3-2011)

Με την παράγραφο 9 του άρθρου 49 του παρόντος νόμου, καθορίστηκε η υποχρέωση των Διευθύνσεων Διοικητικού/Προσωπικού να καταγράφουν στην Κεντρική Βάση Δεδομένων Ανθρώπινου Δυναμικού της Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, όλα τα στοιχεία διορισμού/πρόσληψης, μεταφοράς ή αποχώρησης όλου του μόνιμου ή με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου ή με θητεία (εφόσον αυτή δύναται να ανανεωθεί) προσωπικού.

Ο νόμος όριζε επίσης ότι απαραίτητη προϋπόθεση για το κύρος της διαδικασίας πρόσληψης/διορισμού, μεταφοράς ή αποχώρησης προσωπικού, ήταν εφεξής η έκδοση βεβαίωσης μέσω της προαναφερθείσας ηλεκτρονικής

βάσης δεδομένων, όπου η οικεία Διεύθυνση Διοικητικού/Προσωπικού θα είχε υποχρεωτικά ενημερώσει, όπως προαναφέραμε, με τα στοιχεία της σχετικής απόφασης. Η ενημέρωση του ηλεκτρονικού μητρώου θα πρέπει οπωσδήποτε να γίνεται πριν τη δημοσίευση της σχετικής πράξης στο Εθνικό Τυπογραφείο ή πριν την έκδοσή της όπου δεν απαιτείται η δημοσίευση αυτής. Τονίζεται ότι η παράλειψη της διαδικασίας αυτής συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα του άρθρου 107 του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. (Ν. 3528/2007).

3.2.7 Εγκύκλιος ΔΙΔΑΔ/Φ.18.24/1978/οικ.11915/14-6-2011 (3^η Εγκύκλιος Απογραφής)

Η Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης εξέδωσε την εγκύκλιο αυτή προς συμμόρφωση των Προϊσταμένων Διευθύνσεων Διοικητικού/Προσωπικού που δεν πιστοποιήθηκαν μέχρι την 14^η Ιανουαρίου 2011 όπως όριζε η 2^η εγκύκλιος απογραφής. Η εγκύκλιος επεσήμαινε ότι η απαράδεκτη αυτή καθυστέρηση δεν επέτρεπε να ολοκληρωθεί το έργο της απογραφής και εμπόδιζε την εφαρμογή των παρ. 9 και 10 του άρθρου 49 του Ν. 3943/2011 γι' αυτό και οι εκπρόθεσμοι προϊστάμενοι υπέχουν πειθαρχική ευθύνη. Η νέα προθεσμία που δόθηκε ήταν η 20^η Ιουνίου 2011.

3.2.8 Εγκύκλιος ΔΙΔΑΔ/Φ.18.24/1911/οικ.15602/5-8-2011 (4^η Εγκύκλιος Απογραφής)

Με την εγκύκλιο αυτή δόθηκαν οδηγίες σχετικά με την ολοκλήρωση της απογραφής του πάσης φύσεως προσωπικού του Δημοσίου, των ΝΠΔΔ και των ΟΤΑ και την πλήρη λειτουργία του Μητρώου Ανθρώπινου Δυναμικού του

Ελληνικού Δημοσίου. Οι ενέργειες που θα έπρεπε να γίνουν ήταν επιγραμματικά:

1. Απογραφή νέων υπαλλήλων και υπόχρεων που δεν είχαν απογραφεί
2. Υπαγωγή υπαλλήλων στην υπηρεσία/φορέα που ανήκουν οργανικά
3. Επικαιροποίηση στοιχείων απογραφής από τους ίδιους τους υπόχρεους
4. Επιβεβαίωση στοιχείων απογραφής

Για τα βήματα 1, 2 και 4 υπεύθυνοι ήταν οι Προϊστάμενοι Διοικητικού/Προσωπικού ή οι εξουσιοδοτημένοι διαχειριστές. Καταληκτική ημερομηνία για όλες τις παραπάνω ενέργειες ήταν η 20^η Σεπτεμβρίου 2011.

3.2.9 Ν. 4038/2012 (ΦΕΚ 14Α΄/2-2-2012)

Ο νόμος αυτός ήρθε να συμπληρώσει τον Ν. 3943/2011 και όριζε ότι τα Ν.Π.Ι.Δ. μέχρι την παροχή πρόσβασης στο ηλεκτρονικό προσωπικό μητρώο της ηλεκτρονικής βάσης δεδομένων ανθρωπίνου δυναμικού, θα δημοσίευαν τις πράξεις πρόσληψης/διορισμού, μεταφοράς ή αποχώρησης στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης χωρίς να αναγράφεται ο αριθμός βεβαίωσης και η ημερομηνία καταχώρησης στην ηλεκτρονική βάση δεδομένων.

3.2.10 ΚΥΑ ΔΙΔΑΔ/Φ.81/28/οικ.22624 (ΦΕΚ 2658Β΄/28-9-2012)

Η ΚΥΑ αυτή τροποποίησε την αρχική, προσθέτοντας κι άλλες κατηγορίες μισθοδοτούμενων στη λίστα των υπόχρεων προς απογραφή. Πιο συγκεκριμένα, ορίστηκε ότι πρέπει να απογραφούν τα μέλη της Κυβέρνησης, οι Υφυπουργοί, οι Γενικοί και Ειδικοί Γραμματείς, το προσωπικό της Βουλής και οι Ειδικοί κα Επιστημονικοί Συνεργάτες των Βουλευτών. Επίσης υποχρεώθηκαν σε απογραφή όλα τα φυσικά πρόσωπα που απασχολούνται στο δημόσιο, στα ΝΠΔΔ και στην τοπική αυτοδιοίκηση με οποιοδήποτε τύπου σύμβαση αλλά και αυτά που δεν αποτελούν τακτικό ή έκτακτο προσωπικό των

φορέων αλλά λαμβάνουν οποιουδήποτε τύπου αποδοχές ή αμοιβές μέσω της ΕΑΠ. Επιπροσθέτως, με την ΚΥΑ αυτή η απογραφή διευρύνθηκε και στους φορείς του ευρύτερου δημοσίου τομέα που υπάγονται στο άρθρο 1 του Ν. 2190/1994. Τέλος οριζόταν ότι έως την 31^η Δεκεμβρίου 2012 έπρεπε να απογραφούν οι υπόχρεοι των ΝΠΙΔ με ευθύνη των υπηρεσιών προσωπικού αυτών.

3.2.11 Φορείς υλοποίησης και τεχνικά στοιχεία της απογραφής

Την 30^η Ιουλίου 2010 και ενώ μόλις μία ημέρα πριν είχε τελειώσει η διαδικασία της απογραφής, ανακοινώθηκε ενημερωτικό σημείωμα το οποίο παρείχε βασικές πληροφορίες για την όλη διαδικασία όπως φυσικά και τα αποτελέσματα της απογραφής. Η διαδικασία της απογραφής εκτελέστηκε από το Υπουργείο Εσωτερικών και το Υπουργείο Οικονομικών με τη συμβολή του γραφείου Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης του Πρωθυπουργού και με τη συνεργασία της ΔΙΑΣ ΑΕ, η οποία έχει αναλάβει τη μεταφορά των αμοιβών των υπαλλήλων στους τραπεζικούς τους λογαριασμούς. Η όλη διαδικασία από τον σχεδιασμό μέχρι και την ολοκλήρωσή της διήρκησε 2 μήνες, χρόνος πρωτόγνωρος για τα μέχρι τότε ελληνικά δεδομένα.

Το εγχείρημα της απογραφής του ανθρώπινου δυναμικού του δημοσίου τομέα της Ελλάδας ήταν δύσκολο και τεραστίων διαστάσεων. Οι τεχνικές απαιτήσεις και προδιαγραφές τόσο για την υποστήριξη των χρηστών όσο και για την επεξεργασία των δεδομένων ήταν πολύ υψηλές. Μερικά από τα τεχνικά χαρακτηριστικά της διαδικασίας ήταν:

- Ύπαρξη ομάδας υποστήριξης των χρηστών εικοσιτέσσερις ώρες το εικοσιτετράωρο κάθε ημέρα.
- Χρήση νέων καναλιών επικοινωνίας μέσω διαδικτύου όπως οδηγίες, παραδείγματα, πιθανές συχνές ερωτήσεις και απαντήσεις.

- Πέρα από τη χρήση νέων τρόπων επικοινωνίας χρησιμοποιήθηκαν και οι παραδοσιακοί όπως το τηλέφωνο και οι διάφορες διευκρινιστικές εγκύκλιοι που εκδόθηκαν. Ενδιαφέρον αποτελεί η πληροφορία ότι κατά τη διάρκεια της διαδικασίας της απογραφής παραλήφθηκαν και απαντήθηκαν πάνω από 10.000 μηνύματα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου ενώ το τηλεφωνικό κέντρο εξυπηρετούσε πάνω από 1.000 κλήσεις την ώρα, σε ώρες αιχμής.
- Χρησιμοποιήθηκαν οι πιο σύγχρονες υπολογιστικές εγκαταστάσεις της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων οι οποίες αποτελούνταν από 11 υπολογιστές γενικής χρήσης, 96 επεξεργαστικούς πυρήνες, 4 εξειδικευμένες συσκευές δικτύωσης και αποθήκευσης και το δημόσιο δίκτυο Σύζευξης. Το δίκτυο αυτό μπορούσε να εξυπηρετήσει πάνω από 270 απογραφές το λεπτό. Οι απογραφές που γίνονταν κάθε ημέρα κυμαίνονταν από 60.000 έως 80.000.
- Το σύστημα της απογραφής έπεσε θύμα διαδικτυακής επίθεσης με σκοπό να μειωθεί η απόδοσή του. Την υπόθεση ανέλαβε η Υπηρεσία Δίωξης Ηλεκτρονικού Εγκλήματος.

Σχετικά με τα στοιχεία που συλλέχθηκαν δηλώθηκαν τα εξής:

- Συχνά εμφανίζονταν διαφορές των δηλωθέντων στοιχείων σε σχέση με τα πραγματικά.
- Συνέβησαν λάθη όπως άνθρωποι που έπρεπε να απογραφούν δεν το έκαναν λόγω παρανόησης ή λόγω προβλήματος ή λόγω αντίδρασης όπως επίσης απεγράφησαν άτομα που δεν είχαν την υποχρέωση να το κάνουν.
- Λόγω λοιπόν αρκετών ανακριβών στοιχείων που συλλέχτηκαν, τα οριστικά και ακριβή στοιχεία της απογραφής προέκυψαν όταν έγινε η διασταύρωσή τους από την Ενιαία Αρχή Πληρωμής και κατόπιν η επιβεβαίωσή τους από τις αρμόδιες Διευθύνσεις Διοικητικού.

3.3 Αποτελέσματα απογραφής

Την 29^η Ιουλίου 2010, την τελευταία ημέρα της διαδικασίας της απογραφής, οι υπόχρεοι που απογράφηκαν έφτασαν τους 768.009. Παρακάτω παρατίθενται τα αποτελέσματα κατανεμημένα σύμφωνα με διάφορα κριτήρια κάθε φορά:

Πίνακας 3: Αριθμός υπαλλήλων ανά ηλικία

Ηλικία	Αριθμός Υπαλλήλων	Ποσοστό (%) επί του Συνόλου
>60	43.743	5.71
50-60	168.958	22,04
40-50	258.280	33.69
30-40	205.277	26.77
20-30	86.246	11.25
<20	4.174	0.54

Πηγή: <http://apografi.gov.gr>

Παρατηρούμε στον παραπάνω πίνακα ότι το μεγαλύτερο ποσοστό των εργαζομένων στον δημόσιο τομέα που ανέρχεται στο 33.69%, ανήκει στο ηλικιακό εύρος 40-50 ετών, δηλαδή στη μέση ηλικία. Αμέσως μετά και σε ποσοστό 26.77% είναι οι υπάλληλοι ηλικίας 30-40 ετών ενώ οι ηλικίες 50-60 έρχονται τρίτες στην κατάταξη. Τα δύο άκρα της ηλικιακής κλίμακας έρχονται τελευταία στην κατανομή του ανθρώπινου δυναμικού.

Πίνακας 4: Αριθμός υπαλλήλων ανά κατηγορία εκπαίδευσης

Βαθμίδα Εκπαίδευσης	Αριθμός Υπαλλήλων	Ποσοστό %
ΠΕ	300.905	39%
ΤΕ	66.669	9%
ΔΕ	212.574	28%
ΥΕ	69.559	9%
ΕΙΔΙΚΩΝ ΘΕΣΕΩΝ	73.305	10%
ΑΝΕΥ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑΣ ΕΚΠ/ΣΗΣ	43.540	6%
ΔΕ ΣΥΜΠΛΗΡΩΘΗΚΕ	142	0%

Πηγή: <http://apografi.gov.gr> και επεξεργασία της συντάκτριας

Από την παραπάνω κατανομή παρατηρούμε ότι η πλειοψηφία των δημοσίων υπαλλήλων (ποσοστό 39%) είναι απόφοιτοι πανεπιστημιακής εκπαίδευσης ενώ η κατηγορία δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης ακολουθεί στην κατάταξη με ποσοστό 28%. Επόμενη κατηγορία εκπαίδευσης είναι οι υπάλληλοι ειδικών θέσεων με ποσοστό 10% και ακολουθούν οι κατηγορίες τεχνολογικής εκπαίδευσης και υποχρεωτικής εκπαίδευσης με ποσοστό 9% αμφότερες. Συγκρίνοντας αυτά τα αποτελέσματα με το διάγραμμα 6 του δεύτερου κεφαλαίου που αφορά στο εκπαιδευτικό επίπεδο των υπαλλήλων του δημοσίου τομέα το 2006, παρατηρούμε ότι έχουν αυξηθεί κατά 21% περίπου οι υπάλληλοι πανεπιστημιακής εκπαίδευσης ενώ έχουν μειωθεί κατά 22% περίπου οι υπάλληλοι δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Το γεγονός αυτό δείχνει αύξηση του μορφωτικού επιπέδου στη δημόσια διοίκηση τα τελευταία χρόνια.

Πίνακας 5: Υπάλληλοι ανά φύλο

Φύλο	Αριθμός Υπαλλήλων	Ποσοστό %
ΑΝΔΡΑΣ	412.607	54%
ΓΥΝΑΙΚΑ	35.5150	46%

Πηγή: <http://apografi.gov.gr> και επεξεργασία της συντάκτριας

Οι άνδρες δημόσιοι υπάλληλοι αντιστοιχούν στο 54% του συνόλου του ανθρώπινου δυναμικού, δηλαδή είναι αρκετά περισσότεροι από τις γυναίκες οι οποίες καταλαμβάνουν το 46%.

Πίνακας 6: Υπάλληλοι ανά σχέση εργασίας της κύριας απασχόλησης

Εργασιακή Σχέση	Αριθμ Υπαλλήλων	Ποσοστό %
ΜΟΝΙΜΟΙ ΥΠΑΛΛΗΛΟΙ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ /ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΟΙ /ΔΗΜΟΣΙΟΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΟΙ	625.738	82%
ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΑΟΡΙΣΤΟΥ ΧΡΟΝΟΥ	53.833	7%
ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΟΡΙΣΜΕΝΟΥ ΧΡΟΝΟΥ	44.811	6%
ΣΥΜΒΑΣΙΟΥΧΟΙ ΕΡΓΟΥ	14.345	2%
ΑΙΡΕΤΟΙ	12.609	2%
ΕΠΙ ΘΗΤΕΙΑ	7.495	1%
ΩΡΟΜΙΣΘΙΟΙ/ΗΜΕΡΟΜΙΣΘΙΟΙ	4.614	1%
ΜΕΤΑΚΛΗΤΟΙ	1.175	0%
ΕΜΜΙΣΘΗ ΕΝΤΟΛΗ	1003	0%
ΜΕΛΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΣΥΜΒΟΥΛΙΩΝ	493	0%
ΠΡΟΕΔΡΟΣ, ΔΙΕΥΘΥΝΩΝ ΣΥΜΒΟΥΛΟΣ, ΔΙΟΙΚΗΤΗΣ, ΥΠΟΔΙΟΙΚΗΤΗΣ	380	0%

Πηγή: <http://apografi.gov.gr> και επεξεργασία της συντάκτριας

Η συντριπτική πλειοψηφία των υπαλλήλων του δημοσίου τομέα, που ανέρχεται σε ποσοστό 82%, είναι μόνιμοι υπάλληλοι είτε δικαστικοί είτε δημόσιοι λειτουργοί. Ακολουθούν οι υπάλληλοι με σχέση εργασίας αορίστου και ορισμένου χρόνου με ποσοστά 7% και 6% αντίστοιχα.

Σε αυτό το σημείο έχει ενδιαφέρον να παρατεθεί ένας πίνακας του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης ο οποίος παρουσιάζει την εξέλιξη της απασχόλησης στο δημόσιο τομέα από τις 31-12-2009 έως τις 31-12-2013.

Πίνακας 7: Εξέλιξη της απασχόλησης στο Δημόσιο Τομέα από 31/12/2009 έως 31/12/2013

		31.12. 2009	31.12. 2010	31.12. 2011	31.12. 2012	31.12. 2013
	ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ	942,625	866,658	772,460	735,561	675,530
	<i>Στενός δημόσιος τομέας</i>	<i>865,153</i>	<i>796,947</i>	<i>715,686</i>	<i>682,289</i>	<i>635,338</i>
	Τακτικό Προσωπικό 2/	692,907	667,374	646,657	629,114	599,207
	Έκτακτο Προσωπικό (Με επιβάρυνση στον κρατικό προϋπολογισμό) 3/	148,634	105,961	54,590	38,807	12,196
	Προσωπικό καθαριότητας σχολικών μονάδων 4/					8,120
	Μετακλητοί 5/	1,844	1,844	1,844	1,855	1,901
	Αιρετοί 6/	21,286	21,286	12,113	12,031	13,252
	Πρόεδροι / Μέλη Δ.Σ./Όργανα Διοίκησης 7/	482	482	482	482	662
	Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου (εκτός ΔΕΚΟ κεφ.Β') 8/	77,472	69,711	56,774	53,272	40,192
ΑΝΑΛΥΣΗ	Σύνολο προσωπικού ΝΠΙΔ εντός γενικής κυβέρνησης	42,820	38,531	31,380	29,445	22,215
	<i>Τακτικό Προσωπικό</i>	<i>37,327</i>	<i>33,588</i>	<i>27,355</i>	<i>25,667</i>	<i>19,365</i>
	<i>Έκτακτο Προσωπικό (Με επιβάρυνση στον κρατικό προϋπολογισμό)</i>	<i>4,453</i>	<i>4,007</i>	<i>3,263</i>	<i>3,062</i>	<i>2,310</i>
	<i>Πρόεδροι/Μέλη Δ.Σ./Όργανα Διοίκησης</i>	<i>1,040</i>	<i>936</i>	<i>762</i>	<i>716</i>	<i>540</i>
	Σύνολο προσωπικού υπόλοιπων ΝΠΙΔ εντός δημοσίου τομέα	34,652	31,180	25,394	23,827	17,977
	<i>Τακτικό Προσωπικό</i>	<i>25,364</i>	<i>22,761</i>	<i>18,570</i>	<i>17,938</i>	<i>13,734</i>
	<i>Έκτακτο Προσωπικό (Με επιβάρυνση στον κρατικό προϋπολογισμό)</i>	<i>6,530</i>	<i>5,916</i>	<i>4,797</i>	<i>4,149</i>	<i>3,042</i>
	<i>Πρόεδροι/Μέλη Δ.Σ./Όργανα Διοίκησης</i>	<i>2,758</i>	<i>2,503</i>	<i>2,027</i>	<i>1,740</i>	<i>1,201</i>

Πηγή: Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Διεύθυνση ΔΕΚΟ του Υπουργείου Οικονομικών

Είναι απόλυτα φανερή η διαχρονική μείωση των δημοσίων υπαλλήλων. Την 31η Δεκεμβρίου 2009 το γενικό σύνολο των δημοσίων υπαλλήλων ανερχόταν σε 942.625, ενώ μετά από συνεχείς μειώσεις, την 31^η Δεκεμβρίου 2013 ήταν 675.530, δηλαδή έλαβε χώρα μείωση ύψους 267.095 εργαζόμενων. Η μείωση αυτή οφειλόταν κυρίως στις συνέπειες των μνημονιακών δεσμεύσεων της χώρας, όπως στη μείωση στο ελάχιστο των νέων προσλήψεων (τήρηση της αναλογίας 5 αποχωρήσεις / 1 πρόσληψη), στην εισαγωγή του θεσμού της εργασιακής εφεδρείας και της προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας αλλά και στο πλήθος πρόωρων συνταξιοδοτήσεων λόγω της αβεβαιότητας και του φόβου των υπαλλήλων.

3.4 Συμπεράσματα

Την 30^η Ιουλίου 2010, μία ημέρα μετά τη λήξη της προθεσμίας για την απογραφή των υπαλλήλων του δημοσίου τομέα, ο Υπουργός Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης κ. Ραγκούσης και ο Υπουργός Οικονομικών κ. Παπακωνσταντίνου, έδωσαν κοινή συνέντευξη τύπου. Ο κ. Ραγκούσης, θέλοντας να τονίσει τη σημαντικότητα του εγχειρήματος που μόλις είχε τελειώσει, δήλωσε: *«ολοκληρώσαμε μια πολύ σημαντική και πρωτόγνωρη καινοτομία στο ελληνικό κράτος. Μια πρωτόγνωρη καινοτομία η οποία θα παίζει πολύ μεγάλο ρόλο στα επόμενα βήματα που θέλουμε και που χρειάζεται να κάνουμε για την καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη, για τη συνολική αναδιοργάνωση του κράτους και βεβαίως για πολύ κρίσιμες και σημαντικές πλευρές για την οικονομία, τα δημόσια οικονομικά και για την κοινωνία Ήταν ένας στόχος του Πρωθυπουργού και της Κυβέρνησης πολύ σημαντικός που ολοκληρώθηκε μέσα σε πολύ σύντομο χρονικό διάστημα και βεβαίως ξεπερνώντας πολλές δυσκολίες που στην πορεία έπρεπε να αντιμετωπιστούν».*

Ο κ. Ραγκούσης τόνισε επίσης ότι τα στοιχεία της απογραφής είναι μία πολύ κρίσιμη πρώτη ύλη, ένα πολύ σημαντικό και σταθερό δεδομένο, διότι θα χρησιμοποιηθούν στο πλαίσιο της συνολικής αναδιοργάνωσης του κράτους προς την κατεύθυνση δημιουργίας ενός επιτελικού κράτους. Επιπροσθέτως, ο Υπουργός σημείωσε τη σημαντικότητα της απογραφής και για τους ίδιους τους υπαλλήλους του δημοσίου τομέα αφού πλέον θα εργάζονται σε ένα κράτος για το οποίο *«δεν θα μπορεί πια ο καθένας να λέει πόσοι είναι οι υπάλληλοί του»* και σε αυτό το σημείο ανέφερε και τη θετική στάση της ΑΔΕΔΥ, του συνδικαλιστικού οργάνου των δημοσίων υπαλλήλων, στη διενέργεια της απογραφής.

Στη συνέχεια, ο τότε Υπουργός Οικονομικών κ. Παπακωνσταντίνου, δήλωσε ότι η διαδικασία της απογραφής ήταν ένα εξαιρετικά πολύπλοκο τεχνικό εγχείρημα το οποίο ολοκληρώθηκε σε ελάχιστο χρονικό διάστημα με μηδενικό κόστος για το δημόσιο, αποκλειστικά με ιδίους πόρους των δύο συναρμόδιων Υπουργείων. Τόνισε ότι επιλέχθηκε να γίνει με αυτόν τον τρόπο διότι η διαδικασία έπρεπε να τελειώσει μέσα στο συγκεκριμένο χρονικό διάστημα ενώ εάν γινόταν με διαφορετικό τρόπο θα *«κόστιζε πολλά χρήματα και θα έπαιρνε πολύ περισσότερο χρόνο»*. Ο Υπουργός Οικονομικών ευχαρίστησε και το ανθρώπινο δυναμικό του δημοσίου τομέα για την προθυμία του να απογραφεί αλλά και να αντιμετωπίσει τις τεχνικές δυσκολίες που προέκυψαν στο σύστημα και σημείωσε τις μεγάλες δυνατότητες της δημόσιας διοίκησης.

Από τις παραπάνω δηλώσεις των συναρμόδιων Υπουργών, μπορούμε να αντιληφθούμε ότι το εγχείρημα της απογραφής ήρθε να καλύψει ένα μεγάλο κενό της ελληνικής δημόσιας διοίκησης εδώ και πολλές δεκαετίες. Η έλλειψη ενός ενιαίου μητρώου όπου θα είναι καταγεγραμμένο όλο το ανθρώπινο δυναμικό του δημοσίου τομέα, καθώς και τα βασικά στοιχεία του κάθε

υπαλλήλου, ήταν ένα εμπόδιο στην ολοκληρωμένη και ορθολογική διαχείριση του προσωπικού αλλά και στην άσκηση δίκαιης μισθολογικής πολιτικής. Πολλές από τις παθογένειες και τις στρεβλώσεις της δημόσιας διοίκησης, όπως η αδιαφάνεια, οι ανισότητες μεταξύ των υπαλλήλων, η διαφθορά και η κατασπατάληση δημοσίων πόρων, είχαν ως βασική τους αιτία την έλλειψη ενιαίων μητρώων δηλαδή την άγνοια του κράτους για το πόσους υπαλλήλους έχει, τι προσόντα έχουν, που εργάζονται, πως αμείβονται κ.α.

Βέβαια ένα εύλογο ερώτημα που προκύπτει είναι το γιατί η δημιουργία μητρώου ανθρώπινου δυναμικού δεν επιχειρήθηκε τις προηγούμενες δεκαετίες. Δυστυχώς δεν υπάρχει σαφής απάντηση, ίσως οφείλεται στα κομματικά συμφέροντα και στις πελατειακές σχέσεις των κομμάτων με τους ψηφοφόρους τους, στην ανυπαρξία θέλησης των κυβερνήσεων να ταραξουν τα «λιμνάζοντα νερά» της δημόσιας διοίκησης φοβούμενες για τις κοινωνικές αντιδράσεις και το πολιτικό κόστος, ίσως ακόμα στην έλλειψη των απαραίτητων τεχνικών προδιαγραφών και της απαραίτητης τεχνολογίας κατά τις προηγούμενες δεκαετίες.

Έτσι η Ελλάδα έφτασε στο σημείο να κινδυνεύει με χρεωκοπία, να εισέλθει σε δημοσιονομική επιτήρηση, να υπογράψει το Μνημόνιο Ι, το οποίο επέβαλε άμεσες μεταρρυθμίσεις, ώστε να αναγκαστεί να δημιουργήσει ένα μητρώο ανθρώπινου δυναμικού και στη συνέχεια μια ενιαία αρχή πληρωμής. Έτσι το εγχείρημα έλαβε χώρα σε πολύ σύντομο χρονικό διάστημα κάτω από την πίεση των προθεσμιών που έθεσε το Μνημόνιο, γεγονός το οποίο δεν έδωσε περιθώρια κατάλληλου σχεδιασμού και προετοιμασίας της διαδικασίας της απογραφής. Ως εκ τούτου, υπήρξε νομοθετικός πληθωρισμός με έκδοση ΚΥΑ, εγκυκλίων και οδηγιών που πολλές φορές η μία τροποποιούσε την άλλη αναφορικά με τις καταληκτικές ημερομηνίες, το εύρος των απογραφόμενων και άλλες παραμέτρους της διαδικασίας. Το γεγονός αυτό δημιούργησε σύγχυση

και άγχος τόσο στους υπόχρεους προς απογραφή όσο και στους φορείς και στις δημόσιες υπηρεσίες, με αποτέλεσμα να γίνουν πολλά λάθη τα οποία καθυστέρησαν την ολοκλήρωση της διαδικασίας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: ΕΝΙΑΙΑ ΑΡΧΗ ΠΛΗΡΩΜΗΣ

4.1 Γενικά

Η διαδικασία της απογραφής ήταν ουσιαστικά η προϋπόθεση και η απαραίτητη βάση ώστε να μπορέσει το κράτος να δημιουργήσει μια κεντρική εφαρμογή μέσω της οποίας θα εκκαθαρίζονταν πλέον οι πάσης φύσεως αμοιβές των εργαζόμενων του δημοσίου τομέα. Με τον όρο πάσης φύσεως αποδοχές νοούνται:

- Οι μηνιαίες αποδοχές των υπαλλήλων που καταβάλλονται τακτικά και σταθερά με μισθοδοτικές καταστάσεις.
- Κάθε αποζημίωση από υπερωριακή απασχόληση ή συμμετοχή σε συλλογικά όργανα (επιτροπές, ομάδες εργασίας, συμβούλια) ακόμα και ιδιωτών.
- Οποιαδήποτε άλλη πρόσθετη αμοιβή όπως εφημερίες ιατρών του Εθνικού Συστήματος Υγείας, η ειδική αποζημίωση για εργασία πλέον του πενθημέρου για τα στελέχη των Σωμάτων Ασφαλείας, ωριαία αποζημίωση διδακτικού προσωπικού όλων των βαθμίδων της εκπαίδευσης αλλά και των Στρατιωτικών και Αστυνομικών Σχολών και του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης κ.α.
- Οποιαδήποτε δαπάνη για την αποζημίωση της οποίας εκδίδεται χρηματικό ένταλμα πληρωμής ή άλλος τίτλος πληρωμής όπως:
 - ✓ δαπάνες μετακίνησης και εκτός έδρας έξοδα του Ν. 2685/1999
 - ✓ Εκλογικές αποζημιώσεις
 - ✓ Ποσά που επιδικάζονται με δικαστικές αποφάσεις.
 - ✓ Αμοιβές φυσικών προσώπων που απασχολούνται με συμβάσεις μίσθωσης έργου.

- ✓ Εφάπαξ χρηματικά ποσά του άρθρου 20 παρ.2 του Ν. 2606/1998, του άρθρου 72 του Ν. 3528/2007, του άρθρου 9 παρ. 22 του Ν. 2266/1994, του άρθρου 10 του Ν. 2085/1992 και η αποζημίωση του άρθρου 55 του Π.Δ. 410/1988
- Οι αποδοχές Γενικών και Ειδικών Γραμματέων, των μετακλητών υπαλλήλων των Υπουργών, Υφυπουργών, Γενικών και Ειδικών Γραμματέων, των μελών ΔΕΠ από ειδικούς λογαριασμούς, των ειδικευόμενων ιατρών, των Προέδρων και Αντιπροέδρων των ΝΠΔΔ κ.α.

Υπενθυμίζεται ότι με το Ν. 3870/2010, ορίστηκε σαν πρώτος σκοπός της απογραφής η δημιουργία μιας κεντρικής βάσης δεδομένων ανθρώπινου δυναμικού. Ο στόχος ήταν στο μητρώο αυτό να τηρούνται τα αναγκαία στοιχεία όλων των απογραφόμενων, έτσι ώστε να μπορεί το Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης να αξιοποιεί, να διαχειρίζεται, και να ασκεί πολιτική στο προσωπικό του δημοσίου τομέα. Επιπροσθέτως, η άσκηση μισθολογικής πολιτικής από το Υπουργείο Οικονομικών, ήταν ζήτημα μείζονος σημασίας και το μητρώο αυτό θα ήταν ένα χρησιμότητα εργαλείο.

Πριν ακόμα εκδοθεί ο Ν. 3845/2010 ο οποίος όριζε τη διαδικασία σύστασης της Ενιαίας Αρχής Πληρωμής (ΕΑΠ), είχε ήδη ξεκινήσει η εφαρμογή της Α΄ Πιλοτικής Φάσης από τις δημόσιες υπηρεσίες, με έγγραφο της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων (υπ. αρ. 38/8-1-2010). Στη φάση αυτή ζητήθηκε από τις υπηρεσίες να αποστείλουν μισθοδοτικά στοιχεία καθώς και στοιχεία εκτάκτων αποδοχών, του συνόλου των υπαλλήλων, για το μήνα Νοέμβριο 2009. Άξιο μνείας είναι ότι κατά τη διαδικασία αυτή δόθηκε η δυνατότητα στις υπηρεσίες να προτείνουν τρόπους

βελτίωσης της εφαρμογής έτσι ώστε να γίνει μια επιτυχής μετάβαση στην ΕΑΠ εντός του 2010.

Την 29^η Απριλίου 2010, ξεκίνησε η υλοποίηση της Β΄ φάσης. Στη φάση αυτή έγινε πιστοποίηση των εκκαθαριστών μισθοδοσίας της Κεντρικής Κυβέρνησης, των Ενόπλων Δυνάμεων, των Σωμάτων Ασφαλείας, των ΟΤΑ και των ΝΠΔΔ. Οι εκκαθαριστές υποχρεώθηκαν, μέσω αίτησής τους, να δημιουργήσουν λογαριασμό στην ιστοσελίδα της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων, όπου και θα υπέβαλλαν τα στοιχεία της μισθοδοσίας. Επίσης κάθε Υπουργείο υποχρεώθηκε να ορίσει υπεύθυνο πιστοποίησης εκκαθαριστών μέχρι την 5^η Μαΐου 2010, ο οποίος επιφορτίστηκε με το έργο του ελέγχου της εγκυρότητας των αιτήσεων του συνόλου των εκκαθαριστών του αντίστοιχου Υπουργείου.

4.2 Θεσμικό πλαίσιο

4.2.1 Ν. 3845/2010 (ΦΕΚ 65Α΄/6-5-2010) ΜΝΗΜΟΝΙΟ Ι

Η δημιουργία της Ενιαίας Αρχής Πληρωμής είχε προβλεφθεί στο Μνημόνιο Συνεννόησης της 3^{ης} Μαΐου 2010, όπως αυτό κυρώθηκε με το Ν. 3845/2010. Συγκεκριμένα, στο Παράρτημα IV με τίτλο «Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής», στην παράγραφο 3iii με τίτλο «Διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις» και στην ενότητα με τίτλο «Μεταρρύθμιση και εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης» αναφερόταν η δέσμευση της ελληνικής κυβέρνησης να ολοκληρώσει τη δημιουργία μιας ενιαίας αρχής πληρωμών στο δημόσιο τομέα και να δημοσιεύσει μία αναλυτική έκθεση για το μέγεθος και τη δυναμική της απασχόλησης στη Γενική Κυβέρνηση αλλά και τη δομή και το ύψος των αποζημιώσεων.

Στο άρθρο 2, παράγραφος 1.β του παρόντος νόμου, ορίστηκε ότι μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας της απογραφής, όλοι οι απογραφόμενοι θα λαμβάνουν τις πάσης φύσεως αποδοχές, τακτικές ή έκτακτες ή οποιοδήποτε άλλου είδους αποδοχές, μέσω τραπεζικού λογαριασμού από την Ενιαία Αρχή Πληρωμής. Ορίστηκε επίσης ότι η ΕΑΠ θα συσταθεί στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους με Κοινή Υπουργική Απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, η οποία εκδόθηκε υποχρεωτικά μέσα σε ένα μήνα από την έναρξη ισχύος του ανωτέρω νόμου. Με την απόφαση αυτή ορίστηκαν όλες οι λεπτομέρειες σχετικά με τη συγκρότηση, την οργάνωση και τη λειτουργία όπως επίσης και η ημερομηνία έναρξης καταβολής των αποδοχών. Τονίστηκε ρητά ότι μετά την ημερομηνία αυτή, απαγορευόταν οποιαδήποτε καταβολή αποδοχών εκτός ΕΑΠ γεγονός που θα χαρακτήριζε αυτόματα την καταβολή της αποζημίωσης άκυρη και παράνομη. Τέλος δόθηκε η δυνατότητα, με έκδοση σχετικής απόφασης να ενταχθεί στο σύστημα και το πάσης φύσεως προσωπικό των ΟΤΑ.

4.2.2 ΚΥΑ 2/37345/0004 (ΦΕΚ 784Β΄/4-6-2010)

Η απόφαση αυτή ήταν ουσιαστικά η απαρχή της Ενιαίας Αρχής Πληρωμής. Με το άρθρο 5 του Κεφαλαίου Β΄ συστάθηκε ως οργανική μονάδα επιπέδου Διεύθυνσης του Γενικού Λογιστηρίου η οποία υπάγεται κατευθείαν στον Γενικό Γραμματέα Δημοσιονομικής Πολιτικής. Στη συνέχεια εκφράστηκε με σαφήνεια ο σκοπός της, δηλαδή η πληρωμή μέσω τραπεζικού λογαριασμού των πάσης φύσεως αποδοχών του προσωπικού του Δημοσίου, των ΝΠΔΔ και των ΟΤΑ, ακόμα κι εκείνων των αποδοχών για τις οποίες για την εκκαθάρισή τους απαιτείται χρηματικό ένταλμα πληρωμής ή άλλος τίτλος. Ως οργανική μονάδα χωρίζεται σε δύο τμήματα τα οποία είναι το Τμήμα Α΄ Επεξεργασίας Στοιχείων και Συντονισμού και το Τμήμα Β΄ Γραμματειακής Υποστήριξης. Τη

μηχανογραφική υποστήριξη της ΕΑΠ ανέλαβε η Διεύθυνση εφαρμογών Η/Υ (Δ30) της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων.

Στη συνέχεια και στο άρθρο 9 γίνεται λόγος για τους Υπεύθυνους Πιστοποίησης Εκκαθαριστών (ΥΠΕ) τους οποίους όρισε κάθε Υπουργείο (τουλάχιστον δύο άτομα) με έργο την τήρηση αρχείου με τα έγγραφα νομιμοποίησης όλων των εκκαθαριστών αλλά και όλων των εποπτευόμενων φορέων. Ο κάθε φορέας οφείλει να ενημερώνει τους ΥΠΕ του εποπτευόμενου Υπουργείου για τυχόν αλλαγές των εκκαθαριστών. Οι εκκαθαριστές δημιούργησαν λογαριασμό χρήστη στην ηλεκτρονική εφαρμογή της ΕΑΠ και αφού πιστοποιήθηκαν από τους αρμόδιους ΥΠΕ ξεκίνησαν να υποβάλλουν τα στοιχεία της μισθοδοσίας ή άλλων αμοιβών.

α) Διασταύρωση στοιχείων απογραφής από την ΕΑΠ

Μέχρι και 3 μήνες μετά την ένταξη του κάθε φορέα στην Ενιαία Αρχή Πληρωμής, μπορούσε να διενεργηθεί διασταύρωση των στοιχείων της απογραφής. Η ΕΑΠ υποχρεώθηκε να πραγματοποιήσει αυτήν τη διασταύρωση ώστε να επιτευχθεί η βελτίωση της ποιότητας και της αξιοπιστίας των αρχείων της απογραφής και να αποφευχθούν λάθη στη καταβολή των πάσης φύσεως αμοιβών. Η ΕΑΠ για να μπορέσει να πραγματοποιήσει τη διασταύρωση των στοιχείων συνεργάστηκε και με άλλους φορείς όπως το αρχείο TAXIS της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων και με ασφαλιστικούς φορείς. Όταν κάποιος αμειβόμενος δεν μπορούσε να ταυτοποιηθεί, δίνονταν τα στοιχεία του στον αρμόδιο εκκαθαριστή ώστε να διορθωθούν τυχόν λάθος στοιχεία στο μητρώο του ή να ενημερωθεί ότι πρέπει να απογραφεί σε περίπτωση που δεν το είχε κάνει.

β) Διαδικασία καταβολής τακτικής μισθοδοσίας

Στο άρθρο 10 περιγράφηκε η διαδικασία που θα ακολουθείται ώστε να μισθοδοτούνται οι υπάλληλοι του Δημοσίου, των ΝΠΔΔ και των ΟΤΑ, η μισθοδοσία των οποίων βαρύνει τον τακτικό προϋπολογισμό. Καταρχήν ορίστηκε ότι οι πληρωμές γίνονται μέσω της 24^{ης} Διεύθυνσης Λογαριασμών Δημοσίου (Δ24) του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους. Η διαδικασία που ακολουθείται έχει ως εξής: κάθε μήνα και 15 εργάσιμες ημέρες πριν την πίστωση των ατομικών τραπεζικών λογαριασμών των δικαιούχων υποβάλλονται στη Δ24 τα παρακάτω αρχεία:

1. Έντυπη συγκεντρωτική κατάσταση μισθοδοσίας ανά Υπουργείο, ειδικό φορέα και Κωδικό Αριθμό Εξόδου σε δύο αντίγραφα. Η κατάσταση αυτή περιλαμβάνει: το οικονομικό έτος, το χρονικό διάστημα για το οποίο γίνεται η πληρωμή, το συνολικό ποσό, το καθαρό πληρωτέο ποσό, τα συνολικά ποσά των κρατήσεων υπέρ Δημοσίου, τα συνολικά ποσά των κρατήσεων υπέρ των ασφαλιστικών ταμείων και τρίτων, τα συνολικά ποσά των κρατήσεων για κατασχέσεις και επιστροφές όπως και για διατροφές και τέλος τον τόπο και τη χρονολογία έκδοσης της κατάστασης. Η κατάσταση πρέπει οπωσδήποτε να φέρει τις υπογραφές του προϊσταμένου της οικονομικής υπηρεσίας και του εκκαθαριστή.

2. Ηλεκτρονικό αρχείο της συγκεντρωτικής κατάστασης μισθοδοσίας το οποίο δημιουργείται από τη μηχανογραφική εφαρμογή της Ενιαίας Αρχής Πληρωμής.

3. Συγκεντρωτική κατάσταση με το καθαρό πληρωτέο ποσό κατά τράπεζα αλλά και με το ποσό της αμοιβής τη ΔΙΑΣ ΑΕ, για την πίστωση των τραπεζικών λογαριασμών των δικαιούχων.

Μετά την υποβολή των παραπάνω αρχείων, οι υπάλληλοι της Δ24 επιβεβαιώνουν στην εφαρμογή της ΕΑΠ τη συμφωνία εντύπων και

ηλεκτρονικών αρχείων και στη συνέχεια η Δ24 εκδίδει εντολή που απευθύνεται α) στην Τράπεζα της Ελλάδος για χρέωση του λογαριασμού Νο 200 του Ελληνικού Δημοσίου "Συγκέντρωση Εισπράξεων και Πληρωμών" και την πίστωση των λογαριασμών των πληρωτριών τραπεζών 4 ημέρες πριν την πίστωση των ατομικών λογαριασμών των δικαιούχων, αλλά και για την πληρωμή της ΔΙΑΣ ΑΕ και β) στη ΔΙΑΣ ΑΕ για μεταφορά των ποσών στους ατομικούς λογαριασμούς των υπαλλήλων.

Με το άρθρο 15 ορίστηκαν ως ημερομηνίες μισθοδοσίας των υπαλλήλων η 13^η και 27^η κάθε μήνα εκτός και αν οι ημερομηνίες αυτές συμπίπτουν με αργία οπότε η καταβολή γίνεται την αμέσως προηγούμενη εργάσιμη ημέρα. Όλες οι λοιπές αμοιβές καθώς και η μισθοδοσία δεδουλευμένων καταβάλλονται στις 13 ή 27 του επόμενου μήνα. Οι κρατήσεις προς τρίτους καταβάλλονται την τελευταία εργάσιμη ημέρα του μήνα στον οποίο αναφέρονται οι αμοιβές.

Είναι άξιο μνείας ότι στην τελευταία παράγραφο του άρθρου 15, ο νομοθέτης αναφέρεται στις ημερομηνίες καταβολής των επιδομάτων Χριστουγέννων, Πάσχα και αδείας τα οποία κατά τη συγγραφή της παρούσας εργασίας δεν υφίστανται αφού καταργήθηκαν με το Ν. 4093/2012.

Η διαδικασία που ακολουθούν τα ΝΠΔΔ για την καταβολή των μισθολογικών αμοιβών τους έχει κάποιες ιδιαιτερότητες σε σχέση με αυτήν που περιγράφηκε παραπάνω. Τα ΝΠΔΔ υποχρεούνται να ανοίγουν τραπεζικό λογαριασμό στην Τράπεζα της Ελλάδος ή οποιουδήποτε άλλου πιστωτικού ιδρύματος, ο οποίος θα χρησιμοποιείται αποκλειστικά για την καταβολή της μισθοδοσίας των υπαλλήλων. Το ΝΠΔΔ εξουσιοδοτεί παγίως την ΕΑΠ να χρεώνει για λογαριασμό του, τον προαναφερόμενο τραπεζικό λογαριασμό με το συνολικό ποσό της μισθοδοσίας κατά τις ημερομηνίες που περιγράφονται στο άρθρο 15 αλλά και με το συνολικό ποσό των κρατήσεων. Κάθε φορά που η

ΕΑΠ χρεώνει τον τραπεζικό λογαριασμό, η ΔΙΑΣ Α.Ε. φροντίζει για τη μεταφορά των ποσών της μισθοδοσίας στους ατομικούς λογαριασμούς των υπαλλήλων και συνεπώς ο ενδιάμεσος λογαριασμός μηδενίζεται. Η πληρωμή της ΔΙΑΣ Α.Ε. για τις υπηρεσίες της γίνεται με την έκδοση χρηματικού εντάλματος σε βάρος του προϋπολογισμού του ΝΠΔΔ. Σημειώνεται ότι σε περίπτωση που στον τραπεζικό λογαριασμό δεν βρεθεί επαρκές υπόλοιπο για την πληρωμή των τρίτων φορέων, δηλαδή για να πληρωθούν οι κρατήσεις, οι καταβολές δεν πραγματοποιούνται και βαρύνουν το ΝΠΔΔ τυχόν πρόστιμα ή προσαυξήσεις που θα καταλογιστούν.

γ) Πιστώσεις-Αναλήψεις Υποχρεώσεων

Κάθε φορέας του δημόσιου τομέα εκτός από την υποχρέωση της τακτικής μισθοδοσίας των υπαλλήλων, αποζημιώνει και έκτακτες αμοιβές τους όπως υπερωρίες, οδοιπορικά, συμμετοχή σε συλλογικά όργανα και ομάδες εργασίας, αποζημιώσεις λόγω δικαστικών αποφάσεων κλπ. Για να μπορέσει να καταστεί δυνατή η πληρωμή των εκτάκτων αμοιβών θα πρέπει να ακολουθεί τη διαδικασία δεσμεύσεων πιστώσεων η οποία περιγράφεται στον Ν. 3871/2010 (ΦΕΚ 141 τΑ/17-8-2010) περί «Δημοσιονομικής Διαχείρισης και Ευθύνης».

Αρχικά στο άρθρο 6Ε ορίζεται ότι κάθε χρόνο καταρτίζεται και ψηφίζεται ο ετήσιος κρατικός προϋπολογισμός. Η κατάρτιση του ετήσιου προϋπολογισμού γίνεται με τη μέθοδο του καθορισμού εκ των προτέρων, ανώτατων δεσμευτικών ορίων δαπανών ανά φορέα της Κεντρικής Διοίκησης, εντός των οποίων και μόνο κατανέμονται οι δαπάνες των επιμέρους υποκείμενων φορέων. Συνεπώς κάθε δημόσια υπηρεσία, τον Δεκέμβριο κάθε έτους και αμέσως μετά τη ψήφιση του ετήσιου προϋπολογισμού του επόμενου οικονομικού έτους, καλείται να κατανείμει στους επιμέρους Κωδικούς Αριθμούς Εξόδων (ΚΑΕ), μέσω έκδοσης απόφασης του εκκαθαριστή, το

συνολικό ποσό πίστωσης που της χορηγείται για το επόμενο έτος. Όπως ορίζεται στο άρθρο 15, πίστωση είναι το ποσό που αναγράφεται στον προϋπολογισμό για την αντιμετώπιση συγκεκριμένης δαπάνης.

Επίσης σύμφωνα με το άρθρο 20, διατάκτης είναι «ο Υπουργός ή το προβλεπόμενο από τις οργανωτικές διατάξεις όργανο του Φορέα της Γενικής Κυβέρνησης είτε άλλο εξουσιοδοτημένο από αυτούς όργανο, το οποίο αναλαμβάνει υποχρεώσεις σε βάρος των πιστώσεων του προϋπολογισμού του φορέα του και προσδιορίζει τις απαιτήσεις σε βάρος του». Κύριος διατάκτης είναι «αυτός που αναλαμβάνει υποχρεώσεις σε βάρος των πιστώσεων οι οποίες τίθενται στη διάθεσή του απευθείας από τον προϋπολογισμό του φορέα του. Δευτερεύων είναι ο αυτός που αναλαμβάνει υποχρεώσεις σε βάρος πιστώσεων, οι οποίες τίθενται στη διάθεσή του κατ' εντολή του κύριου». Ο διατάκτης οφείλει να λαμβάνει τα απαραίτητα μέτρα για την ορθή εκτέλεση του προϋπολογισμού του φορέα του. Στο άρθρο 17 ορίζεται ότι ο κύριος διατάκτης μπορεί με αιτιολογημένη απόφασή του να μεταφέρει πιστώσεις εντός μειζόνων κατηγοριών δαπανών του προϋπολογισμού του, χωρίς να μεταβληθούν τα ανώτατα όρια αυτών.

Στο άρθρο 21 ορίζεται η έννοια της ανάληψης υποχρέωσης, ως μία διοικητική πράξη με την οποία αναγνωρίζεται η υποχρέωση του φορέα έναντι τρίτων. Αναγκαία προϋπόθεση για την εκτέλεση και στη συνέχεια την αποζημίωση οποιασδήποτε έκτακτης δαπάνης στο δημόσιο τομέα, είναι η έκδοση από τον αρμόδιο διατάκτη απόφασης ανάληψης υποχρέωσης στον σχετικό Κωδικό Αριθμό Εξόδου. Με την απόφαση αυτή δεσμεύεται το αναγκαίο ποσό πίστωσης και η ημερομηνία αυτής πρέπει να είναι οπωσδήποτε πριν από την εκτέλεση της δαπάνης. Σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να αποζημιωθεί κάποια δαπάνη εάν πριν εκτελεστεί δεν έχει προηγηθεί δέσμευση της απαραίτητης πίστωσης. Η απόφαση δέσμευσης πίστωσης αποστέλλεται

άμεσα από τον φορέα στην οικεία Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΥΔΕ), η οποία την καταχωρεί στα λογιστικά βιβλία του φορέα και την κοινοποιεί στις αρμόδιες Διευθύνσεις του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους και του Ελεγκτικού Συνεδρίου ώστε να γίνουν οι απαραίτητες εγγραφές και να γίνει η σχετική δέσμευση του ποσού.

Τις τελευταίες ημέρες κάθε οικονομικού έτους, ο διατάκτης-εκκαθαριστής του κάθε φορέα υποχρεώνεται να εκδώσει αιτιολογημένες αποφάσεις ανάκλησης αναλήψεων υποχρεώσεων ανά Κωδικό Αριθμό Εξόδου, οι οποίες αφορούν τα ποσά που δεν χρησιμοποιήθηκαν για πληρωμή δαπανών κατά το τρέχον έτος. Οι αποφάσεις αυτές ακολουθούν την ίδια διαδρομή με τις αποφάσεις αναλήψεων υποχρεώσεων και συνεπώς καταγράφονται στα λογιστικά βιβλία. Σύμφωνα με την παράγραφο 4 του άρθρου 21, οποιαδήποτε δέσμευση πίστωσης που υπερβαίνει την εγγεγραμμένη πίστωση στον φορέα αλλά και τα δοθέντα ποσοστά διάθεσης του προϋπολογισμού του φορέα, είναι άκυρη και η ζημία του φορέα βαρύνει τον διατάκτη.

δ) Διαδικασία καταβολής αμοιβών με χρηματικά εντάλματα πληρωμής

Οι καταστάσεις πληρωμής που αφορούν έκτακτες αμοιβές των υπαλλήλων λόγω υπερωριών, εκτός έδρας μετακινήσεων, συμμετοχής σε συλλογικά όργανα, δικαστικών αποφάσεων κ.α., πληρώνονται με Χρηματικά Εντάλματα Πληρωμής (ΧΕΠ) σε βάρος του κρατικού προϋπολογισμού και εισάγονται υποχρεωτικά στη μηχανογραφική εφαρμογή της ΕΑΠ. Μετά την αναγνώριση και την ανάληψη της δαπάνης από τους πιστοποιημένους υπαλλήλους των διευθύνσεων οικονομικού, προωθούνται στην αρμόδια Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελέγχου οι σχετικές καταστάσεις πληρωμής της Ενιαίας Αρχής Πληρωμής σε 2 αντίγραφα μαζί με όλα τα απαραίτητα

δικαιολογητικά αλλά και η κατάσταση πληρωμής σε ηλεκτρονική μορφή (αρχείο XML).

Εν συνεχεία, οι υπάλληλοι της ΥΔΕ αφού κάνουν τον σχετικό έλεγχο των εγγράφων του ηλεκτρονικού αρχείου, εκδίδουν το χρηματικό ένταλμα πληρωμής. Μετά από τη θεώρηση του ΧΕΠ από τον Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που είναι και το τελευταίο επίπεδο ελέγχου, εκδίδεται από την ΥΔΕ συγκεντρωτική κατάσταση με όλα τα ΧΕΠ που εκδόθηκαν κατά τη διάρκεια του μήνα, και το συνολικό ποσό ανά Κωδικό Αριθμό Εξόδου, Ειδικό Φορέα και Υπουργείο. Η κατάσταση αυτή υπογεγραμμένη από τον Προϊστάμενο, αποστέλλεται μαζί με τα πρωτότυπα χρηματικά εντάλματα στη Δ24 για την εξόφλησή τους μέσω τραπεζικών λογαριασμών των δικαιούχων.

ε) Έναρξη καταβολής αμοιβών μέσω ΕΑΠ

Οι φορείς των οποίων η μισθοδοσία βαρύνει τον κρατικό προϋπολογισμό ήταν υποχρεωμένοι να εντάξουν τις πάσης φύσεως αμοιβές τους στην αρμοδιότητά της ΕΑΠ, μέχρι την 31^η Αυγούστου 2010 ενώ η καταβολή των αμοιβών από την ΕΑΠ δεν μπορούσε να ξεκινήσει μετά την 31^η Οκτωβρίου. Αντιστοίχως για τους ΟΤΑ Α΄ βαθμού και τα ΝΠΔΔ καταληκτική ημερομηνία ένταξής τους στην ΕΑΠ ήταν η 31^η Δεκεμβρίου 2010 ενώ η έναρξη καταβολής των αμοιβών από την ΕΑΠ δεν μπορούσε να γίνει μετά την 28^η Φεβρουαρίου 2011.

Είναι πολύ σημαντικό να σημειωθεί σε αυτό το σημείο, ότι η ΕΑΠ εκτός από την καταβολή των μισθών και των κάθε είδους αποζημιώσεων των υπαλλήλων του δημοσίου τομέα, έχει και την υποχρέωση απόδοσης των φόρων στο δημόσιο και των κρατήσεων υπέρ τρίτων (ασφαλιστικών ταμείων κλπ). Ειδικά για τα ΝΠΔΔ και τους ΟΤΑ, την απόδοση του Φόρου Μισθωτών Υπηρεσιών διενεργεί η ΕΑΠ, η οποία χρεώνει το λογαριασμό του φορέα με το

ποσό που αντιστοιχεί στο φόρο και αποδίδει συγκεντρωτικά τα χρήματα στο λογαριασμό Νο 200 "Ε.Δ. Συγκέντρωση Εισπράξεων και Πληρωμών" στην Τράπεζα της Ελλάδος. Να σημειωθεί ότι γίνονται και οι απαραίτητες λογιστικές εγγραφές από τη Διεύθυνση Δ24 του Γενικού Λογιστηρίου ώστε να απεικονιστεί λογιστικά το δημόσιο έσοδο.

Η απόδοση των φόρων και των κρατήσεων κατευθείαν από την ΕΑΠ, έβαλε τέλος σε φαινόμενα διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση, κατά τα οποία τα ποσά αυτά δεν αποδίδονταν στο κράτος και στα ασφαλιστικά ταμεία αλλά τα επωφελούνταν διεφθαρμένοι δημόσιοι υπάλληλοι. Επίσης αποφεύχθηκαν λάθη ή παραλείψεις των δημοσίων υπηρεσιών όσον αφορά τη σωστή και έγκαιρη απόδοση των χρηματικών αυτών ποσών.

4.2.3 ΚΥΑ 2/49931/0004 (ΦΕΚ 1135Β'/27-7-2010)

Με την ΚΥΑ αυτή τροποποιήθηκε το άρθρο 19 της υπ' αρ. 2/37345/0004/4-6-2010 ΚΥΑ, όσον αφορά τις ημερομηνίες υποχρέωσης της ΕΑΠ για την καταβολή των αμοιβών. Πιο συγκεκριμένα, δόθηκε παράταση έως 2 μήνες το αργότερο μετά την ένταξη όλων των φορέων στην ΕΑΠ. Η παράταση αυτή δόθηκε διότι υπήρχαν περιπτώσεις υπόχρεων προς απογραφή οι οποίοι λόγω τεχνικών προβλημάτων ή αμέλειας δεν είχαν απογραφεί. Υπενθυμίζεται ότι με την παρούσα ΚΥΑ τροποποιήθηκε και η καταληκτική ημερομηνία απογραφής από την 23^η Ιουλίου 2010 στην 29^η Ιουλίου 2010.

4.2.4 Ν. 3870/2010 (ΦΕΚ 138Α'/9-8-2010)

Με την παράγραφο 1β του άρθρου 20 του παρόντος νόμου αντικαταστάθηκαν τα 3 πρώτα εδάφια της υποπαραγράφου β' της παραγράφου 1 του δεύτερου άρθρου του Ν. 3845/2010. Ουσιαστικά η τροποποίηση έγκειται στο ότι προβλέφθηκε η σύσταση, με σχετική ΚΥΑ, της ΕΑΠ ως οργανική

μονάδα επιπέδου Διεύθυνσης του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους η οποία υπάγεται απευθείας στον Γενικό Γραμματέα Δημοσιονομικής Πολιτικής.

4.2.5 Ν. 4046/2012 (ΦΕΚ 28Α΄/14-2-2012) ΜΝΗΜΟΝΙΟ ΙΙ

Ο νόμος αυτός κύρωσε το Μνημόνιο Συνεννόησης της 9^{ης} Φεβρουαρίου 2012, μεταξύ της Ελλάδας και των δανειστών της. Είναι αξιοσημείωτο αλλά και απόδειξη της σημαντικότητας της δημιουργίας μίας ενιαίας αρχής πληρωμής, ότι στο Παράρτημα V_2_ΕΛΛ στην ενότητα 2 «Διαρθρωτικές Δημοσιονομικές Μεταρρυθμίσεις», στην υποενότητα 2.6 «Εκσυγχρονισμός Δημόσιας Διοίκησης» και στην παράγραφο με τίτλο «Αποδοχές στον Δημόσιο Τομέα και Διαχείριση Ανθρωπίνων Πόρων» αναφέρεται ότι: «Η Κυβέρνηση εγκαθιδρύει ηλεκτρονικό αυτοματοποιημένο σύστημα το οποίο συνδέει τη βάση δεδομένων απογραφής με την Ενιαία Αρχή Πληρωμής, η οποία θα δώσει τη δυνατότητα σε μία περισσότερο αποτελεσματική κάλυψη, αξιολόγηση και πληρωμή των υπαλλήλων. Αυτό το σύστημα θα συντονίζεται με τα άλλα Υπουργεία».

4.2.6 ΚΥΑ ΔΙΔΑΔ/Φ.81/28/οικ.22624 (ΦΕΚ 2658Β΄/28-9-2012)

Η απόφαση αυτή αποτελεί την τρίτη τροποποίηση της υπ' αρ. 2/37345/0004/4-6-2010 ΚΥΑ. Το άρθρο 20 περί διασταύρωσης των στοιχείων της απογραφής από την ΕΑΠ, αντικαταστάθηκε ως εξής: «Η Ενιαία Αρχή Πληρωμής πραγματοποιεί διασταύρωση των στοιχείων που υποβάλλονται από τους εκκαθαριστές μισθοδοσίας με τη βάση δεδομένων του Μητρώου Ανθρώπινου Δυναμικού Ελληνικού Δημοσίου. Για το σκοπό αυτό μπορεί να συνεργαστεί με τρίτους φορείς για την παροχή στοιχείων (ιδιαίτως με το μητρώο φορολογούμενων TAXIS της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων αλλά ενδεικτικά και με μητρώα ασφαλιστικών φορέων) για

λόγους αξιοπιστίας της ταυτοποίησης». Ορίστηκε λοιπόν η συνεργασία της ΕΑΠ και με άλλα μητρώα εκτός αυτού που προέκυψε από την απογραφή, όπως το μητρώο των φορολογούμενων αλλά και των ασφαλιστικών ταμείων.

4.2.7 Ν. 4223/31-12-2013 (ΦΕΚ 287Α΄/31-12-2013)

Με το άρθρο 37 του παρόντος νόμου, αντικαταστάθηκε η περίπτωση ii της παραγράφου 1δ του δεύτερου άρθρου του Ν. 3845/2010. Συγκεκριμένα ορίστηκαν κυρώσεις σε περίπτωση απόκλισης ΝΠΔΔ από τη διαδικασία πληρωμής μέσω ΕΑΠ. Αναλυτικότερα, με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών, διακόπτεται η επιχορήγηση, η απόδοση πόρων ή οποιαδήποτε άλλη μορφή ενίσχυσης προς το ΝΠΔΔ από τον Κρατικό Προϋπολογισμό. Εάν η απόκλιση διενεργείται από ΟΤΑ, τότε γίνεται παρακράτηση μέρους ή του συνόλου των δικαιούμενων πόρων (επιχορηγήσεις-ΚΑΠ). Επιπροσθέτως θα υπάρξει αναστολή των εγκρίσεων για νέες προσλήψεις υπαλλήλων ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου αλλά και συμβασιούχων με συμβάσεις μίσθωσης έργου. Επιπλέον, στην περίπτωση της ανωτέρω παρέκκλισης από ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ ή ΔΕΚΟ, εκτός από τις προαναφερόμενες «τιμωρίες» διακόπτεται και η καταβολή των αμοιβών των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου τους.

Ο νόμος τέλος ορίζει ότι σε περίπτωση μη συμμόρφωσης του φορέα επί διμήνου και εξακολούθησης παρέκκλισης από τη διαδικασία πληρωμών μέσω της Ενιαίας Αρχής Πληρωμής, επέρχεται αυτοδίκαιη παύσης της θητείας των εκτελεστικών μελών του Διοικητικού Συμβουλίου.

4.3 Αποτελέσματα

Την 20^η Οκτωβρίου 2010 το Υπουργείο Οικονομικών εξέδωσε ανακοίνωση σχετικά με την πρόοδο της ενεργοποίησης της Ενιαίας Αρχής Πληρωμής. Στην ανακοίνωση τονιζόταν ότι η διαδικασίες ολοκληρωτικής

ένταξης στην ΕΑΠ συνεχίζονταν με γοργούς ρυθμούς και ότι είχαν ολοκληρωθεί η στελέχωση και η στέγαση της Υπηρεσίας και η μηχανογραφική υποστήριξη της εφαρμογής. Μέχρι εκείνη την ημέρα είχαν πιστοποιηθεί περισσότεροι από 3.900 εκκαθαριστές μισθοδοσίας ενώ αναμενόταν και η πιστοποίηση 1.100 ακόμη. Από τους 3.900 πιστοποιημένους εκκαθαριστές μόλις οι 760 είχαν αποστείλει μισθοδοτικά στοιχεία στην ΕΑΠ, τα οποία αφορούσαν 323.000 υπαλλήλους. Ο αριθμός αυτός αντιστοιχούσε στο 42% των απογεγραμμένων υπαλλήλων του δημοσίου.

Αξιοσημείωτο είναι ότι στην ανακοίνωση αναφέρεται ότι μετά τη διακοπή πληρωμής από τους ίδιους τους φορείς μέσω τον ΔΟΥ και την ένταξη τους στο σύστημα της ΕΑΠ, ενεργοποιήθηκαν ειδικές δικλίδες ασφαλείας ώστε να είναι αδύνατη η πληρωμή μισθών και από τις ΔΟΥ. Επίσης σημειωνόταν πως όταν ενταχθεί το 85% των φορέων, θα σταματούσε κάθε καταβολή μισθών με την παλιά διαδικασία, γεγονός το οποίο λειτούργησε ως μέσο άσκησης πίεσης προς τους φορείς, ώστε να επισπεύσουν τις διαδικασίες ένταξής τους.

Ο παρακάτω πίνακας, ο οποίος ανακοινώθηκε στην επίσημη ηλεκτρονική σελίδα της Ενιαίας Αρχής Πληρωμής την 4^η Ιουλίου 2012, παρουσίαζε την πρόοδο της εφαρμογής της ΕΑΠ στα Υπουργεία της Γενικής Κυβέρνησης. Ο πίνακας παρουσιάζει τα ποσοστά ένταξης-πιστοποίησης των Υπουργείων και των εκκαθαριστών τους στην εφαρμογή της ΕΑΠ, όπως επίσης και τα ποσοστά των εκκαθαριστών που έστειλαν σωστό αρχείο μισθοδοσίας. Η τελευταία στήλη με τίτλο «Ένταγμένοι στην ΕΑΠ» είναι και η πιο ουσιαστική για την εξαγωγή συμπερασμάτων σχετικά με την πρόοδο υλοποίησης της εφαρμογής. Μέχρι λοιπόν την 4^η Ιουλίου 2012, το 73% του συνόλου των ενεργών απογεγραμμένων υπαλλήλων του δημοσίου τομέα

(768.009), δηλαδή 561.453 υπάλληλοι, μισθοδοτούνταν μέσω της Ενιαίας Αρχής Πληρωμής.

Πίνακας 8: Πρόοδος υλοποίησης της Ενιαίας Αρχής Πληρωμής

Υπουργείο	Φορείς					Πιστοποιήθηκαν (στόχος 100%)			Εκκαθαριστές		Ενταγμένοι στην Ε.Α.Π.		
	Εγγράφηκαν	Πιστοποιήθηκαν	Ακυρώθηκαν	Εγγράφηκαν	Πιστοποιήθηκαν	Ακυρώθηκαν	Έστειλαν σωστό αρχείο	Ακυρώθηκαν	Έστειλαν σωστό αρχείο	Ε.Α.Π.	Ε.Α.Π.		
ΠΡΟΕΔΡΙΑ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ	2	2	100%	0	0%	2	2	100%		2	100%	1	50%
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ, ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ ΚΑΙ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ	6087	1853	30%	3909	64%	5013	1730	87%	2608	703	29%	134	6%
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ	15	2	13%	12	80%	14	2	93%	11	2	67%	2	67%
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΘΝΙΚΗΣ ΑΜΥΝΑΣ	44	24	55%	20	45%	38	19	100%	19	15	79%	8	42%
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΥΓΕΙΑΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΛΛΗΛΕΓΥΗΣ	473	387	82%	83	18%	304	247	99%	54	227	91%	141	56%
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ, ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ	647	289	45%	356	55%	536	396	100%	138	221	56%	3	1%
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΑΙΔΕΙΑΣ, ΔΙΑ ΒΙΟΥ ΜΑΘΗΣΗΣ ΚΑΙ ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ	5174	860	17%	4295	83%	4276	605	100%	3650	532	85%	213	34%
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥΡΙΣΜΟΥ	128	60	47%	67	52%	128	61	99%	66	25	40%	3	5%
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ	113	31	27%	81	72%	90	9	99%	80	6	60%	5	50%
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΤΡΟΦΙΜΩΝ	291	110	38%	181	62%	176	99	100%	77	73	74%	1	1%
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ, ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ ΚΑΙ ΚΛΙΜΑΤΙΚΗΣ ΑΛΛΑΓΗΣ	14	5	36%	8	57%	14	5	93%	8	5	83%	2	33%
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ	114	75	66%	37	32%	108	74	98%	32	17	22%	5	7%
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΟΤΗΤΑΣ	119	101	85%	17	14%	117	100	99%	16	73	72%	6	6%
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΥΠΟΔΟΜΩΝ, ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ ΚΑΙ ΔΙΚΤΥΩΝ	35	31	89%	4	11%	35	31	100%	4	20	65%	3	10%
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ	145	28	19%	116	80%	142	27	99%	114	11	39%	8	29%
ΓΕΝΙΚΕΣ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΕΣ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΚΑΙ ΕΝΗΜΕΡΩΣΗΣ	3	2	67%	1	33%	3	2	100%	1	2	100%	2	100%
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΘΑΛΑΣΣΙΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ, ΝΗΣΙΩΝ ΚΑΙ ΑΛΙΕΙΑΣ	36	29	81%	7	19%	33	27	100%	6	18	67%	2	7%
ΣΥΝΟΛΑ	13440	3889	29%	9194	68%	11029	3436	94%	6884	1952	47%	539	13%
ΑΡΙΘΜΟΣ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ										726.268	95%	561.453	73%

Σημειώσεις

Τα ποσοστά όσων πιστοποιήθηκαν ή ακυρώθηκαν είναι επί όσων εγγράφηκαν

Τα ποσοστά όσων πιστοποιήθηκαν χρωματίζονται σε τριχρωματική κλίμακα με πράσινο τον στόχο. Ο στόχος υπολογίζεται αναλογικά υπολογίζοντας τις εργάσιμες ημέρες από 7/6=>23/7

Τα ποσοστά όσων έστειλαν αρχεία είναι επί όσων εγγράφηκαν εκτός των ήδη ακυρωμένων

Τα ποσοστά όσων είναι σε παραγωγή είναι επί όσων εγγράφηκαν εκτός των ήδη ακυρωμένων

4.4 Συμπεράσματα

Η δημιουργία μιας Ενιαίας Αρχής Πληρωμής μέσω της οποίας θα καταβάλλονταν σε όλους τους υπαλλήλους του δημοσίου τομέα οι τακτικοί μισθοί αλλά και οι κάθε είδους έκτακτες αποζημιώσεις, αποτέλεσε τεράστια καινοτομία για την Ελλάδα. Οι δημόσιες υπηρεσίες, οι τράπεζες και οι Δημόσιες Οικονομικές Υπηρεσίες αποφορτίστηκαν από την ατελείωτη γραφειοκρατική διαδικασία ελέγχου μισθοδοτικών καταστάσεων και χρεώσεων τραπεζικών λογαριασμών. Η αυτοματοποίηση της όλης διαδικασίας μέσω ηλεκτρονικών αρχείων και μηχανογραφικών εφαρμογών επέφερε αρχικά μεγάλη εξοικονόμηση εργατωρών.

Πέρα από αυτό όμως, η ΕΑΠ αποτέλεσε ένα σημαντικό εργαλείο διαφάνειας για τα δημόσια οικονομικά. Μέσω της απογραφής καταγράφηκαν όλα τα στοιχεία, ατομικά και υπηρεσιακά, αλλά και τα τυπικά προσόντα των υπαλλήλων, γεγονός που σε συνδυασμό με τη διασταύρωση των στοιχείων από την ΕΑΠ, απέτρεψε τα φαινόμενα εξαπάτησης. Τέτοιου είδους φαινόμενα συνέβαιναν αρκετά συχνά στον ελληνικό δημόσιο τομέα όπως για παράδειγμα υπάλληλοι που πληρώνονταν διπλά ή εισέπρατταν επιδόματα που δεν δικαιούνταν

Επιπλέον, η ΕΑΠ αποτελεί ένα σημαντικό εργαλείο άσκησης μισθολογικής πολιτικής αφού η κεντρική διοίκηση εξάγει δεδομένα που τη βοηθούν να υπολογίζει, να περικόπτει, να διαμορφώνει και να διαφοροποιεί τις αμοιβές των δημοσίων υπαλλήλων.

Θα ήταν χρήσιμο να βρεθούν οι λόγοι για τους οποίους καμία ελληνική κυβέρνηση κατά τη μεταπολίτευση, δεν πήρε την πρωτοβουλία να δημιουργήσει μια ενιαία αρχή πληρωμής. Αντιθέτως η πρωτοβουλία-επιβολή ήρθε από τους Ευρωπαίους εταίρους και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, ως υποχρεωτική δέσμευση του Μνημονίου. Είναι σίγουρο πως η ελληνική

δημόσια διοίκηση θα είχε τελείως διαφορετική υπόσταση εάν πριν από δεκαετίες είχε καταγραφεί ο αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων και των αμοιβών τους.

Όσον αφορά την κριτική αποτίμηση της διαδικασίας υλοποίησης της ΕΑΠ, πρέπει αρχικά να σημειωθεί ότι το πολύ σύντομο χρονικό διάστημα κατά το οποίο έπρεπε να υλοποιηθεί, δημιούργησε κάποια προβλήματα. Καταρχήν υπήρξε νομοθετικός πληθωρισμός όπως και στην περίπτωση της απογραφής. Είναι αξιοσημείωτο ότι από τον Μάιο 2010 μέχρι και τον Σεπτέμβριο 2010 εκδόθηκαν δύο νόμοι, δύο κοινές υπουργικές αποφάσεις και πλήθος επεξηγηματικών εγκυκλίων όπου πολλές διατάξεις επαναλαμβάνονταν, ενώ άλλες αντικαταστάθηκαν ή τροποποιήθηκαν. Αυτή η πολυνομία φανέρωσε σύγχυση, έλλειψη χρόνου και συντονισμού. Οι καταληκτικές ημερομηνίες για ένταξη στην ΕΑΠ αλλά και για την έναρξη καταβολής των αμοιβών πήραν παράταση λόγω τεχνικών προβλημάτων.

Παράλληλα θα πρέπει να αναφερθούμε στη δέσμευση της Ελλάδας σύμφωνα με το Μνημόνιο ΙΙ που υπεγράφη στις 9 Φεβρουαρίου 2012, σχετικά με τη δημιουργία ηλεκτρονικού αυτοματοποιημένου συστήματος το οποίο θα συνέδεε την ΕΑΠ με το αρχείο της απογραφής αλλά και με άλλα μητρώα όπως των φορολογούμενων (ΤΑΧΙΣ) και των ασφαλιστικών ταμείων. Η δέσμευση ανέφερε ότι η εγκαθίδρυση αυτού του συστήματος θα γινόταν μέχρι το τέλος του Β΄ τριμήνου του 2012. Παρόλα αυτά, υλοποιήθηκε την 28^η Σεπτεμβρίου 2012 με την έκδοση της υπ' αρ. 22624 ΚΥΑ, δηλαδή 3 μήνες αργότερα.

Επίσης σημειώνεται ότι περίπου δύο χρόνια μετά την έναρξη της εφαρμογής και συγκεκριμένα τον Ιούλιο του 2012, σύμφωνα με τα στοιχεία του πίνακα 9, μόνο το 73% των απογεγραμμένων υπαλλήλων μισθοδοτούνταν μέσω ΕΑΠ, γεγονός που υποδηλώνει αδυναμίες είτε τεχνικές, είτε συμμόρφωσης φορέων του δημοσίου.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΚΑΙ ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΚΕΣ ΠΕΡΙΚΟΠΕΣ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ

5.1 Γενικά

Το επόμενο βήμα για την ελληνική κυβέρνηση, μετά τη διενέργεια της απογραφής και εν συνεχεία της υλοποίησης της Ενιαίας Αρχής Πληρωμής, ήταν οι μισθολογικές μεταρρυθμίσεις. Η καταγραφή του μεγέθους του στενού και ευρύτερου δημοσίου τομέα μέσω του Μητρώου Ανθρώπινου Δυναμικού καθώς και η κεντρική και μηχανογραφημένη καταβολή των αμοιβών τους μέσω της ΕΑΠ, έκανε πολύ πιο εύκολη την άσκηση μισθολογικής πολιτικής στο πλαίσιο των δεσμεύσεων της ελληνικής κυβέρνησης. Οι δεσμεύσεις αυτές είχαν ήδη αναληφθεί με τη διαδικασία του κατεπείγοντος, πριν ακόμα ψηφιστεί το Μνημόνιο Ι (Ν.3845/2010), όταν κυρώθηκε πλήθος μέτρων «εσωτερικής υποτίμησης» με τη ψήφιση του Ν. 3833/2010.

5.2. Θεσμικό πλαίσιο

5.2.1 Ν. 3833/2010 (ΦΕΚ 40Α'/15-3-2010)

Στην πρώτη σελίδα της αιτιολογικής έκθεσης του σχεδίου νόμου «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής του προγράμματος στήριξης της ελληνικής οικονομίας», αναφέρεται ότι εξαιτίας της δεινής θέσης των δημοσίων οικονομικών της χώρας, του υψηλού ελλείματος και του υπέρογκου δημοσίου χρέους και υπό την πίεση της χρηματοπιστωτικής κρίσης και αφού κατέστη αδύνατος ο δανεισμός της χώρας από τις διεθνείς αγορές, ψηφίστηκαν οι Ν. 3845/2010 και 3833/2010. Στην ίδια έκθεση αναφέρεται επίσης: «Η Κυβέρνηση στο πλαίσιο αντιμετώπισης της πρωτοφανούς οικονομικής και δημοσιονομικής κρίσης, των δυσμενών συνθηκών στην εγχώρια και διεθνή

αγορά και της ανάγκης προστασίας και προαγωγής του γενικότερου δημοσίου συμφέροντος, έχει ήδη λάβει και εισηγείται τη λήψη κατεπείγοντων μέτρων άμεσης και επιτακτικής ανάγκης για την περαιτέρω δημοσιονομική προσαρμογή, τη μείωση των λειτουργικών δαπανών, τον εξορθολογισμό στη διαχείριση του ανθρωπίνου δυναμικού.....». Ο νόμος 3833/2010 χωρίζεται σε τέσσερα κεφάλαια τα οποία ομαδοποιούν το πλήθος των δημοσιονομικών μετρων που είχαν το χαρακτήρα του κατεπείγοντος.

Κεφάλαιο Α: «Μέτρα για τη μείωση των δημοσιονομικών ελλειμάτων και εισοδηματική πολιτική έτους 2010».

Με το άρθρο 1 κυρώθηκε πλήθος μέτρων που αφορούσαν μειώσεις αποδοχών στον δημόσιο τομέα. Συνοπτικά αναφέρουμε:

1. Μείωση εξόδων παράστασης κατά 12% του Προέδρου της Δημοκρατίας, του Προέδρου της Βουλής και όλων των μελών της κυβέρνησης (άρθρο 1, παρ.1)

2. Μείωση των πάσης φύσεως επιδομάτων κατά 12% των μόνιμων αλλά και με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου υπαλλήλων του δημοσίου, των ΝΠΔΔ και των ΟΤΑ όπως επίσης και των στελεχών των Ενόπλων Δυνάμεων και των Σωμάτων Ασφαλείας και κατά 30% των επιδομάτων Χριστουγέννων, Πάσχα και αδείας. Σημειώνεται ότι για τους υπαλλήλους με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου οι οποίοι δεν λάμβαναν τα προαναφερόμενα επιδόματα, μειώθηκαν κατά 7% οι πάσης φύσεως αποδοχές τους (αρθρο 1, παρ. 2-4)

3. Από τις παραπάνω μειώσεις εξαιρέθηκαν τα επιδόματα: οικογενειακής παροχής, χρόνου υπηρεσίας, εφημεριών, ραδιενέργειας, ειδικής απασχόλησης, ειδικών συνθηκών εργασίας, επικίνδυνης εργασίας, καταδυτικού, αναπηρίας και κινδύνου, μεταπτυχιακών σπουδών, αποφοίτων Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και του κινήτρου απόδοσης

4. Μείωση κατά 7% των πάσης φύσεως τακτικών αποδοχών, επιδομάτων, αποζημιώσεων και αμοιβών και κατά 30% των επιδομάτων Χριστουγέννων, Πάσχα και αδείας των υπαλλήλων των ΝΠΙΔ που είτε ανήκουν στο κράτος είτε επιχορηγούνται τακτικά από τον κρατικό προϋπολογισμό είτε είναι δημόσιες επιχειρήσεις. Εξαιρέθηκαν τα επιδόματα που σχετίζονταν με την οικογενειακή κατάσταση, με την υπηρεσιακή κατάσταση, με το ανθυγιεινό και την επικινδυνότητα της εργασίας και το μεταπτυχιακό τίτλο σπουδών (άρθρο 1, παρ. 5)

5. Οι μειώσεις της περίπτωσης 4 ίσχυσαν επίσης για α) τα αιρετά όργανα των ΟΤΑ, τους Διοικητές, Υποδιοικητές, Προέδρους, Αντιπροέδρους των ΝΠΔΔ, β) τους Προέδρους, Αντιπροέδρους και τα μέλη των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών και γ) για τους Προέδρους, Αντιπροέδρους, Διευθύνοντες Συμβούλους και εκτελεστικά μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου των ΝΠΙΔ που ανήκουν στο κράτος ή επιχορηγούνται τακτικά από τον κρατικό προϋπολογισμό ή είναι δημόσιες επιχειρήσεις (άρθρο 1, παρ. 6)

6. Μείωση κατά 50% των πάσης φύσεως αμοιβών, αποζημιώσεων και απολαβών των μελών των συλλογικών οργάνων διοίκησης των ΝΠΔΔ και των μελών των Δ.Σ. των προαναφερόμενων ΝΠΙΔ (άρθρο 1, παρ. 7)

Με το άρθρο 2 του παρόντος νόμου θεσπίστηκε ανώτατο όριο αποδοχών και πρόσθετων αμοιβών το οποίο ορίστηκε στις αποδοχές Γενικού Γραμματέα Υπουργείου, όπως αυτές κάθε φορά καθορίζονται. Από το όριο αυτό εξαιρέθηκαν οι δικαστικοί λειτουργοί και το κύριο προσωπικό του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, για τους οποίους ανώτατο όριο αποδοχών και πρόσθετων αμοιβών ορίστηκαν οι αποδοχές του Προέδρου του Αρείου Πάγου χωρίς οικογενειακή παροχή. Επίσης εξαιρέθηκαν οι γιατροί για τους οποίους το όριο ορίστηκε με τον Ν. 3808/2009.

Με το άρθρο 3, το οποίο αφορούσε την εισοδηματική πολιτική για το 2010, απαγορεύτηκε ρητά και για οποιονδήποτε λόγο η συνομολόγηση, η χορήγηση ή η καταβολή κάθε είδους αύξησης στις πάσης φύσεως αποδοχές των υπαλλήλων του Δημοσίου γενικά, των ΝΠΔΔ, των ΟΤΑ και των ΝΠΙΔ. Από τη διάταξη αυτή εξαιρέθηκαν μόνο οι αυξήσεις που αφορούσαν την οικογενειακή κατάσταση ή τη μισθολογική και υπηρεσιακή εξέλιξη του υπαλλήλου.

Κεφάλαιο Β΄: «Μείωση ορίων υπερωριακής απασχόλησης, δαπανών μετακίνησης και αμοιβών συμμετοχής σε συλλογικά όργανα»

Με το άρθρο 6, το ανώτατο όριο ωρών για απογευματινή υπερωριακή απασχόληση των δημοσίων υπαλλήλων μειώθηκε από τις 60 στις 40 ώρες μηνιαίως. Επίσης μειώθηκαν από 90 σε 60 ώρες μηνιαίως η υπερωριακή απασχόληση για τους υπαλλήλους των γραφείων του Προέδρου της Δημοκρατίας, του Προέδρου και Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης, των Υπουργών, των Αναπληρωτών, των Υφυπουργών, της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης, των γραφείων των Βουλευτών, των πολιτικών κομμάτων, των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Γραφείου Επιτρόπου στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Από 70 σε 50 μειώθηκαν οι ώρες υπερωριακής απασχόλησης για τους υπαλλήλους των γραφείων των Γενικών Γραμματέων Υπουργείων, των Ειδικών Γραμματέων και των Διοικητών και Υποδιοικητών των ασφαλιστικών οργανισμών. Σημειώνεται ότι οι μειώσεις των ωρών υπερωριακής απασχόλησης για όλες τις κατηγορίες των υπαλλήλων κυμάνθηκαν γύρω στο 30%.

Το άρθρο 7 όριζε ότι τα κάθε είδους μόνιμα ή προσωρινά συλλογικά όργανα του Δημοσίου, των ΝΠΔΔ ή των ΟΤΑ όπως επιτροπές, συμβούλια, ομάδες εργασίας, λειτουργούν εντός του κανονικού ωραρίου εργασίας ή σε

χρόνο που καλύπτεται από υπερωριακή απασχόληση και συνεπώς οι υπάλληλοι δεν αξιούνουν καμία αποζημίωση από τη συμμετοχή τους στα συμβούλια αυτά. Από τη διάταξη αυτή εξαιρούνται μόνο οι ιδιώτες-μέλη των συλλογικών οργάνων, για τους οποίους η αμοιβή ορίστηκε στα 50 ευρώ ανά συνεδρίαση και μέχρι 50 συνεδριάσεις το χρόνο. Μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις και λόγω ιδιαίτερης σημασίας επιτρέπεται η λειτουργία των συλλογικών οργάνων εκτός ωραρίου εργασίας και υπερωριακής απασχόλησης.

Στην παράγραφο 4 του ίδιου άρθρου ορίζεται ότι το σύνολο των πάσης φύσεως μηνιαίων πρόσθετων αμοιβών των υπαλλήλων από τη συμμετοχή τους σε συλλογικά όργανα, δεν μπορεί να ξεπερνά το 25% των συνολικών μηνιαίων αποδοχών της οργανικής τους θέσης. Από τη διάταξη αυτή εξαιρέθηκαν τα συλλογικά όργανα της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης αλλά και το εκπαιδευτικό διοικητικό προσωπικό του Υπουργείου Παιδείας που απασχολείται με οποιονδήποτε τρόπο στις Πανελλήνιες Εξετάσεις.

Αξιοσημείωτο είναι ότι στο άρθρο 8 οριζόταν ότι τα αιρετά όργανα των ΟΤΑ υποχρεώνονται να επιλέξουν τις αποδοχές είτε της οργανικής τους θέσης από την οποία προέρχονται, είτε τα έξοδα παράστασης που δικαιούνται.

Το άρθρο 9 του παρόντος νόμου αναφερόταν στις δαπάνες μετακινήσεων και στα εκτός έδρας έξοδα των υπαλλήλων του δημοσίου τομέα. Τροποποιήθηκε πλειάδα διατάξεων των προϊσχύοντων νόμων (όπως του Ν. 2685/1999) αναφορικά με τις δικαιούμενες ημέρες εκτός έδρας των υπαλλήλων, την απαιτούμενη χιλιομετρική απόσταση για διανυκτέρευση, την αποζημίωση διανυκτέρευσης, διατροφής κλπ και πάντα με γνώμονα την εξοικονόμηση δαπανών για το κράτος.

Κεφάλαιο Γ': «Περιορισμός προσλήψεων»

Πριν ακόμα διενεργηθεί, όπως αναλύθηκε σε προηγούμενο κεφάλαιο, η απογραφή του ανθρώπινου δυναμικού του δημοσίου τομέα τον Ιούλιο του 2010, ο παρών νόμος έθεσε περιορισμούς στις νέες προσλήψεις με σκοπό τον περιορισμό του μεγέθους του κράτους. Πιο συγκεκριμένα με το άρθρο 10 ορίστηκε ότι για το έτος 2010 δεν θα χορηγούνταν εγκρίσεις προσλήψεων για πλήρωση κενών οργανικών θέσεων αλλά και για προσλήψεις προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου. Από τη διάταξη αυτή εξαιρέθηκαν οι τομείς της υγείας όσον αφορά ιατρούς και νοσηλευτές, της παιδείας όσον αφορά εκπαιδευτικούς, της ασφάλειας προκειμένου για ένστολο προσωπικό και τέλος οι απόφοιτοι της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης.

Στο άρθρο 11 και αναφορικά με τις προσλήψεις για τα έτη 2011-2013, καθιερώθηκε ο λόγος 1 προς 5 στη σχέση προσλήψεις - αποχωρήσεις. Πιο συγκεκριμένα για κάθε μία πρόσληψη ή διορισμό μόνιμου προσωπικού ή με σχέση εργασίας αορίστου χρόνου, θα έπρεπε να έχουν προηγηθεί 5 αποχωρήσεις υπαλλήλων από τον δημόσιο τομέα. Από την αναλογία αυτή εξαιρέθηκαν το εκπαιδευτικό προσωπικό του Υπουργείου Παιδείας, το νοσηλευτικό και ιατρικό προσωπικό και τα Σώματα Ασφαλείας όπου τηρήθηκε η αναλογία 1 προς 1 (1 πρόσληψη για κάθε 1 αποχώρηση).

5.2.2 Ν. 3845/2010 (ΦΕΚ 65Α'/6-5-2010) ΜΝΗΜΟΝΙΟ Ι

Στο Μνημόνιο Ι είχε γίνει αναφορά σχετικά με τις μεταρρυθμίσεις που έπρεπε να γίνουν στο σύστημα αμοιβών και μισθών ώστε να μειωθούν οι δαπάνες της Γενικής Κυβέρνησης. Έτσι στο Παράρτημα IV, στην ενότητα 2, στην παράγραφο iv «Διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις» και στην ενότητα με τίτλο «Πρόοδος των μεταρρυθμίσεων για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης» αναφέρεται η εξής δέσμευση: «Η Κυβέρνηση θα ξεκινήσει τη

διαδικασία, συμπεριλαμβανομένων των αρχών και του χρονοδιαγράμματος, για τη δημιουργία ενός απλοποιημένου συστήματος αμοιβών, που θα καλύπτει τους βασικούς μισθούς και τα επιδόματα. Θα αφορά όλους τους δημοσίους υπαλλήλους και θα αποτελεί μέρος της ευρύτερης μεταρρύθμισης του συστήματος διαχείρισης ανθρώπινων πόρων. Αυτό θα πρέπει να οδηγήσει σε ένα σύστημα που η αμοιβή θα αντανακλά την παραγωγικότητα και τα καθήκοντα».

Η δέσμευση αυτή φανέρωσε την απαίτηση των δανειστών για δημιουργία ενιαίου μισθολογίου (απλοποιημένο σύστημα αμοιβών) το οποίο θα συνδέεται με την παραγωγικότητα, αλλά και νέου βαθμολογίου. Επίσης ήταν φανερό η πρόθεσή τους για περικοπές στους μισθούς και στις πάσης φύσεως αποδοχές.

Επίσης στο τέλος της ενότητας 3.ii με τίτλο «Διαρθρωτικές δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις» αναφέρεται ότι: «Το κοινοβούλιο θα υιοθετήσει μεταρρύθμιση του νομικού πλαισίου που διέπει τους μισθούς του δημοσίου σε συμφωνία με το παρόν Μνημόνιο».

Με τον Ν. 3845/2010 και προς εφαρμογή των προαναφερθέντων δεσμεύσεων του Μνημονίου Ι, κυρώθηκαν κι άλλα μέτρα περικοπής μισθών και επιδομάτων. Ο νόμος επέφερε μείωση 8% στα πάσης φύσεως επιδόματα αποζημιώσεις και αμοιβές γενικά, η οποία ήρθε να προστεθεί στη μείωση 12% που είχε ήδη πραγματοποιηθεί σύμφωνα με το άρθρο 1 του Ν. 3833/2010. Επιπροσθέτως επήλθε δεύτερη μείωση της τάξεως του 3% μετά τη μείωση κατά 7% (Ν. 3833/2010) στις πάσης φύσεως τακτικές αποδοχές, επιδόματα, αποζημιώσεις και αμοιβές γενικά των υπαλλήλων με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου οι οποίοι δεν λάμβαναν τα προαναφερόμενα επιδόματα.

Όσον αφορά τα επιδόματα Χριστουγέννων, Πάσχα και αδείας τα οποία είχαν περικοπεί κατά 30% με τον Ν. 3833/2010, καθορίστηκαν ως εξής: το

επίδομα Χριστουγέννων στα 500 ευρώ και τα επιδόματα Πάσχα και αδείας στα 250 ευρώ με την προϋπόθεση ότι οι πάσης φύσεως τακτικές αποδοχές, αμοιβές και επιδόματα, συμπεριλαμβανομένων και των προαναφερθέντων επιδομάτων, υπολογιζόμενες σε δωδεκάμηνη κλίμακα δεν ξεπερνούν κατά μήνα τις 3.000 ευρώ. Για τους συνταξιούχους τα παραπάνω επιδόματα καθορίστηκαν ως εξής: το επίδομα Χριστουγέννων στα 400 ευρώ, ενώ τα επιδόματα Πάσχα και αδείας στα 200 ευρώ, με την προϋπόθεση ο δικαιούχος να έχει ξεπεράσει το 60^ο έτος της ηλικίας του και η καταβαλλόμενη σύνταξη μαζί με τα προαναφερθέντα επιδόματα να μην ξεπερνάει μηνιαίως τις 2.500 ευρώ.

5.2.3 Νόμος 3899/2010 (ΦΕΚ 212Α'/17-12-2010)

Ο Ν. 3899/2010 ο οποίος ψηφίστηκε με τη διαδικασία του κατεπείγοντος, θέσπισε νέα μέτρα για τη εφαρμογή του προγράμματος στήριξης της ελληνικής οικονομίας. Η ελληνική κυβέρνηση συνεχίζοντας τις προσπάθειές της για μείωση των δαπανών της Γενικής Κυβέρνησης και γενικότερα για την επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων για τους οποίους είχε δεσμευτεί με την υπογραφή του Μνημονίου Ι, επέβαλε περικοπές και στις αμοιβές των υπαλλήλων των ΔΕΚΟ. Οι δημόσιες επιχειρήσεις στην Ελλάδα ήταν συχνά δέκτες αρνητικών σχολίων λόγω των υψηλών αμοιβών και των πολλών προνομίων των υπαλλήλων τους. Επίσης πολλές από αυτές χαρακτηρίζονταν ως μη υγιείς επιχειρήσεις με πολύ χαμηλά ή μηδενικά κέρδη και υπέρογκους δανεισμούς.

Παρακάτω παρατίθενται συνοπτικά τα μέτρα που επιβλήθηκαν αναφορικά με τις αμοιβές στις δημόσιες επιχειρήσεις:

1. Στο άρθρο 2, το οποίο προστίθεται στο άρθρο 3 του Ν. 3845/2010, ορίζεται ότι από την 1^η Ιανουαρίου 2011 οι πάσης φύσεως αποδοχές, επιδόματα, αποζημιώσεις και αμοιβές γενικά των απασχολούμενων με

οποιαδήποτε σχέση εργασίας και των απασχολούμενων με σύμβαση μίσθωσης έργου στις δημόσιες επιχειρήσεις και στα ΝΠΙΔ που υπάγονται στον δημόσιο τομέα (Ν. 3429/2005), απαγορεύτηκε να ξεπερνούν μηνιαίως, υπολογιζόμενες σε δωδεκάμηνη βάση, τις 4.000 ευρώ με εξαίρεση ειδικές περιπτώσεις (ειδικές θέσεις απασχόλησης, θέσεις ιδιαίτερης ευθύνης κ.α.)

2. Επίσης ορίστηκε περικοπή 10% από την 1^η Ιανουαρίου 2011 στις πάσης φύσεως αποδοχές, επιδόματα, αποζημιώσεις και αμοιβές γενικά των πάσης φύσεως απασχολούμενων στις ΔΕΚΟ και στα ΝΠΙΔ, όταν αυτές υπολογιζόμενες σε δωδεκάμηνη βάση (συμπεριλαμβανομένων των παρακάτω επιδομάτων που εξαιρέθηκαν της μείωσης) ξεπερνούσαν τα 1.800 ευρώ. Της μείωσης εξαιρέθηκαν τα επιδόματα που αφορούσαν την οικογενειακή κατάσταση, την επικινδυνότητα και το ανθυγιεινό της εργασίας καθώς και τα επιδόματα Χριστουγέννων, Πάσχα και αδείας για τα οποία ίσχυε ότι είχε οριστεί με το άρθρο 3 του Ν. 3845/2010.

3. Ορίστηκε ανώτατο όριο στις πάσης φύσεως πρόσθετες αμοιβές, το οποίο δεν μπορεί να ξεπερνάει το 10% των πάσης φύσεως αποδοχών που καταβάλλονται σε ετήσια βάση, μετά τις προαναφερόμενες περικοπές.

4. Με το άρθρο 3 ορίστηκε ότι η εισοδηματική πολιτική του 2010 όπως είχε οριστεί με το άρθρο 3 του Ν. 3833/2010 (απαγόρευση αυξήσεων των αποδοχών με εξαίρεση αυτές που αφορούσαν την οικογενειακή κατάσταση και τη μισθολογική και υπηρεσιακή κατάσταση) θα ίσχυε και για το έτος 2011.

5. Καταργήθηκε η παράγραφος 3 του άρθρου 11 του Ν. 3833/2010, η οποία εξαιρούσε από τον κανόνα 1 πρόσληψη ανά 5 αποχωρήσεις τους μετακλητούς υπαλλήλους, το μη πολιτικό προσωπικό των ενόπλων δυνάμεων, το ιατρικό και νοσηλευτικό προσωπικό νέων νοσηλευτικών μονάδων και των επιτυχόντων του ΑΣΕΠ.

6. Τέλος, για το 2011 περιορίστηκαν κατά 15% σε σχέση με το 2010, οι εγκρίσεις πρόσληψης προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου και οι συμβάσεις μίσθωσης έργου.

5.2.4 Ν. 4024/2011 (ΦΕΚ 226Α'/27-10-2011)

Στη γενική παρουσίαση της αιτιολογικής έκθεσης του παρόντος νόμου, τονίζονταν έντονα η πολύ κρίσιμη κατάσταση στην οποία βρισκόταν η χώρα, η οποία μάλιστα χαρακτηρίστηκε ως κατάσταση έκτακτης ανάγκης υπό συνθήκες εξαιρετικά πιεστικές. Επιτακτικός στόχος ήταν να «διαφυλαχθεί η υπόσταση και η προοπτική της χώρας, προκειμένου να ανακτηθεί το κύρος και η ισχύς της σε οικονομικό και σε πολιτικό επίπεδο». Για να μπορέσει λοιπόν να επιτευχθεί ο στόχος αυτός θα έπρεπε πάση θυσία να εφαρμοστούν οι αποφάσεις του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015 που ψηφίστηκε με το Ν. 3985/2011 και εξειδικεύτηκε με τους Ν. 3986/2011 και 4002/2011. Μέσω της εφαρμογής των αποφάσεων αυτών θα διασφαλιζόταν η βιωσιμότητα του ελληνικού δημοσίου χρέους, η προστασία της χώρας από τους διεθνείς κινδύνους και η παραγωγή πρωτογενών πλεονασμάτων τα επόμενα έτη ξεκινώντας από το 2012. Αλλωστε η ώθηση της οικονομίας της χώρας έρχεται μέσω της χρηματοοικονομικής και δημοσιονομικής αναδιάρθρωσης.

Ο Ν. 4024/2011 ήρθε να καθορίσει την εφαρμογή απαραίτητων μέτρων αναδιάρθρωσης του δημοσίου τομέα με βασικό πυλώνα το Δεύτερο Κεφάλαιο και τις διατάξεις για το Ενιαίο Μισθολόγιο-Βαθμολόγιο. Με τις διατάξεις αυτές έγινε προσπάθεια να αντιμετωπιστεί η αναποτελεσματικότητα που χαρακτήριζε την ελληνική δημόσια διοίκηση. Οι χρόνιες παθογένειες που οφείλονταν στις κομματικές παρεμβάσεις και στην εξυπηρέτηση προσωπικών συμφερόντων, έκαναν τη δημόσια διοίκηση αργή, μη ανταγωνιστική και την απομάκρυναν από τις ανάγκες των απλών πολιτών. Μέσω της αναδιάρθρωσης της δημόσιας

διοίκησης, της κατάργησης των ανισοτήτων και της αναξιοκρατίας, έγινε μια προσπάθεια εξοικονόμησης δημοσίων πόρων και συνεπώς ενίσχυσης της οικονομικής μεγέθυνσης. (αιτιολογική έκθεση σελ. 1)

Ας αναλύσουμε παρακάτω συνοπτικά τις βασικές διατάξεις του Κεφαλαίου Β΄ του Ν. 4024/2011:

α) Κρατικός Υπάλληλος

Με το άρθρο 5 εισήχθη για πρώτη φορά η έννοια του κρατικού υπαλλήλου. Ο κάθε υπάλληλος, μόνιμος ή με σχέση ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, που υπηρετεί σε υπηρεσίες της κεντρικής ή της αποκεντρωμένης διοίκησης, δεν ανήκει πλέον αποκλειστικά στην οργανική μονάδα που υπηρετεί και ευρύτερα στο αρμόδιο Υπουργείο, αλλά στο κράτος και διοικείται από τον Υπουργό Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Ο κρατικός υπάλληλος λοιπόν δεν παραμένει εφόρου ζωής στην υπηρεσία στην οποία προσλήφθηκε αρχικά όπως γινόταν μέχρι τώρα, αλλά αναλόγως με τις ανάγκες που υφίστανται κάθε φορά στη δημόσια διοίκηση, δύναται να μετακινείται σε διάφορες υπηρεσίες. Σκοπός αυτής της μεταρρύθμισης ήταν η ορθολογικότερη κατανομή και συνεχής ανακατανομή του ανθρώπινου δυναμικού με σκοπό την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών. Η διάταξη αυτή όπως ήταν φυσικό, προκάλεσε πολύ μεγάλες αντιδράσεις από τους υπαλλήλους και από τα συνδικαλιστικά τους όργανα. Κύριο επιχείρημά τους ήταν ότι ο υπάλληλος αισθάνεται μόνιμη ανασφάλεια αφού ανά πάσα στιγμή είναι εν δυνάμει υποχρεωμένος από τη διοίκηση να αλλάζει εργασιακό περιβάλλον, ακόμα και πόλη κατοικίας. Ως εκ τούτου μπορεί να δημιουργηθεί αναστάτωση στον ψυχισμό αλλά και στην προσωπική και οικογενειακή ηρεμία του.

β) Μονιμοποίηση υπαλλήλου

Μέχρι την έκδοση του παρόντος νόμου, οι δημόσιοι υπάλληλοι μονιμοποιούνταν αυτοδίκαια χωρίς να συνυπολογίζεται καμία άλλη παράμετρος πέρα από την υπηρετήση της διετούς δοκιμαστικής υπηρεσίας. Στο άρθρο 6 ορίζεται η παύση της αυτοδίκαιης μονιμοποίησης των δόκιμων δημοσίων υπαλλήλων. Πλέον απαιτείται θετική κρίση του αρμόδιου υπηρεσιακού συμβουλίου αφού αξιολογηθεί η απόδοση του υπαλλήλου αναφορικά με την επίτευξη των στόχων που θέτει κάθε φορά η υπηρεσία, η συμπεριφορά του και οι προσωπικές του ικανότητες.

γ) Υπαγωγή υπαλλήλων στο Ενιαίο Βαθμολόγιο-Μισθολόγιο

Στο άρθρου 4 του κεφαλαίου Β΄, ορίζεται ότι στις διατάξεις που αφορούν στο ενιαίο μισθολόγιο-βαθμολόγιο, υπάγονται όλοι οι υπάλληλοι του δημοσίου, των ΟΤΑ, των ΝΠΔΔ συμπεριλαμβανομένου και του ΟΓΑ, των εκπαιδευτικών, των υπαλλήλων των Γραμματειών των Δικαστηρίων και των Εισαγγελιών, των Έμμισθων Υποθηκοφυλακείων και των Κτηματολογικών Γραφείων, οι ιατροί υπηρεσίας υπαίθρου και οι μόνιμοι αγροτικοί υπάλληλοι, οι υπάλληλοι της Βουλής και της Προεδρίας της Δημοκρατίας, οι διοικητικοί υπάλληλοι των Ανεξάρτητων Αρχών, της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς και της Επιτροπής Λογιστικής Τυποποίησης και Ελέγχων, οι υπάλληλοι των Περιφερειακών Ενώσεων Δήμων, της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδος και της Ένωσης Περιφερειών Ελλάδος και τέλος των κληρικών.

Το γεγονός της υπαγωγής όλων ανεξαιρέτως των υπαλλήλων σε ένα ενιαίο μισθολόγιο και βαθμολόγιο, το οποίο μάλιστα προέβλεπε διαφορετικό βασικό μισθό για κάθε βαθμό και ανώτατο ποσοστό προαγωγής επί των κρινόμενων από βαθμό σε βαθμό, αποτέλεσε μία πολύ σημαντική καινοτομία για την Ελλάδα. Είναι φανερό ότι η ελληνική κυβέρνηση έθεσε ως βασικό

στόχο και προτεραιότητα την ευθυγράμμιση με τις αρχές της ισότητας, της αξιοκρατίας αλλά και της κομματικής ουδετερότητας, οι οποίες δεν αποτέλεσαν βάση και θεμέλια της δημόσιας διοίκησης της μεταπολιτευτικής περιόδου.

δ) Ενιαίο Βαθμολόγιο-Μισθολόγιο

Μέχρι την κύρωση και έναρξη ισχύος των διατάξεων του Ν. 4024/2011, στο δημόσιο τομέα ίσχυε το 18βαθμο σύστημα μισθολογικών κλιμακίων (Ν. 3205/2003). Το εισαγωγικό κλιμάκιο του νεοδιοριστού υπαλλήλου με μηδενική προϋπηρεσία ήταν το 18^ο, μετά από ένα έτος υπηρεσίας κατατασσόταν στο 17^ο και εν συνεχεία η αλλαγή γινόταν ανά δύο έτη (μονά έτη υπηρεσίας). Ο υπάλληλος με 33 έτη υπηρεσίας κατατασσόταν στο τελευταίο κλιμάκιο. Ο παρακάτω πίνακας παρουσιάζει τα 18 μισθολογικά κλιμάκια που ίσχυσαν από 1/10/2008, συνδεδεμένα με τα έτη υπηρεσίας και το βασικό μισθό αναλόγως με το επίπεδο εκπαίδευσης του υπαλλήλου,. Το 2008 η αύξηση που σημειώθηκε στους βασικούς μισθούς ήταν της τάξης του 4,5% και ενσωματώθηκε σε 2 φάσεις, 2,5% από 1/1/2008 και 2% από 1/10/2008. Η ετήσια αύξηση των βασικών μισθών το 2008 ήταν και η τελευταία, αφού το 2009 είχε τη μορφή της εφάπαξ καταβολής ποσού ενώ από το 2010 κι έπειτα, οι ετήσιες αυξήσεις στους βασικούς μισθούς καταργήθηκαν (Ν. 3833/2010).

Πίνακας 9: Βασικός μισθός ανά κατηγορία εκπαίδευσης και μισθολογικό κλιμάκιο από 1/10/2008

ΜΚ	ΕΤΗ	ΒΑΣΙΚΟΣ ΜΙΣΘΟΣ ΑΝΑ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ			
		ΥΕ	ΔΕ	ΤΕ	ΠΕ
18	0	711	830	938	985
17	1	740	864	976	1025
16	3	769	897	1014	1064
15	5	798	932	1053	1104
14	7	828	967	1092	1144
13	9	857	1000	1130	1185
12	11	886	1035	1168	1224
11	13	916	1069	1207	1264
10	15	945	1103	1245	1305
9	17	974	1138	1284	1345
8	19	1003	1171	1322	1385
7	21	1033	1206	1360	1425
6	23	1061	1241	1398	1465
5	25	1091	1275	1437	1506
4	27	1120	1308	1474	1546
3	29	1150	1343	1513	1585
2	31	1179	1377	1552	1626
1	33	1208	1412	1589	1666

Πηγή: Εγκύκλιος ΓΛΚ αρ. πρ. 2/36028/0022/13-5-2008 και επεξεργασία της συντάκτριας

Η ανέλιξη στα μισθολογικά κλιμάκια ήταν αυτόματη και εξαρτώμενη μόνο από τα έτη υπηρεσίας. Επίσης σημειώνεται ότι ο κατεχόμενος βαθμός του υπαλλήλου δεν επηρέαζε με κανέναν τρόπο τις αποδοχές του.

Η προϊσχύουσα βαθμολογική κλίμακα των δημοσίων υπαλλήλων, καθορίστηκε με τον Ν. 3528/2007 (Υπαλληλικός Κώδικας Δημοσίων Υπαλλήλων) και αποτελούνταν από πέντε βαθμούς Ε, Δ, Γ, Β και Α. Η προαγωγή των υπαλλήλων γινόταν με μοναδικό κριτήριο τα έτη υπηρεσίας

τους. Όταν ο υπάλληλος συμπλήρωνε τον απαιτούμενο χρόνο στον βαθμό που κατείχε, εντασσόταν από το υπηρεσιακό συμβούλιο της υπηρεσίας του σε πίνακα προακτέων και προαγόταν με την κύρωση του πίνακα. Ο παρακάτω πίνακας παρουσιάζει τη βαθμολογική κατάταξη συνδεδεμένη με τα έτη υπηρεσίας και την κατηγορία εκπαίδευσης.

Πίνακας 10: Βαθμολογική κατάταξη σύμφωνα με τον Ν. 3528/2007

ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ	ΒΑΘΜΟΣ	ΕΤΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ
ΠΕ	Δ	0-2
	Γ	2-7
	Β	7-13
	Α	>13
ΤΕ	Δ	0-2
	Γ	2-9
	Β	9-15
	Α	>15
ΔΕ	Δ	0-2
	Γ	2-11
	Β	11-19
	Α	>19
ΥΕ	Ε	0-2
	Δ	2-12
	Γ	12-22
	Β	>22

Πηγή: Ν. 3528/2007 και επεξεργασία της συντάκτριας

Με τις διατάξεις του άρθρου 6 του Ν.4024/2011, οι βαθμοί στους οποίους κατατάσσονται οι υπάλληλοι έγιναν έξι ΣΤ, Ε, Δ, Γ, Β και Α. Στον παρακάτω πίνακα παρουσιάζεται η νέα βαθμολογική κατάταξη. Παρατηρείται ότι το νέο βαθμολόγιο προκάλεσε επιβράδυνση στη βαθμολογική εξέλιξη των υπαλλήλων αφού αυξήθηκαν και οι βαθμοί αλλά και ο χρόνος παραμονής στον

κάθε βαθμό. Για παράδειγμα, σύμφωνα με την προϊσχύουσα βαθμολογική κατάταξη (Ν. 3528/2007) ένας υπάλληλος πανεπιστημιακής εκπαίδευσης για να καταταγεί στον βαθμό Β θα έπρεπε να έχει 7 έτη υπηρεσίας ενώ αντίστοιχα με το νέο βαθμολόγιο απαιτούνται 14 έτη υπηρεσίας, δηλαδή τα διπλάσια! Συνέπεια της βαθμολογικής επιβράδυνσης ήταν και η επιβράδυνση της μισθολογικής εξέλιξης αφού, όπως θα αναλυθεί παρακάτω, η μισθολογική εξέλιξη συνδέθηκε άμεσα με τη βαθμολογική.

Πίνακας 11: Νέα βαθμολογική κατάταξη σύμφωνα με τον Ν. 4024/2011

ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ	ΒΑΘΜΟΣ	ΕΤΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ
ΠΕ	ΣΤ	0 έως 2
	Ε	2 έως 6
	Δ	6 έως 10
	Γ	10 έως 14
	Β	14 έως 20
	Α (καταληκτικός)	>20
ΤΕ	ΣΤ	0 έως 2
	Ε	2 έως 6
	Δ	6 έως 10
	Γ	10 έως 14
	Β	14 έως 22
	Α (καταληκτικός)	>22
ΔΕ	ΣΤ	0 έως 2
	Ε	2 έως 8
	Δ	8 έως 14
	Γ	14 έως 22
	Β (καταληκτικός)	>22
ΥΕ	ΣΤ	0 έως 2
	Ε	2 έως 12
	Δ	12 έως 22
	Γ (καταληκτικός)	>22

Πηγή Ν. 4024/2011 και επεξεργασία της συντάκτριας

Σε αυτό το σημείο είναι άξια αναφοράς η βούληση του νομοθέτη για άνοδο του εκπαιδευτικού επιπέδου του ανθρώπινου δυναμικού του δημοσίου τομέα και για προώθηση των υπαλλήλων με αυξημένα τυπικά προσόντα στα υψηλά βαθμολογικά κλιμάκια. Έτσι στην παράγραφο 4 του άρθρου 6 ορίζει:

α) βαθμολογική και μισθολογική ώθηση 6 ετών στους κατόχους συναφούς διδακτορικού διπλώματος και κατάταξη στο βαθμό Δ΄ ως δόκιμοι.

β) βαθμολογική και μισθολογική ώθηση 2 ετών στους κατόχους συναφούς μεταπτυχιακού διπλώματος και κατάταξη στο βαθμό Ε΄ ως δόκιμοι.

γ) βαθμολογική και μισθολογική ώθηση 6 ετών στους αποφοίτους της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης και κατάταξη στο βαθμό Δ΄ ως μόνιμοι.

Στη συνέχεια και στο άρθρο 7 του Ν. 4024/2011, ορίστηκε ότι οι παράμετροι που καθορίζουν την προαγωγή του υπαλλήλου, εκτός από τα απαραίτητα έτη υπηρεσίας, είναι α) η αξιολόγηση του υπαλλήλου και συγκεκριμένα η απόδοσή του με βάση την επιτυχία υλοποίησης των στόχων του, τις διοικητικές του ικανότητες και τη συμπεριφορά του στην υπηρεσία και β) το ανώτατο ποσοστό προαγωγής στον κάθε βαθμό, το οποίο φθίνει καθώς ανεβαίνουμε στη βαθμολογική κλίμακα και καθορίζεται στην παράγραφο 6 του ίδιου άρθρου ως εξής:

- Από βαθμό ΣΤ' στο βαθμό Ε' μέχρι 100% των κρινόμενων υπαλλήλων
- Από βαθμό Ε' στο βαθμό Δ' μέχρι 90% των κρινόμενων υπαλλήλων
- Από βαθμό Δ' στο βαθμό Γ' μέχρι 80% των κρινόμενων υπαλλήλων
- Από βαθμό Γ' στο βαθμό Β' μέχρι 70% των κρινόμενων υπαλλήλων
- Από βαθμό Β' στο βαθμό Α' μέχρι 30% των κρινόμενων υπαλλήλων

Πίνακας 12: Ποσοστά προαγόμενων υπαλλήλων ανά βαθμό

Βαθμολογική Κλίμακα		ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ			
		ΠΗ (Α-ΣΤ)	ΤΗ (Α-ΣΤ)	ΔΕ (Β-ΣΤ)	ΥΒ (Γ-ΣΤ)
		Χρένες προαγωγής	Χρένες προαγωγής	Χρένες προαγωγής	Χρένες προαγωγής
100% των κρινόμενων	ΣΤ	Πιστογωγοί 2 έτη	Πιστογωγοί 2 έτη	Πιστογωγοί 2 έτη	Πιστογωγοί 2 έτη
90% των κρινόμενων	Ε	4 έτη	4 έτη	6 έτη	10 έτη
80% των κρινόμενων	Δ	4 έτη	4 έτη	6 έτη	10 έτη
70% των κρινόμενων	Γ	4 έτη	4 έτη	8 έτη	Καταληκτικός (σε 22 έτη)
30% των κρινόμενων	Β	6 έτη	8 έτη	Καταληκτικός (σε 22 έτη)	
	Α	Καταληκτικός (σε 20 έτη)	Καταληκτικός (σε 22 έτη)		

Πηγή: Εγκύκλιος Υπουργείου Διοικ. Μεταρ. αρ. πρ. ΔΙΔΑΔ/Φ.31.17/882/οικ. 21500/31-10-2011

Ήταν απόλυτα φανερό η θέληση του νομοθέτη να περιορίσει τον αριθμό των υπαλλήλων στις υψηλές βαθμολογικές κλίμακες, αρκεί να αναλογιστούμε ότι από τον βαθμό Β΄ στον βαθμό Α΄ προάγεται μόνο το 30% των κρινόμενων υπαλλήλων! Η μείωση των δαπανών της Γενικής Κυβέρνησης ήταν σίγουρα ένας από τους στόχους αυτής της διάταξης, αφού η βαθμολογική ανέλιξη του υπαλλήλου επιφέρει και μισθολογική ανέλιξη.

Την 1^η Νοεμβρίου 2011 και σύμφωνα με την υπ' αριθμ. ΔΙΔΑΔ/Φ.31.17/882/οικ.21500/31-10-2011 εγκύκλιο του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, έγινε η κατάταξη όλων των υπηρετούντων υπαλλήλων στη νέα βαθμολογική κλίμακα. Η κατάταξη αυτή έγινε σύμφωνα με τις ειδικές μεταβατικές διατάξεις του άρθρου 28 του Ν. 4024/2011 και όχι του άρθρου 7 που αποτελούν τις πάγιες ρυθμίσεις του νέου βαθμολογίου – μισθολογίου. Στον παρακάτω πίνακα παρουσιάζονται τα απαιτούμενα έτη υπηρεσίας των υπηρετούντων υπαλλήλων όλων των κατηγοριών (κατά την 1/11/2011), για τη βαθμολογική τους κατάταξη σύμφωνα με το άρθρο 28.

Πίνακας 13: Βαθμολογική κατάταξη υπηρετούντων υπαλλήλων σύμφωνα με τον Ν. 4024/2011

ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ	ΒΑΘΜΟΣ	ΕΤΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ
ΠΕ	ΣΤ	0 έως 3
	Ε	3 έως 9
	Δ	9 έως 15
	Γ	15 έως 21
	Β	>21
ΤΕ	ΣΤ	0 έως 3
	Ε	3 έως 9
	Δ	9 έως 15
	Γ	15 έως 23
	Β	>23
ΔΕ	ΣΤ	0 έως 3
	Ε	3 έως 11
	Δ	11 έως 19
	Γ	19 έως 27
	Β	>27
ΥΕ	ΣΤ	0 έως 3
	Ε	3 έως 15
	Δ	15 έως 25
	Γ	>25

Πηγή: Ν. 4024/2011 και επεξεργασία της συντάκτριας

Σημειώνεται ότι στις κατηγορίες Πανεπιστημιακής και Τεχνολογικής Εκπαίδευσης δεν παρουσιάζεται ο καταληκτικός βαθμός Α'. Σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 28, στον καταληκτικό βαθμό Α' κατατάχθηκαν μόνο όσοι κατά την ημερομηνία κατάταξης ασκούσαν χρέη Προϊσταμένου επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης, Περιφερειακής Διεύθυνσης Εκπαίδευσης και Διεύθυνσης Πρωτοβάθμιας ή Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης.

Στη συνέχεια και με τις διατάξεις του άρθρου 12, στον κάθε βαθμό θεσπίστηκαν μισθολογικά κλιμάκια (Μ.Κ.). Η εξέλιξη στα Μ.Κ. γίνεται αυτοδίκαια ανά διετία με εξαίρεση τους βαθμούς Α΄ και Β΄ όπου γίνεται ανά τριετία. Τα Μ.Κ. του βαθμού Γ΄ της κατηγορίας υποχρεωτικής εκπαίδευσης και των βαθμών Α΄ και Β΄ των λοιπών κατηγοριών εκπαίδευσης, καλύπτουν το σύνολο του εργασιακού βίου του υπαλλήλου μέχρι την, με οποιονδήποτε τρόπο, αποχώρησή του από την υπηρεσία.

Σύμφωνα λοιπόν με το νέο μισθολόγιο, ο βασικός μισθός εξαρτάται πλέον από τον κατεχόμενο βαθμό και από την κατηγορία εκπαίδευσης. Επιπροσθέτως, εντός του ίδιου βαθμού ο βασικός μισθός κυμαίνεται αναλόγως με το κλιμάκιο στο οποίο βρίσκεται ο υπάλληλος παίρνοντας την αντίστοιχη προσαύξηση του κλιμακίου. Η προσαύξηση του βασικού μισθού μεταξύ των κλιμακίων του ίδιου βαθμού δεν είναι ιδιαίτερα μεγάλη και δεν ξεπερνάει τα 50 ευρώ, αντιθέτως η αλλαγή βαθμού επιφέρει αρκετά μεγαλύτερη αύξηση στο βασικό μισθό. Έτσι αν συγκρίνουμε τους βασικούς μισθούς των ΜΚ 0 όλων των βαθμών μίας κατηγορίας εκπαίδευσης, π.χ. της ΠΕ, θα δούμε ότι η διαφορά μπορεί να κυμανθεί μέχρι και 318 ευρώ. Ο παρακάτω πίνακας παρουσιάζει το βασικό μισθό σε συνάρτηση με την κατηγορία εκπαίδευσης, τον κατεχόμενο βαθμό και το μισθολογικό κλιμάκιο.

Πίνακας 14: Βασικοί μισθοί ανά κατηγορία εκπαίδευσης, βαθμό και μισθολογικό κλιμάκιο

ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ	ΒΑΘΜΟΣ	ΠΡΟΣΑΥΞΗΣΗ	ΒΑΣΙΚΟΣ ΜΙΣΘΟΣ ΜΚ 0	ΜΚ1	ΜΚ2	ΜΚ3	ΜΚ4	ΜΚ5	ΜΚ6	ΜΚ7	ΜΚ8
ΠΕ	ΣΤ		1092								
	Ε	10%	1201	1225	1250						
	Δ	15%	1381	1409	1437	1466					
	Γ	15%	1588	1620	1652	1685	1719				
	Β	20%	1906	1944	1983	2023	2063	2104	2146	2189	2233
ΤΕ	Α	10%	2097	2139	2182	2226	2271	2316	2362	2409	
	ΣΤ		1037								
	Ε	10%	1141	1164	1187						
	Δ	15%	1312	1338	1365	1392					
	Γ	15%	1509	1539	1570	1601	1633				
ΔΕ	Β	20%	1811	1847	1884	1922	1960	1999	2039	2080	2122
	Α	10%	1992	2032	2073	2114	2156	2199	2243		
	ΣΤ		858								
	Ε	10%	944	963	982	1002					
	Δ	15%	1086	1108	1130	1153	1176				
ΥΕ	Γ	15%	1249	1274	1299	1325	1352	1379			
	Β	20%	1499	1529	1560	1591	1623	1655	1688		
	ΣΤ		780								
	Ε	10%	858	875	893	911	929	948			
	Δ	15%	987	1007	1027	1048	1069	1090	1112		
	Γ	15%	1135	1158	1181	1205	1229	1254	1279	1305	1331

Πηγή: Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών αρ. πρ. 2/78400/0022/14-11-2011

Άξιες μνείας είναι δύο ρυθμίσεις του νέου βαθμολογίου-μισθολογίου οι οποίες ήταν πραγματικά άδικες για τους υπαλλήλους. Η πρώτη αναφέρεται στο άρθρο 6 όπου καθορίστηκε ότι σωρευτικά η αναγνώριση προϋπηρεσίας από τον δημόσιο και ιδιωτικό τομέα, καθώς και από θέσεις αιρετών ή μετακλητών δημοσίων υπαλλήλων, δεν δύναται να ξεπερνά τα επτά έτη. Αυτό σημαίνει ουσιαστικά, ότι ο υπάλληλος που κατέχει μεγαλύτερη των επτά ετών προϋπηρεσία, «χάνει» τον πλεονάζοντα χρόνο και εξομοιώνεται βαθμολογικά με έναν άλλον υπάλληλο που έχει ακριβώς επταετή προϋπηρεσία.

Εν συνεχεία, σύμφωνα με την πρώτη παράγραφο του άρθρου 29, η μισθολογική ένταξη που επακολούθησε της βαθμολογικής ένταξης της 1^{ης} Νοεμβρίου 2011, πραγματοποιήθηκε χωρίς την προσμέτρηση πλεονάζοντος χρόνου στον βαθμό κατάταξης. Η διάταξη αυτή προκάλεσε τεράστιες αντιδράσεις από τους υπαλλήλους, οι οποίοι ουσιαστικά σε πολλές περιπτώσεις «έχαναν» ολόκληρα έτη υπηρεσίας, αφού παρουσιάζονταν με μηδενικό πλεονάζων χρόνο στο βαθμό που κατατάσσονταν. Το γεγονός αυτό τους ζημίωνε αναφορικά με τη βαθμολογική τους εξέλιξη και συνεπώς και με τη μισθολογική, αφού λάμβαναν τον βασικό μισθό του εισαγωγικού κλιμακίου του κατεχόμενου βαθμού. Η αδικία στην περίπτωση αυτή αναγνωρίστηκε και η διάταξη καταργήθηκε με τον Ν. 4038/2012 (παράγραφος 3 του άρθρου 32).

5.2.5 Ν. 4046/2012 (ΦΕΚ 28Α΄/14-2-2012) ΜΝΗΜΟΝΙΟ ΙΙ

Στο Μνημόνιο ΙΙ το οποίο κυρώθηκε την 14^η Φεβρουαρίου 2012, δηλαδή λίγους μήνες μετά την εφαρμογή του ενιαίου βαθμολογίου-μισθολογίου, δύο είναι οι αναφορές που γίνονται για το ενιαίο μισθολόγιο των υπαλλήλων του δημοσίου τομέα. Στην ενότητα 1 του Παραρτήματος V_2_ΕΛΛ, η οποία είχε τον τίτλο «Δημοσιονομική Εξυγίανση» και υπό τον τίτλο «Εκτέλεση Προϋπολογισμού» αναφέρεται ότι: « Πριν την εκταμίευση η

Κυβέρνηση προβαίνει επίσης στις ακόλουθες εκκρεμείς ενέργειες ...Υπουργικές Αποφάσεις για την ολοκλήρωση της πλήρους εφαρμογής του νέου μισθολογίου σε όλα τα σχετικά νομικά πρόσωπα και καθιέρωση νομοθετικών προβλέψεων, για τους τρόπους ανάκτησης των επιπλέον καταβληθεισών αποδοχών, για το χρονικό διάστημα από τον Νοέμβριο του 2011 και μετά. Μέχρι τον Ιούνιο του 2012 η Κυβέρνηση θα θεσπίσει νομοθετικά μία μείωση κατά μέσο όρο 10% στα αποκαλούμενα «ειδικά μισθολόγια» του δημοσίου τομέα, στα οποία το νέο μισθολόγιο δεν ισχύει. Τούτο θα εφαρμοσθεί από την 1^η Σεπτεμβρίου 2012 και εντεύθεν και θα επιφέρει εξοικονομήσεις της τάξεως των 114 εκατομμυρίων ευρώ τουλάχιστον...».

Επίσης στην ενότητα 2.6 με τίτλο «Εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης» και στην υποενότητα με τίτλο «Αποδοχές στο δημόσιο τομέα και διαχείριση ανθρωπίνων πόρων» αναφέρεται ότι «Η Κυβέρνηση αναθέτει μία εξειδικευμένη εκτίμηση του νέου μισθολογίου [Πρώτο τρίμηνο του 2012]. Αυτή η εκτίμηση επικεντρώνεται στις μισθολογικές ωριμάνσεις οι οποίες ενσωματώνονται στο νέο μηχανισμό προαγωγών. Εάν η εκτίμηση αποκαλύπτει οποιαδήποτε υπερβολική μισθολογική ωρίμανση στις αποδοχές, οι κανόνες προαγωγής αναπροσαρμόζονται προ του τέλους του 2012. Ουδεμία προαγωγή λαμβάνει χώρα προ της εκτιμήσεως και της αναπροσαρμογής των κανόνων προαγωγής».

5.2.6 Ν. 4093/2012 (ΦΕΚ 222Α΄/12-11-2012) ΜΝΗΜΟΝΙΟ ΙΙΙ

Με το Μνημόνιο ΙΙΙ το οποίο κυρώθηκε με το Ν. 4093/2012, εγκρίθηκε το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 το οποίο περιείχε την εφαρμογή πολλών νέων μέτρων μισθολογικών περικοπών στον δημόσιο τομέα. Στην παράγραφο Γ΄ με τίτλο «Ρυθμίσεις θεμάτων Γενικής

Γραμματείας Δημοσιονομικής Πολιτικής», και στην υποπαράγραφο Γ'1 αναφέρονται όλες οι μισθολογικές διατάξεις που αφορούν τον δημόσιο τομέα. Παρακάτω παρουσιάζονται συνοπτικά οι νέες μισθολογικές περικοπές.

1. Κατάργηση από την 1^η Ιανουαρίου 2013 των επιδομάτων Χριστουγέννων, Πάσχα και αδείας για τους υπαλλήλους του δημοσίου, των ΝΠΔΔ, των ΝΠΙΔ, των ΟΤΑ, των μονίμων στελεχών των Ενόπλων Δυνάμεων και των Σωμάτων Ασφαλείας.

2. Μείωση κατά 50% από την 1^η Ιανουαρίου 2013, της αντιμισθίας των προέδρων των δημοτικών και περιφερειακών συμβουλίων

3. Κατάργηση από την 1^η Ιανουαρίου 2013 των αποζημιώσεων των συμμετεχόντων στις συνεδριάσεις των δημοτικών συμβουλίων, των οικονομικών επιτροπών των Δήμων αλλά και των λοιπών επιτροπών των δημοτικών συμβουλίων καθώς και των διοικητικών επιτροπών του άρθρου 164 του Ν. 3852/2010.

4. Μείωση κατά 50% από την 1^η Ιανουαρίου 2013 των αποδοχών, αποζημιώσεων, εξόδων παράστασης και των πάσης φύσεως αμοιβών των Διοικητών, Υποδιοικητών, των Προέδρων, Αντιπροέδρων, Διευθυνόντων Συμβούλων, καθώς και των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου των Ιδρυμάτων και των ΝΠΔΔ των Δήμων και των Περιφερειών, καθώς και των ΝΠΙΔ, συμπεριλαμβανομένων των Συνδέσμων των Ο.Τ.Α., αλλά και των ανωνύμων εταιρειών, στις οποίες οι ΟΤΑ κατέχουν ποσοστό πάνω από το 50% του μετοχικού κεφαλαίου.

5. Μείωση κατά 20% από την 1^η Ιανουαρίου 2013 των αποζημιώσεων, εξόδων παράστασης και των πάσης φύσεως αμοιβών των Προέδρων, Αντιπροέδρων, των μελών των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών, των Διοικητών, Υποδιοικητών, Προέδρων, Αντιπροέδρων, Διευθυνόντων

Συμβούλων και των μελών των Διοικητικών Συμβουλίων των ΝΠΔΔ και των ΝΠΙΔ που ανήκουν στο κράτος.

6. Νέα μείωση από την 1^η Ιανουαρίου 2013 του βασικού μισθού των Γενικών Γραμματέων Υπουργείων και Αποκεντρωμένων Διοικήσεων ο οποίος διαμορφώνεται στα 3.450 ευρώ και των Ειδικών Γραμματέων Υπουργείων που διαμορφώνεται στα 3.000 ευρώ.

7. Κατάργηση από την 1^η Ιανουαρίου 2013 της προσαύξησης αποδοχών στους υπαλλήλους που χορηγείται άδεια υπηρεσιακής εκπαίδευσης στο εσωτερικό. Όσον αφορά το εξωτερικό, για τον υπολογισμό της προσαύξησης λαμβάνεται υπόψη μόνο ο βασικός μισθός.

8. Από την 1^η Ιανουαρίου 2013 ίσχυσαν οι διατάξεις του Δεύτερου Κεφαλαίου του Ν. 4024/2011 περί ενιαίου βαθμολογίου-μισθολογίου και για τα ΝΠΙΔ τα οποία ανήκουν στο Κράτος ή σε Ν.Π.Δ.Δ. ή σε Ο.Τ.Α.

9. Αναστολή έως την 31^η Δεκεμβρίου 2016 των διατάξεων του άρθρου 19 του Ν. 4024/2011 περί καταβολής κινήτρου επίτευξης στόχων και κινήτρου επίτευξης δημοσιονομικών στόχων.

10. Κατάργηση από την 1^η Ιανουαρίου 2013 του χρονοεπιδόματος των δικηγόρων του δημοσίου, των ΝΠΔΔ και των ΟΤΑ οι οποίοι παρέχουν υπηρεσίες με σχέση πάγιας και περιοδικής έμμισθης εντολής

5.3. Συμπεράσματα

Από την ανάλυση του προηγούμενου κεφαλαίου διαφαίνεται αρχικά η προσπάθεια για άμεση εξοικονόμηση δημοσίων πόρων μέσω των άμεσων μισθολογικών περικοπών. Επίσης είναι έκδηλη η προσπάθεια αύξησης της αποδοτικότητας της διοικητικής δράσης και της εξοικονόμησης πόρων μέσω της πάταξης των λειτουργικών παθογενειών, της κατάργησης της άνισης και αναξιοκρατικής οργάνωσης και τέλος της αξιοποίησης των ανθρώπινων πόρων.

Οι μισθολογικές μεταρρυθμίσεις που συντελέστηκαν στον ελληνικό δημόσιο τομέα από το 2010 κι έπειτα, με τη μορφή των μισθολογικών περικοπών αλλά και την υπαγωγή στο ενιαίο μισθολόγιο, επέφεραν εσωτερική υποτίμηση λόγω της δραματικής μείωσης των μισθών των δημοσίων υπαλλήλων και επανέφεραν τη χώρα στα μισθολογικά επίπεδα του 2005. Το γεγονός αυτό δημιούργησε αλυσιδωτές αντιδράσεις στην οικονομία, αφού η τεράστια μείωση της αγοραστικής δύναμης των υπαλλήλων, προκάλεσε τη μείωση της κατανάλωσης η οποία με τη σειρά της έπληξε ανεπανόρθωτα τις εγχώριες αγορές και επιχειρήσεις. Οι μισθολογικές περικοπές στο δημόσιο λοιπόν είχαν ως άμεσο αντίκτυπο στον ιδιωτικό τομέα, τη μείωση των εσόδων και συνεπώς των κερδών. Η συνέπεια αυτή με τη σειρά της επέφερε μείωση των φορολογικών εσόδων του κράτους.

Ο παρακάτω πίνακας που δημοσιεύθηκε στην ετήσια έκθεση του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος για το 2013, παρουσιάζει την εξέλιξη των αποδοχών και του κόστους εργασίας, σε ετήσιες εκατοστιαίες μεταβολές, στην Ελλάδα την περίοδο 2007-2013. Παρατηρείται ότι οι μέσες ακαθάριστες αποδοχές στο δημόσιο την περίοδο 2007-2009 παρουσίασαν αύξηση, με μεγαλύτερη το 2008 η οποία κυμάνθηκε στο 7,1%. Εντυπωσιακές ήταν οι μειώσεις της περιόδου 2010-2013 με μεγαλύτερη το 2010 η οποία κυμάνθηκε στο -7,7%. Η συνολική μεταβολή των μέσων ακαθάριστων αποδοχών της τετραετίας 2010-2013 έφτασε το 15,9%. Επίσης η δαπάνη για αποδοχές και εργοδοτικές εισφορές ανά μισθωτό ακολούθησε το ίδιο μοτίβο, με μεγαλύτερη αύξηση το 2008 της τάξεως του 6,8% και μεγαλύτερη μείωση το 2013 η οποία έφτασε το -7,5%.

Πίνακας 15: Αποδοχές και κόστος εργασίας (2007-2014)

(ετήσιες εκατοστιαίες μεταβολές)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Σωρευτική μεταβολή 4ετίας 2010-2013	2014 (προβλ.)
Ελλάδα									
Μείζεις ακαθάριστες αποδοχές (ονομαστικές)									
- στο σύνολο της οικονομίας	5,2	6,2	4,6	-4,6	-1,7	-6,6	-7,4	-18,9	-1,5
- στο Δημόσιο ¹	3,8	7,1	5,2	-7,7	-0,5	-3,8	-4,8	-15,9	0,0
- στις επιχειρήσεις κοινής ωφελείας	7,1	8,2	7,7	-5,5	-7,9	-9,5	-10,0	-29,1	0,0
- στις τράπεζες	8,9	0,0	3,7	-1,8	0,1	-7,5	-10,0	-18,2	-6,3
- στο μη τραπεζικό ιδιωτικό τομέα	6,1	6,5	2,8	-2,9	-1,7	-9,3	-8,0	-20,4	-1,4
Κατώτατες αποδοχές	5,4	6,2	5,7	1,7	0,9	-19,6²	-2,9²	-19,9	0,0
Μείζεις ακαθάριστες αποδοχές (πραγματικές)	2,2	1,9	3,3	-8,9	-4,7	-7,6	-6,7	-25,2	...
Συνολική δαπάνη για αποδοχές και εργοδοτικές εισφορές	8,2	8,5	3,2	-6,9	-8,1	-14,0	-11,5	-34,9	-1,2
Δαπάνη για αποδοχές και εργοδοτικές εισφορές ανά μισθωτό	5,6	6,8	4,9	-4,0	-0,7	-6,0	-7,5	-17,1	-0,8
Κόστος εργασίας ανά μονάδα προϊόντος									
- στο σύνολο της οικονομίας	4,5	8,7	6,4	-2,1	-1,1	-8,1	-8,1	-18,2	-1,7
- στον επιχειρηματικό τομέα ²	5,3	7,9	4,4	-1,1	-3,5	-12,3	-9,0	-23,9	-2,2

Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ και εκτιμήσεις-προβλέψεις της Τράπεζας της Ελλάδος

Ο πρώην αναπληρωτής Υπουργός Οικονομικών κ. Σταϊκούρας, τον Ιούνιο του 2014 παρέδωσε στη Βουλή ενθαρρυντικά στοιχεία σχετικά με τη μισθολογική δαπάνη των δημοσίων υπαλλήλων, μετά από ερώτηση βουλευτή σχετικά με τον αριθμό και το κόστος μισθοδοσίας των υπαλλήλων του στενού

και ευρύτερου δημοσίου τομέα. Τα στοιχεία αυτά αφορούσαν τους υπαλλήλους των φορέων οι οποίοι έχουν ενταχθεί στο σύστημα πληρωμών της Ενιαίας Αρχής Πληρωμής. Όσον αφορά τη μισθολογική δαπάνη της Γενικής Κυβέρνησης κατά το διάστημα 2011-2013 (Πίνακας 17), τα στοιχεία κατέδειξαν μείωση της τάξεως του 20% το 2013 σε σχέση με το 2011, γεγονός που δημιούργησε αισιοδοξία σχετικά με την πορεία του ελλείμματος του κρατικού προϋπολογισμού.

Πίνακας 16: Εξέλιξη μισθολογικής δαπάνης Γενικής Κυβέρνησης 2011-2013

ΕΞΕΛΙΞΗ ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΚΗΣ ΔΑΠΑΝΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ			
	2011	2012	2013
Μισθολογική Δαπάνη	19.641	17.471	15.799
Ποσοστιαία μεταβολή κατ' έτος		-11%	-10%
Ποσοστιαία σωρευτική μεταβολή (με έτος βάσης το 2011)		-11%	-20%
Μείωση μισθολογικής δαπάνης κατ' έτος		-2.170	-1.672
Σωρευτική μείωση μισθολογικής δαπάνης (με έτος βάσης το 2011)		-2.170	-3.843

Πηγή: Υπ' αρ. ΓΚΕ 1086898 ΕΞ 2014 3180/6-6-2014 έγγραφο του Υπουργείου Οικονομικών

Επίσης, η εξέλιξη της μισθολογικής δαπάνης της Κεντρικής Διοίκησης (Υπουργεία, Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και ΟΤΑ Β' βαθμού) την περίοδο 2009-2013 (Πίνακας 18) έδειξε σωρευτική μεταβολή -31% το 2013 σε σχέση με το 2009.

Πίνακας 17: Εξέλιξη μισθολογικής δαπάνης Κεντρικής Διοίκησης 2009-2013

ΕΞΕΛΙΞΗ ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΚΗΣ ΔΑΠΑΝΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ					
	2009	2010	2011	2012	2013
Μισθολογική Δαπάνη	18.094	16.167	15.000	13.719	12.462
Ποσοστιαία Μεταβολή κατ' έτος		-11%	-7%	-9%	-9%
Ποσοστιαία σωρευτική μεταβολή (με έτος βάσης το 2009)		-11%	-17%	-24%	-31%
Μείωση μισθολογικής δαπάνης κατ' έτος		-1.927	-1.168	-1.281	-1.257
Σωρευτική μείωση μισθολογικής δαπάνης (με έτος βάσης το 2009)		-1.927	-3.095	-4.375	-5.633

Πηγή: Υπ' αρ. ΓΚΕ 1086898 ΕΞ 2014 3180/6-6-2014 έγγραφο του Υπουργείου Οικονομικών

Το σύνολο της νομοθεσίας που αφορούσε το σύστημα αμοιβών και μισθολογικής εξέλιξης των δημοσίων υπαλλήλων πριν τον Ν. 4024/2011, δεν συνδεόταν με ένα αποτελεσματικό σύστημα αξιολόγησης του προσωπικού και ανταμοιβής της εργασίας βάσει του αποτελέσματος. Συνεπώς η μισθολογική εξέλιξη χαρακτηριζόταν από ανορθολογικότητα και αυθαιρεσία. Οποιαδήποτε προσπάθεια αναμόρφωσης του συστήματος αμοιβών χαρακτηριζόταν από προχειρότητα και αποσπασματικότητα. Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Β' του Ν. 4024/2011 επιτεύχθηκε αναδιάρθρωση του συστήματος αντιστοίχισης των λειτουργιών του δημοσίου τομέα με το ανθρώπινο δυναμικό του και τη σύνδεσή του με οικονομικά κίνητρα αλλά και κίνητρα υπαλληλικής εξέλιξης. (έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων Ν. 4024/2011)

Θα πρέπει όμως σε αυτό το σημείο να αναφερθεί ότι ένα μεγάλο μειονέκτημα αναφορικά με τον Ν. 4024/2011 είναι ότι δεν προηγήθηκε όπως επιβάλλεται, δημόσια διαβούλευση με τους κοινωνικούς εταίρους πριν τη ψήφισή του. Ο λόγος που συνέβη αυτό, ο οποίος αναφέρεται στην έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων, είναι ότι «η διαδικασία δημόσιας διαβούλευσης δεν μπορούσε να διεξαχθεί με πληρότητα μέχρι το χρονικό σημείο της επιβαλλόμενης από τις παρούσες συνθήκες κατάθεσης του νομοσχεδίου προς ψήφιση». Η έλλειψη όμως δημόσιας διαβούλευσης και συνεπώς κοινωνικής συναίνεσης, ειδικά για τόσο μεγάλης σημαντικότητας μεταρρυθμίσεις, δημιούργησε την αίσθηση της αδιαφάνειας η οποία προκάλεσε μεγάλες κοινωνικές αντιδράσεις.

Η θέσπιση νέου ενιαίου μισθολογίου – βαθμολογίου, η σύνδεση της μισθολογικής εξέλιξης με την αξιολόγηση των υπαλλήλων και η θέσπιση κινήτρων απόδοσης, θα έπρεπε να είχαν πραγματοποιηθεί δεκαετίες πριν, με σωστό σχεδιασμό και μεθοδικότητα. Αντιθέτως, έλαβαν χώρα υπό συνθήκες δύσκολες για τη χώρα, εν μέσω δημοσιονομικής κρίσης αλλά και δημοσιονομικής επιτήρησης και υπό την απειλή έλλειψης ρευστότητας της ελληνικής οικονομίας. Τα μέτρα αυτά όπως και όλα τα υπόλοιπα μέτρα μισθολογικών περικοπών που περιγράφονται στο παρόν κεφάλαιο, ουσιαστικά επιβλήθηκαν από τους Ευρωπαίους εταίρους και το ΔΝΤ, ως προαπαιτούμενα για οικονομική στήριξη. Δυστυχώς όμως πραγματοποιήθηκαν σε πολύ σύντομο χρονικό διάστημα, χωρίς κοινωνικό διάλογο και απόλυτα βεβιασμένα, με αποτέλεσμα να γίνουν αρκετές αδικίες και λάθη.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ-ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Για ποιο λόγο η Ελλάδα βρίσκεται συχνά διεθνώς ταπεινωμένη και γιατί έφτασε στο σημερινό σημείο δημοσιονομικής επιτήρησης από τους Ευρωπαίους εταίρους της, την Ευρωπαϊκή Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (τη λεγόμενη τρόικα); Ερωτήματα πολύ δύσκολο να απαντηθούν αφού η απάντηση δεν είναι μία αλλά πολλές και αρκετά πολύπλοκες. Από τη μεταπολίτευση μέχρι και σήμερα, με αυξανόμενη τάση, το ελληνικό κράτος λειτούργησε ανορθολογικά και κατακλύστηκε από παθογένειες, οι οποίες δημιούργησαν αμέτρητα εμπόδια στη σωστή λειτουργία του και στην ομαλή οικονομική ανάπτυξη της χώρας. Ένα είναι σίγουρο, ότι η χώρα βίωσε μία ιστορική αποτυχία. Γι' αυτήν την κατάσταση θα μπορούσαν να παρατεθούν πολλοί κοινωνικοί, πολιτισμικοί, ακόμα και ιστορικοί λόγοι. Ίσως οι πιο σημαντικές αιτίες να ήταν η διάβρωση της δημόσιας αρετής και η «ανοικοδόμηση» της δημόσιας διοίκησης επάνω στα σαθρά θεμέλια του κομματισμού. (Λιαργκόβας Π.)

Ο κομματισμός στην Ελλάδα λειτούργησε ως τροχοπέδη στην πρόοδο και τη διαχρονική εξέλιξη της χώρας. Η ρουσφετολογία και η ψηφοθηρία διόγκωσαν τον δημόσιο τομέα, διορίζοντας χιλιάδες δημοσίους υπαλλήλους, παραπάνω από όσους ήταν αναγκαίοι και φυσικά με κανένα άλλο αξιολογικό κριτήριο εκτός από το κομματικό. Ως συνέπεια, δημιουργήθηκε ένας δυσκίνητος και αναποτελεσματικός δημόσιος τομέας, αποτελούμενος σε μεγάλο ποσοστό από ανθρώπινο δυναμικό χαμηλού μορφωτικού επιπέδου και βραδύς λόγω της απίστευτης γραφειοκρατίας και πολυνομίας.

Σε αυτό το σημείο θα πρέπει να αναφερθούμε και στην ανεξέλεγκτη δράση του συνδικαλισμού στην Ελλάδα. Όσο αναγκαία και ευεργετική είναι η ύπαρξη του συνδικαλισμού στη δημόσια διοίκηση, άλλο τόσο καταστροφική

μπορεί να αποβεί η τεράστια δύναμη των συνδικάτων. Οι συνδικαλιστές στην Ελλάδα πολλές φορές είχαν τόση δύναμη ώστε μπορούσαν να ασκούν τεράστια επιρροή στις κυβερνήσεις υπό την απειλή μακροχρόνιων απεργιών, αποσπώντας προνόμια όπως μισθολογικές αυξήσεις και παροχή επιδομάτων, πολλές φορές υπερβολικών. Με αυτόν τον τρόπο δημιουργήθηκαν τεράστιες μισθολογικές και υπηρεσιακές ανισότητες μεταξύ των δημοσίων υπαλλήλων αλλά και ανορθολογική αύξηση των δαπανών της Γενικής Κυβέρνησης.

Θα πρέπει όμως να σημειωθεί ότι, όπως αναλύθηκε σε προηγούμενο κεφάλαιο, η οικονομική ανάπτυξη δεν επηρεάζεται αποκλειστικά από το μέγεθος του δημοσίου τομέα, δηλαδή από το ύψος των δημοσίων δαπανών αλλά και από τη σύνθεση αυτών. Οι δημόσιες δαπάνες στην Ελλάδα ήταν συχνά ανορθολογικά διαρθρωμένες σε σύγκριση με άλλων Ευρωπαϊκών χωρών, ειδικά του Βορρά, αφού δινόταν υπέρμετρο βάρος παραδείγματος χάριν στις κρατικές προμήθειες παρά στην υγεία και την παιδεία. Το φαινόμενο αυτό ενίσχυε την αναποτελεσματικότητα του δημοσίου τομέα.

Όσον αφορά τη φοροδιαφυγή που μαστίζει εδώ και δεκαετίες την ελληνική οικονομία αλλά και τη διαφθορά στη δημόσια ζωή, θα μπορούσε ίσως να εξαχθεί το συμπέρασμα ότι οφείλεται στην ελληνική νοοτροπία και το μεσογειακό ταπεραμέντο. Διεθνώς «φημολογείται» ότι η παρανομία είναι στην ιδιοσυγκρασία του Έλληνα όπως και των υπόλοιπων λαών του Ευρωπαϊκού Νότου. Το γεγονός αυτό όμως δεν απαλλάσσει τη δημόσια διοίκηση από τις ευθύνες της. Η ανυπαρξία ελεγκτικών μηχανισμών, πραγματικής βούλησης για πάταξη της διαφθοράς, της παραοικονομίας και της φοροδιαφυγής αλλά και η ανοχή στην παρανομία εν γένει από τις μεταπολιτευτικές κυβερνήσεις, γιγάντωσε τα φαινόμενα αυτά και δημιούργησε έναν προβληματικό και ζημιογόνο δημόσιο τομέα.

Το ξέσπασμα της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης το 2008 προκάλεσε αμέσως σημάδια ύφεσης στην Ελλάδα. Παρόλα αυτά οι ελληνικές κυβερνήσεις δεν προχώρησαν σε αναγκαίες μεταρρυθμίσεις, ώστε να βάλουν φρένο στη δημοσιονομική ολίσθηση της χώρας πριν το 2010, όπου η Ελλάδα τελικά εισήλθε σε πρόγραμμα δημοσιονομικής στήριξης και προσαρμογής και υπογράφηκε το πρώτο Μνημόνιο. Έτσι ο εφησυχασμός των κυβερνήσεων υποδέχτηκε την ασφυκτική πίεση της τρόικας για άμεσες και δραματικές μεταρρυθμίσεις, οι οποίες ήταν προαπαιτούμενες την αναγκαία οικονομική στήριξη. Το γεγονός αυτό οδήγησε σε καταγισμό μεταρρυθμίσεων στη δημόσια διοίκηση και αλλαγών στην οικονομική πολιτική, μέσω απίστευτης πληθώρας νομοθετημάτων, αποφάσεων, εγκυκλίων. Έτσι οι αναγκαίες μεταρρυθμίσεις, για τη θεραπεία χρόνιων παθογενειών και στρεβλώσεων του δημοσίου τομέα, που θα έπρεπε να έχουν δρομολογηθεί αργά και σταθερά πριν από δεκαετίες, πραγματοποιήθηκαν μέσα σε πέντε έτη.

Οι μεταρρυθμίσεις αυτές, οι οποίες έγιναν πράξη υπό συνθήκες πανικού, όπως ήταν φυσικό στερούνταν στρατηγικού σχεδιασμού και προσεκτικής μακροχρόνιας μελέτης. Συνέπεια αυτού ήταν οι νόμοι και οι εγκύκλιοι να έχουν λάθη ή κενά ή να μην μπορούν να ερμηνευτούν σωστά οι διατάξεις τους από τις δημόσιες υπηρεσίες. Έτσι υπήρξε απίστευτος νομοθετικός πληθωρισμός με πολλά νομοθετήματα να τροποποιούν ή να ερμηνεύουν άλλα. Όλο αυτό το φαινόμενο δημιούργησε τεράστια σύγχυση στις δημόσιες υπηρεσίες, για τις οποίες ήταν πολύ δύσκολο να μπορέσουν να παρακολουθήσουν τις νομοθετικές εξελίξεις και να ενημερωθούν εγκαίρως. Άξιο αναφοράς είναι ότι υπήρξε συχνό το φαινόμενο έλλειψης συντονισμού μεταξύ των δημοσίων υπηρεσιών είτε εντός του ίδιου Υπουργείου είτε μεταξύ διαφορετικών Υπουργείων.

Συνεπώς, το πολύ σύντομο χρονικό διάστημα που είχαν στη διάθεσή τους οι ελληνικές κυβερνήσεις για να υλοποιήσουν τις μνημονιακές δεσμεύσεις, ο νομοθετικός πληθωρισμός που επακολούθησε και η μεγάλη σύγχυση που δημιουργήθηκε στη δημόσια διοίκηση, προκάλεσε σημαντικές καθυστερήσεις στην εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων οδηγώντας τις ελληνικές κυβερνήσεις εκτός των προθεσμιών για τις οποίες είχαν δεσμευτεί.

Σε αυτό το σημείο θα πρέπει να αναφερθεί ένα πολύ σημαντικό κενό στη θέσπιση των μεταρρυθμίσεων στη δημόσια διοίκηση, που έλαβαν χώρα τα τελευταία χρόνια. Αυτό ήταν η συχνή έλλειψη δημόσιας διαβούλευσης, απαραίτητου στοιχείου πριν τη ψήφιση νόμων που επηρεάζουν το κοινωνικό σύνολο και ειδικά σε τόσο μεγάλο βαθμό. Η έλλειψη του κοινωνικού διαλόγου οφειλόταν στην έλλειψη χρόνου λόγω της ασφυκτικής πίεσης από τους δανειστές, γι' αυτό και οι περισσότεροι νόμοι πέρασαν από τη Βουλή των Ελλήνων και ψηφίστηκαν με τη διαδικασία του κατεπείγοντος. Δυστυχώς το γεγονός αυτό σήμαινε την έλλειψη κοινωνικής αποδοχής και προκάλεσε έντονες κοινωνικές αλλά και πολιτικές αντιδράσεις. Τα σκληρά μέτρα λιτότητας εξαθλίωσαν την κοινωνία στο σύνολό της αλλά και ειδικότερα τους εργαζόμενους στο δημόσιο τομέα, οι οποίοι είδαν τις αμοιβές τους να μειώνονται από 30 έως 40%.

Εκτός όμως από τις μισθολογικές περικοπές, οι δημόσιοι υπάλληλοι βρέθηκαν αντιμέτωποι με τεράστιες διαρθρωτικές αλλαγές στον εργασιακό τους βίο. Το μέχρι πρότινος σταθερό εργασιακό τους περιβάλλον, το οποίο είχε ως βασικό του χαρακτηριστικό τη μονιμότητα και τις σπάνιες αλλαγές γενικότερα, κλονίστηκε έντονα. Υπαίτιοι ήταν οι μισθολογικές περικοπές, οι αλλαγές στο βαθμολόγιο, το νέο σύστημα αξιολόγησης με ποσοστώσεις, τα νέα οργανογράμματα των φορέων, οι συγχωνεύσεις-καταργήσεις φορέων, η διαθεσιμότητα, η εργασιακή εφεδρεία, οι απολύσεις, οι αλλαγές στο καθεστώς

αδειών κ.α. Αυτό που ουσιαστικά συνέβη στη δημόσια διοίκηση ήταν ένα τεράστιο ξαφνικό σοκ, το οποίο προκάλεσε τους δημοσίους υπαλλήλους άγχος φόβο και αβεβαιότητα για το εργασιακό τους μέλλον.

Πρωταρχικός στόχος των κυβερνήσεων από το 2010 και έπειτα, ήταν η εξασφάλιση του δημοσιονομικού και μακροοικονομικού επιπέδου της εθνικής οικονομίας. Η ανάγκη να αποκτήσει η χώρα ξανά τη δημοσιονομική της ανεξαρτησία και αξιοπρέπεια, ώστε να διατηρήσει το πλεονέκτημα των πρωτογενών πλεονασμάτων, ήταν επιτακτική. Απώτερος σκοπός λοιπόν ήταν η Ελλάδα να είναι σε θέση, παρότι δανειζόμενη, να μετέχει ισότιμα και με ισχυρό λόγο με τους εταίρους της. (Εκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων Ν.4024-2011 σελ.152)

Οι βασικότερες παρεμβάσεις στα δημοσιονομικά δρώμενα την περίοδο 2010-2013, είχαν ως στόχο την ταχύτερη δυνατή βελτίωση του δημοσιονομικού αποτελέσματος και ως εκ τούτου βασίστηκαν κυρίως σε αυξήσεις άμεσων και έμμεσων φόρων, ενώ από την πλευρά των δαπανών επιβλήθηκαν περικοπές μισθών, συντάξεων και επιδομάτων. Στο σημείο αυτό αξίζει να αναφερθεί συνοπτικά ότι το προσωπικό, μόνιμο και έκτακτο του στενού και ευρύτερου δημοσίου τομέα, το οποίο το 2009 πλησίαζε το ένα εκατομμύριο υπαλλήλους, την πενταετία 2009-2013 μειώθηκε κατά 267.095, ενώ ανάλογη ήταν και η πορεία του μισθολογικού κόστους, το οποίο το 2009 έφτανε τα 24,5 δισ. ευρώ, ενώ τον Δεκέμβριο του 2013 ήταν 15,8 δισ. ευρώ, σημειώνοντας μείωση κατά 8,7 δισ. ευρώ. (Τα Νέα, 19/6/2014)

Η μείωση του ανθρώπινου δυναμικού οφειλόταν στις πάρα πολλές και πρόωρες συνταξιοδοτήσεις αλλά κυρίως στη δραματική μείωση των συμβασιούχων, οι συμβάσεις των οποίων έπαψαν να ανανεώνονται. Τα επίσημα συγκεντρωτικά στοιχεία του υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης για τους συμβασιούχους δείχνουν ότι το 2009 το έκτακτο προσωπικό έφθανε

τους 148.634, ενώ τον Δεκέμβριο του 2013 ο αντίστοιχος αριθμός ήταν 12.196. Αυτό σημαίνει ότι τουλάχιστον 136.438 συμβασιούχοι τέθηκαν εκτός δημοσίου λόγω μη ανανέωσης των συμβάσεών τους, δεδομένου ότι υπήρξαν κάποιες νέες συμβάσεις. Το τακτικό προσωπικό στον στενό δημόσιο τομέα το 2009 ήταν 692.907 άτομα, ενώ τον Δεκέμβριο του 2013 είχε μειωθεί κατά περίπου 100.000, φτάνοντας τους 599.207 υπαλλήλους. Τον Μάιο του 2014 υπήρξε περαιτέρω μείωση, καθώς καταγράφηκαν 590.908 απασχολούμενοι. (Ημερησία, 21/7/2014)

Ωστόσο, στο ίδιο διάστημα έλαβαν χώρα και σημαντικές θεσμικές αλλαγές που είχαν βασικό σκοπό τον εξορθολογισμό του δημοσίου τομέα αλλά και τη μείωση του μεγέθους του κράτους. Συνοπτικά κάποιες από αυτές ήταν:

- η καθιέρωση του ενιαίου μισθολογίου και η ίδρυση της Ενιαίας Αρχής Πληρωμής.
- η περιορισμένη αναπλήρωση των αποχωρούντων δημοσίων υπαλλήλων.
- η κατάρτιση οργανογραμμάτων στα Υπουργεία τα οποία κατατέθηκαν στο Συμβούλιο της Επικρατείας.
- η απλοποίηση των διοικητικών διαδικασιών, με τη μείωση της γραφειοκρατίας και την ενίσχυση του ρόλου των ΚΕΠ.
- η ενεργοποίηση του προγράμματος κινητικότητας-διαθεσιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων.
- η ενεργοποίηση του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων.
- η εξυγίανση της λειτουργίας των ΟΤΑ με το πρόγραμμα “Καλλικράτης”
- η αναδιάρθρωση δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών με μείωση κατά περίπου 40% των δομών στα Υπουργεία.

➤ ο περιορισμός της δημόσιας ιατροφαρμακευτικής δαπάνης και η εξυγίανση της λειτουργίας των νοσοκομείων.

➤ η ενοποίηση των ασφαλιστικών ταμείων και η ασφαλιστική μεταρρύθμιση του Ιουλίου του 2010, που οδήγησαν σε εξορθολογισμό της λειτουργίας του ασφαλιστικού συστήματος, περιορίζοντας σημαντικά τη μελλοντική συνταξιοδοτική δαπάνη ως ποσοστό του ΑΕΠ.

Παράλληλα έλαβαν χώρα σημαντικές θεσμικές αλλαγές όσον αφορά το σύστημα κατάρτισης και παρακολούθησης του προϋπολογισμού, τον καλύτερο έλεγχο των δημοσίων δαπανών, τη δυνατότητα αναπροσαρμογής των ορίων δαπανών ανάλογα με την πορεία των εσόδων και την κατάρτιση μεσοπρόθεσμων προγραμμάτων δημοσιονομικής πολιτικής.

Παρά τις παραπάνω παρεμβάσεις, πολλές αναγκαίες μεταρρυθμίσεις όπως η διοικητική και η αναδιάρθρωση των δημοσίων φορέων, είτε μέσω συγχωνεύσεων είτε καταργήσεων, δεν προχώρησαν με γρήγορους ρυθμούς, καθυστερώντας έτσι την αναδιάρθρωση του κράτους και τη βελτίωση των δημοσίων υπηρεσιών. Σοβαρές προσπάθειες έγιναν όσον αφορά τη βελτίωση του φοροεισπρακτικού μηχανισμού, αλλά δυστυχώς η πρόοδος που έχει επιτευχθεί μέχρι τώρα στην πάταξη της φοροδιαφυγής και εισφοροδιαφυγής δεν μπορεί να χαρακτηριστεί από ιδιαίτερη επιτυχία. Ως συνέπεια της αποτυχίας αυτής, επιβάλλονται κατά καιρούς αυξήσεις φόρων οι οποίες επιβαρύνουν συνήθως τους ήδη συνεπείς φορολογουμένους. (Έκθεση διοικητή της τράπεζας της Ελλάδος 2013, σελ. 21-22)

Σε όλη αυτή τη μεταρρυθμιστική προσπάθεια η χρήση των τεχνολογιών πληροφορικής έπαιξε πολύ σημαντικό ρόλο. Τα πληροφοριακά συστήματα άλλωστε δεν είναι αυτοσκοπός, αλλά ένα πολύ χρήσιμο εργαλείο για την αποτελεσματική χρήση της πληροφορίας, διότι οργανώνουν τεράστιους όγκους δεδομένων έτσι ώστε να βοηθούν τη δημόσια διοίκηση να βελτιώνει τον τρόπο

λειτουργίας του κράτους. Επιπροσθέτως οι ηλεκτρονικές διαδικασίες είναι ένα ισχυρό αντίδοτο κατά της γραφειοκρατίας, της μεγαλύτερης ίσως παθογένειας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Δυστυχώς όμως στην Ελλάδα οι χρόνοι υλοποίησης των έργων της πληροφορικής είναι ένα μεγάλο εμπόδιο, αφού το χρονικό διάστημα από την πρόσκληση μέχρι και το τέλος της υλοποίησης, μπορεί να φράσει μέχρι και τα εννέα χρόνια. Το γεγονός αυτό μπορεί να προκαλέσει ακόμα και την μη εφαρμογή του έργου τελικά. (Σπινέλλη Δ., 2011)

Τα πληροφοριακά συστήματα ήταν το αναγκαίο εργαλείο για το τεράστιο εγχείρημα της απογραφής του ανθρώπινου δυναμικού του δημοσίου, αφού χωρίς τη βοήθεια της τεχνολογίας της πληροφορικής, αυτός ο τεράστιος όγκος των δεδομένων δεν θα μπορούσε να έχει συλλεχθεί με άλλο τρόπο. Η δημιουργία ενός ενιαίου και ολοκληρωμένου μητρώου ήταν μία πρωτοφανής καινοτομία για την Ελλάδα το οποίο δυστυχώς άργησε πολύ να πραγματοποιηθεί. Είναι αδύνατον να μην αναλογιστεί κάποιος, πόσες στρεβλώσεις του δημοσίου τομέα θα είχαν αποφευχθεί εάν το εγχείρημα αυτό είχε επιχειρηθεί πριν από δεκαετίες. Το βέβαιο είναι πως θα υπήρχε η δυνατότητα ελέγχου, θα ήταν πολύ πιο δύσκολη η εμφάνιση φαινομένων διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση και ως εκ τούτου θα είχε εξοικονομηθεί ένας πολύ μεγάλος αριθμός δημοσίων πόρων.

Επιπροσθέτως, το εγχείρημα της απογραφής ήταν το αναγκαίο σκαλοπάτι, ο θεμέλιος λίθος για τη δημιουργία της Ενιαίας Αρχής Πληρωμής. Μέσω του ενιαίου και κεντρικού αυτού συστήματος, καταβάλλονται σε τραπεζικό λογαριασμό όλες οι αμοιβές, τακτικές και έκτακτες, των δημοσίων υπαλλήλων αλλά και ιδιωτών που προσφέρουν υπηρεσίες στον δημόσιο τομέα. Η τακτική μισθοδοσία έπαψε πλέον να υπολογίζεται και να εκτελείται από κάθε υπηρεσία και κάθε φορέα μεμονωμένα. Για να μπορέσει να επιτευχθεί αυτό, χαρτογραφήθηκαν όλοι οι περιφερειακοί εκκαθαριστές και άνοιξαν

διάλογοι επικοινωνίας μεταξύ αυτών, της κεντρικής διοίκησης, της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων αλλά και της εταιρίας ΔΙΑΣ ΑΕ, ώστε να υπάρχει συνεχής ενημέρωση, βοήθεια και ανταλλαγή πληροφοριών. Η δημιουργία της ΕΑΠ έδωσε τη δυνατότητα στη διοίκηση να ελέγχει, να διασταυρώνει τα στοιχεία των υπαλλήλων με τη βοήθεια άλλων μητρώων (π.χ. το μητρώο φορολογούμενων Τaxis ή τα μητρώα των ασφαλιστικών φορέων) και τελικά να ασκεί μία ορθολογική μισθολογική πολιτική.

Ουσιαστικά για πρώτη φορά, μέσω του εγχειρήματος της απογραφής και της Ενιαίας Αρχής Πληρωμής, έγινε προσπάθεια παράκαμψης της κατεστημένης γραφειοκρατίας και της αυστηρής ιεραρχίας. Ο γραφειοκρατικός παραλογισμός προκαλεί απίστευτα φαινόμενα, όπως την ύπαρξη 35 διαφορετικών υπογραφών σε μια εγκύκλιο ή απόφαση ώστε να μπορέσει να κοινοποιηθεί ή τη διαβίβαση επείγοντος εγγράφου από κάποιο Υπουργείο το οποίο φτάνει στην τελευταία περιφερειακή υπηρεσία ένα μήνα αργότερα.

Κατά τη διάρκεια της απογραφής, ζητήθηκε από τους ίδιους τους υπαλλήλους να κινητοποιηθούν ώστε το αποτέλεσμα να είναι καλύτερο. Για παράδειγμα, δόθηκε η δυνατότητα στον κάθε υπάλληλο να μπορεί να ελέγξει εάν έχει απογραφεί αλλά και αν έχουν σταλεί τα στοιχεία της μισθοδοσίας του στην ΕΑΠ, πληκτρολογώντας τον αριθμό φορολογικού μητρώου του στις σχετικές εφαρμογές. Το αποτέλεσμα ήταν να εντοπιστούν πολλά λάθη και παραλείψεις είτε της διοίκησης είτε των υπαλλήλων και να διορθωθούν άμεσα. Έτσι κινητοποιώντας τους ίδιους τους εργαζόμενους, γίνονται γνωστές λεπτομέρειες που δεν μπορεί κανείς να μάθει κεντρικά. Το όφελος από την κατάσταση αυτή ήταν άμεσο, αφού απεφεύχθη η αποστολή εγκυκλίων ενημερωτικών, τροποποιητικών, διορθωτικών και εγκυκλίων προς συμμόρφωση της διοίκησης. Πολύ σημαντική επίσης ήταν η καινοτομία της ανοιχτής συζήτησης ερωτήσεων και απαντήσεων μέσω υποδομής της μηχανής

αναζήτησης Google, που χρησιμοποιήθηκε από τη Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων. Στην εφαρμογή αυτή, ο κάθε ενδιαφερόμενος μπορούσε να υποβάλλει μια ερώτηση ή να δώσει μια απάντηση σε προβληματισμούς σχετικούς με την απογραφή και την ΕΑΠ.

Συμπερασματικά, θα λέγαμε ότι η διασύνδεση των δύο συστημάτων, της απογραφής και της ΕΑΠ, δημιούργησε ένα υπερεργαλείο διαχείρισης του προσωπικού του δημοσίου. Υπό κανονικές συνθήκες θα έπαιρνε αρκετά χρόνια για να υλοποιηθεί, αλλά κάτω από την ασφυκτική πίεση των δανειστών για σημαντικές διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση, εφαρμόστηκε κατά τη διάρκεια λίγων μηνών.

Συνεχίζοντας, ένας από τους βασικούς παράγοντες που επηρεάζουν την οικονομική κατάσταση μιας χώρας, είναι η βελτίωση της συνολικής παραγωγικότητας της οικονομίας της, δηλαδή της αξίας του προϊόντος που παράγεται από τους εργαζόμενους σε μια συγκεκριμένη χρονική περίοδο. Οι κύριοι παράγοντες που επηρεάζουν την παραγωγικότητα είναι το ανθρώπινο δυναμικό και οι συνθήκες στις εργασιακές σχέσεις, η τεχνολογία, η εφαρμογή και η χρήση καινοτομιών, οι οικονομίες μοναδιαίου κόστους, οι υποδομές, το θεσμικό περιβάλλον.

Η παραγωγικότητα του ανθρώπινου δυναμικού εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τα κίνητρα που δίνονται. Η μείωση των κινήτρων συνεπάγεται υποβάθμιση της ποιότητας της εργασίας και αυτός είναι ίσως ένας από τους μεγαλύτερους κινδύνους για τη σημερινή ελληνική δημόσια διοίκηση. Οι σαρωτικές μισθολογικές περικοπές σε συνδυασμό με το καθεστώς της αβεβαιότητας και του φόβου αποτελούν αντικίνητρα παραγωγικότητας για τους υπαλλήλους. Η ύπαρξη κινήτρων επίτευξης στόχων θεσπίστηκε στο άρθρο 19 του Ν. 4024/2011, όπου προβλεπόταν η καταβολή κινήτρου επίτευξης στόχων για τους υπαλλήλους των οποίων οι υπηρεσίες πέτυχαν πάνω από το 80% των

ποσοτικοποιημένων στόχων που είχαν θέσει. Δυστυχώς όμως στο Μνημόνιο III αποφασίστηκε η αναστολή της διάταξης αυτής μέχρι την 31 Δεκεμβρίου 2016. Είναι επιβεβλημένο λοιπόν να αρθεί η αναστολή αυτή από την πολιτική ηγεσία έτσι ώστε να δοθεί μια ώθηση στο ηθικό των δημοσίων υπαλλήλων και κατά συνέπεια στην αποδοτικότητά τους.

Η τεχνολογία, οι καινοτομίες και συνεπώς η καλύτερη διαχείριση των δεδομένων και των πληροφοριών που μπορούμε να συλλέξουμε από διάφορα πληροφοριακά συστήματα, επηρεάζουν θετικά την παραγωγικότητα και μπορούν να δώσουν λύση σε αρκετά προβλήματα της δημόσιας διοίκησης. Η ανάπτυξη για παράδειγμα της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης (e-government) αποτελεί σημαντικότατο βήμα προόδου του δημοσίου τομέα. Στο πλαίσιο αυτής της προσπάθειας θα μπορούσε να βοηθήσει και η ενίσχυση συνεργασιών δημοσίου και ιδιωτικού τομέα μέσω Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) αλλά και η παροχή καθοδήγησης από ΑΕΙ και ερευνητικούς φορείς.

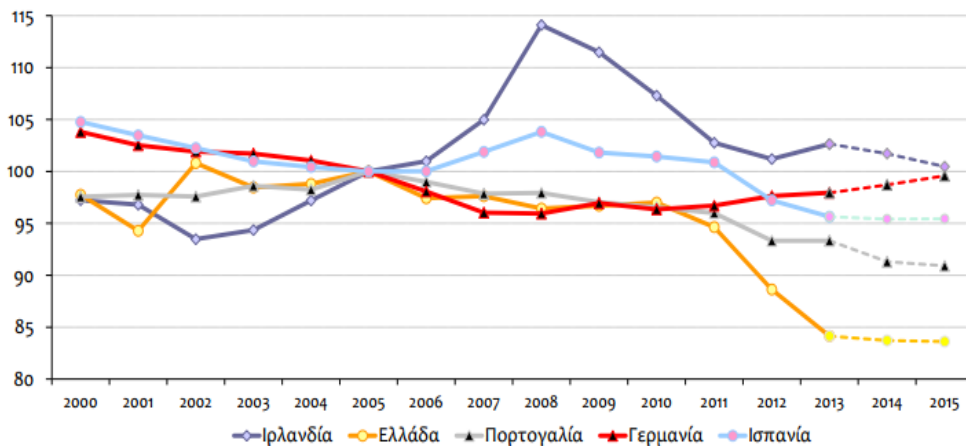
Συμπερασματικά, η δημοσιονομική κατάσταση της Ελλάδας και η εφαρμογή των Μνημονίων τα τελευταία πέντε χρόνια, σήμαναν μια καινούργια εποχή για τη χώρα. Επήλθε καταγισμός διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων ειδικά στον δημόσιο τομέα και στη δημόσια διοίκηση. Οι διαρθρωτικές αυτές αλλαγές μπορεί να έλαβαν χώρα μέσα σε πολύ σύντομο χρονικό διάστημα και να προκάλεσαν σοκ στους εργαζόμενους, αλλά πάρα πολλές από αυτές ήταν απαραίτητες και θα έπρεπε να έχουν εφαρμοστεί πριν από δεκαετίες. Η απογραφή των εργαζόμενων, η δημιουργία ενιαίου συστήματος πληρωμής, η διασταύρωση στοιχείων από διαφορετικά μητρώα, η καθιέρωση της αξιολόγησης των υπαλλήλων, το ενιαίο μισθολόγιο με σκοπό την εξάλειψη των ανισοτήτων αλλά και πολλές άλλες μεταρρυθμίσεις που εφαρμόστηκαν, ήταν

πραγματικά αναγκαίες για τη βελτίωση και τη μεγιστοποίηση της αποδοτικότητας της δημόσιας διοίκησης.

Από την άλλη μεριά τα πολύ σκληρά μέτρα λιτότητας επέφεραν εσωτερική υποτίμηση και συνεπώς πτώση του βιοτικού επιπέδου των δημοσίων υπαλλήλων. Αναμενόμενες ήταν οι εντονότερες πολιτικές και κοινωνικές αντιδράσεις που επακολούθησαν. Σήμερα και κατά τη συγγραφή της παρούσας μελέτης, υπάρχει έντονη αμφισβήτηση στο εσωτερικό της χώρας αλλά και στο εξωτερικό, των θετικών αποτελεσμάτων της σκληρής λιτότητας, την οποία ουσιαστικά επέβαλαν οι δανειστές και η οποία παρέλυσε την εθνική οικονομία. Οι μισθολογικές περικοπές μείωσαν σωρευτικά το διάστημα 2010-2013 τις ονομαστικές μέσες ακαθάριστες αποδοχές στο σύνολο της οικονομίας κατά 18,9%, ενώ αντιστοίχως το μοναδιαίο κόστος εργασίας στο σύνολο της οικονομίας μειώθηκε κατά 18,2% γεγονός το οποίο δηλώνει περίπου σταθερή παραγωγικότητα της οικονομίας και φυσικά εξοικονόμηση δημοσίων πόρων.

Διάγραμμα 10: Διαχρονική εξέλιξη μοναδιαίου κόστους εργασίας σε επιλεγμένες Ευρωπαϊκές χώρες

Μοναδιαίο Κόστος Εργασίας
(σε πραγματικούς όρους)



Πηγή: AMECO, DG ECFIN Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Σε αυτό το σημείο θα πρέπει να αναφερθεί ένας ακόμα παράγοντας ο οποίος επηρεάζει θετικά την παραγωγικότητα της εργασίας, οι οικονομίες μοναδιαίου κόστους (το Μοναδιαίο Κόστος εκφράζεται ως ο λόγος του κόστους εργασίας προς τις μονάδες του παραγόμενου προϊόντος ($W \cdot E / Q$) όπου W =αμοιβή εργασίας, E =αριθμός εργαζομένων, Q =μονάδες παραγόμενου προϊόντος). Ο όρος αυτός σημαίνει την επιδίωξη μείωσης του κόστους εργασίας ανά μονάδα προϊόντος μέσω αύξησης της αποδοτικότητας και των παραγόμενων μονάδων προϊόντος. Αυτό μπορεί να συντελεστεί μέσω της άριστης αξιοποίησης του ανθρώπινου δυναμικού βάσει α) των τυπικών προσόντων τους, β) της αξιολόγησής τους και γ) της συνεχούς επιμόρφωσής τους.

Όσον αφορά την αξιοποίηση των δημοσίων υπαλλήλων βάσει των τυπικών προσόντων τους, τονίζουμε ότι σύμφωνα με στοιχεία της απογραφής, περίπου το 50% του συνόλου των δημοσίων υπαλλήλων είναι κάτοχοι πτυχίων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, γύρω στο 9,5% κάτοχοι μεταπτυχιακού τίτλου και στο 3,4% κάτοχοι διδακτορικού τίτλου. Θα ήταν ιδιαίτερα εποικοδομητικό για τη δημόσια διοίκηση να αξιοποιήσει σε θέσεις κλειδιά αυτούς τους υπαλλήλους υψηλών προσόντων.

Αναφορικά με την αξιολόγηση του ανθρώπινου δυναμικού, στις διατάξεις του άρθρου 7 του Ν. 4024/2011 καθορίζεται η διαδικασία της βαθμολογικής εξέλιξης των δημοσίων υπαλλήλων η οποία συνδέεται με την αξιολόγησή τους. Η σύνδεση των δύο αυτών παραμέτρων είναι πολύ σημαντική για την προώθηση των πραγματικά άξιων στελεχών με την προϋπόθεση βέβαια της αμεροληψίας, αξιοκρατίας και ποσοτικοποιημένων κριτηρίων στη διαδικασία της αξιολόγησης.

Τέλος, όσον αφορά τη συνεχή επιμόρφωση των εργαζόμενων στη δημόσια διοίκηση, θα πρέπει να αναφερθεί ότι εφαρμόζεται συχνότατα στον ιδιωτικό τομέα και είναι απόλυτα απαραίτητη. Οι τεχνολογικές εξελίξεις τρέχουν με πολύ γοργούς ρυθμούς αλλά και η δημόσια διοίκηση δεν είναι στατική αλλά μοιάζει με έναν ζωντανό οργανισμό ο οποίος συνεχώς ανανεώνεται, μεταβάλλεται, βελτιώνεται. Συνεπώς οι εργαζόμενοι θα πρέπει να είναι σε θέση να παρακολουθούν τις εξελίξεις αυτές μέσω συνεχών μετεκπαιδεύσεων.

Φτάνοντας στο τέλος της παρούσας εργασίας, κρίνεται χρήσιμο να αναφερθούν κάποια συμπεράσματα που εξάχθηκαν στην έκθεση του Ιδρύματος Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών (IOBE) και του Boston Consulting Group (BCG), τον Μάιο του 2014. Στην έκθεση λοιπόν τονίζεται ότι η ελληνική οικονομία σταθεροποιείται μετά από έξι χρόνια βαθιάς και

παρατεταμένης ύφεσης και επανέρχεται η ισορροπία στα δημόσια οικονομικά και στο εξωτερικό ισοζύγιο. Είναι άξιο αναφοράς ότι στην Ελλάδα, κατά το διάστημα 2010-2013, έλαβαν χώρα 1.337 μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις. Παρόλα αυτά παραμένει ο κίνδυνος μη επίτευξης σταθερών και θετικών ρυθμών ανάπτυξης. Κάποια από τα εμπόδια που εξακολουθούν να υπάρχουν παρά την πρόοδο που έχει γίνει, είναι το μεγάλο και αναποτελεσματικό κράτος αλλά και το φορολογικό και διοικητικό πλαίσιο που δεν είναι απλό, σταθερό και προβλέψιμο. Σημειώνεται ότι δεν φαίνεται να έχει εγκαθιδρυθεί μια ισχυρή δυναμική ουσιαστικών μεταρρυθμίσεων, καθώς σε πολλούς τομείς παρατηρούνται καθυστερήσεις, αντιδράσεις και αδυναμία για πραγματικές τομές. Τέλος τονίζεται η σημασία ενός μικρού, σύγχρονου και ευέλικτου κράτους αλλά και η ύπαρξη αμοιβαίας σχέσης εμπιστοσύνης πολιτών-κράτους, για την οικονομική ανάπτυξη.

Κατά τον τελευταίο μήνα συγγραφής της παρούσας εργασίας, στην Ελλάδα υπήρξε αλλαγή πολιτικής ηγεσίας αφού μετά τις εκλογές της 25^{ης} Ιανουαρίου 2015 την εξουσία ανέλαβε ένα κόμμα αριστερής προέλευσης. Η νέα κυβέρνηση προεκλογικά αμφισβήτησε έντονα τα οφέλη της σκληρής λιτότητας που επιβλήθηκε την τελευταία πενταετία. Σήμερα διαβεβαιώνει ότι θα τηρήσει τις προεκλογικές της δεσμεύσεις, ανακοινώνοντας ήδη σαρωτικές αλλαγές στις μνημονιακές μεταρρυθμίσεις, με σκοπό την άνοδο του καταρρακωμένου οικονομικού-βιοτικού επιπέδου των Ελλήνων και τελικά τη δημιουργία οικονομικής ανάπτυξης στη χώρα.

Κάποιες από τις πρώτες αλλαγές που ανακοινώθηκαν είναι η επαναπρόσληψη εργαζόμενων του δημοσίου τομέα οι οποίοι βρίσκονται σε καθεστώς διαθεσιμότητας, η κατάργηση της αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων, η επαναφορά του κατώτατου βασικού μισθού στο επίπεδο που ήταν πριν τις μισθολογικές περικοπές, η κατάργηση του φόρου ακίνητης

περιουσίας, η διακοπή των ιδιωτικοποιήσεων και γενικότερα η ακύρωση σχεδόν όλων των μνημονιακών δεσμεύσεων της χώρας. Όπως ήταν αναμενόμενο, έχουν ήδη εκδηλωθεί διάφορες αντιδράσεις κυρίως από Ευρωπαίους εταίρους, άλλες θετικές και άλλες αρνητικές. Αρκετοί συμφωνούν ότι η σκληρή λιτότητα δεν μπορεί να οδηγήσει μια χώρα σε οικονομική ανάπτυξη και πρέπει να σταματήσει, ενώ από την άλλη μεριά υπάρχουν και θερμοί υποστηρικτές της λιτότητας με κυριότερο τη Γερμανία, η οποία απαιτεί να τηρηθούν από την Ελλάδα, όλες οι μνημονιακές δεσμεύσεις προς τους δανειστές της.

Είναι άξιο αναφοράς σε αυτό το σημείο, ότι αρκετοί είναι αυτοί που σήμερα προτείνουν ως λύση στα δημοσιονομικά προβλήματα, την έξοδο της χώρας από την Ευρωζώνη. Αυτό όμως θα σήμαινε επιστροφή στην εποχή των υποτιμήσεων, του πληθωρισμού, της χαοτικής δημοσιονομικής διαχείρισης και της διαρκούς στασιμότητας σε όλα τα επίπεδα.(Λιαργκόβας Π.)

Σε ένα πράγμα όμως συμφωνούν όλες οι χώρες της Ευρώπης, ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση και η Ευρωζώνη πρέπει να παραμείνουν ενωμένες μέσω αμοιβαίων υποχωρήσεων. Η δημοσιονομική πορεία της Ελλάδας τα επόμενα χρόνια αποτελεί για όλους ένα θολό τοπίο και θα μπορούσε να αποτελέσει ένα πολύ ενδιαφέρον θέμα περαιτέρω μελέτης στο πλαίσιο διδακτορικής διατριβής.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Λ. Αθανασίου, Δ. Αθανασακόπουλου, Χ. Δημητριάδου, Ε. Κουνάρη, Α. Κώτση, Ν. Μανωλά, Π. Παπακωνσταντίνου, Θ. Τερροβίτη (2000). Το μέγεθος και ο ρόλος του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα: Εξελίξεις και συγκρίσεις με άλλες χώρες. Κέντρο Προγραμματισμού και Ερευνών.
- Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015».
- Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Επείγουσες ρυθμίσεις που αφορούν την εφαρμογή του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015».
- Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο».
- Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Προστασία της Εθνικής Οικονομίας- Επείγοντα μέτρα για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης».
- Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Ρυθμίσεις συνταξιοδοτικού περιεχομένου και άλλες επείγουσες ρυθμίσεις εφαρμογής του Μνημονίου Συνεννόησης του Ν. 4046/2012».
- Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο – βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015».
- Ανώνυμο (2013). Η εξέλιξη του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων από το 1974 μέχρι το 2010. Capital gr. Φεβρουάριος 2013.
- Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (2010). Ετήσια έκθεση
- Atkinson, A.B. (1995), The Welfare State and Economic Performance, National Tax Journal, vol. 48, pp. 171-98, June.

- Atkinson, A.B. (2005), *Atkinson Review of Government Output and Productivity for the National Accounts: Final Report*, Basingstoke, Palgrave MacMillan.
- Börsch-Supan, A., Boeri, T. und G. Tabellini, 2001, *Would you like to shrink the Welfare State? A Survey of European Citizens*, *Economic Policy*, Vol. 32, 7-50.
- Γενική Γραμματεία Δημοσιονομικής Πολιτικής/ΓΛΚ – Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων, 2/57873/24-8-2010 «Παροχή Οδηγιών για την εφαρμογή των άρθρων 5 έως 20 της αριθμ. 2/37345/0004/4-6-2010 ΚΥΑ, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, σχετικά με την καταβολή των πάσης φύσεως αποδοχών, αμοιβών, αποζημιώσεων και απολαβών μέσω της Ενιαίας Αρχής Πληρωμής».
- Έγγραφο Υπουργείου Οικονομικών ΓΚΕ 1086898 ΕΞ 2014 3180/6-6-2014.
- Εγκύκλιος Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης ΔΙΔΑΔ/Φ.18.24/1940/οικ.26980/24-12-2010 (2^η Εγκύκλιος Απογραφής).
- Εγκύκλιος Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης ΔΙΔΑΔ/Φ.18.24/1978/οικ.11915/14-6-2011 (3^η εγκύκλιος Απογραφής).
- Έκθεση του Επιθεωρητή Εσωτερικών Υποθέσεων, Ιούλιος 2013.
- Εγκύκλιος Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης ΔΙΔΑΔ/Φ.18.24/1911/οικ.15602/5-8-2011 (4^η Εγκύκλιος Απογραφής).
- Εγκύκλιος Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης ΔΙΔΑΔ/Φ.31.17/882/οικ.21500/31-10-2011 «Νέο Βαθμολόγιο – Μισθολόγιο. Οδηγίες για την κατάταξη των υπηρετούντων υπαλλήλων στους

βαθμούς βάσει των μεταβατικών διατάξεων (άρθρο 28) του Ν. 4024/2011 (ΦΕΚ 226/Α)».

- Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών οικ.2/78400/0022/14-11-2011 «Παροχή οδηγιών για την εφαρμογή των διατάξεων του δεύτερου κεφαλαίου του Ν. 4024/2011 (ΦΕΚ 226/Α)».
- Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων 2011-2014, Ελληνική Κυβέρνηση.
- Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων στο σχέδιο νόμου «Προστασία της εθνικής οικονομίας - Επείγοντα μέτρα για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης».
- Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων στο σχέδιο νόμου «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο».
- Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων στο σχέδιο νόμου «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής του προγράμματος στήριξης της ελληνικής οικονομίας».
- Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων στο σχέδιο νόμου «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, Ενιαίο Μισθολόγιο – Βαθμολόγιο, Εργασιακή Εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015 και άλλες διατάξεις».
- Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων στο σχέδιο νόμου «Ρυθμίσεις συνταξιοδοτικού περιεχομένου και άλλες επείγουσες ρυθμίσεις εφαρμογής του Μνημονίου Συνεννόησης του Ν. 4046/2012».
- Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων στο σχέδιο νόμου «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 Επείγοντα μέτρα Εφαρμογής του Ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016».
- Έκθεση του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος, 2013.

- Έκθεση του Ιδρύματος Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών και του Boston Consulting Group, Μάιος 2014.
- Easterly, William and Sergio Rebelo (1993), “Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation” in *Journal of Monetary Economics*, vol. 32, pp. 417-58.
- Ινστιτούτο Οικονομικής Πολιτικής και Δημόσιας Διακυβέρνησης, Ελληνοαμερικανικό Εμπορικό Επιμελητήριο.
- Kaufmann D. (2010), Can corruption adversely affect public finances in industrialized countries; The Brookings Institution April 19.
- Λιαργκόβας Π., Παρουσίαση «Οικονομική κρίση στην Ελλάδα».
- La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A. & Vishny, R. (1999), “The Quality of Government”, *Journal of Law, Economics and Organization*, 15, 1, 222-79
- Lindert, P. (2004), *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Μακροδημήτρης Α., 2010. Δημόσια Διοίκηση
- Μάρκου, Α. (2005). Η ακτινογραφία του δημόσιου τομέα στην Ε.Ε. ΤΟ ΒΗΜΑ, 19 Ιουνίου.
- Μητρώο Υπηρεσιών και Φορέων της Ελληνικής Διοίκησης, Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, 2014.
- Μπαμπανάσης Σ. και Γκοτσιάς Α., (1998). Δημόσιες Επιχειρήσεις - Οργάνωση και Διοίκηση.
- Πετράκης Π. – Δανηλοπούλου Ν. (2013). Το μέγεθος του δημοσίου τομέα. Ιστοσελίδα In Deep Analysis – Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, 28 Αυγούστου.
- Ράπανος Β., (2009). Μέγεθος και Εύρος Δραστηριοτήτων του Δημόσιου Τομέα, IOBE, Νοέμβριος 2009.

- Romero-Avila, D. (2006), Fiscal policies and output in the long run: a panel cointegration approach applied to the OECD, Manchester School, Vol. 74, No. 3, pp. 360-388.
- 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, November 29-30.
- Schneider. F. (2007), Shadow Economies and Corruption All over the World: New Estimates for 145 Countries: The Open Access Journal, No. 2007-9 July.
- Σπινέλλη Δ., (2011). Διάλεξη με θέμα «Νέες τεχνολογίες και διακυβέρνηση: οι προκλήσεις και οι δυνατότητες του e-government», 17 Ιανουαρίου.
- Συμβούλιο της Επικρατείας, Πρακτικό Επεξεργασίας 159/1992.
- Συνέντευξη τύπου των Υπουργών Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης Κ. Γ. Ραγκούση και Οικονομικών Κ. Γ. Παπακωνσταντίνου, 30 Ιουλίου 2010.
- Σύνταγμα της Ελλάδας, άρθρα 2, 4, 5, 20, 23, 25, 26, 29, 30, 81, 103, 106.
- ΦΕΚ 65Α΄/31-5-1982 (Ν. 1256/1982), «Για την πολυθεσία, την πολυαπασχόληση και καθιέρωση του ανωτάτου ορίου απολαβών στο δημόσιο τομέα καθώς και για το Ελεγκτικό Συνέδριο, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους και άλλες διατάξεις».
- ΦΕΚ 101Α΄/31-7-1990 (Ν. 1892/1990), «Για τον εκσυγχρονισμό και την ανάπτυξη και άλλες διατάξεις».
- ΦΕΚ 50Α΄/11-4-1991 (Ν. 1943/1991), «Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες συναφείς διατάξεις».
- ΦΕΚ 28Α΄/3-3-1994 (Ν. 2190/1994), «Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης».

- ΦΕΚ 43Α΄/22-3-1994 (Ν. 2198/1994), «Αύξηση αποδοχών δημοσίων υπαλλήλων εν γένει, σύναψη δανείων, υπό του Ελληνικού Δημοσίου και δημιουργία στην Τράπεζα της Ελλάδος Συστήματος Παρακολούθησης Συναλλαγών επί Τίτλων με Λογιστική Μορφή (Αυλοι Τίτλοι) και άλλες διατάξεις».
- ΦΕΚ 50Α΄/10-4-1997 (Ν. 2472/1997), «Προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα».
- ΦΕΚ 35Α΄/18-2-1999 (Ν. 2685/1999), «Κάλυψη δαπανών μετακινούμενων υπαλλήλων εντός και εκτός Επικράτειας και άλλες διατάξεις».
- ΦΕΚ 297Α΄/23-12-2003 (Ν. 3205/2003), «Μισθολογικές ρυθμίσεις λειτουργών και υπαλλήλων του δημοσίου, ΝΠΔΔ και ΟΤΑ, μονίμων στελεχών των Ενόπλων Δυνάμεων και αντιστοίχων της Ελληνικής Αστυνομίας, του Πυροσβεστικού και Λιμενικού Σώματος και άλλες συναφείς διατάξεις».
- ΦΕΚ 38Α΄/10-2-2004 (Ν. 3229/2004), «Εποπτεία της ιδιωτικής ασφάλισης, εποπτεία και έλεγχος τυχερών παιχνιδιών, εφαρμογή των Διεθνών Λογιστικών Προτύπων και άλλες διατάξεις».
- ΦΕΚ 314Α΄/27-12-2005 (Ν. 3429/2005), «Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί (ΔΕΚΟ).»
- ΦΕΚ 26Α΄/9-2-2007 (Ν. 3528/2007), «Κώδικας Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ».
- ΦΕΚ 234Α΄/28-12-2009 (Ν. 3812/2009), «Αναμόρφωση συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και άλλες διατάξεις».
- ΦΕΚ 784Β΄/4-6-2010 (ΚΥΑ 2/37345/0004), «Απογραφή προσωπικού του δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ. και των Ο.Τ.Α. α΄ και β΄ βαθμού και σύσταση Ενιαίας Αρχής Πληρωμής».

- ΦΕΚ 1135B'/27-7-2010 (ΚΥΑ 2/49931/0004), τροποποίηση της ΚΥΑ 2/37345/0004/4-6-2010, «Απογραφή προσωπικού του δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ. και των Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού και σύσταση Ενιαίας Αρχής Πληρωμής».
- ΦΕΚ 40Α'/15-3-2010 (Ν. 3833/2010), «Προστασία της εθνικής οικονομίας - Επείγοντα μέτρα για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης».
- ΦΕΚ 65Α'/6-5-2010 (Ν. 3845/2010), «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο».
- ΦΕΚ 138Α'/9-8-2010 (Ν. 3870/2010), «Εκλογικές δαπάνες συνδυασμών και υποψηφίων και έλεγχος αυτών, κατά τις δημοτικές και περιφερειακές εκλογές».
- ΦΕΚ 141Α'/17-8-2010 (Ν. 3871/2010), «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη».
- ΦΕΚ 212Α'/17-12-2010 (Ν. 3899/2010), «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής του προγράμματος στήριξης της ελληνικής οικονομίας».
- ΦΕΚ 66Α'/31-3-2011 (Ν. 3943/2011), «Καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, στελέχωση των ελεγκτικών υπηρεσιών και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Οικονομικών».
- ΦΕΚ 151Α'/1-7-2011 (Ν. 3985/2011), «Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015».
- ΦΕΚ 152Α'/1-7-2011 (Ν. 3986/2011), «Επείγοντα μέτρα Εφαρμογής Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015».
- ΦΕΚ 226Α'/27-10-2011 (Ν. 4024/2011), «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο – βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής
- ΦΕΚ 14Α'/2-2-2012 (Ν. 4038/2012), «Επείγουσες ρυθμίσεις που αφορούν την εφαρμογή του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015».

- ΦΕΚ 28Α΄/14-2-2012 (Ν. 4046/2012), «Έγκριση των σχεδίων Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.), της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος, του Σχεδίου του Μνημονίου Συνεννόησης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδος και άλλες επείγουσες διατάξεις για τη μείωση του δημοσίου χρέους και τη διάσωση της εθνικής οικονομίας».
- ΦΕΚ 2658Β΄/28-9-2012 (ΚΥΑ ΔΙΔΑΔ/Φ.81/28/οικ.22624), τροποποίηση της ΚΥΑ 2/37345/0004/4-6-2010, «Απογραφή προσωπικού του δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ. και των Ο.Τ.Α. α΄ και β΄ βαθμού και σύσταση Ενιαίας Αρχής Πληρωμής» όπως τροποποιήθηκε με την ΚΥΑ 2/49931/0004/27-7-2010.
- ΦΕΚ 222Α΄/12-11-2012 (Ν. 4093/2012), «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 Επείγοντα μέτρα Εφαρμογής του Ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016».
- ΦΕΚ 287Α΄/31-12-2013 (Ν. 4223/2013), «Ενιαίος Φόρος Ιδιοκτησίας Ακινήτων και άλλες διατάξεις».

Ηλεκτρονικές Διευθύνσεις

- <http://www.aftodioikisi.gr/>
- <https://akrivopoulouchristina.wordpress.com>
- <http://apografi.gov.gr/>
- <http://www.capital.gr/stoupas/Article.aspx?id=1727282>
- <http://data.worldbank.org/data-catalog/worldwide-governance-indicators>
- <http://www.dias.com.gr/>

- http://ec.europa.eu/index_el.htm
- <http://el.wikipedia.org>
- <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics>
- http://www.gsis.gr/gsis/info/gsis_site/Services/DimosiaDioikisi/epsp.html
- <http://www.ilo.org/global/lang--en/index.htm>
- <http://www.imerisia.gr/article.asp?catid=34291&subid=2&pubid=113312945>
- <http://www.indepanalysis.gr/?q=node/1660>
- <http://www.imf.org/external/index.htm>
- <https://portal.gsis.gr/portal/page/portal/SYNTMIST>
- <http://www.syzefxis.gov.gr/>
- <http://tanea24.gr/ektos-dimosiou-267-095-ipaliloi-se-4-xronia-meiosi-8-7-dis-tis-misthodosias.b330a936f9c2e9c5106eab8e851264b8.html>
- <http://www.tovima.gr/finance/article/?aid=166839>
- <http://www.transparency.gr/diafaneiatora/>
- <http://www.transparency.org/cpi2014>
- <http://www.ydmed.gov.gr/>