



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΡΗΤΗΣ

ΣΧΟΛΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ

ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗ

ΤΗΣ

ΑΙΚΑΤΕΡΙΝΗΣ ΜΑΜΑΚΟΥ

ΜΕ ΤΙΤΛΟ

**«ΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΚΡΑΤΙΚΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ : ΤΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΛΗΨΕΩΝ
ΣΤΟΝ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ»**

ΡΕΘΥΜΝΟ 2014

Περιεχόμενα

Πρόλογος.....	4
----------------------	----------

Μέρος Α

1. Θεωρητικές προσεγγίσεις για την μεγέθυνση του δημοσίου τομέα: Κριτική επισκόπηση διεθνούς βιβλιογραφίας.....	9
1.1. Ενδογενείς Μεταβλητές.....	13
1.1.1. Η θεωρία του Niskanen.....	14
1.1.2. Η θεωρία του Dunleavy.....	17
1.2. Η επίδραση των κοινωνικών αιτημάτων.....	21
1.2.1. Η θεωρία των Berry και Lowerry.....	22
1.2.2. Η θεωρία του Baumol.....	26
1.2.3. Η θεωρία του Peltzam.....	28
1.2.4. Η θεωρία των Meltzer και Richard.....	30
1.2.5. Η θεωρία των Beck και Rice.....	31
1.2.6. Η θεωρία του Rose.....	33
1.3. Εξωγενείς Μεταβλητές.....	40
1.3.1. Η θεωρία των Peacock και Wiseman.....	41
1.3.2. Η θεωρία του Cameron.....	43
1.3.3. Η θεωρία του Rodrik.....	47
2. Θεωρητικές προσεγγίσεις για την δημόσια απασχόληση στην Ελλάδα: Κριτική επισκόπηση της ελληνικής βιβλιογραφίας.....	52
2.1. «Μίκρο –Προσεγγίσεις» Ενδογενείς Μεταβλητές.....	54
2.1.1 Η ερμηνεία του Αθανασόπουλου.....	54
2.1.2. Λυριντζής (bureaucratic clientelism).....	57
2.1.3 Η ερμηνεία του Μακρυδημήτρη.....	59
2.1.4. Σπανού: η πολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης.....	64
2.1.5. Σωτηρόπουλος: Πελατειακό σύστημα και δημόσια διοίκηση.....	66
2.3. «Μάκρο –προσεγγίσεις» Εξωγενείς μεταβλητές.....	69
2.2.1. Τσουκαλάς : Η συγκρότηση του δημοσίου τομέα στην καπιταλιστική περιφέρεια.....	70
2.2.2. Μουζέλης: Η μεγέθυνση του δημοσίου τομέα στην καπιταλιστική «ημι- περιφέρεια».....	75
2.2.3 Χαραλάμπης: Η πολιτική διάσταση της δημόσιας απασχόλησης.....	78
Σύνοψη.....	80

Μέρος Β

3. Το Τυπικό Θεσμικό Πλαίσιο της Δημόσιας Απασχόλησης.....	85
3.1 Όργανα εφαρμογής του Δημοσιούπαλληλικού Κώδικα.....	88
3.2. Η Πρόσβαση στο σώμα δημοσίων υπαλλήλων.....	92

3.3. Η Διάρθρωση θέσεων απασχόλησης.....	94
3.4. Το εργασιακό καθεστώς δημοσίου τομέα.....	96
3.5. Μεταβολή υπηρεσιακής κατάστασης / λύση δημοσιοϋπαλληλική σχέσης.....	101
3.6. Πειθαρχικό δίκαιο.....	104
4. Το πλαίσιο Απασχόλησης στην Ελλάδα: Η ανάδειξη του δημοσίου τομέα ως πρωτογενούς τμήματος απασχόλησης.....	108
4.1. Η απασχόληση στο δημόσιο: προσδιοριστικοί παράγοντες.....	117
<i>Σύνοψη.....</i>	<i>121</i>
<u>ΜΕΡΟΣ Γ</u>	
5. Υποθέσεις Εργασίας.....	123
5.1 Κεντρική υπόθεση εργασίας/ εξωγενείς μεταβλητές.....	131
5.2. Εμπειρικά Στοιχεία/ Μεθοδολογία.....	134
6. Η απασχόληση στο Στενό Δημόσιο Τομέα (1961- 1997).....	138
6.1. Κατηγορίες προσωπικού	141
6.2. Κατανομή Προσωπικού κατά φορέα / υπουργείο.....	148
6.3. Διαχρονική μεταβολή δημόσιας απασχόλησης κατά φορέα/ υπουργείο.....	160
6.4. Εξέλιξη διορισμών και αποχωρήσεων	173
6.5. Διαχρονική μεταβολή και αποχωρήσεων.....	180
6.6. Τα αίτια αποχωρήσεως από τις δημόσιες υπηρεσίες.....	185
6.7. Οι συνταξιούχοι του στενού δημοσίου τομέα.....	207
6.8. Οι δαπάνες για Μισθούς και Συντάξεις στο Στενό Δημόσιο Τομέα.....	221
7. Δημοσιονομικά Στοιχεία.....	227
7.1. Απασχόληση στην Γενική Κυβέρνηση (1960-1997).....	229
7.2. Δημόσιες Δαπάνες (1960-1997).....	233
7.3. Δημόσια Κατανάλωση και δαπάνες για Αποδοχές Προσωπικού (1960-1999).....	240
7.4. Ισοζύγιο Τρεχουσών Συναλλαγών (1960-1997).....	243
7.5. Άδηλοι Πόροι (1960-1997).....	250
7.6. Η σχέση δημόσιας κατανάλωσης και απασχόλησης στην γενική κυβέρνηση, με το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών.....	258
8. Συμπεράσματα.....	263
8.1. Τα αίτια μεγέθυνσης της δημόσιας απασχόλησης.....	266
8.2. Η πολιτική Απασχόλησης στο δημόσιο τομέα.....	282
<i>Σύνοψη.....</i>	<i>286</i>
Βιβλιογραφία.....	294

Στην μνήμη της Αικατερίνης, Δ. Μαμάκου

Πρόλογος

Αντικείμενο της παρούσας διδακτορικής διατριβής είναι η μεγέθυνση του δημοσίου τομέα στην Ελλάδα από πλευράς δημόσιας απασχόλησης. Ειδικότερα, ερευνάται το ιστορικό πλαίσιο της ανάδειξης του δημοσίου τομέα σε πρωτογενές τμήμα της απασχόλησης, εξετάζεται ο ρόλος και το περιεχόμενο της δημοσιουπαλληλίας και οι προεκτάσεις που έλαβε στην ελληνική περίπτωση από τις πρώτες μετεμφυλιακές δεκαετίες ως τα τέλη της δεκαετίας του '90.

Βασική παραδοχή είναι ότι η αύξηση της δημόσιας απασχόλησης οφείλεται στην θέση της χώρας στον διεθνή καταμερισμό εργασίας και στην επίδραση του εξωτερικού περιβάλλοντος στην εγχωρία οικονομία. Ο *εβάλωτος* χαρακτήρας της ελληνικής οικονομίας και η εξάρτηση της από πόρους του εξωτερικού την καθιστούσε *εβάλωτη* στις επιδράσεις των διεθνών αγορών. Ως αποτέλεσμα οι διακυμάνσεις του διεθνούς εμπορίου εσωτερικεύονταν στην οικονομία και προκαλούσαν αστάθεια των δημοσιονομικών δεικτών, ειδικότερα αύξηση των ελλειμμάτων του εξωτερικού ισοζυγίου πλήττοντας τα εισοδήματα. Η κρατική πολιτική προκειμένου να αντιμετωπίσει το κόστος αυτών των επιδράσεων, προχώρησε σε μετρά αντισταθμιστικού χαρακτήρα με κυριότερο την πολιτική απασχόλησης στο δημόσιο τομέα. Η μονιμότητα απασχόλησης και το ειδικό εργασιακό καθεστώς κατέστησαν το δημόσιο πρωτογενές τμήμα της αγοράς εργασίας και προνομιακό χώρο απασχόλησης. Το κράτος μέσω των προσλήψεων στο δημόσιο τομέα, δεδομένης της έλλειψης αποτελεσματικών κοινωνικών θεσμών, επιχείρησε να εφαρμόσει ένα είδος προνοιακής πολιτικής για μια σημαντική μερίδα του πληθυσμού αυξάνοντας τις προσλήψεις.

Για την διερεύνηση του παραπάνω επιχειρήματος εξεταστήκαν επιμέρους θεωρίες της διεθνούς και ελληνικής βιβλιογραφίας σχετικά με την μεγέθυνση του δημοσίου τομέα και χρησιμοποιήθηκαν στοιχεία προσωπικού και δημοσιονομικοί δείκτες. Η έρευνα προχώρησε σε ανάλυση στοιχείων απασχόλησης του Στενού δημοσίου τομέα και της Γενικής Κυβέρνησης και κατηγοριών δημοσίων δαπανών, ώστε να διερευνηθεί η επίδραση του διεθνούς οικονομικού περιβάλλοντος στο εσωτερικό της οικονομίας και η μεταβολή του δείκτη της δημόσιας απασχόλησης ανάλογα με τις επιδράσεις αυτές.

Ειδικότερα, στο πρώτο μέρος εξετάζονται οι βασικότερες ερμηνείες για την μεγέθυνση του δημοσίου τομέα. Η διεθνής βιβλιογραφία ορίζει την μεγέθυνση του δημοσίου τομέα βάσει δυο παραμέτρων, της αύξησης του κρατικού παρεμβατισμού και την ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας. Οι ερμηνευτικές προσεγγίσεις έχουν διαφορετικό περιεχόμενο ως προς τους προσδιοριστικούς παράγοντες της μεγέθυνσης του δημοσίου τομέα. Ανάλογα με την βαρύτητα η οποία δίνεται στις ερμηνευτικές μεταβλητές οι επιμέρους θεωρίες κατηγοριοποιήθηκαν σε: *i) εξωγενείς μεταβλητές*, οι οποίες ορίζουν την μεγέθυνση ως αποτέλεσμα των επιδράσεων του εξωτερικού περιβάλλοντος στην εγχώρια οικονομία *ii) ενδογενείς μεταβλητές*, οι οποίες σχετίζονται με παράγοντες που προέρχονται

από το εσωτερικό του κράτους και αφορούν σε θεωρίες γραφειοκρατικής συμπεριφοράς *iii)* κοινωνικά αιτήματα, τα οποία προέρχονται από την ζήτηση για αγαθά και υπηρεσίες και διαμορφώνουν την κρατική πολιτική.

Η ελληνική βιβλιογραφία δίνει έμφαση στην διαδικασία προσλήψεων στο δημόσιο τομέα, ως ερμηνευτική μεταβλητή της δημόσιας απασχόλησης. Ωστόσο, οι κυριότερες θεωρίες βάσει του ερμηνευτικού βάρους το οποίο δίνουν σε συγκεκριμένες μεταβλητές κατηγοριοποιήθηκαν σε: *i)* «*μίκρο –προσεγγίσεις*» οι οποίες αφορούν σε ενδογενείς μεταβλητές που σχετίζονται με την πολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα και την διαμεσολάβηση του πελατειακού συστήματος στην στελέχωση του δημοσίου τομέα και *ii)* «*μάκρο- προσεγγίσεις*» οι οποίες δίνουν βαρύτητα σε εξωγενείς μεταβλητές, συγκεκριμένα στην θέση της χώρας στην περιφέρεια του καπιταλιστικού συστήματος και τον ρόλο του κράτους ως προνομιακό πεδίο εντός του οποίου διαμορφώνονται ειδικά οικονομικά συμφέροντα και διανέμονται οφέλη σε επιμέρους κοινωνικές ομάδες μέσω της κρατικής πολιτικής, όπως η αύξηση της δημόσιας απασχόλησης.

Στο δεύτερο μέρος εξετάζεται το τυπικό θεσμικό πλαίσιο της δημόσιας απασχόλησης στην Ελλάδα, δηλαδή η νομική σχέση υπαλλήλου και δημοσίου, έτσι όπως διαμορφώνεται από τον δημοσιούπαλληλικό κώδικα και ορίζει το ειδικό εργασιακό καθεστώς στο δημόσιο τομέα. Επίσης βάσει του εργασιακού καθεστώτος στο δημόσιο και την εξέταση του ιστορικού πλαισίου της συνολικής απασχόλησης στην Ελλάδα ερμηνεύεται η ανάδειξη του δημοσίου τομέα ως πρωτογενούς τμήματος της απασχόλησης. Συγκεκριμένα εξετάζονται οι πολιτικοί, κοινωνικοί και οικονομικοί παράγοντες που ανέδειξαν τον δημόσιο τομέα σε προσφιλές πεδίο απασχόλησης για μια μεγάλη μερίδα του πληθυσμού, αυξάνοντας σημαντικά τη ζήτηση εργασίας εντός του κρατικού μηχανισμού.

Στο τρίτο μέρος παρατίθενται οι βασικές υποθέσεις εργασίας μέσα από την εξέταση των επιμέρους ερμηνευτικών προσεγγίσεων της βιβλιογραφίας. Η βασική υπόθεση εργασίας είναι ότι η μεγέθυνση της δημόσιας απασχόλησης στην Ελλάδα αποτελεί προνοιακή πολιτική μείωσης του κόστους που επιφέρουν στην εγχώρια οικονομία οι επιδράσεις της διεθνούς αγοράς. Η υπόθεση αυτή στηρίζεται στις ερμηνείες των Cameron και του Rodrik σχετικά με την μεγέθυνση του δημοσίου τομέα ως αποτέλεσμα του ανοίγματος της οικονομίας στο εξωτερικό οικονομικό περιβάλλον. Ειδικότερα ο Rodrik ερμηνεύει την αύξηση της δημόσιας απασχόλησης ως εργαλείο αναδιανομής πόρων και ωφελιών από πλευράς κράτους σε επιμέρους κοινωνικές ομάδες, δηλαδή ως αντισταθμιστικό μέτρο του κόστους που επιφέρει το άνοιγμα της οικονομίας. Οι παραπάνω θεωρίες τροποποιήθηκαν στην ελληνική περίπτωση, καθώς η έννοια τους ανοίγματος της οικονομίας *openness* αντικαταστάθηκε από την έννοια *vulnerability*, η οποία ορίζει τον ευάλωτο χαρακτήρα της ελληνικής οικονομίας και δηλώνει την διαρκή και αυξημένη εξάρτηση της από πόρους και κεφάλαια του εξωτερικού. Σε αντίθεση με τα ανεπτυγμένα δυτικά κράτη που το άνοιγμα της οικονομίας

συνοδεύεται από αύξηση των δημοσίων δαπανών που σχετίζονται με την ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας, στην Ελλάδα ο ευάλωτος χαρακτήρας της οικονομίας, αντισταθμίζεται μέσω αποσπασματικών πολιτικών όπως η δημόσια απασχόληση, αυξάνοντας σε μεγαλύτερο βαθμό την δημόσια κατανάλωση.

Για την εξέταση των παραπάνω υποθέσεων χρησιμοποιήθηκαν εμπειρικά στοιχεία δημόσιας απασχόλησης και δημοσιονομικών δεικτών. Εξαιτίας της έλλειψης στοιχείων σχετικά με τον ακριβή αριθμό των δημοσίων υπαλλήλων, την κατανομή τους στους επιμέρους φορείς και υπηρεσίες, τον βαθμό τους εντός των υπηρεσιών και της κινητικότητας του προσωπικού, η ερέυνα περιορίστηκε σημαντικά σε στοιχεία του στενού δημοσίου τομέα και της γενικής κυβέρνησης, με χρονικό εύρος την περίοδο 1960-1997. Οι εκτιμήσεις για την μεταβολή της απασχόλησης στο στενό δημόσιο τομέα στηριχτήκαν σε στοιχεία της *Στατιστικής Δημοσίων Οικονομικών*, τα οποία περιλαμβάνουν τον αριθμό του προσωπικού της κεντρικής διοίκησης, την κατανομή του στους επιμέρους φορείς/υπουργεία και την κινητικότητα, δηλαδή την διαχρονική εξέλιξη των προσλήψεων και αποχωρήσεων, την περίοδο 1961-1997. Τα στοιχεία για το αριθμό του προσωπικού της γενικής κυβέρνησης και την συνολική απασχόληση προέρχονται από τα *Βασικά Εθνικολογιστικά Μεγέθη της Ελληνικής Οικονομίας (1960-1997)*. Επίσης από την *Στατιστική Δημοσίων Οικονομικών* χρησιμοποιήθηκαν στοιχεία για τον αριθμό και τις κατηγορίες συνταξιούχων του δημοσίου, καθώς και στοιχεία για το ύψος των μισθών και των συντάξεων του δημοσίου τομέα.

Οι δημοσιονομικοί δείκτες που χρησιμοποιήθηκαν περιλαμβάνουν δαπάνες του τακτικού προϋπολογισμού, δαπάνες της κεντρικής διοίκησης, δαπάνες προσωπικού, δημόσια κατανάλωση και εξωτερικού ισοζυγίου (εμπορικό ισοζύγιο, ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών, άδηλοι πόροι). Τα παραπάνω στοιχεία προέρχονται από τα *Βασικά Εθνικολογιστικά Μεγέθη της Ελληνικής Οικονομίας* και τις *Μακροχρόνιες Μακροοικονομικές Στατιστικές Σειρές* και καλύπτουν το διάστημα 1960-1997. Τέλος συμπεριλαμβάνονται και στοιχεία της AMECO για την δημόσια κατανάλωση και το εμπορικό ισοζύγιο την περίοδο 1960-2000.

Από την επεξεργασία των παραπάνω στοιχείων εξετάστηκαν οι εξής υποθέσεις: *i)* ο ευάλωτος χαρακτήρας της ελληνικής οικονομίας, μέσω των δεικτών του εξωτερικού ισοζυγίου. *ii)* η επίδραση των εξωτερικού οικονομικού περιβάλλοντος, μέσα από την σχέση δημοσίων δαπανών και εξωτερικού ισοζυγίου *iii)* ο αντισταθμιστικός ρόλος του κράτους προκειμένου να αντιμετωπίσει το κόστος που επιφέρει στην εγχώρια οικονομία η επίδραση της διεθνούς αγοράς, μέσα από την σχέση δημόσιας κατανάλωσης και εμπορικού ισοζυγίου. Η λειτουργία της δημόσιας απασχόλησης ως αντισταθμιστική πολιτική εκτός από την σχέση μεταξύ δημόσιας κατανάλωσης και εμπορικού ισοζυγίου προκύπτει από την σχέση μεταξύ εμπορικού ισοζυγίου και απασχόλησης στην γενική κυβέρνηση, καθώς και από την σχέση απασχόλησης στο στενό δημόσιο τομέα, κυρίως της

διαχρονικής μεταβολής των προσλήψεων και αποχωρήσεων με το εμπορικό ισοζύγιο. Τέλος από την σχέση δαπανών προσωπικού και εμπορικού ισοζυγίου.

Από την επεξεργασία των παραπάνω στοιχείων αποδεικνύεται θετική συσχέτιση μεταξύ του εμπορικού ισοζυγίου και της δημόσιας κατανάλωσης, εμπορικού ισοζυγίου και απασχόλησης στην γενική κυβέρνηση, εμπορικού ισοζυγίου και διορισμών στο στενό δημόσιο τομέα και εμπορικού ισοζυγίου και αποδοχών προσωπικού. Επίσης η μεταβολή των άδηλων πόρων και του εξωτερικού ισοζυγίου αποδεικνύει τον διαρκή εξάρτηση της εγχώριας οικονομίας από πόρους του εξωτερικού και η αύξηση των επιμέρους δεικτών των δημοσίων δαπανών την συνολική αντισταθμιστική πολιτική του κράτους μέσω της μεγέθυνσης της δημόσιας οικονομίας. Τα βασικά συμπεράσματα της έρευνας είναι: *i)* η αύξηση του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου προκαλεί την αύξηση της δημόσιας κατανάλωσης, καθώς όσο αυξάνεται το μερίδιο του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου στο ΑΕΠ, ανάλογα αυξάνεται και το μερίδιο της δημόσιας κατανάλωσης στο ΑΕΠ. *ii)* όσο αυξάνεται το έλλειμμα του εμπορικού ισοζυγίου, ανάλογα αυξάνονται κι οι αποδοχές προσωπικού του δημοσίου τομέα *iv)* η απασχόληση στο στενό δημόσιο τομέα και στην γενική κυβέρνηση αυξάνεται ανάλογα με το έλλειμμα του εμπορικού ισοζυγίου *iv)* Οι επιδράσεις που δέχεται η εγχώρια οικονομία από τη διεθνή αγορά, όπως αποτυπώνονται από το έλλειμμα του εμπορικού ισοζυγίου προκαλούν αύξηση των διορισμών στο στενό δημόσιο τομέα που αφορά κυρίως σε πολιτικό προσωπικό.

Βάσει των στοιχείων της έρευνας αποδεικνύεται η θετική συσχέτιση μεταξύ του δείκτη εμπορικού ισοζυγίου και δημόσιας απασχόλησης καθώς και δείκτη εμπορικού ισοζυγίου και δημοσίων δαπανών, κυρίως της δημόσιας κατανάλωσης. Σε έτη ή περιόδους σημαντικής αύξησης των ελλειμμάτων του εμπορικού ισοζυγίου, παρατηρήθηκε αντίστοιχη αύξηση της δημόσιας απασχόλησης, ειδικότερα των προσλήψεων και της δημόσιας κατανάλωσης. Από την σχέση αυτή προκύπτει πως ο *ευάλωτος χαρακτήρας* της ελληνικής οικονομίας στο διεθνές οικονομικό περιβάλλον επηρέασε το μέγεθος της δημόσιας απασχόλησης στο στενό δημόσιο τομέα ως προς την κινητικότητα του προσωπικού, δηλαδή τον ρυθμό μεταβολής των ροών προσλήψεων και αποχωρήσεων. Επίσης φαίνεται πως επηρεάζει σε μεγαλύτερο βαθμό την απασχόληση στην γενική κυβέρνηση. Παρά την έλλειψη αξιόπιστων στοιχείων απασχόλησης στους φορείς της γενικής κυβέρνησης, η παραπάνω υπόθεση αποδεικνύεται από την διαχρονική μεταβολή των μισθών και της δημόσιας κατανάλωσης, δείκτες οι οποίοι ακολουθούν μια σχετικά σταθερή πορεία ως τα τέλη της δεκαετίας του '70 και αυξάνονται σημαντικά την δεκαετία του '80. Επομένως, τόσο σε επίπεδο προσλήψεων στο στενό δημόσιο τομέα, όσο και μισθών δημόσιας κατανάλωσης και στοιχείων προσωπικού για την γενική κυβέρνηση αποδεικνύεται ο αντισταθμιστικός ρόλος του κράτους στις

επιδράσεις των διεθνών αγορών, αποτελώντας την αιτία αύξησης της δημόσιας απασχόλησης στην Ελλάδα.

Συμπερασματικά, από την μετεμφυλιακή περίοδο το ειδικό εργασιακό καθεστώς του δημοσίου τομέα τον αναδεικνύει σε πρωτογενές τμήμα της δημόσιας απασχόλησης. Οι επιμέρους κοινωνικές, πολιτικές και κοινωνικές εξελίξεις καθιστούν το δημόσιο προνομιακό χώρο απασχόλησης, μέσω της οποίας το κράτος επιχείρησε να ασκήσει ένα είδος προνοιακής πολιτικής σε επιμέρους κοινωνικές ομάδες. Η αύξηση των προσλήψεων στο στενό δημόσιο τομέα και της απασχόλησης στην γενική κυβέρνηση οφείλεται στον ευάλωτο χαρακτήρα της ελληνικής οικονομίας και στην εξάρτηση της από πόρους του εξωτερικού. Οι επιδράσεις της διεθνούς αγοράς εσωτερικεύονται στην εγχώρια οικονομία, πλήττοντας μεταξύ άλλων τα εισοδήματα. Το κράτος προκειμένου να αντιμετωπίσει το κόστος αυτών των επιδράσεων προχώρησε σε αύξηση της απασχόλησης στον «ασφαλή τομέα» της οικονομίας, δηλαδή το δημόσιο τομέα. Η επιλεκτικότητα άσκησης αυτής της πολιτικής σε επιμέρους ομάδες βάσει πολιτικών κριτηρίων, επιβεβαιώνεται από την μεσολάβηση τους πελατειακού συστήματος στην στελέχωση του δημοσίου τομέα, έτσι ώστε οι πελατειακές σχέσεις αποτελούν ενδιάμεση και όχι ερμηνευτική μεταβλητή της μεγέθυνσης του δημοσίου τομέα στην Ελλάδα, από πλευράς απασχόλησης.

Η παρούσα διδακτορική διατριβή αποτελεί μια ερμηνευτική απόπειρα του ζητήματος της δημόσιας απασχόλησης βάσει εμπειρικών δεδομένων, η οποία στις μέρες μας θεωρείται μια από τις βασικότερες αιτίες της γενικότερης προβληματικής εικόνας του δημοσίου τομέα στη χώρα. Η παρούσα έρευνα επιχείρησε να αναδείξει τα πραγματικά αίτια αύξησης της δημόσιας απασχόλησης καθώς και το γενικότερο πλαίσιο της κρατικής πολιτικής στο οποίο εντάσσεται, αλλά και τους στόχους που εξυπηρέτησε από την μετεμφυλιακή περίοδο ως τα τέλη της δεκαετίας του '90. Παράλληλα, μέσα από την διερεύνηση της πολιτικής προσλήψεων στο δημόσιο τομέα τίγονται ζητήματα που αφορούν στην δημόσια διοίκηση καθώς και το συνολικό πλαίσιο της κρατικής πολιτικής που εφαρμόστηκε στην Ελλάδα. Γνωρίζοντας ότι η ευθύνη για τυχόν λάθη και παραλήψεις βαραίνει την συγγραφέα, πιστεύω ότι η έρευνα αυτή είναι ως ένα βαθμό ανολοκλήρωτη εξαιτίας της έλλειψης ολοκληρωμένων στοιχείων για την δημόσια απασχόληση στην Ελλάδα, ωστόσο θεωρώ πως αποτελεί το έναυσμα για να περαιτέρω ανάλυση των ζητημάτων που τίγει και ως προς αυτό έχει επιτελέσει τον αρχικό της στόχο. Ιδιαίτερες ευχαριστίες ανήκουν στον καθηγητή πολιτικής επιστήμης του Πανεπιστημίου Κρήτης Διονύση Γράβαρη, δάσκαλο μου από το 2001 μέχρι σήμερα η συμβολή του οποίου ήταν ουσιαστική και καθοριστική στην εξέλιξη μου ως επιστήμονα, αλλά ακόμη περισσότερο ως ελεύθερα σκεπτόμενου ανθρώπου.

Μέρος Α

1. Θεωρητικές προσεγγίσεις για την μεγέθυνση του δημοσίου τομέα: Κριτική επισκόπηση διεθνούς βιβλιογραφίας

Την μεταπολεμική περίοδο ο ρόλος του κράτους στις ανεπτυγμένες δυτικές δημοκρατίες μεταβλήθηκε σημαντικά, καθώς διευρύνθηκε τόσο το πλαίσιο παρέμβασης του στην οικονομία, όσο και ο κοινωνικός του χαρακτήρας. Οι εξελίξεις αυτές οδήγησαν στην μεγέθυνση του δημοσίου τομέα και εντοπίζονται στα εξής σημεία: *i)* Ως προς τις θεσμικές δραστηριότητες του κράτους, δηλαδή το διοικητικό σύστημα και τους φορείς και οργανισμούς που βρίσκονται έμμεσα ή άμεσα στην δικαιοδοσία του. *ii)* Μια όψη της μεγέθυνσης αφορά στην δημόσια οικονομία, καθώς συντελείται μια σημαντική αύξηση των κρατικών προϋπολογισμών με έμφαση στις δημόσιες δαπάνες. *iii)* Επεκτείνεται το κομμάτι των κρατικών λειτουργιών που σχετίζεται με τις παροχές δημοσίων αγαθών συλλογικού χαρακτήρα, αλλά και τον αναδιανεμητικό του ρόλο μέσω επιδομάτων ή λοιπών μεταβιβαστικών πληρωμών. *iv)* Η αύξηση της στελέχωσης, καθώς την μεταπολεμική περίοδο παρατηρείται αύξηση της δημόσιας απασχόλησης σε ανεπτυγμένα και αναπτυσσόμενα κράτη. Ο τελευταίος αυτός παράγοντας, ο οποίος αποτελεί και αντικείμενο της παρούσας έρευνας, δηλαδή η δημόσια απασχόληση ως προσδιοριστικός παράγοντας της μεγέθυνσης του δημοσίου τομέα, δεν είναι αποκλειστικά και μόνο απόρροια της μεγέθυνσης του πυρήνα του κράτους, ούτε της διεύρυνσης των κρατικών λειτουργιών. Ακόμη και αν οι προαναφερόμενοι παράγοντες επιδρούν στην αύξηση των απασχολούμενων στο δημόσιο, σε αρκετές περιπτώσεις το φαινόμενο αυτό αποτελεί μια ξεχωριστή μεταβλητή η οποία συντέλεσε στην μεγέθυνση του δημοσίου τομέα, όχι μόνο αριθμητικά αλλά επηρεάζοντας την δημόσια οικονομία, ιδίως το κομμάτι των δημοσίων δαπανών.

Η μεταπολεμική μεγέθυνση του δημοσίου τομέα είναι μια διαδικασία που σχετίζεται στο ένα σκέλος της με την ανάπτυξη του κοινωνικού κράτους. Πέραν ωστόσο των λειτουργιών που σχετίζονται με το κοινωνικό κράτος, το δεύτερο σκέλος της μεγέθυνσης του δημοσίου τομέα σχετίζεται με την παρέμβαση του κράτους στην οικονομία. Η επέκταση της κρατικής οικονομικής δραστηριότητας σε ανεπτυγμένες και μη χώρες, συντελέστηκε μέσω του σχεδιασμού οικονομικών προγραμμάτων και την παρέμβαση του κράτους στην ιδιωτική οικονομία και επηρεάστηκε από πρότυπα πολιτικών μεικτής οικονομίας με κυρίαρχο τον «κεϋνσιανισμό». Σε αρκετές περιπτώσεις το κράτος αναπτύσσει το κομμάτι των δημοσίων επενδύσεων σε κοινωφελή πεδία (π.χ. οδικό δίκτυο, συγκοινωνίες) ή αναπτύσσει επιχειρηματική δραστηριότητα σε κρίσιμους τομείς τις παραγωγής, μέσω κρατικών φυσικών μονοπωλίων. Τέλος σε επίπεδο δημοσίων οικονομικών μέσω των

επιμέρους νομισματικών και δημοσιονομικών εργαλείων, όπως η φορολογία και οι δημόσιες δαπάνες, κατόρθωσε να ρυθμίσει τους δείκτες πληθωρισμού και ανεργίας ανάλογα με το διαμορφούμενο μακροοικονομικό μοντέλο ανάπτυξης.

Η μέτρηση του μεγέθους του κράτους στην βιβλιογραφία, δηλαδή η ποσοτική μεταβολή, αφορά κυρίως στην εξέταση δύο βασικών δημοσιονομικών δεικτών: των δημοσίων δαπανών και εσόδων. Σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία στην βιβλιογραφία, το μερίδιο των δαπανών και εσόδων προς το ΑΕΠ αυξήθηκε σημαντικά στα περισσότερα δυτικά κράτη. Ειδικότερα, η μεγέθυνση που συντελέστηκε μεταξύ του 1950- 1973 αφορούσε κυρίως στις δημόσιες δαπάνες. Η μέτρηση των δημοσίων δαπανών στο σύνολο ή κατά επιμέρους κατηγορίες ως ποσοστό του ΑΕΠ είναι η πιο διαδεδομένη μέθοδος, ή οποία αποτιμά συνήθως την διεύρυνση του δημοσίου τομέα σε σχέση με το ρόλο και τις λειτουργίες του κοινωνικού κράτους. Ωστόσο ορισμένες έρευνες στηρίζονται στα έσοδα, κυρίως αυτά που προέρχονται από την φορολογία¹.

Η σημασία των δημοσίων δαπανών στη μέτρηση του μεγέθους της δημόσιας οικονομίας επισημαίνεται σε πλήθος εμπειρικών μελετών όπου οι δαπάνες της κυβέρνησης μετρώνται σε απόλυτες τιμές ή ως ποσοστό του ΑΕΠ, μετρώντας το μερίδιο τους ως ποσοστό της συνολικής οικονομικής δραστηριότητας. Οι περισσότερες ερμηνευτικές προσεγγίσεις στηρίζονται στην «*υπόθεση Wagner*» περί δημοσίων δαπανών, σύμφωνα με την οποία σε μακροχρόνιο ορίζοντα οι δημόσιες δαπάνες σε κάθε οικονομία αυξάνονται με ταχύτερο ρυθμό από την αύξηση του εθνικού προϊόντος της². Αυτό σημαίνει πως με την πάροδο του χρόνου μεταβιβάζονται διαρκώς περισσότερα μέσα παραγωγής από τον ιδιωτικό προς το δημόσιο τομέα, καθώς αυξάνεται το σχετικό μέγεθος του δεύτερου έναντι του πρώτου, έτσι ώστε η δημόσια οικονομία επεκτείνεται έναντι της ιδιωτικής. Όσο αυξάνεται το κατά κεφαλήν εισόδημα σε μια χώρα, οι δημόσιες δαπάνες αναλογικά σημειώνουν υψηλότερη άνοδο. Το μέγεθος που χρησιμοποιείται είναι ο λόγος συμμετοχής των δημοσίων δαπανών στο ΑΕΠ. Επίσης ιδιαίτερη σημασία έχει δοθεί στο κομμάτι των δαπανών που αφορά στις μεταβιβαστικές πληρωμές. Παρόλο που οι μεταβιβαστικές πληρωμές δεν αποσπών τους πόρους από την ιδιωτική οικονομία προς το κράτος, όπως συμβαίνει με την αγορά αγαθών και υπηρεσιών, αλλά το κράτος ενεργεί αποκλειστικά ως μεσάζων που αναδιανέμει το εισόδημα, η κατανάλωση η οποία προέρχεται από τις μεταβιβάσεις πόρων είναι αποτέλεσμα της κρατικής πολιτικής, επομένως αυτή η μορφή αναδιανομής εισοδήματος αποτελεί ένα χαρακτηριστικό δείγμα μέτρησης της μεγέθυνσης των δημοσίων οικονομικών.

Η μέτρηση του μεγέθους της δημόσιας οικονομίας που στηρίζεται στα έσοδα δεν μειώνει την σημασία της δημοσιονομικής δραστηριότητας σε σχέση με την αντίστοιχη μέτρηση απ' την πλευρά

¹ Cameron (1978), Buchanan & Wagner (1977), Wilensky (1975)

² Bird (1971), Musgrave (1969), Beck (1976), Ram (1987), Buchanan & Tullock (1977)

των δαπανών, απ' την στιγμή που η αύξηση των εσόδων την μεταπολεμική περίοδο ήταν ανάλογη των δαπανών. Η μελέτη των δημοσίων εσόδων αφορά κυρίως στη φορολογία, ως τη βασικότερη πηγή άντλησης δημοσίων πόρων και συγκεκριμένα το μερίδιο της φορολογίας στο ΑΕΠ, αλλά και στη σχέση φορολογίας και κατά κεφαλήν εισοδήματος. Επομένως, το ζητούμενο είναι το μέγεθος αύξησης της φορολογίας στα δυτικά κράτη αλλά και η εύρεση των κατάλληλων δεικτών μέτρησης, ώστε να εξαχθούν έγκυρα συμπεράσματα ως προς το συσχετισμό της με την συνολική μεγέθυνση της δημόσιας οικονομίας. Συνήθως χρησιμοποιείται ένας υποθετικός δείκτης που ορίζεται ως “*constant value money*”, ο οποίος αντιστοιχεί στο ποσό που απαιτείται για να αγοραστεί συγκεκριμένο μέγεθος αγαθών και υπηρεσιών. Μια ακόμη μέθοδος είναι ο υπολογισμός των κρατικών εσόδων ως ποσοστό του εθνικού προϊόντος. Απ' την στιγμή που η οικονομία αναπτύσσεται με τον ίδιο ρυθμό που αυξάνονται τα έσοδα, τότε δεν υφίσταται καμία μεταβολή στο μερίδιο του εθνικού πλούτου που αποσπά το κράτος.

Αναφορικά με την μεγέθυνση της δημόσιας οικονομίας, οι επιμέρους θεωρητικές προσεγγίσεις διακρίνονται ανάλογα με τους ποσοτικούς δείκτες που χρησιμοποιούν σε δυο κατηγορίες: Σε αυτές που εξετάζουν το ζήτημα από την πλευρά της ζήτησης και αυτές που το εξετάζουν βάσει της προσφοράς. Η ζήτηση από το εξωτερικό περιβάλλον, αποτελεί εισροή εντός του πολιτικού συστήματος η οποία μετατρέπεται σε εκροή με την υλοποίηση της κρατικής πολιτικής. Επομένως η μεγέθυνση της δημόσιας οικονομίας και γενικότερα η επέκταση του ρόλου του κράτους είναι αποτέλεσμα της ζήτησης από πλευράς πολιτών προς τις κυβερνήσεις για αγαθά και υπηρεσίες (Baumol 1967). Παρόμοιες προσεγγίσεις αντιμετωπίζουν την σχέση κράτους - πολιτών με όρους αγοράς όπου υπάρχουν καταναλωτές και παραγωγοί και η ισχύς των ψηφοφόρων σε μια δημοκρατία παρομοιάζεται με την ισχύ των καταναλωτών σε μια αγορά (Nordhaus 1975, Alesina, 1989).

Άλλες προσεγγίσεις επηρεασμένες από την θεωρία των ομάδων συμφερόντων αντιλαμβάνονται το περιεχόμενο των δημοσίων πολιτικών ως αποτέλεσμα του ανταγωνισμού μεταξύ των επιμέρους κοινωνικών ομάδων. Η μεγέθυνση της δημόσιας οικονομίας επηρεάζεται από τον ανταγωνισμό μεταξύ των ομάδων συμφερόντων. Η ισχύς των επιμέρους ομάδων και η πιθανότητα επικράτησής τους σε μια δημοκρατία εξαρτάται από τον αριθμό των μελών τους ή αλλιώς των υποστηρικτών τους (Beck & Rice 1985). Ωστόσο το μέγεθος αυτό δεν παραμένει σταθερό διότι η ισχύς των επιμέρους ομάδων δεν είναι σταθερή στο χρόνο. Για παράδειγμα σε μια δεδομένη στιγμή το μέγεθος των δημοσίων οικονομικών μπορεί να αυξάνεται ως αποτέλεσμα της ενίσχυσης μιας κοινωνικής ομάδας (π.χ. άνεργοι), των οποίων τα αιτήματα μπορεί να επηρεάσουν το μέγεθος της δημόσιας οικονομίας (Gupta 1967). Επίσης η δημόσια οικονομία είναι δυνατόν να επηρεάζεται και από διεθνείς μεταβλητές οι οποίες προκαλούν εσωτερικές πιέσεις. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η αμυντική πολιτική, καθώς διαμορφώνει νέα αιτήματα, τα οποία επηρεάζουν

σημαντικά το μέγεθος του κράτους. Η αυξημένη ζήτηση για πόρους στο πεδίο της άμυνας μπορεί να οδηγήσει σε μεγέθυνση όπως π.χ. συνέβη στην Αγγλία κατά τη διάρκεια του ΄Β παγκοσμίου πολέμου (Peacock & Wiseman 1967).

Οι ερμηνείες που εξετάζουν της μεγέθυνση της δημόσιας οικονομίας από πλευράς προσφοράς στηρίζονται στην θεωρία περί ανάλογης σχέσης μεταξύ οικονομικής ανάπτυξης και μεγέθυνσης του δημοσίου τομέα. Η βασική ιδέα είναι πως όσο αυξάνεται το ΑΕΠ, τόσο αναμένεται πως θα αυξηθεί και το μέγεθος της δημόσιας οικονομίας σε χρηματικούς όρους. Αυτό σημαίνει πως όσο περισσότερο χρήμα συγκεντρώνεται σε μια οικονομία, τόσο υψηλότερα θα είναι τα κρατικά έσοδα και επομένως όλο και περισσότεροι πόροι θα είναι διαθέσιμοι ώστε το κράτος να αναπτύξει τις λειτουργίες του (Bird 1971). Η αναφορά στα κρατικά έσοδα εστιάζεται κυρίως στη φορολογία, ως η βασικότερη πηγή δημοσίων εσόδων που μπορεί να μετρηθεί με χρηματικούς όρους.

Ειδικότερα ως προς την αύξηση των δημοσίων δαπανών, οι οποίες αποτελούν βασικό δείκτη των περισσότερων θεωρητικών υποδειγμάτων, σύμφωνα με ορισμένες θεωρίες, εντός μιας δημοκρατίας αντανακλούν σε μεγάλο βαθμό την επιδίωξη των συμφερόντων των εκπροσώπων της πολιτικής εξουσίας, οι οποίοι παρεμβαίνουν ουσιαστικά στη διαμόρφωση και υλοποίηση των πολιτικών. Η δράση των εκλεγμένων εκπροσώπων και των διορισμένων γραφειοκρατών για την αύξηση των προϋπολογισμών εξυπηρετεί τους επιμέρους και εν πολλοίς ιδιωτικούς σκοπούς τους (π.χ. κύρος, εξουσία), αυξάνοντας διαχρονικά τις δημόσιες δαπάνες (Niskanen 1971, Downs 1967). Η μεταβολή των δαπανών αυξάνεται οριακά σε σχέση με το παρελθόν, αφενός επειδή οι πολιτικά εμπλεκόμενοι επιχειρούν να περιορίσουν το κόστος της προσαρμογής των προσδοκιών των πολιτών, σε σχέση με το πρόγραμμα και αφετέρου επειδή υπάρχουν όρια στην δυνατότητα τους να επιλέξουν ανάμεσα στις εναλλακτικές πολιτικές και να προχωρήσουν σε σημαντικές αλλαγές (Wildasky 1975). Επίσης, οι συμμετέχοντες στην διαδικασία διαμόρφωσης της πολιτικής επηρεάζονται σε σημαντικά από τις ιδεολογικές τους προτιμήσεις, ως προς την υλοποίηση συγκεκριμένων πολιτικών. Επομένως η ιδεολογία και ο πολιτικός προσανατολισμός θεωρούνται κρίσιμα στοιχεία τα οποία κατευθύνουν τις δημόσιες δαπάνες και μεταβάλλονται ανάλογα με τον χαρακτήρα του κόμματος που βρίσκεται στη εξουσία. Όταν βρίσκονται στην κυβέρνηση αριστερού χαρακτήρα κόμματα, συνήθως προχωρούν σε αύξηση των δημοσίων δαπανών για κοινωνικά προγράμματα, σε σχέση με συντηρητικά κυβερνητικά σχήματα που οι δαπάνες είναι πιο περιορισμένες (Cameron 1978).

Ως προς το ερμηνευτικό τους περιεχόμενο σχετικά με την μεγέθυνση του κράτους, θα μπορούσαμε σχηματικά να κατατάξουμε τις θεωρίες σε τρεις κατηγορίες, ανάλογα με τον προσδιοριστικό παράγοντα που χρησιμοποιούν για να εξηγήσουν τα αίτια της επέκτασης του δημοσίου τομέα: Στην πρώτη κατηγορία ανήκουν αυτές που ερμηνεύουν το φαινόμενο βάση *ενδογενών μεταβλητών*, δηλαδή αποδίδουν την μεγέθυνση του δημοσίου τομέα σε παράγοντες

εσωτερικούς του κράτους. Οι θεωρίες που ανήκουν σ' αυτήν την κατηγορία αφορούν σε μοντέλα γραφειοκρατικής συμπεριφοράς και εξετάζουν την επίδραση αυτών στο μέγεθος του κράτους. Σημείο αναφοράς είναι ο ρόλος της γραφειοκρατίας, ως εσωτερικός μηχανισμός του κράτους που ωθεί σε διεύρυνση των λειτουργιών του και στην αύξηση του μεριδίου των πόρων του στην συνολική οικονομία. Σε ορισμένες περιπτώσεις η μεγέθυνση της ίδιας της γραφειοκρατίας ταυτίζεται με την μεγέθυνση του δημοσίου τομέα (Niskanen 1971). Στην δεύτερη κατηγορία εντάσσονται οι ερμηνείες που αποδίδουν την μεγέθυνση του δημοσίου τομέα σε *εξωγενείς μεταβλητές*, ειδικότερα στην επίδραση του εξωτερικού οικονομικού περιβάλλοντος στην εγχώρια οικονομία. Οι ερμηνείες αυτές προϋποθέτουν ανοιχτές οικονομίες, με υψηλό βαθμό εξάρτησης από τις διεθνείς αγορές. Η επίδραση του εξωτερικού οικονομικού περιβάλλοντος, με την έννοια της εξάρτησης από πόρους που προέρχονται από το εξωτερικό, αποτελεί παράγοντα μεγέθυνσης του κράτους απ' τη στιγμή που το τελευταίο καλείται να αντισταθμίσει το κόστος που προκαλεί αυτή η εξάρτηση στην εγχώρια οικονομία, οικειοποιώντας και αναδιανέμοντας μεγαλύτερο μερίδιο πόρων (Cameron 1978). Στην τρίτη κατηγορία ανήκουν οι θεωρίες που αποδίδουν την μεγέθυνση του δημοσίου τομέα σε *κοινωνικά αιτήματα* τα οποία επηρεάζουν την διαμόρφωση των κρατικών πολιτικών, δηλαδή το μέγεθος του κράτους ορίζεται από την ζήτηση για δημόσια αγαθά και υπηρεσίες. Στην περίπτωση αυτή η δημόσια πολιτική είναι προϊόν αντιτιθέμενων συμφερόντων των διάφορων κοινωνικών ομάδων και μεταβάλλει την το μέγεθος του κράτους ανάλογα με το περιεχόμενο των αιτημάτων που επικρατούν κάθε φορά (Beck & Rice 1985).

Η κατηγοριοποίηση αυτή δεν είναι απόλυτη, διότι ή κάθε θεωρία λαμβάνει υπόψη της και τις υπόλοιπες μεταβλητές, χωρίς ουσιαστικά να υπάρχουν μονοδιάστατες προσεγγίσεις, ενώ αρκετές έρευνες στηρίζονται ερμηνευτικά σε συνδυασμό των παραπάνω παραγόντων (Berry & Lowery 1987). Η κατηγοριοποίηση στο σημείο αυτό έγινε με βάση τον κεντρικό άξονα της κάθε θεωρητικής ερμηνείας, δηλαδή βάσει του σημαντικότερου προσδιοριστικού παράγοντα στον οποίο αποδόθηκε η αιτία επέκτασης του δημοσίου τομέα.

1.1. Ενδογενείς Μεταβλητές

Οι παράγοντες που ερμηνεύουν την μεγέθυνση του δημοσίου τομέα βάση των *ενδογενών μεταβλητών*, έχουν σημείο αναφοράς το ρόλο και την συμπεριφορά της γραφειοκρατίας που εδώ έχει την έννοια μιας ιδιαίτερης κατηγορίας που απαρτίζεται από τους απασχολούμενους του δημοσίου τομέα, κυρίως αυτούς των υψηλότερων ιεραρχικά θέσεων, οι οποίοι έχουν την δυνατότητα να επηρεάσουν ή να συμμετάσχουν στην διαδικασία λήψης των πολιτικών αποφάσεων. Οι θεωρίες αυτές εξετάζουν τα συμφέροντα της γραφειοκρατίας σε σχέση με την μεγέθυνση του δημοσίου τομέα και την αύξηση της δημοσίας οικονομίας, σχετίζοντας τα επιμέρους συμφέροντα των

γραφειοκρατών με την διαχείριση των κονδυλίων των προϋπολογισμών που κατευθύνονται στην χρηματοδότηση των δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών. Στο σημείο αυτό παρατίθενται δυο θεωρητικά μοντέλα: *i)* του *Niskanen* ο οποίος αξιολογεί την επίδραση της γραφειοκρατικής συμπεριφοράς στην αύξηση των δημοσίων δαπανών και στην ενίσχυση του κρατικού συγκεντρωτισμού και *ii)* του *Dunleavy* όπου η γραφειοκρατική συμπεριφορά οδηγεί σε μια αντίθετη κατεύθυνση ενός αποκεντρωμένου, διευρυμένου δικτύου υπηρεσιών.

1.1.1. Η θεωρία του Niskanen

Ο *Niskanen* (1971) εξετάζει την επίδραση της γραφειοκρατίας στη μεγέθυνση του δημοσίου τομέα στις ΗΠΑ αλλά και στα ανεπτυγμένα ευρωπαϊκά κράτη, θεμελιώνοντας ένα μοντέλο που συνδέει την κρατική μεγέθυνση με τα συμφέροντα των γραφειοκρατών. Ο ίδιος θεωρεί ότι οι δημόσιες υπηρεσίες περιλαμβάνουν θεμελιώδη αγαθά (π. χ παιδεία, υγεία) και καθώς το συνολικό εθνικό εισόδημα αυξάνεται, αυξάνονται και οι δημόσιες δαπάνες για την παραγωγή αυτών των αγαθών. Η κεντρική υπόθεση της θεωρίας του είναι ότι οι γραφειοκράτες στοχεύουν στην αύξηση της χρηματοδότησης της υπηρεσίας τους, μέσα από την αύξηση των αντίστοιχων κονδυλίων των προϋπολογισμών που εισπράττουν για την παράγωγή των δημοσίων αγαθών. Βάσει των στοιχείων αυτών συνθέτει ένα μοντέλο ερμηνείας της *γραφειοκρατικής συμπεριφοράς*³ σε σχέση με την επίδραση που ασκεί στην μεγέθυνση του δημοσίου τομέα μέσω της αύξησης των προϋπολογισμών δαπανών, το οποίο στηρίζεται την περίπτωση των ΗΠΑ. Επομένως η γραφειοκρατία επιδιώκει την αύξηση των προϋπολογισμών διότι μέσω αυτής θα αυξηθεί η χρηματοδότηση που λαμβάνει απ' το νομοθετικό σώμα το οποίο εγκρίνει τα κονδύλια των υπηρεσιών. Ενώ οι γραφειοκράτες επιδιώκουν την αύξηση των κονδυλίων των υπηρεσιών τους, η στάση της κυβέρνησης και του νομοθετικού σώματος στις απαιτήσεις αυτές είναι περισσότερο παθητική, γεγονός που οφείλεται κυρίως στην ελλιπή αξιολόγηση των γραφειοκρατικών αιτημάτων και οδηγεί στην αύξηση της χρηματοδότησης των επιμέρους υπηρεσιών μέσω της αύξησης των προϋπολογισμών.

Το σχετικό μέγεθος της γραφειοκρατίας υπολογίζεται βάση του ποσοστού των δημοσίων δαπανών για αγαθά και υπηρεσίες στο ΑΕΠ (GNP). Οι δαπάνες περιλαμβάνουν τις αμοιβές των δημοσίων υπαλλήλων εξαιρώντας τις μεταβιβαστικές πληρωμές. Το αποτέλεσμα που προκύπτει αποδίδει το σύνολο των πόρων που διαχειρίζεται η γραφειοκρατία. Το ποσό αυτό αφορά και στα ενδιάμεσα αγαθά που παράγονται από ιδιωτικές εταιρίες. Το σχετικό μέγεθος της γραφειοκρατίας-δημόσιας απασχόλησης προκύπτει από το ποσοστό των δαπανών για αμοιβές δημοσίων υπαλλήλων των υπηρεσιών του στενού και ευρύτερου δημόσιου τομέα.

³ Ο όρος γραφειοκράτης χρησιμοποιείται εδώ και ως συνώνυμος του όρου «δημόσιος υπάλληλος» και αναφέρεται στους απασχολούμενους των υπηρεσιών που υπάγονται έμμεσα ή άμεσα στο δημόσιο τομέα, βλ. *Niskanen* (1994) σελ. 22-23

Οι βασικές υποθέσεις σχετικά με τη γραφειοκρατική συμπεριφορά είναι οι ακόλουθες: Θεωρείται δεδομένο ότι οι γραφειοκράτες επιδιώκουν ιδία οφέλη μέσα από την αύξηση των κονδυλίων των προϋπολογισμών που προορίζονται για την υπηρεσία τους (οι ευκαιρίες προαγωγής εντός της υπηρεσίας αυξάνονται ανάλογα με την χρηματοδότηση). Οι περισσότερες υπηρεσίες αποτελούν μονοπωλιακούς πάροχους των αγαθών που προσφέρουν στην κοινωνία. Αν και η ζήτηση των καταναλωτών διαμορφώνει τα παραγόμενα αγαθά μιας δημόσιας υπηρεσίας, ουσιαστικά το πλαίσιο ζήτησης που ορίζει την παραγωγή των αγαθών αυτών προέρχεται από την κυβέρνηση, η οποία χρηματοδοτεί τις υπηρεσίες κυρίως μέσω της φορολογίας που αποσπά από τους πολίτες. Ουσιαστικά ασκεί έλεγχο επί των παρεχόμενων κονδυλίων των προϋπολογισμών των υπηρεσιών και των δραστηριοτήτων τους, επιβλέποντας συνολικά την λειτουργία τους. Οι περισσότερες υπηρεσίες έχουν έναν μονοπωλιακό αγοραστή και συνήθως είναι η κυβέρνηση που τελικά καθορίζει την ζήτηση για αγαθά και υπηρεσίες και κατ' επέκταση το μέγεθος και το εύρος των δραστηριοτήτων των δημοσίων υπηρεσιών.

Η μονοπωλιακή αυτή σχέση μεταξύ κυβέρνησης- καταναλωτή και δημόσιας υπηρεσίας- παραγωγού περιλαμβάνει την ανταλλαγή ενός προκαθορισμένου συνόλου αγαθών και υπηρεσιών με ένα σύνολο κονδυλίων του προϋπολογισμού. Σε αυτήν την διμερή σχέση δεν υπάρχει μια σταθερή ισορροπία μεταξύ παραγόμενων υπηρεσιών και χρηματοδότησης, αλλά και ανάμεσα στις προτιμήσεις της κυβέρνησης και των γραφειοκρατών. Ο Niskanen (1975) περιγράφει αυτήν την σχέση ως ένα διαρκή ανταγωνισμό όπου το πλεονέκτημα της κυβέρνησης είναι η εξουσία που ασκεί στις υπηρεσίες ελέγχοντας την λειτουργία, την χρηματοδότηση και την στελέχωση τους, ενώ των γραφειοκρατών ή πληρέστερη πληροφόρηση τους ως προς το κόστος των παρεχόμενων υπηρεσιών. Η κυβέρνηση δεν έχει επαρκή κίνητρα ώστε να ασκήσει στενότερο έλεγχο στις υπηρεσίες, διότι απολαμβάνει μικρότερο μερίδιο απ' τα οφέλη αύξησης παραγωγικότητας της υπηρεσίας, δηλαδή ο έλεγχος αποτελεί ο ίδιος ένα δημόσιο αγαθό μεταξύ νομοθετικού σώματος και ψηφοφόρων. Οι πολιτικοί δεν ευνοούνται άμεσα απ' την αύξηση της χρηματοδότησης της γραφειοκρατίας, χάνοντας ψήφους στις εκλογές σε περιπτώσεις οριακής αύξησης του κόστους των δαπανών, καθώς σε ορισμένες περιπτώσεις οι περικοπές δαπανών καθόρισαν τον εκλογικό αποτέλεσμα.

Βάσει των παραπάνω υποθέσεων ο Niskanen (1975) υποστηρίζει ότι οι γραφειοκράτες επιδιώκουν την αύξηση των κονδυλίων του προϋπολογισμού με το ελάχιστο κόστος παραγωγής των επιθυμητών από την κυβέρνηση αγαθών. Από αυτό προκύπτει ένα πλεόνασμα το οποίο δεν ανήκει ούτε στην πολιτική εξουσία αλλά ούτε περιλαμβάνεται στα έσοδα της υπηρεσίας, ωστόσο δαπανάται προς όφελος και των δύο μερών. Απ' την μια παίρνει την μορφή bonus ή δαπανάται για την αύξηση των στελεχών των υπηρεσιών ή απλά παραμένει ως κεφάλαιο, ενώ ένα μέρος από αυτά προορίζεται για την εξυπηρέτηση των επιδιώξεων της πολιτικής εξουσίας. Το αποτέλεσμα είναι ο

προϋπολογισμός των υπηρεσιών να είναι ιδιαίτερα υψηλός και η παραγωγή των δημοσίων αγαθών χαμηλή και ανεπαρκής. Ουσιαστικά η πολιτική εξουσία επιδιώκει την απόσπαση μέρους του πλεονάσματος μέσω του ελέγχου που ασκεί στους γραφειοκράτες ενώ οι δεύτεροι μοιράζονται ένα μέρος αυτού με αντάλλαγμα την δυνατότητα να χρησιμοποιήσουν το υπόλοιπο χωρίς ιδιαίτερους περιορισμούς. Παρόλα αυτά κανένα από τα δύο μέρη δεν επιθυμεί τον περιορισμό των δαπανών από τις οποίες δημιουργείται το πλεόνασμα και η μεγέθυνση του προϋπολογισμού δεν περιορίζεται ουσιαστικά, παρόλο που μειώνεται το κόστος.

Ωστόσο ένας σημαντικός περιορισμός στην δυνατότητα των γραφειοκρατών να αποσπών μη παραγωγική χρηματοδότηση είναι ο ανταγωνισμός εντός της πολιτικής εξουσίας. Η συναλλαγή μεταξύ των δημοσίων υπηρεσιών και των επιτροπών ελέγχου υπόκεινται σε περιορισμούς που επιβάλλει ο επιμερισμός του καθαρού πλεονάσματος που παράγεται από την υπηρεσία. Τα συμφέροντα εντός της πολιτικής εξουσίας που εγκρίνει την χρηματοδότηση μέσω των προϋπολογισμών είναι αντιτιθέμενα, ειδικότερα μεταξύ εκτελεστικής εξουσίας και νομοθετικού σώματος, των οποίων οι δυνατότητες συναλλαγής είναι επίσης περιορισμένες εφόσον εκπροσωπούν διαφορετικές πλειοψηφίες. Επομένως οι θεσμικές μεταβολές οι οποίες μειώνουν αυτόν τον ανταγωνισμό αυξάνουν και το μέγεθος των προϋπολογισμών. Οι μεταβολές αυτές είναι ο συγκεντρωτισμός των κρατικών λειτουργιών, η ενοποίηση τους σε λιγότερες υπηρεσίες και η αύξηση της γραφειοκρατικής θητείας (δημόσια απασχόληση). Ταυτόχρονα οι παράγοντες αυτοί παρέχουν την δυνατότητα «καλύτερης πληροφόρησης» στη γραφειοκρατία ενώ αντίθετα ενισχύουν την «άγνοια» του νομοθετικού σώματος, άλλο ένα πλεονέκτημα των γραφειοκρατών. Ο Niskanen (1994) καταλήγει ότι στις περισσότερες περιπτώσεις οι δημόσιες υπηρεσίες, ως προς τον βαθμό ανταπόκρισης τους στα συμφέροντα του κοινωνικού συνόλου, είναι ανεπαρκείς προμηθευτές δημοσίων αγαθών, αλλά επαρκείς ως προς την εξυπηρέτηση των συμφερόντων της πολιτικής εξουσίας.

Το μοντέλο γραφειοκρατικής συμπεριφοράς που σκιαγραφείται παραπάνω έχει ως αποτέλεσμα την αύξηση των δημοσίων δαπανών σε βαθμό που να υπερβαίνει τα αιτήματα των πολιτών για αγαθά και υπηρεσίες, ενώ ένα μεγάλο μέρος αυτών των δαπανών αναλώνεται χωρίς όφελος προς τους πολίτες, δηλαδή χρησιμοποιείται για την εξυπηρέτηση πολιτικής εξουσίας και γραφειοκρατών, χωρίς να αυξάνει ουσιαστικά το μέγεθος των δημοσίων αγαθών προς του πολίτες. Ο ίδιος παραθέτει ορισμένα παραδείγματα που αφορούν τις ΗΠΑ τη δεκαετία του '80: Οι συνολικές αμυντικές δαπάνες αυξήθηκαν κατά 60% χωρίς αντίστοιχη σημαντική ποιοτική μεταβολή του στρατεύματος. Επίσης οι δαπάνες ανά μαθητή πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης αυξήθηκαν κατά 40% χωρίς αντίστοιχη άνοδο των δεικτών αποφοίτησης ή επιδόσεων των μαθητών.

Τέλος οι δαπάνες ιατρικής περίθαλψης κατά άτομο αυξήθηκαν κατά 60% χωρίς αντίστοιχη ιδιαίτερη άνοδο στο γενικότερο δείκτη υγείας του πληθυσμού (Niskanen 1994).

1.1.2. Η θεωρία του Dunleavy

Ο *Dunleavy* (1985) παραθέτει μια διαφορετική ανάλυση της γραφειοκρατικής συμπεριφοράς, σύμφωνα με την οποία η μεγέθυνση της δημόσιας οικονομίας δεν επηρεάζεται σε σημαντικό βαθμό από την αύξηση του προϋπολογισμού, ενώ η τάση μεγέθυνσης του κράτους δημιουργεί ένα αποσυγκεντρωμένο δίκτυο υπηρεσιών. Σύμφωνα με την θεωρία της Δημόσιας Επιλογής (*public choice theory*), της οποίας εκπρόσωπος ήταν και ο Niskanen (1968,1971), οι γραφειοκρατικές πολιτικές διαμορφώνονται ως αποτέλεσμα της διαπραγμάτευσης των επιμέρους υπηρεσιών και οργανισμών με τις επιτροπές χρηματοδότησης, οι οποίες στηρίζονται στις εκτιμήσεις των γραφειοκρατών σχετικά με τα αναμενόμενα κόστη και οφέλη. Οι τελευταίοι επιδιώκουν την ικανοποίηση των προτιμήσεων τους σχετικά με τις υπό διαμόρφωση πολιτικές, οι οποίες όμως αντανακλούν τις αποφάσεις των ανώτερων τους, δηλαδή όσων βρίσκονται στην κορυφή της γραφειοκρατικής ιεραρχίας. Επομένως, οι πιέσεις που ασκούνται από πλευράς γραφειοκρατών και προκαλούν την μεγέθυνση του δημοσίου τομέα, στηρίζονται σε αποφάσεις που λαμβάνει η γραφειοκρατική ελίτ.

Ο Dunleavy (1985) τεκμηριώνει έξι βασικές προτάσεις, οι οποίες συνοψίζονται σε ένα οικονομικό, γραφειοκρατικό ερμηνευτικό μοντέλο, το οποίο εμπνέεται κυρίως από τα συστήματα των ΗΠΑ και της Μ. Βρετανίας. Οι βασικές θεωρητικές υποθέσεις που παραθέτει είναι οι εξής:

1) *Εντός των γραφειοκρατιών ανακύπτει το πρόβλημα της συλλογικής κινητοποίησης, το οποίο έχει αντίκτυπο στην συνολική γραφειοκρατική συμπεριφορά.* Το κύριο γνώρισμα των συλλογικών στρατηγικών είναι ότι η επίτευξη ενός αποτελέσματος το οποίο αφορά σε δημόσια αγαθά δεν συνδέεται με το ατομικό συμφέρον του γραφειοκράτη. Πρωταρχική επιδίωξη των γραφειοκρατών είναι η υποστήριξη των ατομικών τους συμφερόντων και δευτερευόντως η επιδίωξη ενός συλλογικού αγαθού και αυτό εφόσον οι συνθήκες δεν ευνοούν τις ατομικές επιδιώξεις τους. Συνήθως στην βάση της γραφειοκρατικής ιεραρχίας οι δυνατότητες για αποκόμιση ατομικών ωφελειών είναι περιορισμένες σε σχέση με την κορυφή, αρά και τα περιθώρια συλλογικής κινητοποίησης περιορισμένα. Αντίστοιχα τα οφέλη από την αύξηση των κονδυλίων είναι μεγαλύτερα για την κορυφή παρά για την βάση της γραφειοκρατικής ιεραρχίας μιας υπηρεσίας, καθώς σημαντικό μέρος από αυτά απολαμβάνουν συνήθως εξωτερικοί συνεργάτες, δηλαδή αυτοί που δεν βρίσκονται σε μια σταθερή σχέση απασχόλησης και γενικότερα απασχολούμενοι με συμβάσεις, των οποίων το αντικείμενο σχετίζεται με την διαμόρφωση της πολιτικής (π.χ. σύμβουλοι). Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι οι ΗΠΑ όπου υφίστανται περιορισμοί ως προς το μέγεθος της ομοσπονδιακής

δημόσιας απασχόλησης γεγονός που αυξάνει τους εξωτερικούς συνεργάτες στο δημόσιο ως 25%. Το εξωτερικό προσωπικό με την σειρά του έχει διαβαθμίσεις, με τα κατώτερα στελέχη που λειτουργούν επικουρικά να επωφελούνται λιγότερο, σε σχέση με τα ανώτερα στελέχη που συμμετέχουν στην διαμόρφωση των πολιτικών και έχουν καθοριστικό ρόλο στην αύξηση των κονδυλίων του προϋπολογισμού.

2) Τα οφέλη των γραφειοκρατών σχετίζονται συνήθως μόνο με ένα κομμάτι του συνολικού προϋπολογισμού, το οποίο βρίσκεται υπό τον έλεγχο μιας υπηρεσίας. Σ' αυτό το σημείο ο Dunleavy επιχειρεί την διάκριση των κονδυλίων των προϋπολογισμών ανάλογα με τη σημασία τους σε τρεις κατηγορίες, θέλοντας να αναδείξει το βαθμό και το πεδίο εμπλοκής της γραφειοκρατίας στην αύξηση διαφορετικών στοιχείων του προϋπολογισμού :

- *Οι Προϋπολογισμοί Προγραμμάτων (Programme Budget- PB)* περιλαμβάνουν όλες εκείνες τις δαπάνες οι οποίες βρίσκονται υπό την επίβλεψη μιας συγκεκριμένης υπηρεσίας (π.χ. Department of Health and Social Security –DHSS στην Μ. Βρετανία που διαχειρίζεται τις δημόσιες δαπάνες για υγειονομική περίθαλψη και κοινωνική ασφάλιση)
- *Προϋπολογισμοί Υπηρεσιών (Bureau Budget- BB)* περιλαμβάνει τα κονδύλια αυτά του Προϋπολογισμού Προγραμμάτων (PB), τα οποία αφορούν σε δαπάνες που υπάγονται άμεσα στην δικαιοδοσία της υπηρεσίας. Αυτό σημαίνει πως τα κονδύλια παραμένουν στο εσωτερικό της δημόσιας υπηρεσίας και οι πολιτικές εφαρμόζονται από τα στελέχη της χωρίς την μεσολάβηση άλλων υπηρεσιών. Για παράδειγμα η άμεση χρηματοδότηση του DHSS βρίσκεται στην άμεση δικαιοδοσία του ιδίου και αφορά στην διαχείριση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης και του διοικητικού κόστους διαχείρισης.
- *Οργανικοί Προϋπολογισμοί (Core Budget- CB)* περιλαμβάνει όλες τις δαπάνες που αφορούν στην εξυπηρέτηση των λειτουργικών -οργανικών του αναγκών και δεν διανέμονται στους πολίτες μέσω αγαθών ή υπηρεσιών (π.χ πληρωμές μισθών προσωπικού, συντήρηση εγκαταστάσεων, κάλυψη διοικητικού κόστους).

Ο ίδιος υποστηρίζει πως το μεγαλύτερο όφελος για το προσωπικό που βρίσκεται στην χαμηλή και μεσαία ιεραρχία προκύπτει από την αύξηση του *Οργανικού Προϋπολογισμού (CB)*. Για τα υψηλόβαθμα στελέχη το μεγαλύτερο όφελος προέρχεται από την αύξηση του *Προϋπολογισμού Υπηρεσιών (BB)*. Παρόλο που ένας διαρκώς αυξανόμενος Προϋπολογισμός Προγραμμάτων (PB) θα επέφερε μεγαλύτερα κονδύλια, τα οφέλη από αυτά θα επιμερίζονταν και σε άλλες υπηρεσίες. Τα ανώτερα στελέχη της γραφειοκρατίας επιδιώκουν την αύξηση του BB διότι τα κονδύλια του βρίσκονται υπό τον άμεσο έλεγχο τους. Εξάλλου μια αύξηση των κονδυλίων του PB θα οδηγούσε σε στασιμότητα ή μείωση τα κονδύλια του BB. Το μεγαλύτερο μερίδιο του κόστους επιβαρύνει τον

Προϋπολογισμό Προγραμμάτων (PB), η αύξηση του οποίου αποτελεί αντικείμενο πίεσης από την πλευρά των πολιτών, δίχως να επιφέρει όφελος στους γραφειοκράτες.

3) Υπάρχουν σημαντικές διαφορές μεταξύ των διάφορων τύπων υπηρεσιών, όχι μόνο ανάλογα με το αντικείμενο και τις λειτουργίες τους, αλλά κυρίως ως προς τον τρόπο που συνδέονται τα συμφέροντα των γραφειοκρατών που τις στελεχώνουν με την αύξηση του προϋπολογισμού. Αυτό σημαίνει πως οι επιμέρους δημόσιοι φορείς/ υπηρεσίες, αναπτύσσουν διαφορετική στάση ανάλογα με το είδος και το αντικείμενο του προϋπολογισμού, εξαιτίας ακριβώς της διαφοράς του κόστους και οφέλους το οποίο προκύπτει από μια ενδεχόμενη αύξηση του. Ο Dunleavy (1985) επιχειρεί μια σχηματική διάκριση μεταξύ των κατηγοριών των δημοσίων φορέων ανάλογα με τον λειτουργικό τους ρόλο ως εξής:

- *Υπηρεσίες Ελέγχου (Control Agencies- CAs)*, οι οποίες κατανέμουν συγκεκριμένα κονδύλια των προϋπολογισμών και επιβλέπουν τις δραστηριότητες άλλων δημοσίων οργανισμών, χωρίς να ασκούν λειτουργίες εφαρμογής πολιτικών ή άμεσης παροχής υπηρεσιών στους πολίτες.
- *Ρυθμιστικές Υπηρεσίες (Regulatory Agencies- RAs)*, οι οποίες επιβλέπουν και ελέγχουν την λειτουργία και τις δραστηριότητες άλλων δημοσίων υπηρεσιών αλλά και ιδιωτικών φορέων. Συνήθως επιβάλλουν τις προδιαγραφές, πραγματοποιούν ελέγχους ή επιβάλλουν ρυθμιστικά συστήματα, έχοντας κατά κύριο λόγο ρόλο επιτηρητή.
- *Μεταβιβαστικές Υπηρεσίες (Transfer Agencies- TAs)*, οι οποίες διαχειρίζονται μεταβιβαστικές πληρωμές ή επιχορηγήσεις προς άτομα ή επιμέρους κοινωνικές ομάδες.
- *Υπηρεσίες Συμβάσεων (Contracts Agencies- CTAs)*, οι οποίες αναθέτουν εργασία με συμβολαιακή σχέση σε ιδιωτικές εταιρίες και δημοσίους οργανισμούς, έχοντας ως κύριο ρόλο την υλοποίηση σχεδίων και την επίβλεψη των συμβάσεων του δημοσίου.
- *Υπηρεσίες Παροχών (Delivery Agencies DAs)*, οι οποίες αναλαμβάνουν την παροχή δημοσίων αγαθών, υπηρεσιών και την διανομή τους στους πολίτες.

Ο Dunleavy συνδέει την τυπολογία των υπηρεσιών με αυτήν των προϋπολογισμών επιχειρώντας να αναδείξει τον πολυδιάστατο ρόλο των οργανισμών που συνθέτουν τον δημόσιο τομέα, μέσα από τις διαφορετικές λειτουργίες που επιτελούν οι διάφορες δημόσιες υπηρεσίες. Υπάρχουν χρονικά διαστήματα όπου μια υπηρεσία χάνει κάποιες από τις λειτουργίες της προς όφελος κάποιων άλλων τμημάτων. Δεδομένης της αντιστρόφως ανάλογης σχέσης μεταξύ BB/PB υπάρχει περίπτωση οι γραφειοκράτες να μην υποστηρίξουν την αύξηση των κονδυλίων του PB διότι θα συνεπάγονταν ταυτόχρονα μείωση του BB. Το γεγονός αυτό εκδηλώνεται με την μείωση των PB στις υπηρεσίες Ελέγχου CAs προς όφελος του BB, ως αποτέλεσμα συγκέντρωσης των λειτουργιών από τις

επικουρικές υπηρεσίες αλλά και σε περιπτώσεις όπου υπηρεσίες CLAs και CTAs επωφελούνται από την μείωση των PB ως μέσο αύξησης των BB.

4) Οι γραφειοκράτες μπορούν να επηρεάζουν την μεγέθυνση των προϋπολογισμών μέχρι ενός βέλτιστου βαθμού, ο οποίος ορίζεται ως το σημείο που εφάπτονται οι καμπύλες του οριακού οφέλους της αύξησης της χρηματοδότησης και του οριακού κόστους με το οποίο επιβαρύνεται ο προϋπολογισμός από την αύξηση των δαπανών. Οι γραφειοκράτες επιδιώκουν την αύξηση του προϋπολογισμού, ωστόσο περιορίζουν τις απαιτήσεις τους στο πλαίσιο της εκτίμησης τους ως προς το ενδεχόμενο κόστος/ όφελος. Οι περιορισμοί αυτοί εξαρτώνται από την θέση τους στην ιεραρχία, την δυναμική της επιρροής τους και στους δείκτες μεταξύ των διαφόρων τύπων προϋπολογισμών του PB, CB/PB και BB/PB.

5) Η αύξηση του οφέλους των γραφειοκρατών προσανατολίζεται κυρίως προς την κατεύθυνση των εγγενών χαρακτηριστικών των εργασιακών τους καθηκόντων. Επομένως οι στρατηγικές για βελτίωση των εργασιακών ωφελιών τους εστιάζονται όχι απλά στην μεγέθυνση του προϋπολογισμού, αλλά στον μετασχηματισμό των υπηρεσιών ώστε να προσεγγίσουν την ιδεατή μορφή. Οι γραφειοκράτες μπορεί να υιοθετήσουν και στρατηγικές πέρα από την αύξηση των προϋπολογισμών. Βασική επιδίωξη τους είναι η προαγωγή σε υψηλές θέσεις εντός της γραφειοκρατικής ιεραρχίας και η συμμετοχή τους στην διαδικασία διαμόρφωσης των πολιτικών. Επομένως για τα ανώτερα στελέχη οι οικονομικές απολαβές και η εργασιακή εξασφάλιση έχουν δευτερεύουσα θέση στην λίστα των ωφελιών σε σχέση με την επιρροή, το κύρος και τον έλεγχο. Επίσης τα χαρακτηριστικά της δημόσιας απασχόλησης θέτουν περιορισμούς στα οικονομικά οφέλη των ανώτερων στελεχών και ορίζουν αυστηρές προδιαγραφές ως προς το ανώτερο μισθολογικό όριο, γεγονός που δεν διευκολύνει την απολαβή πρόσθετων οικονομικών ωφελιών από την αύξηση του προϋπολογισμού. Η τάση μετακίνησης ανώτερων στελεχών από τον ιδιωτικό στον δημόσιο τομέα, ιδιαίτερα στις ΗΠΑ, δείχνει πως οι οικονομικές απολαβές δεν αποτελούν πρωταρχικά κίνητρα.

Τα ανώτερα στελέχη επιδιώκουν την ταύτιση των ατομικών τους επιδιώξεων με την στρατηγική εξέλιξης της υπηρεσίας με στόχο να εξαρτώνται λιγότερο από τους Προϋπολογισμούς Υπηρεσιών και Προγραμμάτων και να λάβει η υπηρεσία χαρακτήρα μιας μικρής αλλά κεντρικής ελίτ. Οι κύριες στρατηγικές που ακλουθούν είναι η εσωτερική αναδιοργάνωση της υπηρεσίας ώστε να εναρμονιστεί με τον ιδεατό τύπο μιας ελίτ. Επίσης τον επαναπροσδιορισμό των σχέσεων με τους εξωτερικούς συνεργάτες π.χ. άλλες υπηρεσίες ή εμπλεκόμενες ομάδες πίεσης, επιδιώκοντας τον περιορισμό της εξάρτησης τους από αυτές, αλλά την αύξηση της επιρροής τους σε αυτές. Ο ανταγωνισμός με άλλες υπηρεσίες ως προς την διατήρηση και επέκταση των λειτουργιών που θα οδηγήσουν στην εξέλιξη, έχει συνέπεια τον μετασχηματισμό των εργασιακών πρακτικών ως προς τις λειτουργίες της υπηρεσίας και την διαχείριση προσωπικού.

6) Τέλος, αν οι γραφειοκράτες προκαλούν την αύξηση του προϋπολογισμού τότε η μεγέθυνση του κράτους θα συνοδεύονταν από ένα αντίστοιχα μεγάλο γραφειοκρατικό δίκτυο, γεγονός σπάνιο κατά τον Dunleavy στις φιλελεύθερες δημοκρατίες. Εάν όμως οι γραφειοκράτες επιδιώκουν στρατηγικές μετασχηματισμού των υπηρεσιών, αυτό θα οδηγούσε σε ένα πιο περιορισμένο κράτος στο οποίο θα υπερίσχυαν οι γραφειοκρατικές ελίτ. Ο ίδιος αμφισβητεί τις θεωρίες όπου ερμηνεύουν την μεγέθυνση τους δημοσίου τομέα ως συνέπεια της επιρροής που ασκούν οι γραφειοκράτες στην αύξηση των προϋπολογισμών με αποτέλεσμα την διαρκή συγκέντρωση των κρατικών λειτουργιών στις υπηρεσίες του στενού δημόσιου τομέα /κεντρικής διοίκησης. Υποστηρίζει πως η μεγέθυνση του δημοσίου τομέα οφείλεται πρωτίστως στην διαμόρφωση αποκεντρωμένων δικτύων αποτελούμενων από πολλές μικρές υπηρεσίες. Με αυτόν τον τρόπο οι μεγάλες υπηρεσίες της κεντρικής διοίκησης απώλεσαν μέρος των λειτουργιών τους ή κατατμήθηκαν σε μικρότερα μέρη. Ως συνέπεια ο αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων της κεντρικής διοίκησης, δηλαδή του στενού δημοσίου τομέα, μειώθηκε ή παρέμεινε σταθερός. Οι σημαντικές λειτουργίες της κεντρικής διοίκησης συγκεντρώθηκαν στα ανώτερα κλιμάκια της γραφειοκρατίας και έτσι το μέγεθος των υπηρεσιών της κεντρικής διοίκησης παρέμεινε σταθερό ή μειώθηκε.

1.2. Η επίδραση των κοινωνικών αιτημάτων

Τα κοινωνικά αιτήματα ή αλλιώς η ζήτηση των πολιτών για αγαθά και υπηρεσίες και ο τρόπος με τον οποίο επηρεάζουν την μεγέθυνση του δημοσίου τομέα, είναι ο βασικός άξονας γύρω απ' τον οποίο κινούνται οι ερμηνείες που παρατίθενται σ' αυτήν την ενότητα. Το μέγεθος του κράτους γίνεται αντιληπτό ως αποτέλεσμα της διαμόρφωσης της δημόσιας πολιτικής μέσα από κοινωνικά- οικονομικά συμφέροντα, αντιτιθέμενα στις περισσότερες περιπτώσεις, τα οποία ουσιαστικά εκφράζουν επιμέρους κοινωνικά αιτήματα. Μέσω της πολιτικής διαδικασίας τα αιτήματα αυτά μετατρέπονται σε δημόσιες πολιτικές, κυρίως κοινωνικού χαρακτήρα, αυξάνοντας τις δημόσιες δαπάνες αλλά και το μέγεθος του δημοσίου τομέα. Αν και δίνεται βαρύτητα και σε άλλες παραμέτρους, όπως η υστέρηση της παραγωγικότητας του δημοσίου σε σχέση με τον ιδιωτικό τομέα, η εκλογική διαδικασία ή ακόμη οι ιδεολογικές προτιμήσεις των ελίτ, όλα αυτά αποτελούν ενδεικτικές μεταβλητές της ίδιας της πολιτικής διαδικασίας που συνδέεται με την μεγέθυνση του κράτους.

1.2.1. Η θεωρία των Berry και Lowerry

Η διαφοροποίηση της παρούσας ερμηνείας είναι ότι εστιάζεται σε μεταβλητές οι οποίες περιλαμβάνουν συνδυαστικά στοιχεία τα οποία είναι δύσκολο να ενταχθούν σε μια από τις παραπάνω κατηγορίες, καθώς οι ίδιοι στηρίζουν την θεωρία τους στην επίδραση των ενδογενών μεταβλητών, παράλληλα με τα κοινωνικά αιτήματα. Αποφεύγουν μια μονοδιάστατη ερμηνεία προχωρώντας σε ένα σύνθετο θεωρητικό σχήμα που στο πρώτο του σκέλος, περί *responsive government*, συνδέει το εισόδημα με τα αιτήματα των πολιτών-ψηφοφόρων και στο δεύτερο σκέλος, περί *excessive government*, στο ρόλο της γραφειοκρατίας, δηλαδή των ενδογενών μεταβλητών που ωθούν σε μεγέθυνση.

Το αντικείμενο έρευνας των Berry και Lowerry (1987), είναι η μεγέθυνση του δημοσίου τομέα των ΗΠΑ την περίοδο μετά τον ΄Β παγκόσμιο πόλεμο. Διακρίνοντας την έννοια της *μεγέθυνσης του κράτους* σε διαφορετικά πεδία, διαχωρίζουν την πραγματική μεγέθυνση του δημοσίου τομέα απ' την μεγέθυνση λόγω κόστους, διακρίνοντας τις μεταβιβαστικές πληρωμές από τη αγορά δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών. Λαμβάνοντας υπόψη τις διαδεδομένες ερμηνείες στο ζήτημα αυτό τις κατηγοριοποιούν σε θεωρίες "*Responsive Government*" και "*Excessive Government*". Οι θεωρίες περί "*Excessive Government*" αντιλαμβάνονται τους θεσμούς του κράτους ως θεμελιώδεις στην κατανόηση της μεγέθυνσης του δημοσίου τομέα. Σε ορισμένες από τις ερμηνείες που εντάσσονται σε αυτό το σχήμα η μεγέθυνση προέρχεται από το εσωτερικό. Μέσα από διάφορους μηχανισμούς (π.χ. δημόσια απασχόληση, παραπλάνηση των πολιτών ως προς το πραγματικό κόστος των δημοσίων υπηρεσιών) οι φορείς του δημοσίου διευρύνουν το κρατικό πεδίο πέραν των αιτημάτων των πολιτών. Άλλες ερμηνείες αποδίδουν την μεγέθυνση σε παράγοντες εξωτερικούς, απέναντι στην πίεση των οποίων η στάση του κράτους δεν είναι ουδέτερη αλλά επιλεκτική με ένα τρόπο όπου ευνοεί τα συμφέροντα των δημοσίων λειτουργιών. Απ' την άλλη πλευρά οι ερμηνείες περί "*Responsive Government*" αξιολογούν την στάση του κράτους ως περισσότερο παθητική απέναντι στα κοινωνικά αιτήματα για διεύρυνση των λειτουργιών του δημοσίου τομέα. Ο κρατικοί φορείς διατηρούν ουδέτερη στάση και ανταποκρίνονται στα αιτήματα των πολιτών παθητικά, μεταβάλλοντας το εύρος των κρατικών δραστηριοτήτων σε τέτοιο βαθμό και με τρόπο που να αντανakλά τις προτιμήσεις τους σχετικά με τα δημόσια αγαθά και υπηρεσίες, τα οποία σε τελική ανάλυση διαμορφώνουν και το πεδίο των κρατικών δραστηριοτήτων. Στην ίδια κατηγορία ορισμένες άλλες ερμηνείες δεν αποδίδουν τις μεταβολές στις προτιμήσεις των πολιτών αλλά στην συμπεριφορά ορισμένων ομάδων, οι οποίες παγώνουν το περιεχόμενο των προτιμήσεων του ευρύτερου συνόλου (η δράση των ομάδων συμφερόντων ή η εκλογή ενός υποψήφιου με συγκριμένη ιδεολογία).

Οι Berry και Lowerry (1984, 1987) χρησιμοποιούν τις παραπάνω υποθέσεις ως γενικές θεωρητικές κατευθύνσεις προκειμένου να διαμορφώσουν ολοκληρωμένο ερμηνευτικό σχήμα

σχετικά με την μεγέθυνση του δημοσίου τομέα το οποίο δεν θα είναι μονοδιάστατο, δηλαδή δεν θα στηρίζεται στην εξέταση μιας μόνο μεταβλητής. Ως δείκτη μέτρησης υιοθετούν το ποσοστό των δημοσίων δαπανών στο συνολικό Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν (*GDP*) ώστε να αναδείξουν το εύρος του δημοσίου τομέα στο συνολικό μέγεθος της οικονομίας. Ειδικότερα εστιάζουν σε δυο βασικούς τομείς της κρατικής δραστηριότητας τις *μεταβιβαστικές πληρωμές* και την *εγχώρια αγορά αγαθών και υπηρεσιών*. Μέσα από την εξέταση των δεδομένων που αφορούν στις ΗΠΑ απ' το 1948 ως 1982 αξιολογείται ξεχωριστά η ισχύς των ερμηνειών που αντιστοιχούν στα θεωρητικές κατηγορίες περί "*Responsive Government*" και "*Excessive Government*". Η πρόταση τους λαμβάνει ως δεδομένο τον διαχωρισμό μεταξύ της μεγέθυνσης που οφείλεται στην μεταβολή των πεδίων κρατικής δραστηριότητας και της μεγέθυνσης που οφείλεται στην αύξηση του κόστους αγαθών και υπηρεσιών του δημοσίου σε σχέση με του ιδιωτικού τομέα της οικονομίας (Berry & Lowery 1984). Υποστηρίζουν πως στην περίπτωση των ΗΠΑ μεταπολεμικά ισχύει η δεύτερη υπόθεση η αύξηση των κρατικών δαπανών προκλήθηκε από την άνοδο του κόστους στα αγαθά και υπηρεσίες του δημοσίου τομέα σε σχέση με το αντίστοιχο κόστος του ιδιωτικού⁴.

Αρχικά εξετάστηκε ένα μοντέλο "*Responsive Government*", το οποίο στηρίζεται σε ερμηνείες των εξωτερικών παραγόντων που επηρεάζουν την ζήτηση για δημόσια αγαθά και υπηρεσίες. Σ' αυτό συμπεριέλαβαν και ορισμένες απ' τις ερμηνείες του «*νόμου του Wagner*» περί μεγέθυνσης του κράτους σε συνάρτηση με την οικονομική ανάπτυξη (Bird 1971). Οι βασικές προτάσεις προς αξιολόγηση είναι οι εξής: Πρώτον, η ζήτηση για δημόσιες δαπάνες αυξάνεται ανάλογα με το κατά κεφαλήν εισόδημα. Όταν η ιδιωτική οικονομική ευμάρεια φτάνει σε ένα ικανοποιητικό επίπεδο η ζήτηση για κρατικά αγαθά και υπηρεσίες αυξάνεται, γεγονός που δείχνει θετικό συσχετισμό μεταξύ εισοδήματος και αγοράς δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών. Δεύτερον οι δημογραφικές μεταβολές μιας κοινωνίας, αυξάνουν την ζήτηση για αγαθά και υπηρεσίες. Για την περίπτωση των ΗΠΑ οι Berry και Lowery αντιλαμβάνονται τον καθοριστικό ρόλο των δημογραφικών παραγόντων στα αιτήματα για αγαθά και υπηρεσίες, ως αποτέλεσμα της μεταπολεμικής αύξησης των γεννήσεων και των νοικοκυριών. Επίσης το μοντέλο διερευνά τη συσχέτιση της ζήτησης δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών με τις προτιμήσεις των ψηφοφόρων και τα εκλογικά αποτελέσματα, όπως εκφράστηκε από τον Downs (1957). Εφόσον το μέγεθος του κράτους καθορίζεται από το αίτημα του εκλογικού σώματος για δημόσιες δαπάνες, έτσι όπως εκδηλώνεται από τις κομματικές προτιμήσεις τους κατά την εκλογική διαδικασία, η εκλογή φιλελεύθερων κυβερνήσεων συνεπάγεται μεγαλύτερη αύξηση των δημοσίων δαπανών σε σχέση με την εκλογή συντηρητικών κυβερνήσεων.

⁴ Στο σημείο αυτό συνηγορούν με την άποψη του Beck (1976)

Ως προς τις μεταβιβαστικές πληρωμές οι θεωρητικές υποθέσεις που οι Berry και Lowerry (1984) θέτουν προς αξιολόγηση στο μοντέλο “*Responsive Government*” είναι οι εξής: *i)* Η υπόθεση του «νόμου του Wagner» σύμφωνα με την οποία η ζήτηση για δημόσια αγαθά και υπηρεσίες αυξάνεται ανάλογα με το εισόδημα. *ii)* Ο ρόλος των δημογραφικών μεταβολών στην αύξηση των δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών και ειδικότερα η σχέση τους με τις μεταβιβαστικές πληρωμές. Στο σημείο αυτό εξετάζονται δημογραφικά ο πληθυσμός των απόρων, ηλικιωμένων και βετεράνων του πολέμου. *iii)* Η πιθανή επίδραση του εκλογικού αποτελέσματος στις μεταβιβαστικές πληρωμές, δηλαδή αν προεκλογικά τουλάχιστον οι μεταβιβαστικές πληρωμές αυξάνονται. *iv)* Η ιδεολογική επίδραση των κυβερνώντων κομμάτων σε σχέση με τις μεταβιβαστικές πληρωμές, υποθέτοντας ότι όταν στην κυβέρνηση βρίσκεται ένα φιλελεύθερο κόμμα αναμένεται να αυξηθούν περισσότερο σε σχέση με ένα συντηρητικό κόμμα στην κυβέρνηση. Το μερίδιο των μεταβιβαστικών πληρωμών στο ΑΕΠ θα ήταν μεγαλύτερο όταν στην κυβέρνηση θα ήταν ένα φιλελεύθερο κόμμα παρά ένα συντηρητικό. *v)* Τέλος αξιολογείται μια υπόθεση προερχόμενη από την *κενσιανή οικονομική θεωρία*, σύμφωνα με την οποία οι οικονομικές κρίσεις επιδρούν στις μεταβιβαστικές πληρωμές, με το μερίδιο τους στο ΑΕΠ να αυξάνεται σε περιόδους ύφεσης, σε σχέση με περιόδους ανάπτυξης.

Το μοντέλο που στηρίζεται στις θεωρητικές υποθέσεις περί “*Excessive Government*” στρέφεται στην αξιολόγηση των εσωτερικών μεταβλητών που επηρεάζουν την αύξηση αγαθών και υπηρεσιών. Κεντρικό σημείο είναι η στάση των δημοσίων λειτουργών, οι οποίοι επιδιώκουν την επέκταση της αγοράς αγαθών και υπηρεσιών. Η μεγέθυνση του δημοσίου τομέα εμφανίζεται ως αποτέλεσμα των εσωτερικών πιέσεων από πλευράς των γραφειοκρατών και της δυνατότητας τους να επηρεάζουν τα αιτήματα των πολιτών για διεύρυνση της κρατικής δραστηριότητας μέσω της δημιουργίας «*δημοσιονομικής αυταπάτης*» (*fiscal illusion*)⁵, αυξάνοντας το μέγεθος του δημοσίου τομέα. Θεωρητικά όσο αυξάνεται το μέγεθος της δημοσιουπαλληλίας συγκροτείται μια αριθμητικά μεγαλύτερη κατηγορία ψηφοφόρων οι οποίοι ασκούν περισσότερη επιρροή στο εκλογικό αποτέλεσμα. Οι δημόσιοι υπάλληλοι επιδιώκοντας την διεύρυνση των οργανισμών τους θα κατευθύνουν στην ψήφο τους σε υποψηφίους που υποστηρίζουν την μεγέθυνση του δημοσίου τομέα και αυτό σημαίνει πως ο αριθμός τους επηρεάζει σημαντικά το ποσοστό των αγαθών και υπηρεσιών προς το ΑΕΠ. Μια άλλη μεταβλητή είναι ο ρόλος των πολιτικών ελίτ οι οποίες συστηματικά κατευθύνουν τις προτιμήσεις των ψηφοφόρων προς την αύξηση των δημοσίων δαπανών, δημιουργώντας την «*δημοσιονομική αυταπάτη*». Αναμένεται πως όσο η πρακτική αυτή προς τους πολίτες επιτυγχάνει, θα αυξάνεται και ο λόγος των αγαθών και υπηρεσιών προς το ΑΕΠ. Τέλος σημασία έχει και ο βαθμός συγκεντρωτισμού ενός κράτους. Τα περισσότερο συγκεντρωτικά

⁵ Αναλυτικότερα για την έννοια αυτή Niskanen (1971)

συστήματα είναι σε θέση να περιορίσουν αποτελεσματικότερα την μεγέθυνση του δημοσίου τομέα σε σχέση με τα αποκεντρωμένα συστήματα, τα οποία δεν είναι σε θέση να περιορίσουν τα αιτήματα των πολιτών για δημόσιες δαπάνες, εφόσον η κατάτμηση της διοίκησης δίνει μεγαλύτερες δυνατότητες σε αυτούς που επιδιώκουν την μεγέθυνση.

Αντίστοιχα ως προς την αξιολόγηση των θεωριών περί “*Excessive Government*” σε σχέση με τις μεταβιβαστικές πληρωμές οι υποθέσεις που αξιολογούνται είναι οι εξής: Η αύξηση των μεταβιβαστικών πληρωμών αποδίδεται στην στάση των κρατικών αξιωματούχων (γραφειοκρατών) οι οποίοι επιδιώκουν την ικανοποίηση των δικών τους συμφερόντων. Σε αντίθεση με το μοντέλο “*Responsive government*”, ο κομματικός χαρακτήρας της κυβέρνησης δεν θεωρείται καθοριστικός παράγοντας, εφόσον η δράση αυτή είναι ανεξάρτητη από τον χαρακτήρα του κόμματος που βρίσκεται στην εξουσία και δεν πηγάζει από ιδεολογικά κριτήρια. Η ίδια άποψη από την πλευρά των πολιτικών υποψηφίων αναμένεται να αυξήσει το μέγεθος των μεταβιβαστικών πληρωμών προς τους δικαιούχους πολίτες στα πλαίσια του κομματικού ανταγωνισμού, ανεξαρτήτως κόμματος. Επίσης το μέγεθος των επιμέρους κοινωνικών ομάδων έχει καθοριστικό ρόλο στην επίτευξη των αιτημάτων τους για αύξηση των μεταβιβαστικών πληρωμών. Αν σ’ αυτό προστεθεί και η αλληλεπίδραση τους με τους πολιτικούς υποψηφίους στα πλαίσια του εκλογικού ανταγωνισμού, αναμένεται ότι οι μεταβιβαστικές πληρωμές θα αυξηθούν περισσότερο κατά τα εκλογικά έτη.

Για την αξιολόγηση των παραπάνω μοντέλων οι Berry και Lowery (1984) διαμόρφωσαν ετήσιες χρονοσειρές με δεδομένα από το 1948 ως το 1982. Συνολικά υποστηρίζουν πως ο κομματικός χαρακτήρας της κυβέρνησης επηρεάζει τις μεταβιβαστικές πληρωμές, αλλά όχι την αγορά δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών, αντίθετα με το φαινόμενο της δημοσιονομικής αυταπάτης που δεν ασκεί ιδιαίτερη επιρροή. Το μοντέλο περί “*Responsive government*” αποδεικνύεται εγκυρότερο σε σχέση με αυτό περί “*Excessive government*”, ως προς την μεγέθυνση λόγω κόστους αλλά και όσον αφορά την αγορά δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών, ενώ η ερμηνεία “*Excessive government*” είναι επαρκέστερη ως προς τις μεταβιβαστικές πληρωμές.

Αναλυτικότερα, τα αποτελέσματα ως προς την αγορά δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών σύμφωνα με το μοντέλο “*Responsive Government*” έχουν ως εξής: Οι δημογραφικές μεταβολές επηρέασαν τα αιτήματα σχετικά με την αύξηση των δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών. Ωστόσο ο χαρακτήρας του κόμματος που βρίσκεται στην εξουσία δεν είχε επίδραση και δεν υπήρξε ένδειξη σημαντικών διαφοροποιήσεων μεταξύ φιλελεύθερων και συντηρητικών κυβερνήσεων. Ως προς την δημόσια απασχόληση προκύπτει αύξηση εξαιτίας της διεύρυνσης του πεδίου των δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών, που δημιούργησε ανάγκες για την αύξηση του προσωπικού. Τα αποτελέσματα του μοντέλου “*Excessive Government*” είναι ότι πρώτον κανένας μηχανισμός δημοσιονομικής αυταπάτης (*fiscal illusion*) δεν επέφερε μεγέθυνση της ζήτησης για αγαθά και υπηρεσίες. Δεύτερον, ο

διοικητικός συγκεντρωτισμός ενός κράτους συνδέεται με το μέγεθος της αγοράς δημοσίων αγαθών στο συνολικό ΑΕΠ. Μεγαλύτερος δείκτης συγκεντρωτισμού συνεπάγεται μικρότερο μερίδιο δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών προς το ΑΕΠ και αντίστροφα. Οι ίδιοι καταλήγουν πως τα δεδομένα ανταποκρίθηκαν περισσότερο στις υποθέσεις περί “*Responsive Government*”. Αναφορικά με τις μεταβιβαστικές πληρωμές, οι Berry και ο Lowery (1984, 1987) υποστηρίζουν πως σχετίζονται άμεσα με τον δείκτη ανεργίας, ενώ οι μεταβολές των κοινωνικών αιτημάτων ασκούν σημαντική επίδραση, ιδιαίτερα όταν ευνοούν φιλελεύθερες κυβερνήσεις, οι οποίες αυξάνουν το μερίδιο των μεταβιβαστικών πληρωμών στο ΑΕΠ σε σχέση με τις συντηρητικές κυβερνήσεις. Οι υποθέσεις περί δημοσιονομικής αυταπάτης και συγκεντρωτικής διοίκησης ισχύουν. Οι συγκεντρωτικές κυβερνήσεις ελέγχουν αποτελεσματικότερα την αύξηση των μεταβιβαστικών πληρωμών, ενώ η δημοσιονομική αυταπάτη αναδεικνύεται κυρίως μέσα από την πολυπλοκότητα της φορολογίας.

1.2.2. Η θεωρία του Baumol

Σύμφωνα με τον **Baumol** (1967) η βασική αιτία της μεγέθυνσης του δημοσίου τομέα είναι ο μηδενικός ή μικρός δείκτης αύξησης της παραγωγικότητας του δημοσίου σε σχέση με τον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας. Η υπόθεση αυτή στηρίζεται σε ένα υπόδειγμα μέτρησης των δημοσίων δαπανών και συγκεκριμένα του δείκτη μεγέθυνσης της κατά κεφαλήν κρατικής δαπάνης και του κρατικού μεριδίου δαπανών στο ΑΕΠ. Σύμφωνα με αυτό η αύξηση των δημοσίων δαπανών προβλέπεται να είναι ταχύτερη σε δραστηριότητες του δημοσίου τομέα με την υψηλότερη ελαστικότητα ζήτησης και με την χαμηλότερη ελαστικότητα τιμής. Ο ίδιος υποστηρίζει πως η οικονομία χωρίζεται σε δυο τομείς: παραγωγικό (π.χ. επιχειρήσεις, βιομηχανίες) και μη παραγωγικό (π.χ. τέχνες). Στον παραγωγικό τομέα με το πέρασμα των χρόνων συντελείται οικονομική πρόοδος, ενώ αντίθετα στον μη παραγωγικό τομέα δεν υπάρχει ανάλογη τεχνολογική εξέλιξη, εξαιτίας του ότι η παραγωγικότητα των τομέων αυτών στηρίζεται κυρίως στην απασχόληση ανθρώπινου δυναμικού. Ο δημόσιος τομέας συγκαταλέγεται στους μη παραγωγικούς τομείς.

Η επίδραση της αυξανόμενης τιμής των παραγόμενων αγαθών και υπηρεσιών του δημοσίου τομέα στον δείκτη μεγέθυνσης των δημοσίων δαπανών και στο μερίδιο αυτών στο ΑΕΠ (Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν) εξαρτάται από την συνολική ζήτηση για δημόσια αγαθά και υπηρεσίες. Ο βασικός συντελεστής παραγωγής του υποδείματος Baumol (1967) είναι η απασχόληση, που σε μια ανταγωνιστική οικονομία η αξία της εξαρτάται από την αξία του οριακού προϊόντος της. Έτσι το πραγματικό κατά κεφαλήν εισόδημα θα αυξηθεί ανάλογα με τον δείκτη της τεχνολογικής πρόοδου. Αν θεωρηθεί πως η ζήτηση για δημόσια αγαθά και υπηρεσίες είναι μια λειτουργία της σχετικής τιμής αυτών και του εισοδήματος, τότε η αύξηση του δείκτη παραγωγικότητας του ιδιωτικού τομέα

σε σχέση με το δημόσιο έχει αντίκτυπο τόσο στην τιμή όσο και στο εισόδημα και επηρεάζει την ζήτηση για αγαθά και υπηρεσίες του δημοσίου τομέα. Η αύξηση της σχετικής τιμής της παραγωγής του δημοσίου τομέα τείνει να περιορίζει τη ζήτηση για αγαθά και υπηρεσίες, ενώ αντίθετα η αύξηση του εισοδήματος εξαιτίας της τεχνολογικής εξέλιξης στον ιδιωτικό τομέα τείνει να αυξάνει τη ζήτηση για δημόσια αγαθά. Συμπερασματικά η μεγέθυνση του δημοσίου τομέα κατά τον Baumol (1967), προκύπτει ως αποτέλεσμα της σχετικά χαμηλότερης αύξησης της παραγωγικότητας στο δημόσιο σε σχέση με τον ιδιωτικό τομέα. Οι χαμηλότεροι δείκτες παραγωγικότητας σε συνδυασμό με το διαρκώς αυξανόμενο εισόδημα, προκαλούν την επέκταση του δημοσίου τομέα που αντανακλάται κυρίως στην αύξηση του μεριδίου των δημοσίων δαπανών στο ΑΕΠ.

Ειδικότερα, στο μοντέλο ασύμμετρης μεγέθυνσης (*model of unbalanced growth*), το οποίο κατηγοριοποιεί την οικονομία σε παραγωγικό και μη παραγωγικό, η έννοια του «παραγωγικού» δεν σχετίζεται με τους επικρατούντες οικονομικούς ορούς παραγωγικότητας αλλά με την φύση του προϊόντος που παράγεται. Ο παραγωγικός τομέας της οικονομίας αφορά σε αγαθά για τα οποία η ζήτηση εργατικού δυναμικού απορρέει από την ζήτηση για τα ίδια τα προϊόντα, δηλαδή η εργασία είναι αναγκαία μόνο για την παραγωγή του προϊόντος χωρίς να αποτελεί μέρος του προϊόντος. Επομένως το κεφάλαιο μπορεί να υποκαταστήσει την εργασία, χωρίς να επηρεάζει την τελική ποιότητα του προϊόντος. Μ' αυτόν τον τρόπο ενισχύεται σημαντικά η δυνατότητα των επιχειρήσεων να αυξήσουν την παραγωγικότητα της εργασίας. Ο μη παραγωγικός τομέας της οικονομίας παράγει αγαθά όπου η ίδια η εργασία αποτελεί μέρος του προϊόντος. Αυτό σημαίνει πως η εργασία δεν μπορεί να αντικατασταθεί από το κεφάλαιο χωρίς να μεταβληθεί η φύση του προϊόντος, γεγονός που περιορίζει την δυνατότητα αύξησης της παραγωγικότητας εργασίας σ' αυτόν τον τομέα.

Υποθέτοντας ότι οι μισθοί και στους δύο τομείς αυξάνονται με τον ίδιο ρυθμό, το κόστος ανά μονάδα παραγόμενου προϊόντος του μη παραγωγικού τομέα αυξάνεται σε σχέση με τον παραγωγικό. Ο δημόσιος τομέας επειδή «παράγει» μεγάλο μέρος μη παραγωγικών προϊόντων και τα διανέμει στην κοινωνία εντάσσεται στον «μη προοδευτικό» τομέα. Επομένως θα αυξηθεί σημαντικά το κόστος παραγωγής δηλαδή οι δημόσιες δαπάνες. Από την παραπάνω υπόθεση προκύπτουν δυο βασικά συμπεράσματα. Πρώτον, αν υποθεθεί ότι το μέγεθος του μη παραγωγικού τομέα καθορίζεται από τη ζήτηση του καταναλωτή, καθώς οι σχετικές τιμές αυξάνονται στον τομέα αυτό, αναμένεται να μειωθεί η ζήτηση. Εάν όμως η ελαστικότητα των τιμών αυτών των προϊόντων είναι χαμηλή και η ελαστικότητα του εισοδήματος υψηλή, η ζήτηση για αυτά τα προϊόντα δεν θα μειωθεί καθώς το εισόδημα αυξάνεται και το σύνολο των δημοσίων δαπανών για την παραγωγή τους θα αυξηθεί. Δεύτερον, λαμβάνεται ως δεδομένο ότι η κυβέρνηση καθορίζει μέσω των πολιτικών το επίπεδο της παροχής κοινωνικών αγαθών του δημοσίου τομέα, επιδιώκοντας να διατηρήσει σταθερό το μερίδιο των παραγόμενων προϊόντων στο σύνολο της οικονομίας. Ταυτόχρονα οι ίδιοι ρυθμοί αύξησης των

μισθών και στους δυο τομείς αλλά με την παραγωγικότητα εργασίας να αυξάνεται στον «προοδευτικό τομέα», για να επιτευχθεί ο στόχος της κυβέρνησης θα πρέπει να υπάρχει μια συνεχής ροή εργασίας από τον ιδιωτικό στον δημόσιο τομέα.

1.2.3. Η θεωρία του Peltzam

Με γνώμονα τις θεωρίες των Peacock & Wiseman (1967), του Baumol (1967) και την θεωρία του Niskanen (1971), η εμπειρική έρευνα του **Peltzam** (1980) για την μεγέθυνση του δημοσίου τομέα περιλαμβάνει δυο κατηγορίες διαχρονικών στοιχείων των ανεπτυγμένων κρατών που αφορούν στην μέτρηση του δείκτη δημοσίων δαπανών ως προς το ΑΕΠ (*GNP*). Στην πρώτη κατηγορία εξετάζεται η πορεία των δημοσίων δαπανών προς το ΑΕΠ απ' το 1860 ως το 1974 τεσσάρων κρατών: ΗΠΑ, Μ. Βρετανίας, Γερμανίας και Σουηδίας. Η μεταβολή των στοιχείων δείχνει πως οι δημόσιες δαπάνες αυξάνονται με υψηλούς ρυθμούς απ' το 1900, ειδικότερα απ' την περίοδο του Α παγκοσμίου πολέμου και έπειτα. Στην δεύτερη κατηγορία δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στην πορεία των δημοσίων δαπανών των ΗΠΑ και 16 ανεπτυγμένων κρατών μεταξύ 1954 ως 1974 όπου δείκτης μέτρησης είναι ο ετήσιος λόγος των δημοσίων δαπανών προς το ΑΕΠ (*GDP*). Απ' τα στοιχεία προκύπτει πως το σχετικό μέγεθος του δημοσίου τομέα αυξήθηκε πάνω από 1/3 μέσα σε δύο δεκαετίες απ' το 1/4 στα 2/5 του ΑΕΠ (*GDP*). Η μεγέθυνση που συντελέστηκε την δεκαετία του '70 αντιστοιχεί στα 3/4 του συνόλου και είναι εμφανής τόσο στην κατανάλωση όσο και στις μεταβιβαστικές πληρωμές. Οι τελευταίες την ίδια περίοδο αυξήθηκαν με ρυθμούς 2 ως 3 φορές ταχύτερα ετησίως σε σχέση με την δημόσια κατανάλωση. Οι δείκτες εμφανίζουν αποκλίσεις μεταξύ των εξεταζόμενων κρατών, μεγαλύτερες κατά την δεύτερη δεκαετία, γεγονός που ο ίδιος αποδίδει στην αυξανόμενη σημασία των μεταβιβαστικών πληρωμών και των υψηλότερων αποκλίσεων που εμφανίζουν μεταξύ τους σε σχέση με την κατανάλωση. Οι ΗΠΑ ακολουθούν με βραδύτερους ρυθμούς μεγέθυνσης σε σημείο που η δημόσια κατανάλωση των υπολοίπων κρατών ανήλθε σχεδόν στα ίδια επίπεδα. Παρά τον διπλασιασμό των μεταβιβαστικών πληρωμών στο ΑΕΠ (*GDP*), οι ΗΠΑ είχαν μέτριο ρυθμό ανάπτυξης σε σχέση με τα υπόλοιπα κράτη διότι η έμφαση δόθηκε στην άμυνα, ενώ μόνο οι Αυστραλία και η Ιαπωνία είχαν μικρότερο μέγεθος δημοσίου τομέα σε σχέση με τις ΗΠΑ.

Ο Peltzam (1980) θέτει ορισμένες προϋποθέσεις για την θεμελίωση του μοντέλου μεγέθυνσης του δημοσίου τομέα που προτείνει. Οι δημόσιες δαπάνες και η φορολογία εκλαμβάνονται ως καθαρές μεταβιβάσεις, θεωρώντας πως το μέγεθος των δημοσίων δαπανών επιχειρεί να προσεγγίσει τα αιτήματα της πλειοψηφίας των ψηφοφόρων, η πολιτική υποστήριξη των οποίων με βάση τα οφέλη που αποκομίζουν καθορίζει την βιωσιμότητα των πολιτικών. Ανάλογα με τα οφέλη κάθε πολιτικής, υπάρχουν πάντα ορισμένοι που ευνοούνται και κάποιοι που θίγονται. Οι πολίτες ως

ορθολογικά σκεπτόμενοι, έχουν επίγνωση του περιεχομένου και των συνεπειών μιας πολιτικής και σε μια δημοκρατία ψηφίζουν με βάση το μεγαλύτερο δυνατό όφελος που δύνανται να αποκομίσουν. Απ' την στιγμή που κάθε πολιτική ηγεσία επιθυμεί την λαϊκή υποστήριξη, το μοντέλο αφορά σε δημοκρατικά αλλά και αυταρχικά καθεστώτα, επομένως δεν περιορίζεται μονό σε δημοκρατικά πολιτικά συστήματα αλλά μπορεί να ισχύει και σε δικτατορίες.

Ο Peltzam (1980) υποστηρίζει, ότι το κράτος μεγεθύνεται όταν οι ομάδες που υποστηρίζουν κοινά συμφέροντα και μπορούν να τα αντιληφθούν πληρεστέρα και να τα εκφράσουν πιο συγκροτημένα πολλαπλασιάζονται. Απ' την στιγμή που αυτή η δυνατότητα αυξάνεται τα ομογενοποιημένα συμφέροντα αποτελούν ένα σημαντικό παράγοντα της μεγέθυνσης του δημοσίου τομέα. Η άμβλυνση των εισοδηματικών ανισοτήτων για ένα μεγάλο μέρος του πληθυσμού, κυρίως μέσω της διεύρυνσης της μεσαίας εισοδηματικής τάξης έπαιξε κρίσιμο ρόλο στην επέκταση του δημοσίου στα ανεπτυγμένα δυτικά κράτη. Η διαδικασία αυτή του περιορισμού των εισοδηματικών ανισοτήτων δημιούργησε ιδανικές συνθήκες όπως η διεύρυνση της πολιτικής βάσης ή οποία επιδίωξε να επωφεληθεί από την αναδιανομή εισοδήματος, παρέχοντας πολιτική υποστήριξη σε όσους υλοποίησαν πολιτικές επέκτασης κρατικών προγραμμάτων αυτού του προσανατολισμού. Ταυτόχρονα οι ομάδες αυτές κατόρθωσαν να αντιληφθούν και να αρθρώσουν πιο συγκροτημένα τα συμφέροντα αυτά, όπως εκφράστηκε μέσω πολιτικών αιτημάτων υπέρ της αναδιανομής.

Η υιοθέτηση αστικών χαρακτηριστικών από μεγάλο μέρος του πληθυσμού των δυτικών κοινωνιών (*bourgeoisification*) διεύρυνε την πολιτική βάση υποστήριξης αυτών των αιτημάτων, των οποίων η ικανοποίηση τους συνεπάγονταν μεγέθυνση του δημοσίου τομέα. Ωστόσο τα προγράμματα που επεκτάθηκαν ευνόησαν άμεσα και κατά κύριο λόγο ορισμένες μόνο κοινωνικές κατηγορίες π.χ άπορους, που σημαίνει ότι το καθαρό όφελος αφορούσε μια μειοψηφία του πληθυσμού, η οποία απολάμβανε οφέλη που επιβάρυναν την πλειοψηφία (εφόσον η αναδιανομή στηρίζεται σε δαπάνες που προέρχονται απ' τη φορολογία). Συνολικά προκύπτει πως το μέγεθος του δημοσίου τομέα ανταποκρίνεται στα διαρθρωμένα συμφέροντα αυτών που επωφελούνται ή ζημιώνονται από την αναδιανομή των πόρων. Η εξισορρόπηση αυτών των συμφερόντων θα οδηγούσε σε περιορισμένο δημόσιο τομέα ενώ η ανισορροπία υπέρ της πλειοψηφίας αυτών που θα επιδίωκαν να επωφεληθούν, συνεπάγεται την μεγέθυνση.

1.2.4. Η θεωρία των Meltzer και Richard

Οι **Meltzer** και **Richard** (1981) εξαρτούν το μέγεθος του δημοσίου τομέα από τη σχέση του μέσου εισοδήματος με το εισόδημα του μεσαίου ψηφοφόρου που έχει την καθοριστική ψήφο. Με δεδομένο ότι ο προϋπολογισμός είναι ισοσκελισμένος, χρησιμοποιούν το μερίδιο του εισοδήματος σε χρήμα και υπηρεσίες, το οποίο προέρχεται από την αναδιανομή ως εργαλείο μέτρησης του μεγέθους του δημοσίου τομέα, διατυπώνοντας μια θεωρία, ότι το κρατικό μερίδιο καθορίζεται από τις ορθολογικές επιλογές των ψηφοφόρων οι οποίοι έχουν ατομικά ωφελμιστικά κριτήρια και είναι πλήρως ενημερωμένοι σχετικά με την κατάσταση της οικονομίας και τις συνέπειες της φορολογίας και της αναδιανομής του εισοδήματος. Η θεωρία τους διαφέρει από τις υπόλοιπες στα εξής σημεία. Δεν αποδέχεται την «δημοσιονομική αυταπάτη» των πολιτών (*fiscal illusion*), οι οποίοι αναγνωρίζουν την αναγκαιότητα της απόσπασης μέρους του εισοδήματος τους μέσω της φορολογίας για την χρηματοδότηση της αναδιανομής. Επίσης επικεντρώνεται στην ζήτηση από πλευράς πολιτών για αναδιανομή, παραβλέποντας τα δημόσια αγαθά τα οποία παρέχει το κράτος.

Το μοντέλο που προτείνουν οι Meltzer και Richard (1981) περιλαμβάνει άτομα τα οποία διαφέρουν ως προς την παραγωγικότητα επομένως και ως προς το εισόδημα που κερδίζουν, μέρος του οποίου αποσπά το κράτος μέσω της φορολογίας. Το ποσό αυτό του εισοδήματος που αποσπά το κράτος εξαρτάται από τους φορολογικούς συντελεστές και το ύψος των μεταβιβαστικών πληρωμών. Αντίστοιχα το μέγεθος της φορολογίας και του ύψους της αναδιανομής ορίζεται από την ψήφο και την κατανομή του εισοδήματος. Η αναδιανομή του εισοδήματος και το μέγεθος του κρατικού προϋπολογισμού μεταβάλλονται ανάλογα με την ψήφο και την κατανομή της παραγωγικότητας. Το επίπεδο των τιμών, των μισθών και των φόρων, καθορίζεται από την αγορά αγαθών και υπηρεσιών και την πολιτική διαδικασία. Η τελευταία είναι αυτή που ορίζει το μέγεθος του εθνικού εισοδήματος που θα φορολογηθεί και θα αναδιανεμηθεί και ο χαρακτήρας της διαφέρει ανάλογα με την φύση του πολιτεύματος δικτατορία ή δημοκρατία με διαφορετικά αποτελέσματα σε κάθε περίπτωση. Σε ένα αυταρχικό καθεστώς ο δικτάτορας καθορίζει το επίπεδο της φορολογίας και σε μια δημοκρατία, σύμφωνα με τον κανόνα της πλειοψηφίας, ο μέσος ψηφοφόρος. Οι αλλαγές σε επίπεδο πολιτικής προτίμησης και παραγωγικότητας μεταβάλλουν τους δείκτες φορολόγησης και το μέγεθος του κράτους. Ο μέσος ψηφοφόρος προτιμά τον δείκτη φορολόγησης που αυξάνει το όφελος του, γνωρίζοντας ότι η επιλογή του επηρεάζει τις επιλογές των άλλων ως προς την εργασία και την κατανάλωση. Η αύξηση των φόρων σημαίνει πως για κάθε δολάριο εισοδήματος αυξάνεται το μερίδιο των δημοσίων εσόδων, προκαλώντας πτώση του ατομικού εισοδήματος, οδηγώντας μεγαλύτερο αριθμό πολιτών να επιλέγει την «σχόλη» από την πρόσθετη εργασία ή να προτιμά να ενισχύεται το εισόδημα του μέσω κρατικών αναδιανεμητικών πολιτικών.

Επομένως η θεωρία δίνει ιδιαίτερη έμφαση στην αναδιανομή του εισοδήματος ως ερμηνεία μεγέθυνσης του κράτους. Χρησιμοποιώντας ένα μοντέλο ισορροπίας στο οποίο οι κρατικές δραστηριότητες περιορίζονται στην φορολογία και αναδιανομή, το μέγεθος του κράτους εξαρτάται από τις ωφελμιστικές προτιμήσεις του υποκειμένου που παίζει καθοριστικό ρόλο είτε πρόκειται για δικτάτορα ή μονάρχη είτε για το μέσο ψηφοφόρο σε μια δημοκρατία. Ειδικότερα σε μια δημοκρατία οι ψηφοφόροι με χαμηλότερο εισόδημα από αυτό του μεσαίου ψηφοφόρου στηρίζουν υποψήφιους που υιοθετούν πολιτικές υψηλότερης φορολογίας και μεγαλύτερης αναδιανομής, αντίθετα οι ψηφοφόροι με υψηλότερα εισοδήματα από το μέσο όρο επιδιώκουν χαμηλότερη φορολογία και λιγότερη αναδιανομή. Ο καθοριστικός ψηφοφόρος είναι ο μέσος ψηφοφόρος που επηρεάζει τον δείκτη φορολόγησης και όταν ανεβαίνει το εισόδημα του αυξάνεται η φορολογία και η αναδιανομή και αντίστροφα. Η οικονομική ανάπτυξη αυξάνει περισσότερο το εισόδημα των ειδικευμένων εργατών σε σχέση με τους ανειδίκευτους με αποτέλεσμα να δημιουργεί ανισότητες που συνεπάγονται ψήφους υπέρ της αναδιανομής. Το σχετικό μέγεθος του κράτους επιβραδύνεται όταν οι μεταβολές αυτές ολοκληρωθούν και αντιστρέφεται όταν τέτοιες μεταβολές λαμβάνουν χώρα σε μια στάσιμη οικονομία. Επίσης η αύξηση του δημόσιου χρέους στα ανεπτυγμένα κράτη στην υπό εξέταση περίοδο, δηλώνει ότι ο καθοριστικός ψηφοφόρος δείχνει μεγαλύτερη προτίμηση να φορολογηθεί ο μελλοντικός παρά ο παρόντας πλούτος, επιλέγοντας την αναδιανομή του εισοδήματος στο παρόν και μετατοπίζοντας την φορολογική επιβάρυνση στο μέλλον.

1.2.5. Η θεωρία των Beck και Rice

Οι **Beck** και **Rice** (1985) αντιλαμβάνονται το μέγεθος του κράτους ως προϊόν των κρατικών πολιτικών και γι' αυτό η ίδια η διαδικασία της διαμόρφωσης της δημόσιας πολιτικής χρησιμοποιείται ως το εργαλείο ερμηνείας της κρατικής μεγέθυνσης. Η παραδοχή αυτή είναι επηρεασμένη από την *συστημική θεωρία*, την *θεωρία των ομάδων συμφερόντων* και την *θεωρία των ελίτ*. Απορρίπτοντας την μονοδιάστατη χρήση κάθε μιας από αυτές, προτείνουν ένα μοντέλο όπου δανείζεται στοιχεία και από τις τρεις, εξετάζοντας την δράση των ομάδων συμφερόντων και των πολιτικών ελίτ εντός των δημοκρατικών θεσμών και τον τρόπο που αυτή επιδρά στην μεγέθυνση του κράτους.

Η βασική υπόθεση έγκειται στο ότι η κρατική πολιτική διαμορφώνεται από αντιτιθέμενα συμφέροντα των επιμέρους κοινωνικοοικονομικών ομάδων οι οποίες προωθούν η κάθε μια τα αιτήματά της, ασκώντας έτσι επιρροή στην κυβερνητική πολιτική και κατ' επέκταση συντελούν στην μεγέθυνση του κράτους, το οποίο μεταβάλλεται ανάλογα με τις μεταβολές στην ισχύ της επιρροής των επιμέρους αυτών ομάδων καθώς και των ιδεολογικών προτιμήσεων των ελίτ. Με γνώμονα τις παραπάνω παραδοχές η έννοια του μεγέθους του κράτους νοείται ως το αποτέλεσμα της κρατικής

πολιτικής, το οποίο είναι προϊόν της συνδυασμένης επιρροής των απαιτήσεων συγκεκριμένων ομάδων πίεσης, προτιμήσεων των πολιτικών ελίτ και υποστήριξης της μάζας. Επίσης λαμβάνονται υπόψη και οι εξωτερικές επιδράσεις, όπως οι διεθνείς πολιτικοοικονομικές συνθήκες και το εξωτερικό εμπόριο.

Το αντικείμενο του υποδείγματος είναι η ερμηνεία της μεγέθυνσης του κράτους στις ΗΠΑ, επιχειρώντας την αξιολόγηση της σχετικής και όχι σε απόλυτους αριθμούς μεγέθυνσης του δημοσίου τομέα. Ο βασικός δείκτης είναι η μέτρηση των δημοσίων δαπανών ως προς το Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν, σε επίπεδο ομοσπονδιακό, τοπικό αλλά και δαπανών των επιμέρους πολιτειών την περίοδο 1932-1980. Έτσι το μέγεθος του κράτους αποτιμάται βάση του ποσοστού των ετησίων δαπανών στο ετήσιο Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν [$GNP_t (G_t = GE_t / GNP_t \times 100)$]⁶. Ως επιμέρους μεταβλητές ορίζονται οι κοινωνικοοικονομικές απαιτήσεις του πληθυσμού, ο δείκτης ανεργίας, οι εξωτερικοί παράγοντες (άμυνα, κατά κεφαλήν πραγματική αξία εισαγωγών εξαγωγών), οι ιδεολογικές προτιμήσεις των ελίτ (εκπροσώπηση Δημοκρατικών στο Κογκρέσο), τα εκλογικά έτη και η υποστήριξη των μαζών (δημοτικότητα των δημοκρατικών στους ψηφοφόρους).

Τα αποτελέσματα της οικονομετρικής συνάρτησης που χρησιμοποίησαν οι Beck και Rice (1985) έδειξαν πως τρεις μεταβλητές μόνο επηρέασαν την μεγέθυνση του δημοσίου τομέα στις ΗΠΑ, η άμυνα, το εξωτερικό εμπόριο και οι κοινωνικοοικονομικές απαιτήσεις των ηλικιακών ομάδων. Ως προς την τελευταία μεταβλητή οι δημογραφικές αλλαγές που μετέβαλαν την αριθμητική σύνθεση των ομάδων αυτών συνέβαλαν στην μεγέθυνση του δημοσίου τομέα (π.χ. η αύξηση των γεννήσεων αυξάνει τις δαπάνες του εκπαιδευτικού συστήματος). Ως προς την άμυνα, η επίδραση μιας στρατιωτικής σύρραξης είτε σε περίοδο πολέμου ή σε περίοδο ειρήνης παρέμεινε σταθερή ως προς τις απαιτήσεις δαπανών, με αποτέλεσμα τη διαρκή συσχέτιση της μεταβλητής «Άμυνα» με την μεγέθυνση του δημοσίου τομέα σε όλη την εξεταζόμενη περίοδο. Τέλος ως προς τις εξωτερικές συναλλαγές με γνώμονα την εξωτερική εξάρτηση των ΗΠΑ, η κρατική παρέμβαση στο εμπορικό ισοζύγιο, είτε με δασμολόγηση των εισαγωγών ή με πολιτικές επιχορήγησης των εξαγωγών, επηρέασε θετικά αυξάνοντας τις δημόσιες δαπάνες, διότι το οικονομικό άνοιγμα μετέβαλε ορισμένα δομικά χαρακτηριστικά του καπιταλιστικού συστήματος που οδήγησαν στην μεγέθυνση του κράτους (π.χ βιομηχανική συγκέντρωση, ενίσχυση των εργατικών συνδικάτων, αύξηση των δαπανών για εισοδηματικές ενισχύσεις)⁷.

Ως προς τις υπόλοιπες μεταβλητές που τέθηκαν προς εξέταση δεν υπήρξε θετική συσχέτιση, χωρίς προεκλογικά να αυξάνονται οι δημόσιες δαπάνες ως «εύνοια» πολιτικής υποστήριξης των

⁶ G_t : μέγεθος του κράτους, GE_t : ετήσιο ποσοστό κρατικών δαπανών, GNP_t : ετήσιο ΑΕΠ (ακαθάριστο εθνικό προϊόν)

⁷ Στο σημείο αυτό συνηγορούν με την άποψη του Cameron περί κρατικής μεγέθυνσης ως αποτέλεσμα των επιδράσεων του διεθνούς οικονομικού περιβάλλοντος βλ. Cameron (1978)

κομμάτων προς τους ψηφοφόρους και έτσι δεν επιβεβαιώθηκε η ύπαρξη εκλογικού κύκλου που να συνδέει την κρατική μεγέθυνση με την προεκλογική περίοδο. Επίσης ούτε ο δείκτης ανεργίας φάνηκε να είναι σχετικός, διότι απ' την μια τα πολιτικά κόμματα π.χ Δημοκρατικοί κατευθύνουν τις δημόσιες δαπάνες σε κοινωνικά προγράμματα της προτίμησής τους ανάλογα με τις συνολικές οικονομικές συνθήκες που επικρατούν και οι ψηφοφόροι αποδέχονται το οικονομικό ρίσκο που θα έχει μια πιθανή μείωση των κοινωνικών δαπανών εντός ενός γενικότερου κλίματος οικονομικής προόδου που επικράτησε στις ΗΠΑ.

1.2.6. Η θεωρία του Rose

Ο **Rose**(1984) διαφοροποιείται σε σχέση με τους υπόλοιπους θεωρητικούς διότι εξετάζει την μεγέθυνση του κράτους στη βάση των κυβερνητικών προγραμμάτων. Η διαφοροποίηση του υποδείγματος του έγκειται στην *αναζήτηση των πεδίων στα οποία μεγενθύνεται ο δημόσιος τομέας, παρά στην αναζήτηση των αιτιών που οδηγούν στην μεγέθυνση του*. Ο ίδιος θεωρεί πως οι αυξομειώσεις στο μέγεθος του κράτους είναι περισσότερο ορατές βάση των προγραμμάτων που υλοποιεί και μέσω αυτών διαπιστώνεται η ευρεία κλίμακα μεγέθυνση που σημειώθηκε στα περισσότερα δυτικά κράτη κατά την μεταπολεμική περίοδο. Το κράτος /κυβέρνηση (government) στην προκειμένη περίπτωση νοείται ως ένα σύνολο επίσημων οργανισμών οι οποίοι συγκροτούν την δομή και διασφαλίζουν την συνέχεια των δραστηριοτήτων του. Οι οργανισμοί αυτοί ορίζονται ως οι επίσημες διοικητικές δομές που θεσμοθετούνται από το σύνταγμα και την νομοθεσία, με επικεφαλής δημοσίους λειτουργούς οι οποίοι είτε διορίζονται από τους εκλεγμένους εκπροσώπους ή εκλέγονται από τους πολίτες, ανήκουν στο κράτος και η πρωταρχική τους χρηματοδότηση γίνεται μέσω της φορολογίας. Ο ρόλος τους είναι η κινητοποίηση των πόρων που απαιτούνται για την υλοποίηση των προγραμμάτων όπως *έσοδα από φορολογία, νομοθεσία, ανθρώπινο δυναμικό*, η διοχέτευση αυτών των πόρων στα προγράμματα αυτά που έχει καθορίσει η κυβέρνηση και τέλος, η διανομή των προϊόντων των προγραμμάτων αυτών στους πολίτες είτε πρόκειται για αγαθά ή υπηρεσίες.

Το μέγεθος του κράτους προκύπτει απ' το σύνολο των προγραμμάτων που βρίσκονται στην δικαιοδοσία του. Η μεγέθυνση είναι συνήθως αποτέλεσμα της μεταβολής ορισμένων προγραμμάτων και όχι του συνόλου. Τα χαρακτηριστικά κάθε προγράμματος αποδίδουν τις κατευθυντήριες γραμμές της πολιτικής της κυβέρνησης και με βάση αυτά τα χαρακτηριστικά μπορεί να ελεγχθεί η ορθότητα των θεωριών σχετικά με την μεγέθυνση του κράτους. Υπάρχουν ορισμένες μεταβλητές οι οποίες επηρεάζουν το κάθε επιμέρους πρόγραμμα και αυτές σύμφωνα με τον Rose (1985) είναι οι εξής:

- *Ο πληθωρισμός*, αυξάνει το ποσό των κρατικών δαπανών αν και δεν έχει την ίδια επίδραση σε όλα τα προγράμματα και μεταβάλλεται χρονικά (π.χ. επηρέασε κυρίως τα συνταξιοδοτικά προγράμματα, τα οποία αυξήθηκαν σημαντικά την δεκαετία του '70 σε σχέση με το '60)
- *Η επίδραση της σχετικής τιμής*. Ανεξάρτητα από τον πληθωρισμό, ως προς τα αγαθά και τις υπηρεσίες, η τιμή μπορεί να αυξηθεί χωρίς να έχουν συντελεστεί μεταβολές στην ποσότητα. Συνήθως επηρεάζει τα προγράμματα εκπαίδευσης και υγείας, διότι η παραγωγικότητα σ' αυτά δεν αυξάνεται αντίστοιχα με τους μισθούς, αλλά δεν επηρεάζει τα συνταξιοδοτικά προγράμματα.
- *Οι δημογραφικές μεταβολές*. Πολλά από τα προγράμματα κοινωνικού χαρακτήρα στοχεύουν σε συγκεκριμένες ηλικιακές κατηγορίες π.χ. συνταξιοδότηση, εκπαίδευση. Ανάλογα με τις μεταβολές στον αριθμό αυτών των κοινωνικών κατηγοριών, αυξάνονται ή μειώνονται οι δαπάνες που απαιτούνται για την υλοποίησή τους.
- *Changes in coverage*. Αφορά στην μεταβολή του εύρους των δικαιούχων στους οποίους απευθύνεται ένα πρόγραμμα, δηλαδή στις κοινωνικές κατηγορίες που επωφελούνται από την υλοποίησή του, π.χ προγράμματα υγείας.
- *Πραγματικά οφέλη (Real Benefit levels)*. Πρόκειται για τα οφέλη που αποκομίζει κάθε άτομο από ένα πρόγραμμα. Για παράδειγμα αν το χρηματικό ποσό που λαμβάνει ένας συνταξιούχος αυξηθεί πάνω απ' τον πληθωρισμό, το ατομικό όφελος αυξάνεται.

Ανάλογα με την φύση των προγραμμάτων που υλοποιεί το κράτος μπορεί να μεγενθύνεται, να παραμένει σταθερό ή ακόμη και να συρρικνώνεται. Επίσης υπάρχει και η περίπτωση των κυκλικών διακυμάνσεων, οι οποίες δεν προκαλούν σημαντική μεταβολή σε μακροχρόνιο ορίζοντα αλλά βραχυπρόθεσμες εναλλαγές μικρής έκτασης. Ως μέγεθος μέτρησης χρησιμοποιεί τα κρατικά προγράμματα, αποτελούμενα από τρία στοιχεία: *τη νομοθεσία, το προσωπικό και το χρήμα* (φορολογία και δαπάνες). Τα τρία αυτά μέρη αλλητροφοδοτούνται εντός μιας διαδικασίας οικονομικών και κοινωνικών επιδράσεων, διαμορφώνοντας το περιεχόμενο των προγραμμάτων και την κατεύθυνση δράσης των δημοσίων οργανισμών. Πρόκειται για ένα μοντέλο που επιχειρεί να αναδείξει τις κρατικές προτεραιότητες, τους στόχους και τις αρχές των πολιτικών. Μέσα από την σύγκριση των επιμέρους προγραμμάτων που υλοποιούνται στο εσωτερικό ενός κράτους αλλά και μεταξύ διαφορετικών χωρών, αναδεικνύονται κρίσιμες διαφορές και ομοιότητες βάσει των οποίων μπορούν να αξιολογηθούν μεταβολές ως προς το μέγεθος του δημοσίου τομέα. Κάθε πρόγραμμα διαφέρει ως προς τους πόρους που απαιτεί, το προσωπικό και την νομοθεσία, ωστόσο η σύγκριση μεταξύ αυτών των χαρακτηριστικών δεν αποδίδει πάντα με ακρίβεια την έκταση ενός προγράμματος. Για παράδειγμα τα συνταξιοδοτικά προγράμματα συνίστανται κυρίως σε χρήμα, η εκπαίδευση σε

ανθρώπινο δυναμικό και τα περιβαλλοντικά προγράμματα σε νομοθετικές ρυθμίσεις. Γι' αυτό το λόγο η αξιολόγησή του επιχειρείται μέσα από τέσσερις κατηγορίες:

- *Εργασία και χρήμα* (π.χ. η παιδεία και η υγεία απαιτούν ισομερώς πόρους αλλά και ανθρώπινο δυναμικό)
- *Χρήμα* (π.χ. η συνταξιοδότηση ή προγράμματα επιδότησης των ανέργων απαιτούν μεγαλύτερο μέρος πόρων)
- *Νομοθεσία* (π.χ. τα δικαστήρια ή σωφρονιστικά προγράμματα απαιτούν σε μεγαλύτερο βαθμό νομοθετικές διατάξεις)
- *Medium high in money and employment* (π.χ. η εθνική άμυνα στο παρελθόν απαιτούσε πόρους και προσωπικό, αλλά με την πάροδο του χρόνου και την εξέλιξη της τεχνολογίας οι απαιτήσεις σε χρήμα υπερέβησαν αυτές του προσωπικού).

Έχοντας ως άξονα το παραπάνω μοντέλο ο Rose (1985) προχωρεί στις εξής υποθέσεις. *i) Τα επιμέρους προγράμματα που συγκροτούν την κρατική δραστηριότητα μεταβάλλονται προς την ίδια κατεύθυνση και με τον ίδιο ρυθμό με αυτόν του κράτους ως σύνολο.* Αυτό σημαίνει πως τα επιμέρους κομμάτια του όλου που ορίζεται ως κράτος έχουν κοινή πορεία και παρόμοια μεταβολή. Παρόλα αυτά κάθε πρόγραμμα διαφοροποιείται ως προς την ιστορία του και τους προσδιοριστικούς παράγοντες και αυτό οδηγεί στη δεύτερη, υπόθεση πως *ii) Τα προγράμματα μπορεί να μεταβάλλονται προς διαφορετικές κατευθύνσεις με διαφορετικό ρυθμό, αναγνωρίζοντας την ανεπάρκεια μιας μονοδιάστατης ερμηνείας και τονίζει την δυναμική που έχει κάθε πρόγραμμα ξεχωριστά.* *iii) Το κάθε επιμέρους πρόγραμμα έχει περισσότερα κοινά στοιχεία και δυναμική με ένα παρόμοιο πρόγραμμα μιας άλλης χώρας παρά με κάποιο άλλο πρόγραμμα εντός της ίδιας χώρας.* Αυτό σημαίνει πως υπάρχουν συγκεκριμένα πρότυπα μεγέθυνσης του κράτους, καθένα από τα οποία απαιτεί ξεχωριστές, ρυθμίσεις (π.χ. υγεία, άμυνα).

Εξετάζοντας εμπειρικά τις παραπάνω υποθέσεις στη βάση έξι διαφορετικών προγραμμάτων (υγεία, παιδεία, άμυνα, δημόσιο χρέος, υποδομές της οικονομίας, εισοδηματική στήριξη) που έλαβαν χώρα την ίδια περίοδο, 1954-1980, σε οκτώ διαφορετικά κράτη (ΗΠΑ, Αγγλία, Γαλλία, Γερμανία, Ιταλία, Δανία, Ολλανδία, Ιαπωνία), με δείκτη μέτρησης τις δημόσιες δαπάνες ως ποσοστό του Ακαθάριστου Εθνικού Προϊόντος (*GNP*), ο Rose κατέληξε στα εξής συμπεράσματα: *i) Η ποσοστιαία μεταβολή κάθε προγράμματος ήταν πολύ διαφορετική απ' αυτήν του συνόλου, καθώς το ποσοστό αύξησης της παιδείας ήταν τετραπλάσιο σε σχέση με σύνολο, αντίθετα της άμυνας μειώθηκε κατά μιάμιση φορά σε σχέση με το σύνολο, γεγονός που αναιρεί την πρώτη υπόθεση μεταβολής των προγραμμάτων προς την ίδια κατεύθυνση με τον ίδιο ρυθμό.* *ii) Το ίδιο πρόγραμμα εμφανίζει ομοιότητες ως προς το μέγεθος και την κατεύθυνση του μεταξύ των κρατών, γεγονός που*

επιβεβαιώνει την τρίτη πρόταση περί κοινών στοιχείων και δυναμικής ενός προγράμματος παρά την υλοποίηση του σε διαφορετικές χώρες. Παράδειγμα αποτελεί ο περιορισμός των αμυντικών δαπανών σε κάθε κράτος αλλά και η αντίστοιχη αύξηση των δαπανών για την υγεία, εκπαίδευση, εισοδηματική στήριξη και εξυπηρέτηση του χρέους που ήταν κοινή σε όλες τις εξεταζόμενες περιπτώσεις.

Ένας ακόμη δείκτης μέτρησης που χρησιμοποιεί είναι η φορολογία, ειδικότερα το ποσοστό αυτής στο Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν, την περίοδο 1955-1981, στα κράτη του ΟΟΣΑ. Τα είδη των φόρων που συμπεριλήφθηκαν στην ερευνά ήταν (ιδιοκτησίας, εισοδήματος, κοινωνικής εισφοράς, προστιθέμενης αξίας, επιχειρήσεων, μισθωτών υπηρεσιών, δασμοί, περιουσίας, διάφορα τέλη). Απ' τα στοιχεία προκύπτει πως μόνο οι φόροι εισοδήματος, προστιθέμενης αξίας, μισθωτών υπηρεσιών και η κοινωνική εισφορά αυξήθηκαν ενώ οι υπόλοιποι μειώθηκαν. Μόνο το ποσοστό του φόρου μισθωτών υπηρεσιών προσεγγίζει το γενικό μέσο όρο, επιβεβαιώνοντας την δεύτερη και τρίτη υπόθεση και αναιρώντας την πρώτη.

Ο Rose (1984) αξιολογεί τις αρχικές υποθέσεις με δείκτη την μεταβολή στη δημόσια απασχόληση. Συγκεκριμένα εξετάζει την μεταβολή του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων ως ποσοστό της συνολικής απασχόλησης, που εργάζονται σε κάθε πρόγραμμα (εκπαίδευση, υγεία, άμυνα, δημόσιες επιχειρήσεις) μεταξύ του 1954-1981 σε έξι χώρες (ΗΠΑ, Αγγλία, Γαλλία, Γερμανία, Ιταλία, Σουηδία). Συνολικά σε όλα τα κράτη η δημόσια απασχόληση αυξήθηκε, αλλά με διαφορετικούς ρυθμούς στο κάθε ξεχωριστό πρόγραμμα. Οι δημόσιοι υπάλληλοι που εργάζονταν στην υγεία αυξήθηκαν κατά 4 φορές περισσότερο σε σχέση με το σύνολο, ενώ οι απασχολούμενοι στην άμυνα μειώθηκαν κατά μιάμιση φορά διότι, οι απαιτήσεις των αμυντικών προγραμμάτων σε χρήμα υπερβαίνουν την απαίτηση σε προσωπικό. Ο Rose κατηγοριοποιεί την κατεύθυνση των αξιολογούμενων προγραμμάτων ανάλογα με τις επιπτώσεις ως προς το δημόσιο τομέα, ως εξής:

- *Μεγάλη αύξηση σε χρήμα και απασχόληση (παιδεία, υγεία)*
- *Μεγάλη αύξηση σε δημόσιες δαπάνες (εισοδηματική στήριξη, εξυπηρέτηση δημοσίου χρέους)*
- *Μικρή μεταβολή στις απαιτήσεις χρηματοδότησης (υποδομές της οικονομίας)*
- *Μεγάλη μείωση σε χρήμα και απασχόληση (άμυνα από την περίοδο αποκλιμάκωσης του ψυχρού πολέμου)*

Ως προς την μεγέθυνση της δημόσιας απασχόλησης ο Von Beyme (1985) υποστηρίζει πως την μεταπολεμική περίοδο η δημόσια απασχόληση αυξήθηκε στα περισσότερα δυτικά κράτη, εξαιτίας κυρίως της ανόδου του συνολικού δείκτη απασχόλησης, διατηρώντας ανάλογους ρυθμούς. Σε ορισμένες χώρες ο αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων είναι υψηλότερος σε σχέση με άλλες, γεγονός που εξαρτάται από τους πολιτικούς θεσμούς και το διοικητικό σύστημα. Χαρακτηριστική είναι η

περίπτωση της Γερμανίας όπου ο αριθμός των απασχολούμενων στο δημόσιο τομέα είναι αναλογικά υψηλότερος σε σχέση με τις αγγλοσαξονικές χώρες, εξαιτίας των θεσμικών παραδόσεων που προϋπήρχαν σχετικά με τον ειδικό εργασιακό καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων και τις διευρυμένες δραστηριότητες του κράτους στο οποίο περικλείονταν περισσότερες ειδικότητες (π.χ. εκπαιδευτικοί). Ένα ακόμη ζήτημα ως προς την δημόσια απασχόληση αφορά στην πολιτική ιδεολογία των κομμάτων. Στις Σκανδιναβικές χώρες και στην Βρετανία όπου υπήρξαν μεγάλες περιόδους που κατείχε την εξουσία το Εργατικό Κόμμα η δημόσια απασχόληση περιλαμβάνονταν στις προτεραιότητες της κυβερνητικής πολιτικής, σε αντίθεση με τις συντηρητικές κυβερνήσεις των ΗΠΑ, όπου ο δείκτης της δημόσιας απασχόλησης είναι χαμηλός.

Συμφώνα με τον Rose (1984) ο αριθμός των απασχολούμενων στο δημόσιο και η αναλογία τους στη συνολική απασχόληση ποικίλει στις διάφορες δυτικές χώρες και εξαρτάται από το διοικητικό σύστημα και το μέγεθος του κρατικού μηχανισμού. Σύμφωνα με εμπειρικές μελέτες που μετρούν τον αριθμό των δημοσίων υπαλλήλων σε σχέση με το σύνολο του εργατικού δυναμικού ενός κράτους, το μεγαλύτερο ποσοστό εμφανίζεται στην Σουηδία αποτελούν το 38% των απασχολούμενων και το χαμηλότερο ποσοστό δημόσιας απασχόλησης το κατέχουν οι ΗΠΑ στο 18,8%, ενώ στα υπόλοιπα ανεπτυγμένα κράτη (Ηνωμένο βασίλειο, Γερμανία, Ιταλία), εκπροσωπούν το 1/4 με 1/3 του συνόλου των εργαζομένων (Μ. Βρετανία, Γερμανία, Ιταλία). Στις δυτικές κοινωνίες τη μεταπολεμική περίοδο το κράτος ανέλαβε το ρόλο του εργοδότη αυξάνοντας τον αριθμό των δημοσίων υπαλλήλων. Οι τάσεις που παρατηρήθηκαν ωστόσο διαφέρουν από χώρα σε χώρα και μπορούν να σχηματιστούν σε τρεις κατηγορίες:

1. *Το κράτος εμφανίζεται ως κύριος εργοδότης που σταθεροποιείται στο χρόνο.* Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα του Ηνωμένου Βασιλείου που το 1951 εμφάνιζε το μεγαλύτερο ποσοστό αύξησης προσωπικού (26,6%), το οποίο όμως στις επόμενες δεκαετίες και ως το 1980 αυξήθηκε ελάχιστα (5%)
2. *Η δημόσια απασχόληση εμφανίζει υψηλή αύξηση από χαμηλή βάση.* Στη Σουηδία το 1951 βρίσκονταν σε χαμηλά επίπεδα στο 15,2% και ως το 1980 αυξήθηκε στο 38,2%. Επίσης στην Ιταλία από το 11,4% το 1951 έφθασε στο 24,3% το 1980 και στην Γερμανία από 14,4% αυξήθηκε σε 25,8%.
3. *Καμία αλλαγή ή σχετική πτώση.* Στις ΗΠΑ όπου ο δείκτης δημόσιας απασχόλησης ήταν σχετικά υψηλός το 1951 (17%) αυξήθηκε το 1972 στο 19,8% εξαιτίας του πολέμου στο Βιετνάμ και μειώθηκε στο 18,8% ως το 1980 εξαιτίας της αποστρατικοποίησης της χώρας, αποδεικνύοντας πως ένα κράτος που ήταν κάποτε ένας μεγάλος εργοδότης δεν σημαίνει πως θα παραμείνει στο χρόνο.

Τα αίτια μεγέθυνσης της δημόσιας απασχόλησης ποικίλουν. Φαίνεται πως σε περιόδους χαμηλής ανεργίας τα χαρακτηριστικά της δημόσιας απασχόλησης, όπως μονιμότητα και το καθεστώς συνταξιοδότησης αγνοούνται, διότι ο ιδιωτικός τομέας είναι πιο ελκυστικός απ' την στιγμή που προσφέρει υψηλότερους μισθούς οι οποίοι δεν υπόκεινται σε κυβερνητικό έλεγχο. Αντίθετα σε περιόδους υψηλής ανεργίας το κράτος αναδεικνύεται σε κύριο εργοδότη αντισταθμίζοντας την έλλειψη θέσεων εργασίας ακριβώς για τους λόγους που προαναφέρθηκαν και έχουν να κάνουν με την διασφάλιση της εργασίας και την προστασία του μισθού από τις πληθωριστικές πιέσεις.

Ο Rose (1984) υποστηρίζει πως η δημόσια απασχόληση αποτελεί ταυτόχρονα αιτία και συνέπεια της μεγέθυνσης του κράτους. Είναι η αιτία για τη μεγέθυνση του κράτους εφόσον οι δημόσιοι υπάλληλοι έχουν συμφέρον να προωθήσουν τα προγράμματα στα οποία απασχολούνται όπως κάνει κάθε ομάδα πίεσης εντός του πολιτικού συστήματος, προβάλλοντας την χρησιμότητα τους στο σύνολο της κοινωνίας. Στο μέτρο που η προσπάθεια τους είναι επιτυχής απαιτούνται περισσότερα κρατικά έσοδα για την χρηματοδότηση τους, ίσως και νέα νομοθεσία, επεκτείνοντας το μέγεθος του κρατικού μηχανισμού. Ταυτόχρονα αποτελεί και συνέπεια της κρατικής μεγέθυνσης, απ' την στιγμή που αυξάνονται τα δημόσια αγαθά που παράγονται απ' το κράτος στους πολίτες (π.χ. επεκτείνονται τα προγράμματα υγειονομικής περίθαλψης ή εκπαίδευσης) και ως αποτέλεσμα αυξάνεται και το προσωπικό που εργάζεται στο δημόσιο για την παροχή αυτών των αγαθών. Οι βασικές υποθέσεις του Rose είναι οι εξής:

i) Η μεταβολή του συνολικού αριθμού των εργαζομένων έχει άμεση επίδραση στο μέγεθος της δημόσιας απασχόλησης. Οι εργαζόμενοι στον ιδιωτικό τομέα είναι πιο ευάλωτοι στις διακυμάνσεις της αγοράς σε σύγκριση με τους εργαζόμενους στο δημόσιο που σημαίνει πως κάθε μείωση στο αριθμό των απασχολούμενων στον ιδιωτικό τομέα θα σήμαινε αυτόματα αύξηση του ποσοστού των απασχολούμενων στο δημόσιο. Η υπόθεση ενισχύεται από την σύγκριση των χαμηλών επιπέδων ανεργίας της πρώτης μεταπολεμικής δεκαετίας με την δεκαετία του '80 όπου εξαιτίας των παγκόσμιων οικονομικών κρίσεων που μεσολάβησαν τα ποσοστά ανεργίας αυξήθηκαν. Στην Βρετανία αν το 1981 στο συνολικό πληθυσμό των εργαζομένων προστεθούν και οι άνεργοι το ποσοστό της δημόσιας απασχόλησης θα έπεφτε από 31,7% του συνόλου του ενεργού πληθυσμού στο 28,5%.

ii) Το μέγεθος της δημόσιας απασχόλησης επηρεάστηκε από τις μεταβολές στην σύνθεση του εργατικού δυναμικού. Ειδικότερα ο αγροτικός τομέας έχει άμεση σχέση ως προς αυτό. Όσο μεγαλύτερο είναι το ποσοστό απασχολούμενων στον αγροτικό τομέα της οικονομίας τόσο μειώνεται το ποσοστό των δημοσίων υπαλλήλων και αντίστοιχα, όσο μειώνεται το ποσοστό της αγροτικής εργασία τόσο αυξάνεται το ποσοστό της δημόσιας απασχόλησης. Παράδειγμα υπήρξε η Ιταλία όπου μέσα σε τρεις δεκαετίες ('50-'80) ο αγροτικός πληθυσμός συρρικνώθηκε στο 14% από 43%,

αυξάνοντας το ποσοστό της δημόσιας απασχόλησης από 20% σε 28%. Το ίδιο συνέβη και στα περισσότερα δυτικά κράτη όχι όμως σε ανάλογο βαθμό απ' την στιγμή που μεταπολεμικά ο αγροτικός τομέας εκσυγχρονίζεται και η ανθρώπινη εργασία τείνει να αντικαθίσταται πλέον από την τεχνολογία.

iii) Η δημόσια απασχόληση αυξάνει το ποσοστό της όταν ο ιδιωτικός τομέας της οικονομίας συρρικνώνεται ή αυξάνεται με βραδύτερους ρυθμούς. Μεταπολεμικά στην Γερμανία, όπου η εργασία στον ιδιωτικό τομέα αυξήθηκε κατά 6%, η δημόσια απασχόληση αυξήθηκε κατά 111% και στην Σουηδία η κάθε απώλεια θέσης στον ιδιωτικό τομέα αντιστοιχούσε σε 100 νέες θέσεις στο δημόσιο.

iv) Η δημόσια απασχόληση αυξάνεται ωστόσο σε ορισμένα πεδία. Στον δημόσιο τομέα όπως και στον ιδιωτικό οι εργαζόμενοι απασχολούνται σε διαφορετικά αντικείμενα ανάλογα με τις συγκεκριμένες λειτουργίες που επιτελεί το κράτος. Υπάρχουν κοινά αντικείμενα σε όλους τους φορείς (π.χ. διοικητικοί υπάλληλοι) ωστόσο η πλειονότητα των εργαζομένων ειδικεύεται σε ξεχωριστά πεδία (π.χ. γιατροί, εκπαιδευτικοί). Τα πεδία αυτά που σημειώθηκε η αύξηση προσωπικού αφορούσαν σε προγράμματα κοινωνικών παροχών, παρά σε κρατικές επιχειρήσεις ή την εθνική άμυνα. Η ανάπτυξη των κοινωνικών υπηρεσιών και του κράτους πρόνοιας απαιτούσαν παράλληλη αύξηση του ανθρώπινου δυναμικού.

v) Οι κοινωνικές πιέσεις αποτελούν εξίσου ένα παράγοντα αύξησης της δημόσιας απασχόλησης. Στο παράδειγμα της Σουηδίας, για να παραμείνει σταθερός ο δείκτης απασχόλησης οι κυβερνήσεις απ' το 1976-1982 προχώρησαν σε κρατικοποιήσεις βιομηχανιών ώστε να αποτρέψουν την αύξηση της ανεργίας.

vi) Οι πολιτικές επιλογές καθορίζουν την δημόσια απασχόληση. Η κρατικοποίηση επιχειρήσεων ως προϊόν πολιτικής επιλογής, προκαλεί την αύξηση της δημόσιας απασχόλησης. Επίσης η αύξηση των παρεχόμενων κοινωνικών αγαθών αυξάνει τον αριθμό των απασχολούμενων στο δημόσιο. Ωστόσο ο Rose υποστηρίζει ότι οι πολιτικές επιλογές δεν εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από την κομματική ιδεολογία π.χ. η δημόσια απασχόληση στην Γερμανία αυξήθηκε περισσότερο την περίοδο που κυβερνούσε το Χριστιανοδημοκρατικό κόμμα, παρά την περίοδο του σοσιαλδημοκρατικού κόμματος. Αντίστοιχα στις ΗΠΑ η εναλλαγή ρεπουμπλικάνων και Δημοκρατικών στην εξουσία δεν επηρέασε το μέγεθος της δημόσιας απασχόλησης. Επομένως, διαφωνεί πως η δημόσια απασχόληση αυξήθηκε απλά ως αποτέλεσμα της μεγέθυνσης του δημοσίου τομέα ή εξαιτίας της οικονομικής μεγέθυνσης ούτε επιδρά αρνητικά σε αυτήν, επειδή η αύξηση των παρεχόμενων δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών θα επηρεάσει αρνητικά την ιδιωτική οικονομία (Bacon & Eltis 1976). Σε μια πιθανή οικονομική κρίση το κράτος είναι σε θέση να προσλαμβάνει με τον ίδιο ρυθμό ενώ η απασχόληση στον ιδιωτικό τομέα μειώνεται. Επίσης η αύξηση των δημοσίων δαπανών δεν συνεπάγεται αυτόματα

αύξηση της δημόσιας απασχόλησης, διότι μεγάλο μέρος των δαπανών για μεταβιβαστικές πληρωμές απευθύνεται σε επιδόματα ανεργίας, συντάξεις και άλλες παροχές.

vii) *Τέλος, η επιθυμία των γραφειοκρατών για μεγέθυνση δεν οδηγεί σε αύξηση της δημόσιας απασχόλησης.* Αμφισβητεί τις θεωρίες των Niskanen (1971) και Downs (1957), οι οποίοι υποστηρίζουν πως η δημόσια απασχόληση θα αυξηθεί σταδιακά ως αποτέλεσμα της δράσης των γραφειοκρατιών. Ειδικότερα η αύξηση του δημοσιούπαλληλικού προσωπικού θα σήμαινε για τα ανώτερα στελέχη της διοίκησης περισσότερα προγράμματα, μεγαλύτερο προσωπικό υπό την επίβλεψη τους, υψηλότερους μισθούς, μεγαλύτερο κύρος και αυξημένη εξουσία ως επικεφαλείς των οργανισμών αυτών, άνοδος στην ιεραρχία. Ο Rose (1984) υποστηρίζει ότι υπάρχουν αρκετοί περιορισμοί στην ισχύ των γραφειοκρατών και επιπλέον η μεγέθυνση των οργανισμών απαιτεί ρίσκο και επιφέρει προβλήματα. Επομένως, είναι πιο επιθυμητή η διατήρηση ενός οργανισμού παρά η επέκτασή του, δεδομένου ότι η ικανότητα των γραφειοκρατών αφορά την διοίκηση (είναι εκπαιδευμένοι να διοικούν και όχι να λειτουργούν ως επιχειρηματίες). Επίσης υποστηρίζει πως αν οι γραφειοκράτες ήταν σε θέση να αυξήσουν τον αριθμό των δημοσίων υπαλλήλων αυτό θα είχε συμβεί στα περισσότερα κράτη με την πάροδο του χρόνου, παράλληλα με την αύξηση των προγραμμάτων. Ωστόσο κάτι τέτοιο δεν συνέβη, ειδικά στις ΗΠΑ όπου η αύξηση της δημόσιας απασχόλησης ήταν αποτέλεσμα της αύξησης του πληθυσμού.

1.3. Εξωγενείς μεταβλητές

Κοινό στοιχείο των ερμηνευτικών σχημάτων αυτής της κατηγορίας, είναι η σημασία που αποδίδουν στις εξωτερικές μεταβλητές ως προσδιοριστικό παράγοντα της μεγέθυνσης του δημοσίου τομέα. Αρχικά οι Peacock και Wiseman (1967) μελετώντας την περίπτωση της Μ. Βρετανίας, υποστήριξαν πως διεθνείς παράγοντες μπορούν να δημιουργήσουν εθνικές κρίσεις, για την αντιμετώπιση των οποίων οι κυβερνήσεις προχωρούν σε αύξηση των δημοσίων δαπανών. Αργότερα ο Cameron (1978) εξετάζοντας την επίδραση των διεθνών αγορών στο μέγεθος της δημόσιας οικονομίας και εν συνεχεία ο Rodrik (1997, 1998) συνδέοντας το κόστος του ανοίγματος της οικονομίας στο διεθνές εμπόριο με την μεγέθυνση του δημοσίου τομέα, ανέδειξαν τον ρόλο των διεθνών αγορών στην μεγέθυνση του κράτους. Το παγκόσμιο οικονομικό περιβάλλον έχει άμεση επίδραση στο εσωτερικό μιας ανοιχτής οικονομίας, προκαλώντας τριγμούς που επηρεάζουν κατά κύριο λόγο το εισόδημα, γεγονός που ωθεί το κράτος να παρέμβει με ένα σύνολο αντισταθμιστικών πολιτικών μείωσης του κόστους, προκαλώντας με τον τρόπο αυτό τη διεύρυνσή του.

1.3.1. Η θεωρία των Peacock και Wiseman

Μια από τις δημοφιλέστερες προσεγγίσεις είναι η θεωρία περί “*displacement- concentration*”, απόρροια της έρευνας των **Peacock** και **Wiseman** (1967) που αφορά στην περιπτωσιολογική μελέτη της μεγέθυνσης του δημοσίου τομέα στην Μ. Βρετανία. Ο λόγος των *Δαπανών /ΑΕΠ (GNP)* παραμένει σχετικά σταθερός μέχρι να μεσολαβήσει μια εθνική κρίση (π.χ. στην περίπτωση της Μ. Βρετανίας, πόλεμος). Αυτή η μετατόπιση του δείκτη (*displacement*), αποκαθίσταται στο τέλος της κρίσης, αφενός διότι η κυβέρνηση είναι σε καλύτερη θέση να επιβάλει πολιτικές και αφετέρου διότι με τον πόλεμο η πολιτική εξουσία συγκεντρώνεται (*concentration*) σε εθνικό επίπεδο. Η θεωρία ουσιαστικά δηλώνει ότι ο υψηλός κρατικός συγκεντρωτισμός του κράτους παράγει έναν μεγάλο και διαρκώς αυξανόμενο δημόσιο τομέα.

Η θεωρία περί *displacement- concentration* (μετατόπισης και συγκέντρωσης) στηρίζεται στην εμπειρική μελέτη στοιχείων για τις δαπάνες της Μ. Βρετανίας μεταξύ 1890-1955. Ωστόσο θεωρούν ότι το μοντέλο αυτό θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί και για την εξέταση άλλων κρατών σε διαφορετικές περιόδους. Ειδικότερα εξετάζουν το μερίδιο των δημοσίων δαπανών ως ποσοστό του ΑΕΠ (GDP). Με τον τρόπο αυτό επιχείρησαν να ερμηνεύσουν θεωρητικά τις περιοδικές αυξήσεις που σημειώθηκαν στις δημόσιες δαπάνες της Μ. Βρετανίας, δηλαδή την απότομη μεταβολή του μεριδίου των δημοσίων δαπανών στο ΑΕΠ (GDP). Οι δαπάνες καθορίζονται κυρίως από την πλευρά της προσφοράς, δηλαδή της χρηματοδότησης και όχι από πλευράς ζήτησης των πολιτών για δημόσια αγαθά, χωρίς να έχει ιδιαίτερη σημασία αν εξετάζονται στο σύνολο ή κατά κεφαλήν. Βάσει των εμπειρικών στοιχείων προέκυψε πως οι δημόσιες δαπάνες δεν ακολούθησαν ομαλή πορεία αλλά εμφάνισαν απότομη άνοδο σε συγκεκριμένες χρονικές περιόδους, που σχετίζονταν με σημαντικές κοινωνικές εξελίξεις (κρίσεις), στην προκειμένη περίπτωση ΄Β παγκόσμιος πόλεμος.

Ουσιαστικά πρόκειται για ένα μοντέλο μελέτης της μεταβολής των δαπανών σε ετήσια βάση, χωρίς ωστόσο να περιλαμβάνει ερμηνείες για τυχόν κυκλικές διακυμάνσεις ή τους διαφορετικούς τρόπους με τους οποίους εξελίσσεται η ανοδική τάση σε συγκεκριμένες χρονικά περιόδους. Οι ίδιοι αποδέχονται ότι υπάρχουν και άλλοι τρεις παράγοντες που επηρεάζουν την μεγέθυνση των δημοσίων δαπανών: Οι δημογραφικές μεταβολές, οι τιμές και η ανεργία. Η συμπερίληψη της μεταβολής των τιμών δεν εστιάζει στις σχετικές τιμές αλλά στις πιθανές πληθωριστικές επιπτώσεις σε δημοσιονομικό επίπεδο, οι οποίες επηρεάζουν τα δημόσια έσοδα. Επίσης υποθέτουν ότι οι δαπάνες έχουν ανάλογη σχέση με την ανεργία χωρίς να επιβεβαιώνεται από τα εμπειρικά στοιχεία.

Κεντρική υπόθεση της θεωρίας των Peacock και Wiseman (1967) είναι ότι οι δημόσιες δαπάνες έχουν την τάση να αυξάνονται διαχρονικά, ακολουθώντας μια εξελικτική πορεία που παρεμβάλλεται από κρίσεις π. χ. πολέμους. Οι τρεις βασικές προϋποθέσεις του μοντέλου είναι ότι οι κυβερνήσεις μπορούν πάντοτε να εφευρίσκουν αποδοτικούς τρόπους (ως προς την απόσπαση

ψηφών) και να δαπανούν τους διαθέσιμους πόρους. Οι πολίτες είναι απρόθυμοι να καταβάλουν υψηλή φορολογία και οι κυβερνήσεις ανταποκρίνονται ως ένα βαθμό στα αιτήματα των πολιτών. Απ' αυτές τις παραδοχές προκύπτει πως υπάρχει ένα ανώτατο ανεκτό φορολογικό όριο το οποίο μπορεί να επιβληθεί στους πολίτες. Τα βασικά συμπεράσματα του μοντέλου είναι: Η αύξηση των δημοσίων δαπανών εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την φορολογία, καθώς με την πάροδο των ετών η οικονομική ανάπτυξη αυξάνει σημαντικά τα κρατικά έσοδα, δίνοντας τη δυνατότητα στις κυβερνήσεις να αυξήσουν τις δαπάνες.

Υπάρχει μεγάλη απόκλιση μεταξύ των προσδοκιών των πολιτών σχετικά με το μέγεθος των δημοσίων δαπανών και του βαθμού ανεκτικότητας τους ως προς το μέγεθος της φορολογίας. Για το λόγο αυτό οι κυβερνήσεις δεν μπορούν να αγνοήσουν τα αιτήματα των πολιτών σχετικά με τις παρεχόμενες υπηρεσίες ειδικά όταν η φορολογική επιβάρυνση κατά άτομο αυξάνεται ανάλογα με τον φορολογικό συντελεστή. Σε περιόδους πολέμου οι κυβερνήσεις αυξάνουν τους φορολογικούς συντελεστές και επεκτείνουν τη φορολογία, ώστε να ανταποκριθούν στις αυξημένες ανάγκες για αμυντικές δαπάνες. Ωστόσο με το πέρας του πολέμου οι συντελεστές και η διάρθρωση της φορολογίας παραμένουν ως έχουν, εφόσον οι πολίτες έχουν εξοικειωθεί με αυτούς. Επομένως αναμένεται η αύξηση των δημοσίων εσόδων να τροφοδοτήσει ανάλογη αύξηση των δημοσίων δαπανών. Με το τέλος του πολέμου οι κοινωνικές δαπάνες αντικατέστησαν τις στρατιωτικές δαπάνες.

Επομένως το επίπεδο φορολογίας σε περιόδους «ειρήνης» παραμένει σχετικά σταθερό και οι πόροι του κράτους είναι σχετικά δεδομένοι και περιορισμένοι ώστε να μην αφήνουν περιθώρια για σημαντική αύξηση των δαπανών. Αυτό σημαίνει πως το επιθυμητό επίπεδο δημοσίων δαπανών από πλευράς κυβέρνησης αποκλίνει από το όριο της φορολογίας, δηλαδή των εσόδων τα οποία μπορεί να συλλέξει. Ωστόσο όταν μεσολαβεί μια περίοδος κρίσης ο δείκτης του ανεκτού ορίου φορολόγησης μετατοπίζεται προς τα πάνω, επιτρέποντας την υλοποίηση ενός σχεδίου αυξημένων δαπανών, διότι σε περιόδους κρίσης οι μη επιθυμητές από τους πολίτες μέθοδοι αύξησης των δημοσίων εσόδων είναι δυνατόν να εφαρμοστούν. Έτσι η φορολογία αυξάνεται σε επίπεδα, τα οποία διατηρούνται και μετά το τέλος της κρίσης. Μ' αυτόν τον τρόπο χρηματοδοτούνται προγράμματα δαπανών τα οποία δεν θα ήταν δυνατό να εφαρμοστούν σε προγενέστερες περιόδους, διότι οι συνέπειες της κρίσης δημιουργούν την αναγκαιότητα για αυξημένες δαπάνες.

1.3.2. Η θεωρία του Cameron

Ο *Cameron* (1978) εξετάζει την μεγέθυνση του κράτους από την πλευρά των εσόδων παρά των δαπανών. Έχοντας ως δεδομένο την μεγέθυνση του δημοσίου τομέα στα μεταπολεμικά δυτικά κράτη επιχειρεί να ερμηνεύσει τα αίτια αυτής της μεγέθυνσης, ελέγχοντας εμπειρικά ορισμένες επικρατούσες θεωρητικές υποθέσεις. Επίσης δίνει ιδιαίτερη έμφαση στους εξωτερικούς παράγοντες που επηρεάζουν την μεγέθυνση του κράτους, ειδικότερα στις επιδράσεις που δέχεται ο δημόσιος τομέας μιας ανοιχτής οικονομίας από το διεθνές οικονομικό περιβάλλον. Αποδίδει την αύξηση των φορολογικών εσόδων (ως ποσοστό του ΑΕΠ, GDP) την περίοδο 1960-1975 στο άνοιγμα της οικονομίας. Υποστηρίζει πως οι περισσότερο ανοικτές οικονομίες έχουν υψηλότερους δείκτες βιομηχανικής συγκέντρωσης που ενισχύουν τον ρόλο των εργατικών συνδικάτων, αλλά και τα ευρύτερα κοινωνικά αιτήματα για μεταβιβάσεις εισοδήματος απ' το κράτος για κοινωνική ασφάλιση (π.χ. ανέργους, συντάξεις), ώστε να αντισταθμιστεί το εξωτερικό «ρίσκο».

Ο *Cameron* (1978) κατηγοριοποιεί σχηματικά τις επικρατέστερες θεωρίες σε *οικονομικές, δημοσιονομικές, διεθνείς, θεσμικές και πολιτικές* ερμηνείες. Η κατηγοριοποίηση αυτή αντιστοιχεί σε διαφορετικά πεδία κρατικής μεγέθυνσης: Τον δείκτη αύξησης της παραγωγικότητας της οικονομίας, το βαθμό κατά τον οποίο τα δημοσιονομικά έσοδα στηρίζονται σε έμμεσους φόρους, την κομματική σύνθεση των κυβερνήσεων, τον εκλογικό ανταγωνισμό, τη θεσμική οργάνωση του κράτους και τέλος τον βαθμό έκθεσης της εγχώριας οικονομίας στις διεθνείς αγορές.

Αναλυτικότερα, η *οικονομική* ερμηνεία βασίζεται στον «νόμο του *Wagner*» σύμφωνα με τον οποίο η πίεση για κοινωνική πρόοδο στα δυτικά κράτη οδήγησε στην μεγέθυνση του δημοσίου τομέα μέσα από τον διαρκώς διευρυμένο ρόλο του κράτους, ώστε να αντισταθμίσει το κόστος της οικονομικής ανάπτυξης με δημόσιες δαπάνες σε δραστηριότητες με κοινωνικά οφέλη (π.χ. εκπαίδευση, συγκοινωνίες). Όπως διατυπώθηκε αργότερα από θεωρητικούς που στηριχτήκαν στον *Wagner*, η ζήτηση των πολιτών για αγαθά και υπηρεσίες και η προθυμία τους να φορολογηθούν έχει μια ελαστική σχέση με το εισόδημα. Όσο μεγαλύτερη είναι η οικονομική ευμάρεια και κατ' επέκταση αυξάνεται τα ατομικό εισόδημα σε μια συγκεκριμένη περίοδο τόσο μεγαλύτερη θα είναι και η μεγέθυνση των δημοσίων οικονομικών (*Musgrave* 1969, *Bird* 1971). Η δημοσιονομική ερμηνεία δίνει έμφαση στα δημόσια έσοδα, κυρίως σε αυτά που προέρχονται από την φορολογία. Επειδή το όφελος των δημοσίων αγαθών δεν είναι άμεσα ορατό φαίνεται πως το κόστος της φορολογίας ξεπερνά το κοινωνικό όφελος. Για να καταφέρουν οι κυβερνήσεις να δαπανούν μεγάλα ποσά χωρίς να προκαλούν την δυσαρέσκεια του εκλογικού σώματος, καταφεύγουν στην απόκρυψη του πραγματικού κόστους μέσα από περίπλοκα συστήματα έμμεσης συλλογής εσόδων (π.χ έμμεση φορολογία, κοινωνικές εισφορές), τα οποία δημιουργούν ένα είδος δημοσιονομικής αυταπάτης

(fiscal illusion) στους πολίτες και δίνουν την δυνατότητα για μεγέθυνση του κράτους μέσω της αύξησης των δημοσίων οικονομικών (Buchanan & Wagner, 1977).

Η πολιτική ερμηνεία αφορά στην επίδραση της εκλογικής διαδικασίας στα δημόσια οικονομικά και συγκεκριμένα στην επίδραση του εκλογικού ανταγωνισμού στις δημόσιες δαπάνες και στην πολιτική κατεύθυνση της κυβέρνησης ανάλογα με την ιδεολογική τοποθέτηση του κόμματος που βρίσκεται στις εξουσία. Οι υποψήφιοι διαμορφώνουν τα προγράμματα τους ώστε να κερδίσουν την εύνοια όσο δυνατόν περισσότερων ψηφοφόρων ιδιαίτερα στο πεδίο των δημοσίων οικονομικών, προτείνοντας αύξηση των δαπανών ή την περικοπή των φόρων (Downs 1957). Ο περιοδικός εκλογικός ανταγωνισμός δημιουργεί κυκλικές διακυμάνσεις στην οικονομία, καθώς προεκλογικά οι κυβερνήσεις με σκοπό την επανεκλογή προχωρούν σε επεκτατικές δημοσιονομικές πολιτικές, κυρίως αύξησης των δημοσίων δαπανών, ενώ μετεκλογικά θα περιορίσουν τις δαπάνες υπό το βάρος του κόστους που επιφέρουν. Το φαινόμενο αυτό ορίζεται ως *εκλογικός οικονομικός κύκλος*⁸ ο οποίος σύμφωνα με τον Cameron (1978) συντείνει στην μεγέθυνση της κρατικής δραστηριότητας, με υψηλές αυξήσεις δαπανών κατά τις προεκλογικές περιόδους και ανάλογες αυξήσεις φόρων μετεκλογικά, καταλήγοντας πως σε κράτη με συχνές εκλογικές αναμετρήσεις η μεγέθυνση αναμένεται να είναι υψηλότερη. Επίσης η ιδεολογική ταυτότητα των κομμάτων που βρίσκονται στην κυβέρνηση κατευθύνει την δημόσια πολιτική και επηρεάζει το μέγεθος της δημόσιας οικονομίας. Συνήθως οι αριστερές κυβερνήσεις ευνοούν περισσότερο τη διεύρυνση της κρατικής παρέμβασης στην οικονομία και την αύξηση των δημοσίων δαπανών σε σχέση με τις δεξιού χαρακτήρα κυβερνήσεις (Wildasky 1975).

Η επόμενη ερμηνεία έχει σημείο αναφοράς την θεσμική οργάνωση του κράτους. Οι κρατικές γραφειοκρατίες διαμορφώνουν εσωτερικές τάσεις προς αύξηση της επιρροής τους στην πολιτική διαδικασία, οι οποίες αυξάνονται κυρίως σε κράτη με ευρύτητα αυτόνομων γραφειοκρατικών σωμάτων, κυρίως σε ομοσπονδιακού τύπου πολιτικά συστήματα. Σ' αυτές τις περιπτώσεις που οι αποφάσεις για δημόσιες δαπάνες δεν λαμβάνονται από μια αρχή αλλά δίνεται η δυνατότητα σε επιμέρους γραφειοκρατικά σώματα να δαπανήσουν δημόσιο χρήμα κυρίως σε τοπικό επίπεδο το μέγεθος της δημόσιας οικονομίας τείνει να αυξάνεται (Tarschys 1975). Με βάση την πρόταση αυτή ο Cameron (1978) καταλήγει στην υπόθεση πως στα ομοσπονδιακά συστήματα η δράση των πολλαπλών γραφειοκρατικών σωμάτων τους δίνει την δυνατότητα να αυξάνουν τις δαπάνες, χρησιμοποιώντας σε αρκετές περατώσεις πόρους που συλλέγονται από αλλά αντίστοιχα σώματα, αυξάνοντας το μέγεθος της δημόσιας οικονομίας. Η δεύτερη όψη του φαινομένου αυτού αναφέρεται τον βαθμό της δημοσιονομικής συγκέντρωσης, δηλαδή το ποσοστό των δημοσίων

⁸ Για την θεωρία του «εκλογικού οικονομικού κύκλου» (*political business cycle*), ενδεικτικά βλ. Nordhaus (1975) και Alesina (1989)

εσόδων της κεντρικής κυβέρνησης, όπου στα μη ομοσπονδιακά κράτη εμφανίζεται υψηλότερος σε σχέση με τα ομοσπονδιακά, στα οποία η εξουσία επιμερίζεται στις περιφέρειες και δίνεται η δυνατότητα στις τοπικές αρχές να υλοποιούν προγράμματα δαπανών (Freeman, 1975). Επομένως αναμένεται το πεδίο των δημοσίων οικονομικών να μεγενθύνεται σε αποκεντροποιημένα κράτη με αύξηση των δημοσίων δαπανών, σε σχέση με τις συγκεντρωτικά κράτη όπου το μονοπώλιο διαμόρφωσης και υλοποίησης της δημοσιονομικής πολιτικής εναπόκειται σε ένα μόνο θεσμικό σώμα, το οποίο διατηρεί αποτελεσματικότερο έλεγχο επί των συνολικών δαπανών και μπορεί ευκολότερα να προχωρήσει σε περιοριστικές δημοσιονομικές πολιτικές.

Η θεωρητική συνεισφορά του Cameron έγκειται στην ανάδειξη της σημασίας της επίδρασης του διεθνούς περιβάλλοντος στο εσωτερικό του κράτους, ως παράμετρο μεγέθυνσης του. Τα κράτη εξαρτώνται από το εξωτερικό περιβάλλον είτε από τις διεθνείς αγορές για εξαγωγές ή από επενδυτικά κεφάλαια που προέρχονται από το εξωτερικό. Δεδομένου του υψηλού βαθμού υποκατάστασης των εξωτερικών και εγχωρίων αγαθών με εγχώριες τιμές, στα προϊόντα, την εργασία και το κεφάλαιο που διαμορφώνονται στις διεθνείς αγορές ανάλογα με την ζήτηση και την προσφορά, οι οικονομίες αυτές χαρακτηρίζονται ανοιχτές, δηλαδή είναι εκτεθειμένες σε πιέσεις των διεθνών αγορών (Lindbeck 1976). Όπως υποστηρίζει ο ίδιος η δημόσια οικονομία αυξήθηκε σε μεγαλύτερο βαθμό στα κράτη με ανοιχτή οικονομία σε σχέση με όσα η οικονομία τους ήταν σχετικά κλειστή, ως προς το βαθμό εξάρτησης από τους εξωτερικούς πόρους. Συνήθως οι κυβερνήσεις των χωρών με ανοιχτή οικονομία, αντιμετωπίζουν την εξάρτηση από τις εξωτερικές συνθήκες μέσα από την «εθνικοποίηση» ενός μεγάλου μέρους της κατανάλωσης (Cameron 1978). Η υπόθεση που καταλήγει είναι ότι στα κράτη των οποίων η οικονομία ήταν σχετικά ανοιχτή με την έννοια της έκθεσης στις μεταβολές της παγκόσμιας οικονομίας αναμένεται το μέγεθος της δημόσιας οικονομίας να αυξάνεται, με μετρώ το σύνολο των εξαγωγών και εισαγωγών στο σύνολο του ΑΕΠ (GDP).

Ο Cameron (1978) στήριξε την έρευνα του στην ανάλυση των εσόδων 18 κρατών την περίοδο 1960-1974, με δείκτη μέτρησης το λόγο του ετήσιου ποσοστού εσόδων στο ΑΕΠ (GDP). Στα έσοδα συγκαταλέγονται εκτός από το σύνολο της φορολογίας άμεσης και έμμεσης, οποιοδήποτε άλλο κρατικός πόρος (δασμοί, τέλη, ενοίκια, κέρδη δημοσίων επιχειρήσεων κ.λ.π). Ο ίδιος υποστηρίζει πως σε γενικές γραμμές η μεγέθυνση του κράτους από πλευράς δημόσιας οικονομίας ήταν η γενική τάση, η οποία όμως είχε διαφορετική έκταση σε κάθε περίπτωση. Τα αποτελέσματα της έρευνας οδηγούν στα παρακάτω συμπεράσματα αναφορικά με τις αρχικές θεωρητικές υποθέσεις.

Αρχικά αμφισβητεί την εγκυρότητα του «νόμου του Wagner» που αποδίδει την μεγέθυνση του κράτους, κατ' επέκταση και του δημοσίου τομέα, στην οικονομική ανάπτυξη. Τα αιτήματα των πολιτών για αγαθά και υπηρεσίες και η προθυμία τους να καταβάλουν υψηλότερη φορολογία δεν

σχετίζονται με το επίπεδο του εισοδήματος και δεν υφίσταται ανάλογη σχέση ατομικού εισοδήματος με το μέγεθος της δημόσιας οικονομίας. Αντίθετα υποστηρίζει πως ισχύει το επιχείρημα του Wildasky (1975) ότι το μέγεθος της δημόσιας οικονομίας αυξάνεται περισσότερο σε περιόδους μέτριας οικονομικής ανάπτυξης. Επίσης οι δημοσιονομικοί δείκτες δεν αυξάνονται περισσότερο όταν οι κυβερνήσεις προβαίνουν στην απόκρυψη του κόστους μέσω της «*δημοσιονομικής αυταπάτης*» (fiscal illusion) Τα δεδομένα της έρευνας του Cameron (1978) δείχνουν μια σαφή αύξηση της δημόσιας οικονομίας μετά το 1960 η οποία στηρίζεται κυρίως στην άμεση φορολογία και στην ελαστικότητα της φορολόγησης περιουσίας (π.χ. φόροι εισοδήματος φυσικών προσώπων και επιχειρήσεων).

Η πολιτική, ειδικότερα ο κομματικός χαρακτήρας της κυβέρνησης επιδρά σημαντικά στην μεγέθυνση της δημόσιας οικονομίας. Η σύνθεση μιας αριστερής ή δεξιάς κυβέρνησης έχει καθοριστική σημασία για την κατεύθυνση της δημόσιας οικονομίας. Ο ίδιος δίνει το παράδειγμα κρατών με αριστερού προσανατολισμού κυβερνήσεις π.χ. Δανία, Νορβηγία, Σουηδία όπου και σημειώθηκε αύξηση των δημοσίων εσόδων ως ποσοστό του ΑΕΠ, σε αντίθεση με χώρες π.χ. Γαλλία, Ιταλία, Ιαπωνία στις οποίες τα αριστερά κόμματα ήταν μειοψηφία. Επίσης η συχνότητα των εκλογικών αναμετρήσεων έχει ανάλογη σχέση με την μεγέθυνση της δημόσιας οικονομίας, καθώς ο εκλογικός ανταγωνισμός επιφέρει συνήθως αύξηση των δαπανών αλλά και του πληθωρισμού. Η αρχική υπόθεση δεν επιβεβαιώθηκε ως προς τα ομοσπονδιακά κράτη, στα οποία ενώ αναμένονταν η δημόσια οικονομία να αυξάνεται εξαιτίας της αποκέντρωσης φαίνεται να ισχύει το αντίθετο: Τα συγκεντρωτικά συστήματα ενισχύουν την επέκταση της δημόσιας οικονομίας. Στα ομοσπονδιακά συστήματα ο έλεγχος των δαπανών διεξάγεται από αυτόνομα διοικητικά επίπεδα τα οποία μπορούν και επιβάλλουν περιορισμούς. Αντίθετα σε κράτη με συγκεντρωτικά διοικητικά συστήματα η μεγέθυνση της δημόσιας οικονομίας εμφανίζεται μεγαλύτερη. Αυτό συμβαίνει διότι δεν υπάρχουν ιδιαίτεροι θεσμικοί περιορισμοί ως προς τις δαπάνες, δίνοντας την δυνατότητα στις κυβερνήσεις να διασφαλίζουν την ομοιομορφία του πλαισίου της πολιτικής, χωρίς να συναντούν ισχυρά θεσμικά εμπόδια.

Τέλος υποστηρίζει πως στα κράτη με ανοιχτές οικονομίες είναι πιθανότερη μια μεγαλύτερη αύξηση της δημόσιας χρηματοδότησης σε σχέση με αντίστοιχες κλειστές οικονομίες. Οι κυβερνήσεις για να αντισταθμίσουν τις επιπτώσεις της εξωτερικής εξάρτησης, διευρύνουν τον έλεγχο της εγχώριας οικονομίας μέσω της εθνικοποίησης ενός μεγάλου μέρους της κατανάλωσης. Ο ίδιος θεωρεί τον δείκτη ανοίγματος της οικονομίας εγκυρότερο σε σχέση με το οικονομικό προϊόν ως προς την μεγέθυνση των δημοσίων εσόδων. Η επίδραση του κομματικού χαρακτήρα της κυβέρνησης έχει σχετική βαρύτητα, διότι αντίστοιχη μεγέθυνση παρουσιάστηκε και σε κράτη χωρίς ισχυρή αριστερή εκπροσώπηση στην κυβέρνηση (π.χ. Ολλανδία, Βέλγιο, Καναδάς, Ιρλανδία).

Παραδείγματα αποτελούν: Η Αγγλία όπου η επίδραση του κομματικού χαρακτήρα της κυβέρνησης είναι θετική σε ετήσια βάση στις περιόδους διακυβέρνησης των Εργατικών και αρνητική επί κυβερνήσεων των Συντηρητικών. Η Γερμανία επί κυβερνήσεων Χριστιανοδημοκρατών παρουσίασε μέτρια ή περιορισμένη μεταβολή στο πεδίο της δημόσιας οικονομίας, σε αντίθεση με τις κυβερνήσεις των Σοσιαλδημοκρατών που επέφεραν σημαντικές μεταβολές.

1.3.3. Η θεωρία του Rodrik

Για τον **Rodrik** (1997,1998) η μεταπολεμική μεγέθυνση του δημοσίου τομέα ταυτόχρονα με την ανάπτυξη του διεθνούς εμπορίου δεν ήταν συμπτωματική, αλλά συνδέεται με την μεγέθυνση του δημοσίου τομέα και το άνοιγμα της οικονομίας στο διεθνές περιβάλλον. Ειδικότερα αναφέρεται στην ανάλογη σχέση μεταξύ της έκθεσης της οικονομίας στο διεθνές εμπόριο και της επέκτασης του δημοσίου, υποστηρίζοντας πως το μέγεθος του δημοσίου τομέα είναι μεγαλύτερο σε οικονομίες που είναι περισσότερο ανοικτές- εκτεθειμένες στην παγκόσμια αγορά. Η αιτία είναι η ανάπτυξη ενός δικτύου ασφαλείας από πλευράς κράτους προς την κοινωνία. Το άνοιγμα της οικονομίας επιδρά σημαντικά στην δημόσια κατανάλωση των περισσότερο ευάλωτων στον εξωτερικό «κίνδυνο» οικονομιών. Το κράτος για να αντισταθμίσει τον «κίνδυνο» αποσπά μεγαλύτερο μερίδιο από την εγχώρια παραγωγή και αυξάνει τις δημόσιες δαπάνες. Το υπόδειγμα είναι επηρεασμένο από την μελέτη του Cameron (1978) που συνέδεσε το άνοιγμα της οικονομίας με την μεγέθυνση των δημοσίων οικονομικών θέλοντας να ερμηνεύσει την αύξηση των φορολογικών εσόδων. Η ερμηνεία του Rodrik (1998) εστιάζεται στο ρόλο του εξωτερικού «ρίσκου». Η έκθεση σε υψηλό εμπορικό ρίσκο μιας ανοιχτής οικονομίας έχει ένα κόστος το οποίο προκαλεί την μεγέθυνση του δημοσίου τομέα ως αποτέλεσμα της προσπάθειας του κράτους να αντισταθμίσει της συνέπειες αυτού του κόστους. Με άλλα λόγια το ίδιο το κράτος αναλαμβάνει το κόστος που προκύπτει από το άνοιγμα της οικονομίας στο διεθνές εμπόριο και το αντισταθμίζει μέσω της διεύρυνσης του δημοσίου τομέα. Μέσα από την αύξηση των δημοσίων δαπανών το κράτος παρέχει ασφάλεια σε ανοιχτές οικονομίες που υπόκεινται σε εξωτερικές κρίσεις. Οι βασικές υποθέσεις της θεωρίας είναι οι εξής:

1. Η αύξηση του εξωτερικού ρίσκου οδηγεί σε μεγαλύτερη αστάθεια του εγχώριου εισοδήματος και της κατανάλωσης.
2. Η αύξηση του μεριδίου των δημοσίων δαπανών στο ΑΕΠ (GDP) περιορίζει την εσωτερική οικονομική αστάθεια.
3. Το κόστος του ρίσκου έκθεσης της οικονομίας στο διεθνές εμπόριο μετακυλύεται στις δημόσιες δαπάνες.
4. Η αντισταθμιση του εξωτερικού ρίσκου μέσω της αύξησης των δημοσίων δαπανών στο εσωτερικό αφορά κυρίως την κοινωνική ασφάλιση και τις δαπάνες προνοιακού χαρακτήρα,

ιδιαίτερα στις περισσότερο ανεπτυγμένες χώρες που έχουν την δυνατότητα να υποστηρίξουν θεσμούς του κοινωνικού κράτους.

Ο Rodrik (1998) χρησιμοποιεί ως χαρακτηριστικά παραδείγματα τις χώρες της κεντρικής και βόρειας Ευρώπης (Αυστρία, Ολλανδία, Νορβηγία) με ανοικτές οικονομίες. Ωστόσο η ισχύς του υποδείγματος του Rodrik δεν περιορίζεται στην Ευρώπη και αφορά όλες τις χώρες ανεξάρτητου ύψους δημοσίων εσόδων, που μπορεί να έχουν σχετικά μικρή αλλά ανοιχτή οικονομία. Ο βαθμός ανοίγματος της οικονομίας μετράται ως μερίδιο των εμπορικών συναλλαγών (εμπορικό ισοζύγιο) στο ΑΕΠ (GDP) και η μεγέθυνση του δημοσίου τομέα ως το μερίδιο των δημοσίων δαπανών στο ΑΕΠ (GDP). Για την μέτρηση του δημοσίου τομέα χρησιμοποιεί την δημόσια κατανάλωση με εξαίρεση τις μεταβιβάσεις εισοδήματος και τις δημόσιες επενδύσεις. Στην δημόσια κατανάλωση (δηλαδή στο κόστος που επιβαρύνει το κράτος), περιλαμβάνονται οι δαπάνες για δημόσια αγαθά και υπηρεσίες (άμυνα, υγεία, εκπαίδευση κ.λ.π.). Επίσης χρησιμοποιεί ως ερμηνευτικές μεταβλητές το κατά κεφαλήν ΑΕΠ (GDP), το δείκτη αστικοποίησης, την κατηγορία των χωρών μελών του ΟΟΣΑ, την γεωγραφική τοποθέτηση των χωρών (ανατολική Ασία, Αφρική, Λατινική Αμερική) και την κατηγορία των σοσιαλιστικών χωρών.

Βάσει της εμπειρικής έρευνας που αφορούσε 125 χώρες την περίοδο 1960-1995 κατέληξε πως το κατά κεφαλήν εισόδημα δεν φαίνεται να επηρεάζει ιδιαίτερα την δημόσια κατανάλωση, το ίδιο και η αστικοποίηση. Η κατηγοριοποίηση βάση σοσιαλιστικών χωρών και γεωγραφικής τοποθέτησης είχε κάποια επίδραση αλλά δεν υπάρχει επίδραση στην κατηγορία των χωρών του ΟΟΣΑ. Συνολικά το άνοιγμα της οικονομίας έχει επίδραση στο μέγεθος του δημοσίου τομέα. Σε μια οικονομία ανοικτή κατά 80%, το επίπεδο της δημόσιας κατανάλωσης ήταν μεγαλύτερο από το μέσο όρο κατά 1,2% του ΑΕΠ (GDP). Για τις περισσότερες χώρες στις αρχές του '60 ο δείκτης ήταν μεγαλύτερος της μονάδας γεγονός που ερμηνεύει την αύξηση της δημόσιας κατανάλωσης για τις τρεις επερχόμενες δεκαετίες. Το στοιχείο αυτό αποδεικνύει πως το άνοιγμα της οικονομίας υπήρξε καθοριστικός παράγοντας. Προχωρώντας στην αξιολόγηση της ίδιας σχέσης για επιμέρους τύπους δαπανών φάνηκε πως το άνοιγμα της οικονομίας συνδέεται με δαπάνες για δημόσιες υπηρεσίες, εκπαίδευση, στέγαση, υγεία. Επίσης συνδέεται και με την δημόσια απασχόληση ως ποσοστό του συνόλου των εργαζομένων.

Η σχέση μεταξύ βαθμού ανοίγματος της οικονομίας και της δημόσιας κατανάλωσης είναι μεγαλύτερη σε χώρες που οι οικονομίες τους είναι εκτεθειμένες σε αυξημένο «ρίσκο». Ως βασικό μετρό αστάθειας του εισοδήματος σ' αυτήν την περίπτωση εκλαμβάνονται οι διακυμάνσεις του διεθνούς εμπορίου. Η αστάθεια των εμπορικών συναλλαγών, δηλαδή του ισοζυγίου εξαγωγών, εισαγωγών, πλήττει άμεσα το εισόδημα και δημιουργεί κρίσεις στην εσωτερική οικονομία. Μάλιστα το «ρίσκο» αυτό αυξάνεται περισσότερο σε χώρες οι οποίες εξάγουν περιορισμένα είδη αγαθών σε

σχέση με χώρες με ποικιλία εξαγόμενων ειδών και η επίδραση στη δημόσια κατανάλωση αναμένεται να είναι μεγαλύτερη στην πρώτη περίπτωση. Στις οικονομίες που υπόκεινται σε μεγαλύτερο εξωτερικό «ρίσκο», το κράτος καταναλώνει μεγαλύτερο μερίδιο της εγχώριας παραγωγής, δηλαδή η μεγέθυνση του δημοσίου τομέα συντελείται μέσω των επιπτώσεων της έκθεσης της οικονομίας σε μεγαλύτερο «ρίσκο»

Ο Rodrik (1998) ερμηνεύει το φαινόμενο βάσει του «ρίσκου» που έχει για την εσωτερική οικονομία το διεθνές εμπόριο. Οι περισσότερο ανοικτές οικονομίες εκτίθενται περισσότερο στην παγκόσμια αγορά. Γι' αυτό το λόγο οι δημόσιες δαπάνες λειτουργούν ως εγγυητικός παράγοντας στο εσωτερικό με αποτέλεσμα ο δημόσιος τομέας να είναι συνώνυμος του «ασφαλούς τομέα» με όρους δαπανών και απασχόλησης. Επομένως σε χώρες που είναι πιο ευάλωτες στις διεθνείς οικονομικές διακυμάνσεις το κράτος αντισταθμίζει το κόστος θέτοντας υπό τον έλεγχό του μεγαλύτερο μερίδιο πόρων της οικονομίας. Προχωρώντας την ανάλυση διακρίνει τρεις τομείς τον *εμπορεύσιμο (tradable)*, τον *μη εμπορεύσιμο (non tradable)* και τον *δημόσιο τομέα*. Όσο μεγαλύτερο είναι το μερίδιο της δημόσιας κατανάλωσης τόσο θα αυξάνεται και το συνολικό εισόδημα του επιμέρους νοικοκυριού που θα προέρχεται από το δημόσιο τομέα. Επίσης το δημόσιο θεωρείται «ασφαλής τομέας», εφόσον η απασχόληση εντός αυτού είναι σταθερή όπως και τα εισοδήματα που προέρχονται από αυτή, χωρίς να επηρεάζονται από τις εξωτερικές κρίσεις οι οποίες μειώνουν την απασχόληση στον ιδιωτικό τομέα. Υπό αυτές στις συνθήκες μεγάλο μέρος του ρίσκου στο οποίο υπόκεινται το εισόδημα του κάθε νοικοκυριού αντισταθμίζεται από την μεγέθυνση του δημοσίου τομέα, με το κράτος να λειτουργεί ως «*διαχειριστής της κρίσης*», καταναλώνοντας μεγαλύτερο μερίδιο πόρων της οικονομίας. Σε κάθε περίπτωση μια μικρή αλλά σταθερή αύξηση της δημόσιας κατανάλωσης συνεπάγεται πιο σταθερά εισοδήματα.

Στις ανεπτυγμένες χώρες, με εξελιγμένα συστήματα κράτους πρόνοιας η κρατική δικλείδα ασφαλείας δεν αφορά στη δημόσια κατανάλωση αλλά επικεντρώνεται στις κοινωνικές δαπάνες και η έκθεση στο εξωτερικό ρίσκο συνδέεται με την κοινωνική ασφάλιση και την προνοιακή κάλυψη. Αντίθετα στα λιγότερο ανεπτυγμένα κράτη το κρατικό δίκτυο ασφαλείας αφορά σε ένα σύνολο αποσπασματικών εργαλειακών πολιτικών οι οποίες εγγυώνται εισοδήματα και εργασία. Στην δεύτερη περίπτωση τα συστήματα μεταβίβασης εισοδήματος είναι υποτυπώδη με συνέπεια το κράτος να στηρίζεται περισσότερο στην δημόσια απασχόληση για να διευρύνει το δίκτυο ασφαλείας του γεγονός που επηρεάζει σημαντικά την δημόσια κατανάλωση. Ειδικότερα εξετάζοντας την σχέση του κράτους πρόνοιας με το εξωτερικό ρίσκο, ο Rodrik (1998) αξιολόγησε τρεις κατηγορίες χωρών, μέλη ΟΟΣΑ, χώρες με κατά κεφαλήν ΑΕΠ πάνω από 4500\$ και σύνολο χωρών, βάσει δύο παραμέτρων: *i)* Της σύνδεσης του ρίσκου με τις κοινωνικές δαπάνες και την κοινωνική ασφάλιση και *ii)* την σχέση του ρίσκου με την δημόσια κατανάλωση. Το αποτέλεσμα ήταν και στις δυο κατηγορίες το άνοιγμα

της οικονομίας συνδέεται περισσότερο με την πρώτη παράμετρο, δηλαδή οι διακυμάνσεις του διεθνούς εμπορίου εμφανίζουν ανάλογη σχέση με τις κοινωνικές δαπάνες, οι οποίες αυξάνονται περισσότερο σε σχέση με την δημόσια κατανάλωση. Επίσης στις χώρες του ΟΟΣΑ η έκθεση της οικονομίας στις διακυμάνσεις της διεθνούς αγοράς δεν έχει σημαντικό αντίκτυπο στην δημόσια κατανάλωση, σε σχέση με τις αναπτυσσόμενες οικονομίες όπου αυξάνεται και ο δείκτης της δημόσιας κατανάλωσης.

Ο Rodrik (1998) συνέδεσε την έκθεση της οικονομίας στο εξωτερικό ρίσκο με ένα ιδιαίτερο κομμάτι της δημόσιας κατανάλωσης, την απασχόληση στο δημόσιο τομέα, την οποία ερμηνεύει ως πρακτική παροχής κοινωνικής προστασίας και εργασιακής εξασφάλισης από πλευράς του κράτους απέναντι στο «ρίσκο» μιας οικονομίας εκτεθειμένης στις διακυμάνσεις του διεθνούς εμπορίου. Μ' αυτόν τον τρόπο αξιολογεί την αύξηση της δημόσιας απασχόλησης στις αναπτυσσόμενες χώρες από την δεκαετία του '60 και έπειτα όπου χρησιμοποιείται ευρύτερα ως πρακτική διανομής κρατικών ωφελιών στον αστικό πληθυσμό. Μέσα από την δημιουργία θέσεων εργασίας στο δημόσιο τομέα εξασφαλίζεται η εργασιακή σταθερότητα η οποία χρησιμοποιήθηκε ως εργαλείο κοινωνικής πολιτικής στις χώρες αυτές που οι θεσμοί του κράτους πρόνοιας δεν είναι ανεπτυγμένοι. Οι μικρές ανοιχτές οικονομίες είναι περισσότερο ευάλωτες στις κρίσεις που προέρχονται από την παγκόσμια αγορά. Οι σχετικά ασφαλείς θέσεις εργασίας εντός του κρατικού μηχανισμού αποτελούν ένα είδος προστασίας απέναντι στους εξωτερικούς κινδύνους που πλήττουν την εγχώρια οικονομία. Το κράτος παρέχοντας ασφαλή απασχόληση στο δημόσιο τομέα, ειδικά στις χώρες με ανεπαρκείς θεσμούς κράτους πρόνοιας, προστατεύει το εισόδημα των νοικοκυριών και μ' αυτόν τον τρόπο η δημόσια απασχόληση λειτουργεί ως μέσο διασφάλισης του εισοδήματος. *Επομένως, οι αναπτυσσόμενες οικονομίες οι οποίες είναι περισσότερο εκτεθειμένες στο εξωτερικό εμπορικό ρίσκο, θα έχουν υψηλότερους δείκτες δημόσιας απασχόλησης, καθώς θα αυξάνεται ταχύτερα η δημόσια κατανάλωση.*

Αντικείμενο έρευνας του Rodrik (1997) επίσης είναι η αύξηση της απασχόλησης στο δημόσιο στα αναπτυσσόμενα κράτη την μεταπολεμική περίοδο, ειδικότερα μεταξύ των δεκαετιών '60-'80, στις αναπτυσσόμενες χώρες. Η χρήση της δημόσιας απασχόλησης ως εργαλείο αναδιανομής πόρων ερμηνεύει την αύξηση που σημείωσε στις χώρες αυτές, χωρίς ωστόσο ο ίδιος να παραγνωρίζει και πολιτικά κίνητρα διανομής ωφελιών, αν και επισημαίνει αρκετές περιπτώσεις που ενώ υπήρξε αυξημένη απασχόληση στο δημόσιο δεν υπήρξαν αντίστοιχοι δείκτες πολιτικής διαφθοράς (π.χ. Μπαρμπάντος, Μαυρίκιος, Μποτσουάνα). Ειδικότερα για την μέτρηση του μεγέθους της δημόσιουπαλληλίας χρησιμοποιεί τα στατιστικά απασχόλησης στο σύνολο και κατά κατηγορία κεντρικής διοίκησης και ευρύτερου δημόσιου τομέα όπως επίσης τη δημόσια κατανάλωση ως ποσοστό του ΑΕΠ (GDP). Το ρίσκο στο διεθνές εμπόριο αποτελεί την κύρια ερμηνευτική μεταβλητή της δημόσιας απασχόλησης, χωρίς ωστόσο να παραβλέπεται και η επίδραση άλλων παραγόντων

εξίσου σημαντικών όπως η γεωγραφική θέση, το κατά κεφαλήν εισόδημα και η αστικοποίηση. Για την μέτρηση του εξωτερικού ρίσκου χρησιμοποιεί το εμπορικό ισοζύγιο.

Ο Rodrik (1997) καταλήγει πως *i)* ότι η διασφάλιση το εισοδήματος αποτελεί προσδιοριστικό παράγοντα στη διαμόρφωση του επιπέδου της δημόσιας απασχόλησης. Βάση των στοιχείων, μια αύξηση του εισοδηματικού «ρίσκου» προερχόμενη από το εξωτερικό εμπόριο κατά 1 μονάδα του ΑΕΠ, θα προκαλούσε μια αντίστοιχη αύξηση του ποσοστού της δημόσιουπαλληλίας από 0,3% ως 1,1% του ΑΕΠ. *ii)* Οι αναπτυσσόμενες χώρες, με περισσότερο εκτεθειμένες οικονομίες στο εξωτερικό ρίσκο εμφανίζουν υψηλούς δείκτες δημόσιας απασχόλησης, αυξάνοντας ταχύτερα και τους δείκτες δημόσιας κατανάλωσης. Τα παραπάνω ποσοστά αυξάνονται σε χώρες με μειωμένο εισόδημα, γεγονός που κατά τον ίδιο αποδεικνύει πως στις ανεπτυγμένες χώρες το κράτος έχει την δυνατότητα να παρέχει κοινωνική πρόνοια για να στηρίξει το εισόδημα, μέσω αποτελεσματικότερων εργαλείων απ' την δημόσια απασχόληση, κυρίως των μεταβιβαστικών πληρωμών. *iii)* Η επέκταση του δημοσίου τομέα λειτουργεί εις βάρος της εγχώριας παραγωγής που προορίζεται για τις διεθνείς αγορές, επιδιώκοντας να αντισταθμίσει το κόστος που προκαλείται από τις διεθνείς αγορές στο εσωτερικό στο εισόδημα, μέσω της αύξησης της δημόσιας απασχόλησης. *iv)* Μια πιθανή αύξηση του ρίσκου των εξαγωγών θα προκαλούσε την ανακατανομή της εργατικής δύναμης προς ασφαλέστερες δραστηριότητες, ανάμεσα σ' αυτές και η δημόσια απασχόληση. Ακόμη και η ύπαρξη εσωτερικών αγορών στις οποίες το κράτος παρεμβαίνει δεν αναιρούν την παραπάνω τάση, διότι το δημόσιο αποτελεί μια ξεχωριστή σφαίρα της οικονομίας. *v)* Τέλος δεν δέχεται την άποψη πως το μέγεθος μιας χώρας καθορίζει και το μέγεθος του κρατικού μηχανισμού, αντιπροτείνοντας το εξωτερικό εμπορικό ρίσκο ως βασική παράμετρο, του οποίου η αύξηση ενεργοποιεί ένα μηχανισμό «εσωτερικής άμυνας», γεγονός που συνεπάγεται την μεγέθυνση του δημοσίου τομέα.

2. Θεωρητικές προσεγγίσεις για την δημόσια απασχόληση στην Ελλάδα: Κριτική Επισκόπηση ελληνικής βιβλιογραφίας

Αφετηρία της διερεύνησης του ζητήματος της δημόσιας απασχόλησης στην ελληνική βιβλιογραφία είναι η συγκρότηση του δημοσίου τομέα στην μεταπολεμική Ελλάδα και η σχέση της πολιτικής εξουσίας με την δημόσια διοίκηση. Η αύξηση της δημόσιας απασχόλησης είναι ένα φαινόμενο το οποίο οι διάφορες ερμηνευτικές προσεγγίσεις δεν σχετίζουν με την διεύρυνση των κρατικών λειτουργιών, αλλά αποδίδουν σε αυτό πολιτική σημασία, συνδέοντας το με την πολιτική παρέμβαση στην λειτουργία του κρατικού μηχανισμού. Ειδικότερα, δίνουν έμφαση στην διαδικασία προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και την διαμεσολάβηση του πελατειακού συστήματος στην στελέχωση του κρατικού μηχανισμού. Αν και δεν παραβλέπονται τυχόν κοινωνικές ή οικονομικές διαστάσεις του φαινομένου (π.χ. ενίσχυση της αστικοποίησης και άσκηση προνοιακής πολιτικής μέσω δημόσιας απασχόλησης), αυτές αποκτούν δευτερεύουσα σημασία εφόσον οι προσδιοριστικοί παράγοντες είναι πολιτικοί. Μια απ' τις κοινά αποδεκτές ερμηνείες είναι ότι ο ρόλος του κράτους στην διαμόρφωση κοινωνικών σχέσεων και κυρίαρχων τάξεων, υλοποιήθηκε με την απόσπαση του κοινωνικού πλεονάσματος και τον επιμερισμό του μέσω της λειτουργίας του ως εργοδότης. Η δημόσια απασχόληση χρησιμοποιήθηκε ως όργανο για την συγκρότηση μιας ειδικής τάξης στηρίγματος της μετεμφυλιακής πολιτικής εξουσίας (Χαραλάμπης 1985, Τσουκαλάς 1986). Ο μη διαχωρισμός του δημοσίου τομέα από την πολιτική εξουσία, αλλά αντίθετα η λειτουργία του κρατικού μηχανισμού ως όργανο των εκάστοτε κυβερνήσεων διατηρήθηκε και τη μεταπολίτευση, παρά τον εκδημοκρατισμό των πολιτικών θεσμών και είχε κατά κοινή παραδοχή σημαντική επίδραση στην αύξηση της δημόσιας απασχόλησης και γενικότερα στην μεγέθυνση του δημοσίου τομέα.

Η έλλειψη ανεξαρτησίας των διοικητικών αρχών επέτρεψε στην πολιτική εξουσία πριν και μετά την μεταπολίτευση να επεμβαίνει στην στελέχωση του δημοσίου τομέα με «εξωθεσμικές παρεμβάσεις», παρακάμπτοντας τις προβλεπόμενες θεσμικές διαδικασίες οι οποίες αφορούσαν στην πρόσληψη προσωπικού, αυξάνοντας τον αριθμό των δημοσίων υπαλλήλων. Αποτέλεσμα ήταν η δημιουργία ενός διογκωμένου αριθμητικά δημοσίου τομέα γεγονός που εντάσσεται στην γενικότερη προβληματική κατάσταση της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα. Επομένως, η βιβλιογραφία αποδίδει ιδιαίτερη σημασία στον ρόλο του πελατειακού συστήματος ως προς την δημόσια απασχόληση, ως αιτία υπερστελέχωσης των δημοσίων υπηρεσιών και ενίσχυσης της πολιτικοποίησης της δημόσιας διοίκησης, εφόσον ο κρατικός μηχανισμός λειτούργησε ως όργανο των εκάστοτε κυβερνήσεων, αδυνατώντας να διατηρήσει ως ένα βαθμό θεσμική αυτονομία. Η λειτουργία του πελατειακού συστήματος στο σημείο αυτό αφορά στο πλεονάζον τμήμα της δημοσιουπαλληλίας που αποδίδεται

χρονικά κυρίως στην μεταπολίτευση και την δεκαετία του '80, χωρίς ωστόσο να αγνοείται η επίδραση άλλων παραγόντων, όπως η ανορθολογική διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού στα διάφορα υποσυστήματα του δημοσίου τομέα ή ακόμη η πολιτική κρατικοποιήσεων των κυβερνήσεων της περιόδου, που ενέταξε στον ευρύτερο δημόσιο τομέα μεγάλο αριθμό μισθωτών⁹.

Σημείο αναφοράς των θεωριών σχετικά με την μεγέθυνση του δημοσίου τομέα στην Ελλάδα είναι: *i)* Η πολιτικοποίηση διοικητικού συστήματος. Η έννοια της «*πολιτικοποίησης*» σημαίνει την ανάληψη του ελέγχου του κρατικού μηχανισμού από την πολιτική εξουσία, με στόχο τον έλεγχο και την υπαγωγή των λειτουργιών των δημοσίων φορέων στην εκάστοτε κυβέρνηση. Η δημόσια διοίκηση και η πολιτική εξουσία παύουν να είναι διαχωρισμένες και η κυβέρνηση συγκεντρώνει μεγαλύτερο μερίδιο εξουσίας. *ii)* Η ενίσχυση του θεσμικού ρόλου του κράτους στο πεδίο της οικονομίας. Η αύξηση του κρατικού παρεμβατισμού στο πεδίο της οικονομίας, η οποία μάλιστα απέκτησε και θεσμικό χαρακτήρα από την δεκαετία του '50 περιελάμβανε μέτρα ελέγχου και παρέμβασης στην ιδιωτική οικονομία, ίδρυση αναπτυξιακών φορέων και χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων, καθώς και ανάπτυξη της κρατικής επιχειρηματικότητας συμμετέχοντας σε βασικούς παραγωγικούς τομείς (π.χ προγράμματα δημοσίων επενδύσεων, κρατικές επιχειρήσεις). Η μεγέθυνση του δημοσίου τομέα εκδηλώθηκε σε τρία πεδία

i). Διεύρυνση των κρατικών λειτουργιών στο πεδίο της οικονομίας

ii). Αύξηση των δημοσίων φορέων και υπηρεσιών

iii). Αύξηση της απασχόλησης στο δημόσιο τομέα.

Όπως προαναφέρθηκε, η ελληνική βιβλιογραφία ερμηνεύει την αύξηση της δημόσιας απασχόλησης με άξονα τις μεθόδους στελέχωσης του δημοσίου και γι' αυτό το σύστημα πελατειακών σχέσεων ως διαμεσολαβητής των προσλήψεων στο δημόσιο τομέα έχει ιδιαίτερη ερμηνευτική βαρύτητα. Παρόλα αυτά, αντίστοιχα με την διεθνή βιβλιογραφία επιχειρείται μια κατηγοριοποίηση των θεωριών για τα αίτια της μεγέθυνσης της δημόσιας απασχόλησης, ανάλογα με το ειδικό ερμηνευτικό βάρος που αποδίδουν οι επιμέρους θεωρίες στους παράγοντες οι οποίοι επιδρούν στην αύξηση της δημόσιας απασχόλησης, κατηγοριοποιώντας τους σχηματικά στα εξής πεδία: *i)* *ενδογενείς μεταβλητές* *iii)* *εξωγενείς μεταβλητές*. Η κατηγοριοποίηση δεν είναι απόλυτη, διότι οι θεωρίες δεν είναι μονοδιάστατες και λαμβάνουν υπόψιν και τις τρεις μεταβλητές. Η κατηγοριοποίηση προκύπτει ανάλογα με την ιδιαίτερη σημασία που αποδίδουν σε μια από τις δύο μεταβλητές. Οι *ενδογενείς μεταβλητές* αποδίδουν την μεγέθυνση της δημόσιας απασχόλησης σε παράγοντες εσωτερικούς του κράτους οι οποίοι σχετίζονται με την δομή και την λειτουργία του ελληνικού διοικητικού συστήματος. οι *εξωγενείς μεταβλητές* αφορούν θεωρίες που ερμηνεύουν την

⁹ Σχετικά με τους παράγοντες που προσδιορίζουν την αναποτελεσματική λειτουργία του δημοσίου τομέα στην Ελλάδα βλ. Μακρυδημήτρης (1999), Μουζέλης (1978), Σωτηρόπουλος (1996) και Σπανού, (1990).

μεγέθυνση του δημοσίου τομέα σε σχέση με την θέση της χώρας στο διεθνές οικονομικό περιβάλλον, λαμβάνοντας υπόψιν τις επιδράσεις που δέχεται από αυτό. Σχηματικά τα παραπάνω πεδία εντάσσονται σε δυο βασικά ερμηνευτικά σχήματα: τις «μικρό- προσεγγίσεις» οι οποίες περιλαμβάνουν τις ενδογενείς μεταβλητές και τις «μάκρο-προσεγγίσεις» στις οποίες εντάσσεται η ερμηνεία των εξωγενών μεταβλητών. Συγκεκριμένα οι «μάκρο-προσεγγίσεις» αφορούν κυρίως ερμηνείες του φαινομένου οι οποίες δίνουν βαρύτητα στην επίδραση του διεθνούς περιβάλλοντος και οι «μικρό- προσεγγίσεις» σε παράγοντες που προέρχονται από το εσωτερικό του κράτους.

2.1 «Μίκρο- Προσεγγίσεις» : Ενδογενείς Μεταβλητές

Η ερμηνεία της μεγέθυνσης του δημοσίου τομέα στην Ελλάδα βάση ενδογενών μεταβλητών αποτελεί μια «μίκρο -προσέγγιση», η οποία αναφέρεται σε παράγοντες που προέρχονται από το εσωτερικό ίδιου του κράτους και συνοψίζονται στην πολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης, την δομή και λειτουργία του κρατικού μηχανισμού. Ο πολιτικός έλεγχος του διοικητικού συστήματος που δεν επέτρεψε την αυτονομία του έναντι της πολιτικής εξουσίας, καθώς και η αναποτελεσματική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης εξαιτίας οργανωτικής αδυναμίας, συνέτειναν στην μεγέθυνση του δημοσίου τομέα και στην αύξηση της δημόσιας απασχόλησης. Η γραφειοκρατική συμπεριφορά στην προκειμένη περίπτωση ερμηνεύεται ως σύμπτωμα της γενικότερης προβληματικής του δημοσίου τομέα, η οποία αφορά την υπερστελέχωση των δημοσίων φορέων και υπηρεσιών και την πολιτικοποίηση της γραφειοκρατίας μέσω της διαμεσολάβησης του πελατειακού συστήματος στην στελέχωση του κρατικού μηχανισμού.

2.1.1. Η ερμηνεία του Αθανασόπουλου

Ο Αθανασόπουλος (1983) ερμηνεύει την αύξηση της δημόσιας απασχόλησης ως συνέπεια της αναποτελεσματικής λειτουργίας του δημοσίου τομέα, που σχετίζεται αφενός με οργανωτικά προβλήματα της δημόσιας διοίκησης της και αφετέρου με την αδυναμία της να ανταποκριθεί στις διευρυμένες λειτουργίες της. Επομένως το ζήτημα της δημόσιας απασχόλησης ή αλλιώς η υπερστελέχωση του δημοσίου τομέα, αποτελεί σύμπτωμα των γενικότερων προβλημάτων που αντιμετωπίζει το διοικητικό σύστημα στη δομή και λειτουργία του. Ο ίδιος λαμβάνει υπόψιν του τον ενεργό ρόλο του κράτους εντός της κοινωνίας και της οικονομίας, όπως εκδηλώθηκε με την αύξηση του κρατικού παρεμβατισμού στην οικονομία, την διεύρυνση των κρατικών λειτουργιών και συνδέει την μεγέθυνση του δημοσίου τομέα με την αύξηση του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων. Όπως αναφέρει «Με τόσο πολυάριθμο προσωπικό και με τόσο έντονη παρουσία στην οικονομία, η Κυβέρνηση είναι ο μεγαλύτερος εργοδότης και το Κράτος η πρώτη επιχείρηση της χώρας...»

Η μεγέθυνση του δημοσίου τομέα αποδίδεται σε εσωτερικά αίτια, ειδικότερα στην ανάπτυξη της γραφειοκρατίας, η οποία επηρεάζεται από εσωτερικούς και εξωτερικούς παράγοντες (Αθανασόπουλος 1983, σελ. 140-141):

i) *Εσωτερικοί παράγοντες*: Πέραν των αντικειμενικών συνθηκών που επιβάλλουν την διεύρυνση των κρατικών λειτουργιών και την αύξηση των υπηρεσιών, ο γραφειοκρατικός μηχανισμός έχει την τάση να διογκώνεται: Η τάση πολλαπλασιασμού των υφισταμένων υπαλλήλων από τα ιεραρχικά ανωτέρα στελέχη, η δημιουργία πρόσθετων εργασιών μεταξύ των υπαλλήλων και η «*ιεραρχολογία*» δηλαδή η τάση προαγωγής του υπαλλήλου στο επίπεδο της «*αναρμοδιότητας*» του, σε θέση για την οποία δεν θα έχει επαρκή προσόντα ερμηνεύουν την διόγκωση της γραφειοκρατίας

ii) Στα εξωτερικά αίτια περιλαμβάνονται τα κοινωνικά αιτήματα και η εξισορρόπηση των αντικρουόμενων συμφερόντων τα οποία δημιουργούν πρόσθετες λειτουργίες και συμβάλλουν στην διόγκωση της γραφειοκρατίας.

Θεωρεί πως το ελληνικό διοικητικό σύστημα αντιμετωπίζει οργανωτικής φύσης προβλήματα τα οποία σχετίζονται: i) Με την δομή και την συγκρότηση του δημοσίου τομέα ii) Την γραφειοκρατική λειτουργία και iii) την στελέχωση του δημοσίου τομέα όπως διαμεσολαβείται από το σύστημα των πελατειακών σχέσεων.

Ως προς την δομή και την οργάνωση του δημοσίου τομέα διέπεται από *φορμαλισμό* καθώς υιοθετούνται θεσμοί και οργανωτικά πρότυπα τα οποία δεν διαμορφώθηκαν εντός της κοινωνίας αλλά μιμήθηκαν αντίστοιχα πρότυπα άλλων κρατών (Αθανασόπουλος 1983, σελ.42). Συνέπεια είναι η αναποτελεσματικότητα των γραφειοκρατικών λειτουργιών μέσω χρονοβόρων και δαπανηρών διαδικασιών που εμμένουν στην λεπτομερή εφαρμογή των τύπων. Επιπλέον η σταδιακή αύξηση του αριθμού των υπουργείων την περίοδο 50-80 και των κυβερνητικών στελεχών, ιδιαίτερα του αριθμού των υφυπουργών, είχαν αποτέλεσμα τον «*πολυκεφαλισμό*» της κεντρικής διοίκησης και την ανισορροπία ανάμεσα στην κυβερνητική δομή και την διοικητική οργάνωση (Αθανασόπουλος 1983, σελ.54-55). Επίσης διακρίνει τα διοικητικά συστήματα σε δυο κατηγορίες ανοιχτής και κλειστής δομής:

- Το σύστημα κλειστής δομής αφορά ένα ειδικό καθεστώς εργασίας, σύμφωνα με το οποίο οι υπάλληλοι δεν είναι κοινοί εργαζόμενοι αλλά θεωρούνται δημόσιοι λειτουργοί με ειδικές υποχρεώσεις. Το καθεστώς εργασίας διέπεται από μονιμότητα και το κράτος είναι υποχρεωμένο να απασχολήσει τον υπάλληλο ακόμη και αν η θέση στην οποία υπηρετούσε καταργηθεί. Οι θέσεις δεν είναι εξατομικευμένες, αλλά εντάσσονται σε ένα ευρύτερο σύνολο κλάδων, εντός του οποίου ο υπάλληλος με αφετηρία τον εισαγωγικό βαθμό προάγεται σταδιακά στον ανώτατο βαθμό του κλάδου. Η προοπτική της σταδιοδρομίας εξασφαλίζει με την πάροδο του χρόνου την ιεραρχική ανέλιξη του υπαλλήλου σε υψηλότερες θέσεις της με

μεγαλύτερο μισθό. Επιπλέον το κράτος φροντίζει για την διαρκή επιμόρφωση του υπαλλήλου προκειμένου να ανταποκριθεί σε μεγαλύτερο εύρος καθηκόντων (Αθανασόπουλος 1983, σελ.79-84).

- Στο σύστημα *ανοιχτής δομής* η λειτουργία του δημοσίου τομέα μοιάζει με ιδιωτική επιχείρηση. Οι δαπάνες προσωπικού ελέγχονται ευκολότερα και διευκολύνεται η ορθότερη αντιστοιχία θέσεων και πραγματικών αρμοδιοτήτων. Η πρόσληψη αφορά σε εξειδικευμένη θέση με προσδιορισμένα καθήκοντα για την οποία απαιτούνται συγκεκριμένα προσόντα. Δεν παρέχεται η δυνατότητα σταδιοδρομίας, ώστε με την πάροδο των ετών ο υπάλληλος να ανέλθει ιεραρχικά και να καταλάβει υψηλότερες θέσεις με υψηλότερους μισθούς. Επίσης δεν διασφαλίζεται η μονιμότητα απασχόλησης σε περίπτωση κατάργησης θέσης ή μη ανταπόκρισης του υπαλλήλου στα εργασιακά του καθήκοντα. Η εργασιακή σχέση των υπαλλήλων ανήκει στο κοινό εργατικό δίκαιο και δεν υφίσταται ειδικό καθεστώς ούτε ειδικά πλεονεκτήματα ή υποχρεώσεις (Αθανασόπουλος 1983, σελ.76-77).

Ο ίδιος υποστηρίζει πως ένα από τα μειονεκτήματα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης είναι πως ενώ συγκροτήθηκε ως ένα σύστημα κλειστής δομής διατηρεί χαρακτηριστικά του συστήματος ανοιχτής δομής, όπου η πρόσληψη στο δημόσιο προσιδιάζει στο σύστημα ανοιχτής δομής, αντίθετα τα εργασιακά δικαιώματα των υπαλλήλων προβλέπονται σύμφωνα με τα σύστημα κλειστής δομής.

Επίσης δίνει ιδιαίτερη έμφαση στην έλλειψη ανεξαρτησίας της δημόσιας διοίκησης από την πολιτική εξουσία και την επίδραση του πελατειακού συστήματος εντός του κρατικού μηχανισμού. Θεωρεί πως η πολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης μέσα από το σύστημα πελατειακών σχέσεων, εκτός από δίοδος στελέχωσης της δημόσιας διοίκησης λειτούργησε και ως μέσο ικανοποίησης επιμέρους ιδιωτικών συμφερόντων. Το ειδικό καθεστώς απασχόλησης στο δημόσιο με τα ειδικά προνόμια που το συνοδεύουν αποτέλεσε προνομιακό χώρο απασχόλησης. Η πρόσληψη στο δημόσιο διαμεσολαβούμενη από το πελατειακό σύστημα υπήρξε αντικείμενο συνδιαλλαγής πολιτικών και ψηφοφόρων, αυξάνοντας σταδιακά το μέγεθος της δημοσιουπαλληλίας. Η διόγκωση του δημοσίου τομέα από πλευράς προσωπικού αποδίδεται επίσης και στην έλλειψη ορθολογικών διαδικασιών προσλήψεων. Η είσοδος στο δημόσιο περιορίζεται σε προαπαιτούμενα τυπικά προσόντα τα οποία δίνουν την δυνατότητα διεκδίκησης μιας θέσης σε μεγάλη μερίδα του πληθυσμού, ενώ ουσιαστικά η αξιολόγηση και η πρόσληψη διενεργούνται μέσω του πελατειακού δικτύου.

Για την πληθωριστική στελέχωση του δημοσίου τομέα παραθέτει στοιχεία του 1981, βάσει των οποίων ο αριθμός των τακτικών δημοσίων υπαλλήλων υπερέβαινε τις 200.000 και των εκτάκτων ανέρχονταν στις 40.000 περίπου. Προσθέτοντας σε αυτούς και το προσωπικό των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης καθώς και των δημοσίων οργανισμών και επιχειρήσεων, το σύνολο των δημοσίων υπαλλήλων υπολογίζεται στις 420.000. Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις του ίδιου, ο αριθμός

αυτός αντιπροσωπεύει το 16% του ενεργού πληθυσμού και το 30% των μισθών και ημερομισθίων στον μη αγροτικό τομέα. Επίσης στο 30% περίπου υπολογίζει την συμμετοχή του δημοσίου τομέα στην ακαθάριστη δαπάνη της οικονομίας, ποσό που αντιστοιχεί σε 660 δις δραχμές (Αθανασόπουλος 1983, σελ.29).

2.1.2.Λυριντζής: (bureaucratic clientelism)

Ο Λυριντζής ερμηνεύει την μεγέθυνση του δημοσίου τομέα ως αποτέλεσμα του ελέγχου του κρατικού μηχανισμού από την πολιτική εξουσία- κυβερνώντα κόμματα και την χρησιμοποίηση του για την διανομή πολιτικών ωφελειών μέσω του πελατειακού συστήματος, δίνοντας ένα νέο ορισμό του φαινομένου ως “bureaucratic clientelism”. Σύμφωνα με τον ίδιο, οι πελατειακές σχέσεις αποτελούν το κύριο χαρακτηριστικό της ελληνικής πολιτικής σκηνής την μετεμφυλιακή περίοδο. Ο Λυριντζής αντιλαμβάνεται τις πελατειακές σχέσεις ως τρόπο συμμετοχής των μαζών στην πολιτική. Αναφέρεται στον μετασχηματισμό των πελατειακών σχέσεων στην μεταπολιτευτική περίοδο, καθώς οι σχέσεις μεταξύ του πολιτικού με τους ψηφοφόρους και τις οικογένειες τους, μεταβάλλονται στη σχέση μιας κομματικής οργάνωσης με ένα άτομο ή μια επιμέρους κοινωνική ομάδα. Ο προσωπικός χαρακτήρας των πελατειακών σχέσεων, έλαβε τη νέα μορφή των γραφειοκρατικών πελατειακών σχέσεων», καθώς τον μέχρι τότε ρόλο του βουλευτή αναλαμβάνει η «κομματική γραφειοκρατία». Ειδικότερα ως προς τις προσλήψεις στον δημόσιο τομέα το ρόλο του διαμεσολαβητή βουλευτή ή κομματάρχη, αναλαμβάνουν τα κομματικά όργανα.

Ο ίδιος υποστηρίζει πως ο «αντικομμουνισμός» ως ιδεολογική βάση και το πελατειακό σύστημα ως οργανωτική βάση, υπήρξαν τα κύρια χαρακτηριστικά των πολιτικών κομμάτων της μετεμφυλιακής περιόδου. Την περίοδο αυτή η εκλογική επιρροή των κομμάτων εξαρτάται από το κύρος των ηγετικών προσωπικοτήτων τους και την αποτελεσματικότητα των πελατειακών σχέσεων. Τη μετεμφυλιακή περίοδο, η λειτουργία του κράτους ως εργοδότη μέσω των προσλήψεων στο δημόσιο τομέα, συντέλεσε στην ανασυγκρότηση της μεσαίας τάξης, η οποία μαζί με τον αγροτικό πληθυσμό, αποτέλεσε την απαραίτητη εκλογική βάση για την διατήρηση της εξουσίας από την δεξιά παράταξη. Τη δεκαετία του '60 οι οικονομικές εξελίξεις που επέφερε το αναπτυξιακό μοντέλο που εφαρμόστηκε στη χώρα, δημιούργησαν έντονες οικονομικές ανισότητες εντός της κοινωνίας οι οποίες είχαν ως αποτέλεσμα την πολιτική κινητοποίηση των μεσαίων και χαμηλότερων οικονομικών στρωμάτων, στρέφοντας την στήριξη τους σε πολιτικές δυνάμεις του κεντρώου χώρου οι οποίες υποστήριζαν τα αιτήματά τους.

Η κρισιμότητα του ρόλου του πελατειακού συστήματος, δεν αναιρεί την επίδραση άλλων παραγόντων, όπως οι εξωτερικές παρεμβάσεις, στο πολιτικό σύστημα εξαιτίας, της πολιτικής και οικονομικής εξάρτησης της χώρας από το εξωτερικό, το ιστορικό υπόβαθρο και οι κοινωνικές

εξελίξεις. Το κράτος εμφανίζεται ως μια ισχυρή και αδιάσπαστη ενότητα, του οποίου οι μηχανισμοί ελέγχονται από τις πολιτικές δυνάμεις που βρίσκονται στην εξουσία, δηλαδή της δεξιάς παράταξης. Από την μεταπολεμική περίοδο το κράτος αποκτά σταδιακά κυρίαρχο ρόλο στην οικονομία, την πολιτική και την κοινωνία. Αναλαμβάνει την κατανομή των οικονομικών πόρων που είχαν την μορφή της εξωτερικής βοήθειας (Σχέδιο Μάρσαλ) και έχει καθοδηγητικό ρόλο στην οικονομική ανάπτυξη των δεκαετιών '50-'60.

Η χρησιμοποίηση του κρατικού μηχανισμού ως πεδίο διανομής ωφελειών από τα κυβερνώντα κόμματα σε επιμέρους κοινωνικές ομάδες με αντάλλαγμα την πολιτική υποστήριξη και με στόχο την διεύρυνση της εκλογικής τους βάσης ορίζεται από τον Λυριντζή ως *“bureaucratic clientelism”* (γραφειοκρατικό πελατειακό σύστημα). Σύμφωνα με αυτόν τον ορισμό το κράτος λειτουργεί ως όργανο των πελατειακών σχέσεων, με την έννοια του ελέγχου του κρατικού μηχανισμού από τα κυβερνώντα κόμματα και την λειτουργία του ως πεδίο πολιτικής συνδιαλλαγής κομμάτων και ψηφοφόρων. Το *«γραφειοκρατικό πελατειακό σύστημα»* (bureaucratic clientelism) ορίζεται από την διείσδυση των κομματικών μηχανισμών εντός του κράτους, ως πεδίο διανομής προνομιακών παροχών με αντάλλαγμα την διεύρυνση της πολιτικής υποστήριξης των κυβερνώντων κομμάτων. Υπό αυτές τις συνθήκες η γραφειοκρατία δεν στρέφεται στην αποτελεσματική λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών, αλλά στην παροχή παρασιτικών θέσεων εργασίας μέσω των προσλήψεων στο δημόσιο στην εκλογική πελατεία των κυβερνώντων κομμάτων, με αντάλλαγμα την πολιτική τους υποστήριξη προς αυτά. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει *“... In a system such as this the public bureaucracy is oriented less towards the effective performance of public service than towards the provision of parasitic jobs for the political clientele of the ruling sectors, in exchange of their political support...”* (Lyrintzis 1984, σελ. 104).

Ο ίδιος αποδίδει την μεγέθυνση του δημοσίου τομέα στην Ελλάδα στο *γραφειοκρατικό σύστημα πελατειακών σχέσεων*, που οδήγησε στην διεύρυνση των υπαρχόντων φορέων υπηρεσιών αλλά και την λειτουργία νέων, με στόχο την διατήρηση της εξουσίας των κυβερνώντων κομμάτων. Εφόσον το κράτος είχε ήδη κυρίαρχο ρόλο εντός της οικονομίας και της κοινωνίας, οι κυβερνήσεις επωφελήθηκαν από τον έλεγχο του κρατικού μηχανισμού, ώστε να διευρύνουν την εκλογική τους βάση και να εξασφαλίσουν την παραμονή τους στην εξουσία, δημιουργώντας πελατειακά δίκτυα εντός του δημοσίου τομέα τα οποία κινητοποιούνταν από τους κομματικούς μηχανισμούς. Ο ίδιος εντοπίζει τα πρώτα δείγματα του φαινομένου αυτού στην μετεμφυλιακή Ελλάδα. Ωστόσο η απουσία ισχυρών κομμάτων την περίοδο αυτή, καθώς και η αυξημένη πολιτική επιρροή προσωπικοτήτων και ηγετικών φυσιογνωμιών στην πολιτική, έχοντας κυρίαρχο ρόλο εντός των κομμάτων, συγκεντρώνοντας την πολιτική υποστήριξη στο πρόσωπο τους σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, εμπόδισαν την ανάπτυξη αυτού του φαινομένου να οριστεί ως καθαρή μορφή «γραφειοκρατικών

πελατειακών σχέσεων». Από την περίοδο της μεταπολίτευσης όπου ενισχύεται ο ρόλος των κομμάτων και αποκτούν σαφή και οργανωμένη πολιτική βάση αλλά και μαζικό χαρακτήρα, εκδηλώνεται σε μεγαλύτερο βαθμό η δράση του γραφειοκρατικού πελατειακού συστήματος, ενώ η επιρροή των πολιτικών παραγόντων υποβαθμίζεται σταδιακά σε σχέση με αυτήν του κόμματος. Τα κυβερνώντα κόμματα εισχωρούν στον κρατικό μηχανισμό τον οποίο ελέγχουν μέσω των ηγετικών ομάδων τους, διανέμοντας οφέλη με αντάλλαγμα εκλογική υποστήριξη (Lyrintzis 1984).

2.1.3. Η ερμηνεία του Μακρυδημήτρη

Ο Μακρυδημήτρης (1997) εντάσσει το ζήτημα της δημόσιας απασχόλησης στην γενικότερη προβληματική κατάσταση του δημοσίου τομέα στην Ελλάδα, αντιμετωπίζοντας την αύξηση της δημόσιουπαλληλίας ως έκφραση της οργανωτικής αδυναμίας της δημόσιας διοίκησης και της αναποτελεσματικής λειτουργίας του κρατικού μηχανισμού εν γένει. Στο φαινόμενο της υπερστελέχωσης του δημοσίου αποδίδει μια χρονική συνέχεια από την μεταπολεμική περίοδο ως την δεκαετία του '90, καθώς πέρα από αρνητικό παράγωγο των αδυναμιών του διοικητικού συστήματος δεν παραβλέπει ότι λαμβάνει ευρύτερες κοινωνικές και πολιτικές διαστάσεις.

Τη μεταπολεμική περίοδο η μεγέθυνση του δημοσίου αποδίδεται στην κρισιμότητα του ρόλου του κράτους στην αναπτυξιακή διαδικασία και στην ανασυγκρότηση, ώστε να υπερβεί η χώρα τις καταστροφικές συνέπειες του πολέμου, της κατοχής και του εμφυλίου. Ο Μακρυδημήτρης (1997) στηρίζει την ερμηνεία αυτή στο «*δόγμα του Gerschenkron*» (1962), καθώς το κράτος σε συνθήκες ύστερης ανάπτυξης αποκτά κρίσιμο ρόλο στην αναπτυξιακή διαδικασία, καθώς η οικονομική δραστηριότητα εναποτίθεται στον γραφειοκρατικό κρατικό έλεγχο και συντονισμό. Παράλληλα θεωρεί ότι το κράτος απέτυχε να ανταποκριθεί στον ρόλο αυτό την δεδομένη ιστορική συγκυρία όχι μόνο ως προς στόχους που έθεσε, αλλά προκαλώντας και αντίθετα αποτελέσματα που επιδείνωσαν τα ήδη υπάρχοντα προβλήματα. Την άποψη αυτή στηρίζει στις εκθέσεις των εμπειρογνώμων σχετικά με την αναδιοργάνωση της δημόσιας διοίκησης¹⁰.

Η δυσλειτουργία του κρατικού μηχανισμού και η τάση του να παράγει νέα προβλήματα είχε πολλαπλές εκφάνσεις, μεταξύ των οποίων ο ίδιος συγκαταλέγει και την αύξηση της δημόσιας απασχόλησης, η οποία νοείται στην ελληνική περίπτωση ως υπερστελέχωση του δημοσίου τομέα με αρνητικές διαστάσεις. Ερμηνεύεται ως σύμπτωμα οργανωτικής δυσλειτουργίας του διοικητικού συστήματος το οποίο ο Μακρυδημήτρης ορίζει, δανειζόμενος το βεμπεριανό σχήμα, ως *γραφειοκρατία κλασικής μορφής* η οποία διέπεται από ένα κλειστό σύστημα ιεραρχικής δομής ως προς την σταδιοδρομία και συμπεριφορά του προσωπικού, μονιμότητα απασχόλησης και

¹⁰ Χαρακτηριστικά αναφέρονται: Βαρβαρέσος (2002) Μαραγκόπουλος (1950) και Langrod (1964), επίσης βλ. Μακρυδημήτρης & Μιχαλόπουλος (2000)

λεπτομερών κανόνων λειτουργίας, προσανατολισμένη στην εφαρμογή των κανόνων, γεγονός που δεν της επιτρέπει να προχωρήσει στην παραγωγή αποτελεσμάτων και την καθιστά ένα προσθετό πρόβλημα του διοικητικού συστήματος (Μακρυδημήτρης 1999, σελ.111). Βάσει των στοιχείων που παραθέτει σχετικά με την αύξηση του προσωπικού σε απόλυτους αριθμούς την δεκαετία '50- '60 που αντλεί από δευτερογενείς πηγές, υποστηρίζει πως ως το 1952 οι δημόσιοι υπάλληλοι αυξήθηκαν κατά 32,3% σε σχέση με τα προπολεμικά επίπεδα (μέση ετήσια αύξηση 4,7%), απ' το 1956 ως το 1961 κατά 13,6% (μέση ετήσια αύξηση 2,72%) και μεταξύ 1961-1965 κατά 21% (μέση ετήσια αύξηση 5,25%), παραθέτοντας συγκριτικά στοιχεία σχετικά με την αύξηση του πληθυσμού της χώρας που κινούνταν σε χαμηλότερα ποσοστά (Μακρυδημήτρης 1999 σελ.104-105)

Ο ίδιος αποδίδει την μεταπολεμική αύξηση της απασχόλησης στο δημόσιο σε έναν συνδυασμό παραγόντων που σχετίζονταν με τις πολιτικές και οικονομικές συνθήκες της περιόδου, όπως η εσωτερική μετανάστευση με την μετατόπιση εργατικού δυναμικού στον τριτογενή τομέα της οικονομίας, η χαμηλή απορροφητικότητα του ιδιωτικού τομέα και το σύστημα πελατειακών σχέσεων στη βάση των πολιτικών κομμάτων. Επίσης δίνει ιδιαίτερη έμφαση στις διαδικασίες προσλήψεων στο δημόσιο τομέα, αναφερόμενος στην έλλειψη ουσιαστικών κριτηρίων εισόδου στις δημόσιες υπηρεσίες. Ο πληθωρισμός τυπικών προσόντων από μεγάλη μερίδα υποψηφίων, για τους οποίους το δημόσιο ήταν αποκλειστικό πεδίο απασχόλησης, οδήγησε στην αύξηση όχι μόνο στον αριθμό του προσωπικού αλλά και στους ανώτερους δημοσίους υπαλλήλους, αντιστρέφοντας την ιεραρχία, καθώς ο αριθμός των στελεχών στην κορυφή ήταν σαφώς διογκωμένος σε σχέση με τη βάση.

Την τακτική αυτή ερμηνεύει ως *«κατασκευή μιας τεχνητής τάξης κρατικών διανοομένων που απασχολούνταν στον κρατικό μηχανισμό και μισθώνονταν από αυτόν...η οποία κατασκευάστηκε και δομήθηκε συνειδητά για να προσδώσει τα αναγκαία κοινωνικοπολιτικά ερείσματα στο αστικό καθεστώς που οικοδομήθηκε στα ερείπια του Εμφυλίου...»*, αποδίδοντας με αυτόν τον τρόπο μια πολιτική διάσταση στο φαινόμενο της υπερστελέχωσης του δημοσίου τομέα (Μακρυδημήτρης 1999 σελ.106). Η πολιτικοποίηση στο πεδίο της δημόσιας απασχόλησης αναφέρεται απ' τον Μακρυδημήτρη ως εκδήλωση μιας *«αντιμεταρρύθμισης»*, όρος ο οποίος περικλείει το σύνολο των αναχρονιστικών παραδόσεων της ελληνικής πολιτικής. Στην προκείμενη περίπτωση εκδηλώθηκε με τον αποκλεισμό από τις δημόσιες υπηρεσίες μιας μερίδας πολιτών λόγω πολιτικών *φρονημάτων*, που παγιώθηκε με την πρακτική του *«πιστοποιητικού κοινωνικών φρονημάτων»*, την ουσιαστική παράκαμψη των θεσπισμένων αρχών αξιολόγησης μέσω τροποποιητικών διατάξεων, οι οποίες λειτούργησαν ως διάυλος εισόδου και ενίσχυσαν το σύστημα πελατειακών διορισμών και την απουσία μιας ολοκληρωμένης μεταρρύθμισης για τον εκσυγχρονισμό των κρατικών δομών.

Ο Μακρυδημήτρης (1999) υποστηρίζει πως την περίοδο της μεταπολίτευσης, παρά την μετάβαση στον κοινοβουλευτισμό και τον εκδημοκρατισμό των πολιτικών θεσμών, το διοικητικό

σύστημα της χώρας δεν κατάφερε να αφομοιώσει τις αλλαγές αυτές διατηρώντας τις οργανωτικές δομές του παρελθόντος οι οποίες ανταποκρίνονταν στα πολιτικά και κοινωνικά χαρακτηριστικά της προγενέστερης περιόδου. Εξίσου βαρύνουσα σημασία αποδίδεται στον πολιτικό έλεγχο του κρατικού μηχανισμού και την αδυναμία αυτονόμησης τους εξαιτίας της ενδυνάμωσης του ρόλου των κομμάτων. Η ενίσχυση της πολιτικής τους επιρροής καθώς και η επίδρασή τους σε διάφορες πτυχές της κοινωνικής ζωής διευρύνεται μέσω του συστήματος των πελατειακών σχέσεων. Ιδιαίτερα ο δικομματισμός με την εναλλαγή δύο ισχυρών κόμματος στην εξουσία, σε συνδυασμό με τον επαναπροσδιορισμό του συστήματος πελατειακών σχέσεων στη βάση των κυρίαρχων αυτών κομμάτων δημιούργησε, σύμφωνα με τον ίδιο, ευνοϊκό κλίμα για την δημιουργία ενός είδους *κρατικού κορπορατισμού*. Η έννοια του κορπορατισμού αφορά στον έλεγχο του κρατικού μηχανισμού από τα δύο μεγάλα κόμματα, αλλά με τη σειρά του το κομματικά ελεγχόμενο κράτος που παρεμβαίνει στην κοινωνία και μειώνει της δυνατότητα αυτοκαθορισμού της. Ειδικότερα, η λειτουργία των κομμάτων ως σταθεροποιητικού μηχανισμού των δημοκρατικών θεσμών τους έδωσε την δυνατότητα ελέγχου του κρατικού μηχανισμού και μέσω αυτού σημαντικών πολιτικών θεσμών όπως τα επαγγελματικά συνδικάτα, οι θεσμοί τοπικής αυτοδιοίκησης αλλά και της δημόσιας διοίκησης, η όποια αντί να διατηρήσει μια σχετική ανεξαρτησία από την πολιτική- εκτελεστική εξουσία, λειτούργησε ως επικυριαρχούμενο όργανο. Ο κομματισμός του κρατικού μηχανισμού σε συνδυασμό με την χαμηλή ποιότητα της γραφειοκρατίας συνέτεινε στην ήδη υπάρχουσα απ' τον παρελθόν δυσλειτουργία του διοικητικού συστήματος προκαλώντας πρόσθετα προβλήματα στα επιμέρους πεδία της δημόσιας πολιτικής, με αποτέλεσμα οι κατά καιρούς απόπειρες διοικητικών μεταρρυθμίσεων να αφομοιώνονται από το ίδιο το σύστημα και να αποτυγχάνουν.

Στο πλαίσιο αυτό η αύξηση της δημόσιας απασχόλησης, ερμηνεύεται ως αρνητική συνέπεια αυτού ακριβώς του ρόλου του κομματικού συστήματος, καθώς σε συνδυασμό με την διατήρηση πρακτικών του παρελθόντος ως προς την στελέχωση της δημόσιας διοίκησης, μετεξέλιξαν το πελατειακό σύστημα από πολιτικό σε κομματικό. Στην μετεμφυλιακή περίοδο το πελατειακό σύστημα είχε προσωπικό χαρακτήρα μεταξύ τοπικού, πολιτικού πάτρωνα και ψηφοφόρου, την μεταπολίτευση οργανώνεται σε κομματική βάση μεταξύ ψηφοφόρου και κόμματος. Αναφερόμενος στις διοικητικές μεταρρυθμίσεις της περιόδου ως προς το σύστημα της στελέχωσης του κρατικού μηχανισμού υποστηρίζει πως η στρέβλωση του ιδεώδους του εκδημοκρατισμού είχε εξισωτικό χαρακτήρα με μια σειρά από μέτρα που ήταν τυπικά παρά ουσιαστικά (π.χ. η πρόσληψη με μόρια, η κατάργηση κορυφαίων υπαλληλικών βαθμίδων η καθιέρωση ενιαίου βαθμολογίου και μισθολογίου), ενώ παράλληλα το πελατειακό σύστημα προσλήψεων διατηρήθηκε. Ο Μακρυδημήτρης υποστηρίζει ότι την περίοδο της μεταπολίτευσης η υπερστελέχωση του κρατικού μηχανισμού ενισχύθηκε σημαντικά με τον αριθμό των δημοσίων υπαλλήλων να υπερδιπλασιάζεται, από 343.989

το 1974 σε 700.000 το 1989¹¹. Ωστόσο χαρακτηρίζει τους προσληφθέντες ως ανθρώπινο δυναμικό χαμηλής ποιοτικής στάθμης, ακατάλληλο και ανεπαρκές στην πλειονότητα του και υπαίτιο για την δυσλειτουργία του δημοσίου τομέα, ο οποίος συνέχισε και την μεταπολίτευση να διατηρεί το ρόλο του ως προνομιακός χώρος απασχόλησης για μια ευρεία κατηγορία εργατικού δυναμικού, την οποία και αποδίδει τόσο στην έλλειψη θέσεων εργασίας στον ιδιωτικό τομέα, όσο και στις ευνοϊκές συνθήκες εργασίας εντός του δημοσίου. Επομένως ερμηνεύει την διόγκωση του προσωπικού στην συνδυασμένη δράση του κομματικού πελατειακού συστήματος το οποίο οδήγησε σε αύξηση του αριθμού των προσλήψεων, αλλά και της πολιτικής των συνδικαλιστικών οργανώσεων για διατήρηση των υφιστάμενων θέσεων απασχόλησης.

Ο ίδιος επιχειρώντας μια αποτίμηση του προσωπικού του δημόσιου τομέα προκειμένου να στοιχειοθετήσει το επιχείρημα του περί συνεχούς αύξησης του προσωπικού σε όλη τη διάρκεια της μεταπολίτευσης, αναγνωρίζει την αδυναμία του ακριβούς προσδιορισμού του αριθμού τους εξαιτίας έλλειψης επαρκών στοιχείων αλλά και της αντιφατικότητας των διαθέσιμων, επίσημων πρωτογενών πηγών. Το χρονικό εύρος των στοιχείων που παραθέτει αναφέρεται στην περίοδο 1981 -1993 και περιλαμβάνει τακτικούς δημοσίους υπαλλήλους, προσωπικό ΟΤΑ, ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ. Ωστόσο τα δεδομένα σχετικά με στρατιωτικούς, εκπαιδευτικούς και Σώματα Ασφαλείας περιορίζονται στην περίοδο 1992 - 1994.

Ο πρώτος πίνακας στοιχείων που παραθέτει αναφέρεται στην κατανομή του προσωπικού το 1992 σε Δημοσίους Υπαλλήλους, ΝΠΔΔ, ΚΝΠΙΔ, ΟΤΑ, Σώματα Ασφαλείας, εκπαιδευτικούς και Στρατιωτικούς. Το σύνολο των δημοσίων υπαλλήλων υπολογίζεται σε 615.956 εκ των οποίων ο αριθμός των απασχολούμενων στον πυρήνα του δημοσίου υπολογίζεται σχεδόν στο 61% του συνόλου, ενώ το υπόλοιπο 39% αντιστοιχεί στους εργαζόμενους σε ΚΝΠΙΔ (21,9%) και ΝΠΔΔ (17,3%). Επίσης λαμβάνοντας υπόψη τον συνολικό αριθμό απασχολούμενων της χώρας το 1991 (3.632.438), ο αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων υπολογίστηκε στο 17% του ενεργού πληθυσμού καταλήγοντας στο συμπέρασμα ότι το 1/6 των εργαζομένων ήταν δημόσιοι υπάλληλοι¹².

Προχωρώντας στην εκτίμηση των συνολικών στοιχείων παραθέτει δεδομένα από το 1981 ως το 1993 ως προς τις κατηγορίες των Δημοσίων Υπαλλήλων, ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ και ΟΤΑ βάσει του Δελτίου Στατιστικών Στοιχείων του Δημοσίου Τομέα. Υποστηρίζει ότι η δημοσία απασχόληση αυξάνεται ως το 1989, μεταξύ 1989-1991 σημειώνει κάμψη και απ' το 1991 ξεκινά μια σταδιακή μείωση του προσωπικού. Συγκεκριμένα η αύξηση εντός της δεκαετίας 1981-1991 υπολογίζεται στο 37,6% (132.118 άτομα). Το 1992 παρατηρεί μείωση 17,1% σε σχέση με το προηγούμενο έτος, ενώ

¹¹ Τα στοιχεία αυτά δανείζονται από Τσουκαλά (1986)

¹² Ως πηγή χρησιμοποιεί το Δελτίο Στατιστικών Στοιχείων του Δημοσίου Τομέα, το Υπουργείο Παιδείας και τα Αμυντικά Θέματα βλ. Μακρυδημήτρης (1999) σελ. 250.

απ' το 1993 ο αριθμός αυξάνεται πάλι με ρυθμό 1% (3.929 άτομα) στα οποία δεν συμπεριλαμβάνει τα Σώματα Ασφαλείας, εκπαιδευτικούς και στρατιωτικούς (Μακρυδημήτρης 1999, σελ. 252). Ο ίδιος αποδίδει την αύξηση του προσωπικού που πραγματοποιήθηκε μεταξύ 1982-1990 στον Ν.1256/1982, καθώς βάσει αυτού διευρύνονται οι φορείς του δημοσίου τομέα και κατ' επέκταση αυξάνεται και το προσωπικό, νόμος που άρθηκε το 1990 με το Ν. 1892, καθώς προέβλεπε την οριοθέτηση του δημοσίου τομέα σε ένα στενότερο πλαίσιο μέσω των αποκρατικοποιήσεων ή ιδιωτικοποιήσεων οι οποίες επέφεραν και την σημαντική μείωση του προσωπικού. Ωστόσο το εγχείρημα αυτό συρρίκνωσης του δημοσίου χαρακτηρίζεται αποσπασματικό δεδομένου ότι την ίδια περίοδο 1990-1992 ο αριθμός των εργαζομένων στους ΟΤΑ αυξήθηκε σημαντικά.

Εξετάζοντας το εκπαιδευτικό επίπεδο των δημοσίων υπαλλήλων σύμφωνα με δεδομένα εκπαιδευτικής κατηγορίας του 1993, υποστηρίζει πως το μεγαλύτερο ποσοστό των απασχολούμενων 48,8% απαρτίζεται από προσωπικό δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, ενώ στα υπουργεία το αντίστοιχο ποσοστό φθάνει στο 45,3% . Οι απόφοιτοι πανεπιστημιακής εκπαίδευσης υπολογίζονται στο 13,9% ενώ το υπόλοιπο 25,7% καταλαμβάνεται από υπαλλήλους στοιχειώδους υποχρεωτικής εκπαίδευσης. Ως προς τις ροές και τις αποχωρήσεις απ' το δημόσιο σε σχέση με το εκπαιδευτικό επίπεδο των υπαλλήλων το 1993 δείχνει πως παρόλο που ο αριθμός των προσλήψεων σε σχέση με τις εξόδους μειώθηκε το προσωπικό που προσλήφθηκε ήταν σε μικρότερο ποσοστό πανεπιστημιακής εκπαίδευσης. Συγκεκριμένα το 15,6% των υπαλλήλων που αποχώρησαν ήταν πανεπιστημιακής εκπαίδευσης ενώ το αντίστοιχο ποσοστό αυτών που προσελήφθησαν ήταν 9,2%. Επίσης σύμφωνα με στοιχεία της ΑΔΕΔΥ για το 1994 οι αμοιβές των δημοσίων υπαλλήλων είναι χαμηλότερες σε σχέση με αυτές που προσφέρονται στον ιδιωτικό τομέα σε θέσεις ανάλογων προσόντων και ειδικοτήτων. Τέλος, εξετάζει την γεωγραφική κατανομή του προσωπικού των δημοσίου το 1992 όπου φαίνεται πως το 46,4% των υπαλλήλων των υπουργείων εντάσσεται στην περιφέρεια της πρωτεύουσας, το 6,6% στην Θεσσαλονίκη και μόλις το 10,7% στις παραμεθόριες περιοχές, γεγονός που καταδεικνύει την ανισομερή κατανομή του προσωπικού στην πρωτεύουσα σε σχέση με την περιφέρεια (Μακρυδημήτρης 1999 σελ.264 -270).

2.1.4. Σπανού: Η «πολιτικοποίηση» της δημόσιας διοίκησης

Η ερμηνεία της Σπανού (1990) σχετικά με την δημόσια απασχόληση εστιάζεται στην μεταπολιτευτική περίοδο και ειδικότερα στην έλλειψη αυτονομίας του κρατικού μηχανισμού από την πολιτική εξουσία, η οποία μέσω των παρεμβάσεων προβάλλει εμπόδια στην ομαλή λειτουργία του. Επίσης, δίνει έμφαση στον τρόπο με τον οποίο στελεχώθηκε ο κρατικός μηχανισμός μέσω του συστήματος πελατειακών σχέσεων. Η στελέχωση της δημόσιας διοίκησης είναι ένα από τα πεδία παρέμβασης των εκάστοτε κυβερνήσεων και συνδέει τη διόγκωση του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών, ιδιαίτερα κατά τη δεκαετία του '80, με το πελατειακό σύστημα ως έκφανση της αναποτελεσματικής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Ο κρατικός μηχανισμός δεν ήταν πολιτικά ουδέτερος ούτε αυτόνομος από την πολιτική εξουσία, αλλά στα πλαίσια του ισχυρού δικομματισμού που θεμελιώθηκε στο ελληνικό πολιτικό σύστημα της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας χρησιμοποιήθηκε ως όργανο των κυβερνήσεων, γεγονός που επιτρέπει κομματικές παρεμβάσεις ως προς την στελέχωση του δημοσίου τομέα.

Η Σπανού (1990) θεωρεί ότι η επίδραση του πελατειακού συστήματος στην στελέχωση του δημοσίου τομέα είχε τις αρνητικές συνέπειες στην οργανωτική λειτουργία των κρατικών υπηρεσιών. Με την ενδυνάμωση των πολιτικών κομμάτων το πελατειακό σύστημα αναδιοργανώθηκε σε κομματική βάση και υπήρξε ο δίαυλος της πρόσληψης στο δημόσιο που πήρε μαζική μορφή στα πλαίσια του εκλογικού, κομματικού ανταγωνισμού. Μ' αυτόν τον τρόπο το σύστημα αυτό επιβίωσε μεταπολιτευτικά και μετασχηματίστηκε από σχέση πολιτικού ψηφοφόρου, σε σχέση κόμματος και ψηφοφόρων, εφόσον με την αποκατάσταση της δημοκρατίας ο ρόλος των κομμάτων ενισχύεται έναντι αυτού που είχαν προδικτατορικά τα πολιτικά πρόσωπα. Οι διαπροσωπικές πελατειακές σχέσεις μετατράπηκαν σε «γραφειοκρατικές» πελατειακές σχέσεις, με την κομματική γραφειοκρατία να αντικαθιστά τον ρόλο του βουλευτή κομματάρχη της μετεμφυλιακής περιόδου. Τα κομματικά όργανα ανέλαβαν πλέον την διαμεσολάβηση υπέρ των ψηφοφόρων για την πρόσληψη, μετάθεση και προαγωγή στο δημόσιο τομέα.

Εξετάζοντας την επίδραση των εκλογών στην δημόσια διοίκηση, χρησιμοποιεί ως παράδειγμα στην προεκλογική περίοδο 1989-1990, παραθέτοντας στοιχεία του 1989 από την τριμηνιαία έκθεση του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας, τα οποία αποδίδουν την διόγκωση του ελλείμματος στις αυξημένες προεκλογικές παροχές, στις προσλήψεις στο δημόσιο τομέα και στην «...χαλαρότητα είσπραξης των φόρων...» (Σπανού 1990 σελ. 166). Η ίδια υποστηρίζει πως η δημόσια διοίκηση υπήρξε πεδίο της προεκλογικής πολιτικής παροχών, τα οποία δυσχέραιναν την λειτουργία της. Επίσης παραθέτει στοιχεία του Υπουργείου Προεδρίας, σύμφωνα με τα οποία το 1989 προσελήφθησαν στο δημόσιο 96.801 υπάλληλοι, από τους οποίους οι 85.716 ήταν συμβασιούχοι ορισμένου χρόνου.

Επιπλέον οι μονιμοποιήσεις εκτάκτων υπάλληλων υπήρξαν αντικείμενο της πελατειακής συνδιαλλαγής, καθώς την προεκλογική περίοδο του 1989 εισήχθησαν ρυθμίσεις με Πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου (ΠΥΣ 61/19.51989), οι οποίες θα επικυρώνονταν μετεκλογικά. Πρόκειται για μια πρακτική που είχε συμβεί και στο παρελθόν (1984 Ν.1476) και την οποία η ίδια χαρακτηρίζει «...ένα είδος εξάρτησης από την έκβαση των εκλογών, λειτουργώντας ως προεκλογικός εκβιασμός...» (Σπανού 1990 σελ.175), εφόσον η διασφάλιση της θέσης απασχόλησης ήταν εφικτή μόνο με την επανεκλογή του κυβερνώντος κόμματος. Τέλος στο ίδιο πλαίσιο εντάσσει και τις παροχές στους δημοσίους υπαλλήλους, με τις προεκλογικές χορηγήσεις επιδομάτων και ειδικών αποζημιώσεων κατά παράβαση του «ενιαίου μισθολογίου».

Η ίδια ερμηνεύει την μεγέθυνση του δημοσίου τομέα από πλευράς δημόσιας απασχόλησης ως αντικείμενο συναλλαγής μεταξύ κομμάτων και ψηφοφόρων, καθώς μια θέση στο δημόσιο προσφέρεται ως αντάλλαγμα κομματικής ένταξης, υποστήριξης και κινητοποίησης, ιδιαίτερα σε κοινωνικές κατηγορίες που δεν είχαν επωφεληθεί στο παρελθόν. Τον ρόλο του διαύλου στη στελέχωση του δημοσίου τομέα ανέλαβε η κομματική γραφειοκρατία της εκάστοτε κυβερνήσεως. Τα κομματικά όργανα, είτε σε τοπικό ή νομαρχιακό επίπεδο σε όλη την επικράτεια ήταν αυτά που μεσολαβούσαν υπέρ των ψηφοφόρων του κόμματος ή των οργανωμένων οπαδών όχι μόνο για να εξασφαλίσουν μια θέση σε κάποια δημόσια υπηρεσία, αλλά ακόμη και σε ζητήματα που σχετιζόνταν με τις μεταθέσεις και προαγωγές είτε στον στενό ή στον ευρύτερο δημόσιο τομέα. Η συνεχής αυτή πολιτική των προσλήψεων στα πλαίσια του εκλογικού ανταγωνισμού και της κομματικής υποστήριξης οδήγησε μεταπολιτευτικά σε μεγαλύτερη διόγκωση του προσωπικού του δημοσίου τομέα.

Τις προεκλογικές περιόδους το πελατειακό σύστημα ενεργοποιούνταν εντός του κρατικού μηχανισμού επιδιώκοντας «εκλογικό όφελος». Η πρόσληψη στο δημόσιο τομέα περιλαμβάνονταν στις προεκλογικές παροχές, όπως επίσης ζητήματα που αφορούσαν στην υπηρεσιακή κατάσταση των δημοσίων υπαλλήλων (π.χ. μονιμοποιήσεις, μεταθέσεις). Αναφερόμενη στις προεκλογικές πελατειακές πρακτικές, η πρόσληψη εκτάκτων υπαλλήλων επέτρεπε στις κυβερνήσεις να παρακάμπτουν τις θεσμοθετημένες διαδικασίες πρόσληψης και να προσλαμβάνουν προσωπικό βάση μη αξιοκρατικών κριτηρίων, διατηρώντας την χειραγώγηση της ψήφου με την προοπτική της μονιμοποίησης, τη οποία χαρακτηρίζει ως «...εξατομικευμένη, άτυπη και ευνοιοκρατική πρόσβαση στα παρεχόμενα αγαθά...» (Σπανού 1990, σελ. 172). Αν και δεν θεωρεί το πελατειακό σύστημα ως βασικό ερμηνευτικό εργαλείο ανάλυσης του ελληνικού πολιτικού συστήματος, εντούτοις θεωρεί ότι είχε σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση των σχέσεων μεταξύ πολιτικής, διοίκησης και οικονομίας. Η διαμεσολάβηση της στελέχωσης του κρατικού μηχανισμού από το πελατειακό κατά τις προεκλογικές

περιόδους οφείλονταν στον κοινωνικό χαρακτήρα του κράτους- εργοδότη, την οποία χαρακτηρίζει ως «μέθοδο χειραγώγησης της λαϊκής ψήφου»

Επίσης αναφέρεται στις επιδράσεις των παραπάνω πελατειακών πρακτικών στην επιδείνωση των δημοσιονομικών δεικτών. Όπως αναφέρεται «...στην λειτουργία του πολιτικοδιοικητικού μηχανισμού σε περίοδο εκλογών... διότι όπως είναι γνωστό, ο κρατικός μηχανισμός επιστρατεύεται έμμεσα στην εκλογική μάχη, αποτελώντας ένα αξιόλογο όπλο στη διάθεση της ομάδας που το ελέγχει... Ιδιαίτερη έκφραση αυτής της κατάστασης αποτελεί το δημοσιονομικό πρόβλημα, το οποίο αν και διαρθρωτικό, παρουσιάζει έξαρση στις προεκλογικές περιόδους» (Σπανού 1990, σελ.166).

Η Σπανού θεωρεί πως οι παραπάνω πρακτικές της πελατειακής διαμεσολάβησης και η λειτουργία της δημόσιου τομέα ως προνομιακού πεδίου απασχόλησης, είχε δυσμενείς συνέπειες στην οργάνωση και τη λειτουργία του κρατικού μηχανισμού, αλλά και την συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων. Με τις προσλήψεις εκτάκτου προσωπικού και τις πρόσθετες αμοιβές, παρακάμπτονται οι θεσμοθετημένες διαδικασίες στελέχωσης του δημοσίου τομέα, διογκώνεται ο αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων και επιβαρύνονται τα δημόσια οικονομικά από τις αυξημένες δαπάνες προσωπικού. Επίσης η υπαγωγή της δημόσιας διοίκησης σε όργανο της πολιτικής εξουσίας, οδήγησε σε υπολειτουργία του δημοσίου τομέα, ειδικά σε προεκλογικές περιόδους και ενθάρρυνε την προώθηση ατομικών αιτημάτων τα οποία διεκπεραιώνονταν με την διαμεσολάβηση των πελατειακών σχέσεων, υποβαθμίζοντας την λειτουργία του δημοσίου τομέα. Τέλος η διεύρυνση των πελατειακών πρακτικών στους δημοσίους υπαλλήλους ως προς την σχέση τους με την εκάστοτε κυβέρνηση οδήγησε σε παράκαμψη των θεσμοθετημένων κανόνων λειτουργίας των υπηρεσιών και των αρμοδιοτήτων του προσωπικού.

2.1.5 . Σωτηρόπουλος: Πελατειακό σύστημα και δημόσια διοίκηση

Βασικός άξονας της ερμηνείας του Σωτηρόπουλου (2001) για την δημόσια απασχόληση, είναι η πολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης και η δράση του πελατειακού συστήματος στην λειτουργία και την στελέχωση του δημοσίου τομέα στην Ελλάδα. Υποστηρίζει ότι από την μετεμφυλιακή περίοδο οι πολιτικές ελίτ χρησιμοποίησαν τον δημόσιο τομέα ως εργαλείο στα πλαίσια του κομματικού ανταγωνισμού, παρά ως όργανο εφαρμογής των πολιτικών, πρακτική η οποία διατηρήθηκε και στην μεταπολίτευση. Η κυριαρχία των πολιτικών κομμάτων στην δημόσια διοίκηση και ο ρόλος των πελατειακών σχέσεων ήταν καθοριστικός παράγοντας στην στελέχωση και την λειτουργία του δημοσίου τομέα.

Ως κύρια χαρακτηριστικά της ελληνικής γραφειοκρατίας ορίζει τον *φορμαλιστικό* χαρακτήρα της και τον *πελατειακό χαρακτήρα* του κρατικού μηχανισμού. Ο φορμαλισμός του διοικητικού συστήματος ορίζεται ως «...*υπερβολική παράγωγή νόμων από το ελληνικό κοινοβούλιο, η οποία*

χαρακτηρίζεται παράλληλως από μια τάση να εκδίδονται πολλά υπουργικά διατάγματα και αποφάσεις...» (Σωτηρόπουλος 2001, σελ.150). Αν και η δημόσια διοίκηση στην χώρα συγκροτήθηκε βάσει των χαρακτηριστικών του βεμπεριανού «νομικού –ορθολογικού» γραφειοκρατικού μοντέλου (Weber 2001), από την εποχή του νεοσύστατου ελληνικού κράτους του 19^{ου} αιώνα, έλλειπαν οι απαραίτητες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες που συνοδεύουν το βεμπεριανό γραφειοκρατικό μοντέλο και ο δημόσιος τομέας δομήθηκε σε θεσμούς, οι οποίοι μιμούνταν τα πρότυπα ανεπτυγμένων δυτικών κρατών. Η υιοθέτηση φιλελευθέρων θεσμών σε μια «προ- νεωτερική αγροτική» κοινωνία όπως χαρακτηρίζει την Ελλάδα και η σχέση πελατειακού συστήματος με τον κρατικό μηχανισμό, θεωρεί ότι οφείλονται στην καθυστερημένη εκβιομηχάνιση και τον *πρώιμο κοινοβουλευτισμό*, καθώς τα πελατειακά δίκτυα αποτέλεσαν τον κύριο τρόπο πολιτικής συμμετοχής και οργάνωσης του κράτους. (Σωτηρόπουλος 2001, σελ.15).

Αναφερόμενος στ διοικητικό σύστημα της χώρας ορίζει τα άτυπα χαρακτηριστικά της ως εξής: *i)* Το νομικό πλαίσιο λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης δεν είναι σταθερό αλλά τροποποιείται συνεχώς ανάλογα με την εκάστοτε κυβέρνηση. *ii)* Το μέγεθος το πολιτικών διορισμών δεν είναι καθορισμένο, με αποτέλεσμα οι κυβερνήσεις να προχωρούν σε μεγάλο αριθμό προσωρινών, πολιτικών διορισμών, παρακάμπτοντας το ήδη υπάρχον προσωπικό της δημόσιας διοίκησης. *iii)* Οι παρεμβάσεις των πολιτικών και στο παρελθόν του στρατού στην διοίκηση ήταν συνήθεις, όπως για παράδειγμα μέσω της σύστασης και της κατάργησης υπουργείων και της σύνθεσης οργάνων για λήψη αποφάσεων στα ανώτερα κλιμάκια. *iv)* Η δημοσιουπαλληλία στην Ελλάδα είναι οργανωτικά αδύναμη και πλήρως εξαρτώμενη από την πολιτική ηγεσία, με συνέπεια να μην είναι σε θέση να λειτουργήσει αυτόνομα ή να αντισταθεί στις διαδοχικές παρεμβάσεις των κυβερνήσεων στην δημόσια διοίκηση. *v)* Υποστηρίζει ότι ο αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων δεν είναι διογκωμένος, αλλά το μερίδιο των δημοσίων δαπανών στο ΑΕΠ είναι ιδιαίτερα αυξημένο.

Σύμφωνα με τα στοιχεία τα οποία παραθέτει υποστηρίζει ότι το προσωπικό του δημοσίου τομέα δεν είναι διογκωμένο ως προς την αναλογία του στο σύνολο του εργατικού δυναμικού, σε σχέση με αλλά κράτη. Την περίοδο 1976-1988 το ποσοστό της δημοσιουπαλληλίας στο σύνολο του εργατικού δυναμικού αυξήθηκε στην Ελλάδα από 8,5% σε 10,1%, στην Πορτογαλία από 8,8% στο 13,8% και στην Ισπανία από 8,5% σε 13,8%. Αντίθετα στην ελληνική περίπτωση η μεγέθυνση του κράτους ορίζεται από την αύξηση των δημοσίων δαπανών ειδικότερα υποστηρίζει ότι οι δημόσιες δαπάνες το 1994 αντιστοιχούσαν στο 52,7% του ΑΕΠ, ενώ αντίστοιχα στην Ισπανία την ίδια χρονιά στο 42,6% του ΑΕΠ και στην Πορτογαλία το 1993 στο 42,5% του ΑΕΠ(Σωτηρόπουλος 2001, σελ. 22)

Ο ίδιος δίνει έμφαση στη διαδικασία πρόσβασης στο δημόσιο τομέα μέσω της μεσολάβηση του πελατειακού συστήματος στην στελέχωση του κρατικού μηχανισμού. Η αξιολόγηση του προσωπικού στη βάση τυπικών κριτηρίων συνοδευόμενη από την πρόβλεψη εξαιρέσεων, είχε ως

αποτέλεσμα την εμφάνιση δυο συστημάτων προσλήψεων επίσημου και ανεπίσημου, καθιερώνοντας το σύστημα πελατειακών σχέσεων ως διαμεσολαβητή στην στελέχωση του κρατικού μηχανισμού. Στην μεταπολίτευση με την μετάβαση στους δημοκρατικούς θεσμούς και την επικράτηση μονοκομματικών κυβερνήσεων, η πολιτική εξουσία συγκεντρώθηκε στα κόμματα. Η πολιτική παρέμβαση στο διοικητικό σύστημα διατηρήθηκε με την κομματικοποίηση της δημόσιας διοίκησης μέσω της δράσης του πελατειακού συστήματος, το οποίο μετεξελίχτηκε σε κομματικού χαρακτήρα πελατειακά δίκτυα. Η εξέλιξη αυτή ερμηνεύεται από τον Σωτηρόπουλο (2001) ως λογική συνέπεια του *κομματικού εκδημοκρατισμού*, ο οποίος διατήρησε την πολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης με τις συνεχείς παρεμβάσεις του στην δομή και την λειτουργία του διοικητικού συστήματος, ανάλογα με τις επιμέρους πολιτικές των εκάστοτε κυβερνώντων.

Στην μεταπολίτευση παρά τον εκδημοκρατισμό των πολιτικών θεσμών η παρέμβαση του πελατειακού συστήματος παραμένει, καθώς αναδιοργανώνεται προσλαμβάνοντας κομματικό χαρακτήρα και συνεχίζει να λειτουργεί ως μέσο για την στελέχωση του δημοσίου τομέα, παρακάμπτοντας την αξιοκρατία ως προς την διαδικασία προσλήψεων προσωπικού, καθώς και την αξιοποίηση και εξέλιξη των ίδιων των υπαλλήλων. Ταυτόχρονα όμως δεν παραβλέπει την επίδραση που είχε στην αύξηση της δημόσιας απασχόλησης η πολιτική κρατικοποιήσεων της δεκαετίας του '80, καθώς ο δημόσιος τομέας μεγεθύνεται εξαιτίας των εθνικοποιήσεων των προβληματικών επιχειρήσεων εντάσσοντας μεγαλύτερο αριθμό προσωπικού (Σωτηρόπουλος 1996).

Ο ίδιος υποστηρίζει ότι στο πλαίσιο αυτό συγκρότησης και λειτουργίας τους δημοσίου τομέα στην Ελλάδα και εξαιτίας των οργανωτικών αδυναμιών του διοικητικού συστήματος η ανώτερη δημοσιουπαλληλία δεν αποτελεί ελίτ. Αντίθετα έχει δευτερεύοντα ρόλο και οι δημόσιοι υπάλληλοι, ιδιαίτερα στα ανώτερα διοικητικά κλιμάκια είναι ανίσχυροι και εξαρτώμενοι από τους πολιτικούς αξιωματούχους. Επιπλέον η προαγωγή στις ανώτατες διοικητικές θέσεις μεσολαβείται από το πελατειακό σύστημα και στηρίζεται σε πολιτικά κριτήρια. Ως αποτέλεσμα η ανώτερη δημοσιουπαλληλία συγκροτείται με κομματικά κριτήρια, διαμεσολαβείται από τις πελατειακές σχέσεις, «είναι ευαίσθητη» στις κυβερνητικές αλλαγές, δεν έχει ουσιαστικό ρόλο και περιορίζεται σε εκτελεστικές εργασίες. Για τον λόγο αυτό δεν μπορεί να λειτουργήσει αυτόνομα ούτε να αντισταθεί στις παρεμβάσεις των κυβερνήσεων, ώστε να ανεξαρτητοποιηθεί η δημόσια διοίκηση από την πολιτική εξουσία (Σωτηρόπουλος 2001).

Μια ακόμη παράμετρος που θέτει ο Σωτηρόπουλος είναι ο ρόλος και η επιρροή της συνδικαλιστικής γραφειοκρατίας κατά την μεταπολίτευση. Θεωρεί πως η δράση των συνδικαλιστικών φορέων ήταν καταλυτική στην λειτουργία των πελατειακών σχέσεων ως διάυλος στελέχωσης των δημοσίων υπηρεσιών. Η ενδυνάμωση του συνδικαλιστικού κινήματος την μεταπολίτευση του έδωσε την δυνατότητα, στην περίπτωση του δημοσίου τομέα, να παρεμβαίνει σε

ζητήματα προσωπικού στις διαφορές υπηρεσίες, φορείς και οργανισμούς. Η τάση αυτή εμφανίστηκε στις αρχές της δεκαετίας του '80 με την άνοδο του ΠΑΣΟΚ στην εξουσία, αναπαράχθηκε από τις κατοπινές κυβερνήσεις της Νέας Δημοκρατίας και σε μικρό διάστημα παγιώθηκε ως πρακτική στο εσωτερικό των ομοσπονδιών και συνομοσπονδιών με την κατανομή θέσεων σε διοικητικά όργανα και την διοικητική υποστήριξη των συνδικάτων ανάλογα με την εκλογική δύναμη της παράταξης που εκπροσωπούσε. Αποτέλεσμα ήταν ο ρόλος του βουλευτή που λειτουργούσε ως μεσάζων για την πρόσληψη στο δημόσιο να μετατοπιστεί στην κομματική οργάνωση της περιοχής ή τον συνδικαλιστικό φορέα. Ο τελευταίος είχε αποφασιστικό ρόλο εντός του υπηρεσιακού συμβουλίου που αποφάσιζε για ζητήματα προσωπικού διότι τα περισσότερα μέλη του ήταν διορισμένα από τον εκάστοτε πολιτικό προϊστάμενο π.χ. υπουργό, ενώ τα υπόλοιπα από εκλογές που πραγματοποιούνταν μεταξύ των εργαζομένων. Μ' αυτόν τον τρόπο οι αποφάσεις λαμβάνονταν στα πλαίσια του εκλογικού ανταγωνισμού και της εξυπηρέτησης των ψηφοφόρων, δίνοντας στο πελατειακό σύστημα μια νέα διάσταση και χαρακτήρα (Σωτηρόπουλος 1996).

2.3. «Μάκρο – Προσεγγίσεις» Εξωγενείς μεταβλητές

Στην κατηγορία αυτή εντάσσονται οι ερμηνείες μεγέθυνσης του δημοσίου τομέα οι οποίες είναι επηρεασμένες από τις θεωρίες του περιφερειακού κράτους¹³. Η συγκρότηση και η λειτουργία του κράτους ορίζονται σε σχέση με την θέση του στο παγκόσμιο καπιταλιστικό σύστημα, το οποίο χωρίζεται στις χώρες του ανεπτυγμένου, καπιταλιστικού κέντρου και μια οικονομικά εξαρτημένη περιφέρεια. Ενώ στις ανεπτυγμένες χώρες του καπιταλιστικού κέντρου το κράτος λειτουργεί ως χώρος σταθεροποίησης και εγγύησης των κοινωνικών σχέσεων, σύμφωνα με την βεμπεριανή έννοια της κρατικής ορθολογικότητας, στις χώρες της καπιταλιστικής περιφέρειας μετατρέπεται σε προνομιακό πεδίο εντός του οποίου διαμορφώνονται ειδικά οικονομικά συμφέροντα. Ο ρόλος του κράτους στις χώρες αυτές υπήρξε καθοριστικός όχι μόνο στη διαδικασία συσσώρευσης του κεφαλαίου αλλά και διανομής του πλεονάσματος προς όφελος μιας κρατικής αστικής τάξης. Μεγάλο μέρος των κοινωνικών πόρων διανεμήθηκε σε ορισμένες μόνο κοινωνικές κατηγορίες αποτέλεσμα της κρατικής παρέμβασης στον καταμερισμό εργασίας. Υπό αυτές τις συνθήκες ο κρατικός μηχανισμός λειτούργησε ως πεδίο ιδιωτικών συμφερόντων, επεκτείνοντας τις επιμέρους δομές και λειτουργίες του ανάλογα με τα κυρίαρχα συμφέροντα, αποκτώντας μ' αυτόν τον τρόπο συγκεκριμένο ταξικό χαρακτήρα που ταυτίστηκε με τις ηγεμονεύουσες ομάδες.

Στην ελληνική περίπτωση ο νέος ρόλος του κράτους, δηλαδή ως πεδίο αναπαραγωγής ιδιαίτερων συμφερόντων, καθώς και μηχανισμού συγκρότησης μορφών οικονομικής και πολιτικής

¹³ Βλ. Frank (1978), Canak (1983), ο' Donnel (1973)

κυριαρχίας, ήταν και η αιτία μεγέθυνσης του. Στο πλαίσιο αυτό ο δημόσιος τομέας λειτουργεί ως προνομιακός χώρος απασχόλησης και ως μέσο δημιουργίας μιας ιδιαίτερης κοινωνικής τάξης στην οποία επιμερίζεται ένα μέρος του οικονομικού πλεονάσματος με την μορφή μισθού. Η αύξηση της δημόσιας απασχόλησης έχει στόχο την δημιουργία μιας ιδιαίτερης τάξης που θα στηρίζει το υπάρχον σύστημα *εξουσιαστικών σχέσεων*. Επιπλέον η λειτουργία του πελατειακού συστήματος ως μέσο απονομής ιδιαίτερων ωφελιών, μεταξύ αυτών και η πρόσληψη στο δημόσιο τομέα λειτουργεί ως οργανωτικός μηχανισμός αναπαραγωγής της εξουσίας και επίτευξης *κοινωνικής συναίνεσης* (Μουζέλης 1987).

2.2.1. Τσουκαλάς : η συγκρότηση του δημοσίου τομέα στην καπιταλιστική περιφέρεια

Ο Τσουκαλάς συνδέει την θεωρία του περιφερειακού κράτους με την συγκρότηση του κρατικού μηχανισμού στην μετεμφυλιακή Ελλάδα και την μεγέθυνση του δημοσίου τομέα. Επηρεασμένος από τις θεωρίες της εξάρτησης και της «*περιφερειοποίησης*» αναφέρεται στους κοινωνικοοικονομικούς μηχανισμούς που διαφοροποιούν τον ρόλο τους κράτους στην καπιταλιστική περιφέρεια σε σχέση με τις χώρες του καπιταλιστικού κέντρου. Ο ίδιος υποστηρίζει πως το κράτος στις χώρες της περιφέρειας «... *λειτούργησε ως ο βασικός και λειτουργικά αναντικατάστατος μηχανισμός πρωτογενούς οργάνωσης των εκμεταλλευτικών σχέσεων και δόμησης των μορφών της εσωτερικής οικονομικής και πολιτικής κυριαρχίας...*» (Τσουκαλάς, 1986 σελ.68).

Στις χώρες αυτές οι άρχουσες τάξεις χρησιμοποίησαν τους κρατικούς μηχανισμούς ώστε να διασφαλίσουν την οικειοποίηση μεγάλου μέρους του οικονομικού πλεονάσματος. Το κράτος ως διαμεσολαβητής μεταξύ καπιταλιστικής περιφέρειας και κέντρου, αποτέλεσε πεδίο δραστηριοποίησης και αναπαραγωγής των κυρίαρχων τάξεων καθώς και όργανο επιλεκτικού επιμερισμού μέρους του πλούτου σε αυτές. Το κράτος ήταν ο βασικός μηχανισμός συγκρότησης των δομών πολιτικής και οικονομικής κυριαρχίας. Επομένως στις χώρες της καπιταλιστικής περιφέρειας που το κράτος έχει κρίσιμο ρόλο στην διαδικασία συγκέντρωσης και αναδιανομής του πλεονάσματος, εμφανίζονται ηγετικές ομάδες οι οποίες προωθούν τα συμφέροντα τους χρησιμοποιώντας τους κρατικούς μηχανισμούς. Επιπλέον το κράτος λειτουργώντας ως εργοδότης διανέμει σε επιλεκτικές κοινωνικές ομάδες ένα μέρος των κοινωνικών πόρων, δημιουργώντας μια κοινωνική κατηγορία προνομιάχων παρεμβαίνοντας στην διαδικασία διανομής των κοινωνικών πόρων και όπως αναφέρεται «... *το κράτος μετέχει...στην παραγωγή, αναπαραγωγή και κρυστάλλωση των κοινωνικών σχέσεων παραγωγής...*» (Τσουκαλάς 1986, σελ.37)

Επομένως οι λειτουργίες του περιφερειακού κράτους συνοψίζονται από τον Τσουκαλά ως εξής:

- i) Ο κρατικός μηχανισμός αποτελεί πεδίο ιδιωτικών συμφερόντων και συγκρότησης κοινωνικών ομάδων με αυξημένη πολιτική επιρροή.
- ii) Ο δημόσιος τομέας έχει διαφορετικά λειτουργικά χαρακτηριστικά τα οποία διαμορφώνονται ανάλογα με τα ιδιωτικά συμφέροντα και τα οποία απέχουν από το βεμπεριανό σχήμα της γραφειοκρατίας
- iii) Η έλλειψη ορθολογικής οργάνωσης δεν είναι απαραίτητα σύμπτωμα υπανάπτυξης, αλλά μπορεί να είναι προϊόν πολιτικής επιλογής η οποία εξυπηρετεί στόχους διαφορετικούς σε σχέση με αυτών των δυτικών ανεπτυγμένων κρατών.

Η αφετηρία του Τσουκαλά ως προς το ζήτημα της μεγέθυνσης του δημοσίου τομέα στην Ελλάδα ξεκινά απ' την προσέγγιση της δημόσιας σφαίρας ως «...ένα δίκτυο πεπερασμένων και συγκεκριμένων κοινωνικών μηχανισμών ως ένας ειδικός κοινωνικός χώρος στα πλαίσια του οποίου συνάπτονται και κρυσταλλώνονται ειδικές κοινωνικές σχέσεις...» (Τσουκαλάς 1986, σελ.57). Το επιχείρημα αυτό προκύπτει απ' την συνολική θεώρηση του ρόλου του σύγχρονου κράτους εντός της κοινωνίας στον οποίο ορίζει ως διττό. Απ' την μια το κράτος λειτουργεί ως εγγυητής των σχέσεων και ιδιωτικών συμφερόντων που διαμορφώνονται έξω απ' αυτό και ταυτόχρονα ως ένα ξεχωριστό πεδίο στο εσωτερικό του οποίου δημιουργούνται ειδικά συμφέροντα. Όπως ο ίδιος υποστηρίζει για το διπλό ρόλο του «...οποιοδήποτε καπιταλιστικό κράτος ρυθμίζει και προγραμματίζει την καθολική αναπαραγωγή των κυρίαρχων κοινωνικών σχέσεων και των κυρίαρχων μορφών απόσπασης και διανομής πλεονάσματος, που υλοποιούνται στη σφαίρα της αγοράς, απ' την άλλη πλευρά και ακριβώς στο πλαίσιο της λειτουργίας του αυτής, αποσπά και επιμερίζει ευθέως ένα μέρος από το πλεόνασμα αυτό, επινέμοντας το σε συγκεκριμένους κοινωνικούς φορείς, που λειτουργούν έμμεσα ή άμεσα υπό την αιγίδα του ή υπό την προστασία του...»(Τσουκαλάς 1986, σελ.35).

Βασιζόμενος στις παραδοχές αυτές ερμηνεύει την δημόσια απασχόληση ως μια μορφή εξαρτημένης εργασίας, όπου το κράτος λειτουργεί όπως ο ιδιωτικός τομέας, εφόσον τα άτομα δεν προσφέρουν τις υπηρεσίες τους με την ιδιότητα των πολιτών αλλά με αυτή των ιδιωτών ανταλλάσσοντας την εργασία τους με χρήμα. Για το λόγο αυτό εντάσσει την δημόσια εργοδοσία στην ευρύτερη αγορά εργασίας όπου ισχύει η αρχή της εξαρτημένης μισθωτής εργασίας που συνοδεύει τον καπιταλιστικό τρόπο παραγωγής. Ακόλουθα ορίζει και τον κρατικό μισθό ως μέρος του ευρύτερου συστήματος παραγωγής, μέσω του οποίου προσδιορίζεται μια διακριτή μορφή ταξικών σχέσεων και δημιουργείται μια αυτόνομη κοινωνική κατηγορία «τάξη», ανάμεσα σε όλες τις υπόλοιπες κατηγορίες που δημιουργούνται στους κόλπους του κράτους.

Ο ίδιος προχωρώντας παραπέρα υποστηρίζει πως ο δισυπόστατος χαρακτήρας του κράτους υπήρξε εμφανέστερος στις χώρες της καπιταλιστικής περιφέρειας παρά στα ανεπτυγμένα κράτη, επιχειρώντας να συνδέσει τις παραπάνω παραδοχές με την θεωρία του περιφερειακού κράτους. Στις

χώρες του Τρίτου Κόσμου οι άρχουσες τάξεις αναπαράχθηκαν εντός των νεοσύστατων κρατικών μηχανισμών επιτυγχάνοντας την άμεση πρόσβαση και οικειοποίηση μέρους του οικονομικού πλεονάσματος, γεγονός που κατά τον ίδιο αποδεικνύει την σημασία του ρόλου του κράτους ως προς την διαμόρφωση των κοινωνικών σχέσεων και την συγκρότηση κυρίαρχων τάξεων. Στις περιπτώσεις αυτές το κράτος λειτούργησε ως διαμεσολαβητής ανάμεσα στην εγχώρια παραγωγή και στα διεθνή κέντρα, αλλά και ως μηχανισμός επιμερισμού τμήματος του πλεονάσματος στις άρχουσες τάξεις. Η διανομή των κοινωνικών πόρων πραγματοποιήθηκε είτε άμεσα είτε μέσω της λειτουργίας του ως εργοδότης και αυτό το σημείο έρχεται στο προσκήνιο το ζήτημα της δημόσιας απασχόλησης απ' την στιγμή που κατασκευάζεται μ' αυτόν τον τρόπο μια ειδική κοινωνική κατηγορία την οποία ορίζει ως «κρατική αστική τάξη»¹⁴.

Στο παραπάνω θεωρητικό πλαίσιο εντάσσει και το ζήτημα της δημόσιας απασχόλησης στην Ελλάδα υπό το πρίσμα του ρόλου του κράτους ως εργοδότη τοποθετώντας την στο ευρύτερο σύστημα του καταμερισμού εργασίας. Επιχειρώντας την αποτίμηση του μεγέθους της δημόσιας απασχόλησης επισημαίνει και αυτός την απουσία ολοκληρωμένων στοιχείων σχετικά με τον αριθμό των δημοσίων υπαλλήλων παραθέτοντας αποσπασματικά στοιχεία. Υποστηρίζει πως το 1980 ο αριθμός των τακτικών δημοσίων υπαλλήλων ήταν 69.428, ενώ το σύνολο των εργαζομένων μαζί με το προσωπικό των ΝΠΔΔ ανέρχονταν στους 274.838, με την εξαίρεση ορισμένων κατηγοριών όπως τα Σώματα Ασφαλείας (αναφέρονται ως 47.000 το 1980), οι ένοπλες δυνάμεις, οι δημόσιες επιχειρήσεις και τα ΝΠΔ¹⁵. Χρησιμοποιώντας τους υπολογισμούς του Αθανασόπουλου το σύνολο των εργαζομένων στο δημόσιο ήταν 420.000 το 1980, με τις τράπεζες να απασχολούν 35.000 εργαζόμενους το 1981 και τις δημόσιες επιχειρήσεις την ίδια χρονιά 133.529 άτομα (Αθανασόπουλος 1983). Ο Τσουκαλάς υπολογίζει προσεγγιστικά τον αριθμό αυτό στους 500.000. Υποστηρίζει πως η αύξηση της δημόσιας απασχόλησης δεν οφείλεται στην αύξηση των μόνιμων τακτικών υπαλλήλων αλλά στην αύξηση των εργαζομένων στον ευρύτερο δημόσιο τομέα. Αναφερόμενος σε δευτερογενείς πηγές εκτιμά ότι οι τακτικοί υπάλληλοι ήταν 36.525 το 1961, 44.985 το 1972, 52.001 το 1975 69.428 το 1980¹⁶. Το σύνολο των εξαρτώμενων έμμεσα ή άμεσα από το δημόσιο υπολογίζεται στους 260.000 το 1961 και 320.000 το 1971. Για το 1950 το σύνολο των πολιτικών υπαλλήλων ήταν 144.421 και των στρατιωτικών 64.587¹⁷, ενώ σύμφωνα με άλλη πηγή που παραπέμπει οι υπάλληλοι του στενού δημοσίου ήταν 131.000 το 1951 και 121.000 το 1961 (Μακρής 1972).

¹⁴ Τον όρο αυτό δανείζεται απ' τον Bettelheim, C. (1974)

¹⁵ Ως πηγή παραπέμπει στο Δελτίο Στατιστικών Στοιχείων Προσωπικού Δημοσίων Υπηρεσιών (1980)

¹⁶ Τα στοιχεία αυτά δανείζεται από Langrod (1964) και Υπουργείο Προεδρίας της Κυβερνήσεως, *Στατιστική Προσωπικού των Δημοσίων Υπηρεσιών* (ετήσιο δελτίο)

¹⁷ Τα στοιχεία αυτά περιλαμβάνονται σε «Εκθεσις επί των κρατικών δαπανών της επιτροπής Δημοσιονομικής Ερεύνης του Υπουργείου Συντονισμού», *Επιθεώρηση Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών* τευχ. 2, 1952.

Ο ίδιος υποστηρίζει πως το κράτος εργοδότης στην Ελλάδα απευθύνθηκε σε ορισμένες κοινωνικές κατηγορίες και όχι στο σύνολο του ενεργού πληθυσμού, δηλ στους μισθωτούς στους μη αγροτικούς τομείς με την εξαίρεση των βιομηχανικών εργατών και των αυτοαπασχολούμενων, ερευνώντας το μέγεθος της δημόσιουπαλληλίας στο σύνολο των μισθωτών υπαλλήλων που δεν εκτελούν χειρωνακτική εργασία, εκτιμώντας στη βάση αυτή συνεπικουρούμενος από τα διαθέσιμα στατιστικά στοιχεία απασχόλησης, τους δημοσίου υπαλλήλους σε 500.000 το 1951, 800.000 το 1961, 900.000 το 1971 και 1.000.000 το 1978, με αναλογία βάση της παραπάνω διάκρισης 40% στα πρώτα μεταπολεμικά έτη και 30% μετά το 1961 εξαιτίας της ανάπτυξης της ιδιωτικής οικονομίας (Τσουκαλάς 1986).

Στηριζόμενος στα παραπάνω στοιχεία θεωρεί ότι η αναλογία των μισθωτών απασχολούμενων στο δημόσιο ήταν υψηλότερη κατά την μεταπολεμική περίοδο (40% εξαρτώμενοι μισθωτοί απ' το δημόσιο), τάση η οποία ακολούθησε φθίνουσα πορεία τη δεκαετία του '60 εξαιτίας της ανάπτυξης της ιδιωτικής οικονομίας. Ο ίδιος σχετίζει το ρόλο του κράτους- εργοδότη με την μεγέθυνση του δημοσίου τομέα στην Ελλάδα, θεωρώντας κρίσιμο σημείο την μεταπολεμική περίοδο διότι τότε τέθηκαν οι βάσεις για τη μεγέθυνση του δημοσίου τομέα. Με αφετηρία την περίοδο αυτή ο δημόσιος τομέας μεγεθύνεται, παρόλα αυτά ο προσανατολισμός της κρατικής επέκτασης στερείται κοινωνικών χαρακτηριστικών και δεν σχετίζεται με την ανάπτυξη θεσμών κράτους πρόνοιας όπως στα υπόλοιπα δυτικά κράτη. Δηλαδή, τα πεδία επέκτασης δεν αφορούν την παιδεία, την υγεία ή άλλες κοινωνικές υπηρεσίες που θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν την αύξηση διοικητικών καθηκόντων από πλευράς κράτους και που εύλογα θα σήμαναν και την αύξηση του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών. Αντίθετα ίδιος αποδίδει τα αίτια του φαινομένου αυτού στις ιδιαίτερες πολιτικές και κοινωνικές συνθήκες που επικράτησαν στην μεταπολεμική Ελλάδα.

Η ερμηνεία του Τσουκαλά πάνω στο ζήτημα της δημόσιας απασχόλησης στην μεταπολεμική Ελλάδα είναι πρωτίστως πολιτική, διότι οι στόχοι που υπαγόρευαν την εφαρμογή της ήταν κατεξοχήν πολιτικοί- ιδεολογικοί. Ειδικότερα υποστηρίζει πως η ραγδαία αύξηση των δημοσίων υπαλλήλων την μεταπολεμική περίοδο ήταν γεγονός ασύμβατο με τις λειτουργικές ανάγκες του κράτους, που ο ίδιος αποδίδει σε *εσκεμμένη πολιτική επιλογή*. Έτσι ερμηνεύει το γεγονός ως προϊόν σκοπιμότητας των πρώτων μεταπολεμικών κυβερνήσεων για τη «...δημιουργία και σταθεροποίηση νέων μεσαίων στρωμάτων που θα αντικαθιστούσαν στον πολιτικό τους ρόλο τις μικροαστικές και ενδιάμεσες κατηγορίες οι οποίες είχαν βγει απ' τον πόλεμο με κατεστραμμένες τις κοινωνικές προϋποθέσεις για την συνέχιση και αναπαραγωγή της ταξικής τους λειτουργίας...» (Τσουκαλάς 1986, σελ.91). Αυτό σημαίνει ότι η δημόσια απασχόληση λαμβάνει πολιτικές προεκτάσεις σε ένα ασταθές πολιτικά μετεμφυλιακό περιβάλλον, όπου οι δημόσιοι υπάλληλοι συγκροτούσαν μια ιδιαίτερη κοινωνική τάξη που εξασφάλιζε τα αναγκαία κοινωνικά στηρίγματα στο πολιτικό κατεστημένο που

επικράτησε του εμφυλίου. Επιπλέον η απασχόληση στο δημόσιο δεδομένων των οικονομικών συνθηκών ήταν τρόπον τινά μονόδρομος για τη μερίδα μισθωτών σε μη αγροτικές εργασίες γεγονός που διευκόλυνε την δημιουργία μιας μικροαστικής τάξης που θα εξασφάλιζε τα αναγκαία κοινωνικά στηρίγματα του καθεστώτος. Στη βάση αυτή ερμηνεύεται και η ανασυγκρότηση του πελατειακού συστήματος ως διάυλος πρόσβασης στις δημόσιες υπηρεσίες. Ο Τσουκαλάς συνδέει το πελατειακό σύστημα με την δημοσία απασχόληση, καθώς το κράτος εργοδότης επιλέγει μέσα από ένα σύστημα κομματικής και πολιτικής πατρωνίας συγκεκριμένη μερίδα «εθνικοφρόνων μικροαστών» να στελεχώσουν την δημόσια διοίκηση, δημιουργώντας μια νέα μορφή πολιτικού ελέγχου της κοινωνίας.

Ωστόσο δεν παραβλέπει τις κοινωνικές προεκτάσεις της δημόσιας απασχόλησης. Η υψηλή ανεργία και η περιορισμένη ιδιωτική αγορά εργασίας κατέστησε το δημόσιο ως μέσο οικονομικής εξασφάλισης και εργασιακής αποκατάστασης, κυρίως για τα μορφωμένα στρώματα μισθωτών. Για τον ίδιο το εργασιακό καθεστώς του δημοσίου έχει ιδιαίτερη σημασία. Η μονιμότητα εργασίας και η οικονομική εξασφάλιση επιτρέπει την εξίσωση της πρόσληψης στο δημόσιο με *αποπρολεταριοποίηση*, απ' την στιγμή που η σύμβαση εργασίας μεταξύ κράτους και εργαζομένου οδηγεί τον τελευταίο εκτός καπιταλιστικής αγοράς εργασίας. Ο δημόσιος υπάλληλος εντάσσεται σε ένα σύστημα εξαρτημένης εργασίας, όπου βάσει της εργασιακής του σύμβασης έχει διασφαλίσει σταθερή εργασία, προδιαγεγραμμένη σταδιοδρομία και συνταξιοδότηση, δηλαδή λαμβάνει ένα μόνιμο εισόδημα με την μορφή μισθού το οποίο δίδεται με όρους εκτός αγοράς.

Η οικονομική εξασφάλιση μέσω του κρατικού μισθού μιας πολιτικά ελεγχόμενης μερίδας του πληθυσμού, λειτούργησε ταυτόχρονα ως μέσο αποκατάστασης μέρους του πληθυσμού ιδεολογικά προσκείμενου στο πολιτικό καθεστώς, γεγονός που ερμηνεύεται απ' τον ίδιο ως πολιτική επιλεκτικής οικονομικής εξασφάλισης μέσα από κριτήρια *εξωαγοραία*, δηλαδή το αναδιοργανωμένο πελατειακό σύστημα. Απ' την μια πλευρά σε μια περίοδο όπου οι ευκαιρίες για απασχόληση στο ιδιωτικό τομέα είναι περιορισμένες, ο κρατικός μηχανισμός εμφανίζεται ως κυρίαρχο τμήμα της αγοράς εργασίας για τους μισθωτούς. Απ' την άλλη πλευρά η επιλεκτική απορρόφηση προσωπικού, βάση πολιτικών και ιδεολογικών κριτηρίων, η οποία φιλτράρεται μέσω του πελατειακού συστήματος εγγυάται την αναπαραγωγή της πολιτικής εξουσίας συγκροτώντας μια ιδιαίτερη τάξη. Όπως αναφέρει και ο ίδιος «...Ο κρατικός μηχανισμός υπήρξε προνομιακός κοινωνικός χώρος, που προσφερόταν για την εξασφάλιση και απορρόφηση των ατόμων τα οποία «έπρεπε» να αποκατασταθούν...» (Τσουκαλάς 1986, σελ. 94). Μ' αυτόν τον τρόπο στην Ελλάδα η απασχόληση στο δημόσιο εμφανίζεται σχεδόν σαν προνόμιο το οποίο η πολιτική εξουσία απονέμει σε αυτούς οι οποίοι πρόσκεινται ιδεολογικά μέσω μια πολιτικά ελεγχόμενης διαδικασίας προσλήψεων που λειτουργεί στο πλαίσιο του πελατειακού συστήματος.

Η δημιουργία μιας δημοσιούπαλληλικής τάξης με συγκεκριμένα χαρακτηριστικά σε συνδυασμό με την περιορισμένη ιδιωτική αγορά εργασίας για τους μισθωτούς υψηλού μορφωτικού επιπέδου, κατέστησε το δημόσιο πόλο έλξης για μια μεγάλη μερίδα εργατικού δυναμικού πανεπιστημιακής εκπαίδευσης, που στην συνέχεια θα λειτουργούσαν «..ως εκφραστές μιας διανοήσης οργανικά δεμένης με το κράτος..» Ο Τσουκαλάς δανειζόμενος τα στοιχεία της έκθεσης Langrod (1964) υπολογίζει πως στις αρχές της δεκαετίας του '60 οι πτυχιούχοι αντιστοιχούσαν στο μισό του συνόλου των τακτικών υπαλλήλων, αναλογία που σε άλλα κράτη ανέρχονταν στο 5%, γεγονός που όπως υποστηρίζει δεν ανταποκρινόταν σε πραγματικές λειτουργικές ανάγκες των υπηρεσιών, αλλά εξυπηρετούσε την προαναφερόμενη πολιτική *ανακατασκευής* της μεσαίας τάξης η οποία θα επιτυγχάνονταν με την διεύρυνση της απασχόλησης στις μεσαίες και κατώτερες βαθμίδες του κρατικού μηχανισμού. Ο ίδιος αντιτίθεται στην θεωρία που αποδίδει το φαινόμενο της αύξησης της απασχόλησης στο δημόσιο στον τρόπο οργάνωσης του κρατικού μηχανισμού, στο περιεχόμενο των δημοσίων λειτουργιών και στην αύξηση της ζήτησης για κρατικά αγαθά και υπηρεσίες (Rose 1984). Θεωρεί πως η παροχή δημοσίων αγαθών δεν είναι συνάρτηση της αγοραίας ζήτησης αλλά αποτέλεσμα κοινωνικών πιέσεων και οι προσλήψεις στο δημόσιο, όπως και η λήψη αποφάσεων για δημόσιες δαπάνες εξυπηρετούν πάντοτε πολιτικούς στόχους και γι' αυτό δεν είναι δυνατόν να ανάγονται στην λογική της αγοράς. Επομένως, καταλήγει στο συμπέρασμα πως απ' την στιγμή που η απασχόληση στο δημόσιο προσδιορίζεται από παράγοντες εκτός αγοράς τότε πρόκειται για έναν *πολιτικό καταμερισμό εργασίας* που εφαρμόζεται μέσω της πολιτικής του κράτους εργοδότη και της δυνατότητας της πολιτικής εξουσίας να επιλέγει το ποσοστό του πλεονάσματος αυτού που διαχειρίζεται και επιμερίζει στα άτομα μέσω της δημόσιας απασχόλησης.

2.2.2. Μουζέλης: Η μεγέθυνση του δημοσίου τομέα στην καπιταλιστική «ημι- περιφέρεια»

Έχοντας ως πεδίο αναφοράς τις χώρες της καπιταλιστικής ημιπεριφέρειας (Λατινική Αμερική, Βαλκάνια, Ελλάδα) εξετάζει την συγκρότηση και τη λειτουργία του κράτους, με βάση τη σχέση εκβιομηχάνισης και κοινοβουλευτισμού. Ο ίδιος υποστηρίζει πως βρίσκονται ως προς την οικονομία τους σε φάση «*ύστερης εκβιομηχάνισης*» και ως προς την πολιτική σε φάση «*πρόωρης ανάπτυξης του κοινοβουλευτισμού*», γεγονός που τις διαχωρίζει από τις ανεπτυγμένες χώρες της δύσης αλλά και τις χώρες του τρίτου κόσμου. Ο Μουζέλης υποστηρίζει πως η αδυναμία των κοινοβουλευτικών θεσμών στις χώρες αυτές οφείλεται στην άνιση κατανομή των ωφελειών της μεταπολεμικής οικονομικής ανάπτυξης που σημειώθηκε στις οικονομίες τους, δεδομένου ότι τα οφέλη της επιμερίστηκαν μεταξύ προνομιούχων ομάδων, καθώς και στην απουσία ισότιμων πολιτικών δικαιωμάτων. Όπως αναφέρει «...*Τελικά, για να εξηγήσουμε τη χρόνια κακή λειτουργία των κοινοβουλευτικών θεσμών στις χώρες αυτές θα πρέπει να πάρουμε σοβαρά υπόψη το γεγονός ότι*

δεν κατάφεραν να διανείμουν πιο ισότιμα και σε ευρύτερη κλίμακα και τα πολιτικά δικαιώματα και τα κοινωνικά οικονομικά οφέλη.» (Μουζέλης 1987, σελ. 213).

Στην ημιπεριφέρεια το κράτος έχει την τάση να παρεμποδίζει την δημιουργία αυτόνομων κοινωνικών δυνάμεων με αποτέλεσμα η οργάνωση των κατώτερων τάξεων να «...βραχυκυκλώνονται από ένα υπεραναπτυγμένο κράτος που σταθερά προσπαθεί να τους επιβάλει την κηδεμονία του...» (Μουζέλης 1987, σελ.139). Στο πλαίσιο αυτό η «ανάπτυξη» συμπίπτει με την οικειοποίηση των οικονομικών ωφελιών από μερίδα της αστικής τάξης, η οποία ασκεί πολιτική εξουσία και ο «κοινοβουλευτισμός» με την έλλειψη ισότιμων, πολιτικών δικαιωμάτων. Η πολιτική εξουσία έχοντας ως όργανο της το κράτος, στηρίζεται σε κατασταλτικές μορφές, επιχειρώντας να διασφαλίσει την ιδεολογική της κυριαρχία. Το κοινοβουλευτικό σύστημα αποτελεί τον οργανωτικό μηχανισμό διατήρησης της εξουσίας, μέσω κομμάτων, η λειτουργία των οποίων προσανατολίζεται στην αναπαραγωγή της συναίνεσης στην πολιτική εξουσία. Η πολιτική εκπροσώπηση οργανώνεται μέσω του πελατειακού συστήματος το οποίο λειτουργεί σε κοινοβουλευτικά πλαίσια.

Σύμφωνα με τον Μουζέλη το πελατειακό σύστημα αποτελεί μορφή «συσσωμάτωσης» στην κοινοβουλευτική ημιπεριφέρεια, δηλαδή αποτελεί έναν τρόπο με τον οποίο οι κατώτερες τάξεις οργανώνονται πολιτικά και σχετίζονται με το κράτος. Όπως τονίζει «... Τα εκτεταμένα δίκτυα πολιτικής πελατείας που τέμνουν και παρεμποδίζουν την οριζόντια οργάνωση των άμεσων παραγόντων σε ταξική βάση, αποτελούν τυπική μορφή οργάνωσης σε ολιγαρχικά κοινοβουλευτικά πολιτικά καθεστώτα...» (Μουζέλης 1987, σελ.142) Η επέκταση του κράτους, η ενεργοποίηση νέων κοινωνικών στρωμάτων και η επικράτηση του καπιταλιστικού τρόπου παράγωγης οδήγησαν από «ολιγαρχικές παραδοσιακές» σε «κρατικές γραφειοκρατικές» μορφές πατρωνίας.

Ο Μουζέλης εξετάζει το ζήτημα της δημοσίας απασχόλησης, ειδικότερα της πρόσβασης στο δημόσιο τομέα, σε σχέση με την επίδραση του πελατειακού συστήματος στην λειτουργία του κρατικού μηχανισμού και στην μεγέθυνση του δημοσίου τομέα. Ο ίδιος αποδίδει την μεγέθυνση του κράτους στην αποτυχία του εκσυγχρονισμού του αγροτικού τομέα και της εναρμόνισής του με την εκβιομηχάνιση, που είχε συνέπεια έναν «υπερτροφικό κρατικό μηχανισμό» και την επέκταση των πελατειακών δικτύων. Η μετακίνηση του αγροτικού πληθυσμού στα αστικά κέντρα όπου η εκβιομηχάνιση ήταν σε πρώιμο στάδιο οδήγησε σε μεγέθυνση του δημοσίου τομέα. Η αστικοποίηση και η αδυναμία του βιομηχανικού τομέα να απορροφήσει το αυξανόμενο εργατικό δυναμικό ενίσχυσε την δημοσία απασχόληση και τον ρόλο του πελατειακού δικτύου. Το κράτος χρησιμοποιήθηκε ως μέσο επέκτασης των πελατειακών δικτύων διανέμοντας διοικητικές θέσεις. Καθώς η αστικοποίηση προηγήθηκε της ευρείας εκβιομηχάνισης ήταν εύλογη η αύξηση της δημοσίας απασχόλησης (Μουζέλης 1993).

Η πολιτική *πατρωνία* είναι ένας ιδιαίτερος τρόπος πολιτικής συμμετοχής «...*μια κάθετη ένταξη των μαζών στην πολιτική ζωή...*»(Μουζέλης 1987, σελ.23). Ο όρος *κάθετη ένταξη* αναφέρεται στην σύνδεση των ασθενέστερων οικονομικά στρωμάτων ή κοινωνικών ομάδων με περιορισμένη πολιτική επιρροή, με τοπικούς κομματάρχες ή πολιτικά πρόσωπα, καθώς οι πρώτοι αναζητούν πολιτικά οφέλη και οι δεύτεροι την διεύρυνση της εκλογικής τους βάσης. Η έννοια της πελατειακής σχέσης, σ' αυτήν την περίπτωση ισοδυναμεί με ένα είδος ανταλλακτικής σχέσης μεταξύ πάτρωνα και πελάτη, πολιτικού και ψηφοφόρου, όπου η πολιτική συμμετοχή εξαντλείται σε μια ανταλλακτική σχέση δυο όψεων: Την πολιτική υποστήριξη των φορέων εξουσίας που εξαργυρώνεται με την απόσπαση κρατικών ωφελειών που θα αποφέρει η πρόσληψη στο δημόσιο. Όπως υποστηρίζει ο Μουζέλης, το πελατειακό σύστημα υπήρξε η εκδήλωση του κάθετου τρόπου ένταξης των μαζών στην πολιτική όπου άτομα και επιμέρους κοινωνικές ομάδες συνδέονται με το κράτος και τις πολιτικές ελίτ σε μια σχέση εξάρτησης (Μουζέλης 1977).

Η δημοσιούπαλληλική τάξη χρησιμοποιήθηκε ως μέσο της ανασυγκρότησης των πελατειακών δικτύων και εν γένει του πελατειακού συστήματος ως μια πάγια μορφή πολιτικού ελέγχου. Επομένως η αύξηση της δημόσιας απασχόλησης, ιδιαίτερα κατά τη μετεμφυλιακή περίοδο αποτελεί μια έκφανση της ευρύτερης λειτουργίας του πελατειακού συστήματος. Σύμφωνα με τον Μουζέλη οι πελατειακές σχέσεις αποτελούν μια δίοδο πολιτικής συμμετοχής. Αρχικά επρόκειτο για την δημιουργία μιας σχέσης μεταξύ αυτού που μετείχε στην πολιτική εξουσία και αυτού που επιδίωκε την εργαλειώδη πρόσβαση στην εξουσία. Μ' αυτόν τον τρόπο οι σχέσεις ανάμεσα στα άτομα και το κράτος ήταν πολιτικά διαμεσολαβούμενες. Βουλευτές αλλά και τοπικοί κομματάρχες έπαιζαν το ρόλο των μεσαζόντων, ανταλλάσσοντας θέσεις και μεταθέσεις στο δημόσιο με τις ψήφους των εξυπηρετούμενων πολιτών. Ήταν ένα είδος εξαγοράς πολιτικής υποστήριξης προς συγκεκριμένα πολιτικά πρόσωπα, με ευρεία τοπική επιρροή στις εκλογικές τους περιφέρειες. Με τη μεταπολίτευση οι πελατειακές σχέσεις μετασηματίστηκαν σε συστηματική σχέση μιας οργάνωσης με ένα άτομο. Τα πολιτικά πρόσωπα αντικαταστάθηκαν με την κομματική γραφειοκρατία του εκάστοτε κυβερνώντος κόμματος. Τα κομματικά όργανα ανέλαβαν με συστηματικό τρόπο να διαμεσολαβήσουν υπέρ των οργανωμένων οπαδών και των ψηφοφόρων του κόμματος, παρεμβαίνοντας σε ζητήματα προσλήψεων αλλά και μεταθέσεων, προαγωγών ή μετατάξεων στον στενό και ευρύτερο δημόσιο τομέα (Μουζέλης 1987).

2.2.3 Χαραλάμπης: Η πολιτική διάσταση της δημόσιας απασχόλησης

Η ερμηνεία του Χαραλάμπη (1985) έχει κυρίως πολιτικό χαρακτήρα και εξετάζει το ζήτημα της δημόσιας απασχόλησης στο πλαίσιο της συγκρότησης των δομών εξουσίας στην μετεμφυλιακή Ελλάδα. Η αύξηση της δημόσιουπαλληλίας και γενικότερα ο τρόπος με τον οποίο στελεχώθηκε ο δημόσιος τομέας αποδίδεται σε «*πολιτική βούληση*» που εξυπηρέτησε συγκεκριμένες πολιτικές σκοπιμότητες, οι οποίες αφορούσαν στην διατήρηση και αναπαραγωγή του πολιτικού καθεστώτος που επικράτησε μετά τον εμφύλιου. Κεντρικό σημείο της θεωρίας του σχετικά με το ρόλο του ελληνικού μετεμφυλιακού κράτους στο οποίο εντάσσεται και το ζήτημα της δημόσιας απασχόλησης είναι οι έννοιες της *συναίνεσης* και της *σύγκρουσης*. Η πρόταση αυτή αντικατοπτρίζει την αντίληψη της συγκρουσιακής σχέσης των κοινωνικών τάξεων που παραμένει και μετά το τέλος του πολέμου σε ιδεολογικό και πολιτικό επίπεδο. Η ερμηνεία αυτή αποδίδει την μεγέθυνση της δημόσιας απασχόλησης σε *εσκεμμένη πολιτική επιλογή*, η οποία είχε στόχο την συγκρότηση μιας κοινωνικής και πολιτικής ελίτ που θα εξέφραζε και θα στήριζε το κυρίαρχο καθεστώς.

Οι πολιτικές εξελίξεις της μετεμφυλιακής περιόδου δηλώνουν την κρίση της διαδικασίας κοινωνικής συναίνεσης που επιδίωξε η *αστική συμμαχία* για να παγιώσει την ηγεμονική της θέση εντός της ελληνικής κοινωνίας, ώστε να είναι σε θέση να αναπαράγει την εξουσία της. Η επίτευξη κοινωνικής συναίνεσης που είχε ιδεολογικά, κοινωνικά και οικονομικά στηρίγματα ήταν αυτή που υπαγόρευσε το χαρακτήρα της κρατικής πολιτικής. Ο Χαραλάμπης δίνει έμφαση στον ρόλο των ξένων κεφαλαίων στην παγίωση του προτύπου πολιτικής εξουσίας που επικράτησε στην μετεμφυλιακή Ελλάδα. Οι «*ηγεμονικές ομάδες*» της αστικής τάξης στηρίχθηκαν σε κεφάλαια του εξωτερικού, εδραιώνοντας συμμαχίες με αστικές τάξεις του εξωτερικού. Η θέση της χώρας στον διεθνή καταμερισμό εργασίας, συνεπάγονταν την αυξημένη εξάρτηση της χώρας σε εξωτερικούς πόρους που προέρχονταν αρχικά από την αμερικάνικη βοήθεια, και στην συνέχεια από αδήλους πόρους μέσω της μετανάστευσης και της δραστηριοποίησης των εφοπλιστών. Οι πόροι αυτοί δεν ήταν αναγκαίοι μόνο για την ανασυγκρότηση της χώρας την μεταπολεμική περίοδο αλλά και για την ανάπτυξη της στις επόμενες δεκαετίες. Η εξάρτηση της οικονομίας από εξωτερικούς πόρους και η παγίωση συμμαχιών μεταξύ της εγχώριας αστικής τάξης και της αστικής τάξης του εξωτερικού ενίσχυσε την εξουσία της *αστικής συμμαχίας* στην χώρα. Ο Χαραλάμπης δίνει ως παράδειγμα της την ελληνική *εφοπλιστική τάξη*, η οποία αρχικά επωφελήθηκε από την αμερικανική βοήθεια που δόθηκε στην Ευρώπη μέσω του σχεδίου Marshall αυξάνοντας σημαντικά τα κεφάλαια της. Οι εφοπλιστές δραστηριοποιήθηκαν στον εγχώριο τραπεζικό τομέα, στήριξαν την απασχόληση και την οικονομία μέσω της αύξησης των άδηλων πόρων (ναυτιλιακά εμβάσματα).

Ο ίδιος εντάσσει την χώρα στην *καπιταλιστική περιφέρεια*, ωστόσο υποστηρίζει ότι διατήρησε μητροπολιτικά στοιχεία. Ένα τμήμα των κερδών της αστικής τάξης της διασποράς

κατευθύνονταν στην χώρα, δημιουργώντας εισοδήματα ή κεφάλαια που δεν προέρχονταν από δραστηριότητες του εσωτερικού. Το γεγονός αυτό αποτέλεσε την αφετηρία μιας διαδικασίας αστικοποίησης, καθώς οι αγροτικοί πληθυσμοί μετακινήθηκαν στα αστικά κέντρα απασχολήθηκαν στον τριτογενή τομέα και συγκρότησαν σταδιακά την μικροαστική τάξη. Υπό αυτές τις συνθήκες η αναπαραγωγή της εξουσίας στην μετεμφυλιακή Ελλάδα στηρίχθηκε στην συμμαχία μικροαστών, ενός μέρους του αγροτικού πληθυσμού και της μεγαλοαστικής τάξης. Στο πλαίσιο αυτό ο κρατικός μηχανισμός και ειδικότερα η δημόσια απασχόληση αποτελέσαν πεδίο απονομής ωφελιών σε συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες που στήριζαν την πολιτική εξουσίας

Ουσιαστικά η πολιτική προσλήψεων στο δημόσιο τομέα ερμηνεύεται ως ένα όργανο πολιτικής στα χέρια της εξουσίας που λειτουργεί υπέρ αυτής, παρά υπέρ της στήριξης του λειτουργικού ρόλου του διοικητικού συστήματος. Η ιδεολογική ταύτιση της κοινωνίας με την πολιτική εξουσία που επιχειρήθηκε μέσω σχημάτων (εθνικοφροσύνη, αντικομμουνισμός), αποτέλεσε την βάση ενός ιδεολογικού μηχανισμού, ο οποίος εξυπηρετούσε τα κυρίαρχα συμφέροντα και το εργαλείο για την επίτευξη αυτής της συναίνεσης. Στο πλαίσιο αυτό ερμηνεύεται και η στελέχωση του κρατικού μηχανισμού αλλά και η αύξηση της δημόσιας απασχόλησης. Η ιδεολογική συναίνεση όπως μεταφράστηκε μέσα από την έννοια της *εθνικοφροσύνης* υπήρξε για μια μερίδα της κοινωνίας η δίοδος για την απόσπαση κρατικών παροχών στις οποίες περιλαμβάνεται και η δημόσια απασχόληση. Η τελευταία με τον ρόλο του κράτους ως εργοδότη χρησιμοποιήθηκε ως δίαυλος αναπαραγωγής της αστικής κυριαρχίας και της σταθεροποίησης της συμμαχίας με την μικροαστική τάξη (Χαραλάμπης 1985).

Το κράτος λειτουργώντας ως εργοδότης απονέμοντας θέσεις απασχόλησης αναδείχθηκε σε βασικό συντελεστή της οικονομικής ενσωμάτωσης και συναίνεσης μιας μερίδας της κοινωνίας. Επομένως η δημόσια απασχόληση νοείται και για τον ίδιο ένα είδος προνομίου που επιλεκτικά απονέμει η πολιτική εξουσία στους ταυτιζόμενους ιδεολογικά με αυτήν. Η πρόσληψη στο στενό και ευρύτερο δημόσιο τομέα υπήρξε ένα είδος παροχής, μέσω της οικονομικής διασφάλισης που συνεπάγονταν, με σκοπό την διατήρηση και αναπαραγωγή της συμμαχίας με τον *μικροαστισμό* που θα προσέφερε στήριξη στην *αστική εξουσία*. Ο Χαραλάμπης αποδέχεται και αυτός την σημασία του πελατειακού συστήματος τόσο ως δίοδο για την πρόσληψη στο δημόσιο όπως επίσης ως μέσο απόσπασης κρατικών ωφελειών για μερίδα των πολιτών, θεωρώντας το σύστημα αυτό τη βάση του *δεξιού λαϊκισμού*, απαραίτητο στοιχείο «...το οποίο μόρφωνε την *λαϊκή και μικροαστική μάζα που στήριζε την εξουσία, το σύστημα δηλαδή μεταφοράς των κρατικών πόρων προς ένα ταξικό σύστημα συμμαχιών στήριξης και αναπαραγωγής της δομής της εξουσίας...*» (Χαραλάμπης 1985, σελ.100) Μ' αυτόν τον τρόπο η αύξηση της δημόσιας απασχόλησης αναδείχθηκε σε πολιτική κατανομής

ωφελειών απ' την πολιτική εξουσία σε επιλεκτικά τμήματα των μικροαστών που είχαν συναινέσει ιδεολογικά στην μεταπολεμική δομή εξουσίας που εξέφραζε το κράτος της δεξιάς.

Σύνοψη

Η μεγέθυνση του δημοσίου τομέα στα δυτικά κράτη στην μεταπολεμική περίοδο αποτελεί μια διαδικασία που αφορά σε δύο παραμέτρους: Στην αύξηση της παρέμβασης του κράτους στην οικονομία, με την υιοθέτηση μακροοικονομικών προτύπων μεικτής οικονομίας, και στην ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας, με την εξέλιξη των κοινωνικών θεσμών και την ενίσχυση της αναδιανεμητικής λειτουργίας του κράτους. Στο πλαίσιο αυτό ο ρόλος του κράτους μεταβάλλεται και γίνεται πιο ενεργός εντός της οικονομίας και της κοινωνίας. Ο κρατικός παρεμβατισμός και η ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας αποτέλεσαν την βάση πάνω στην οποία πραγματοποιείται η επέκταση των λειτουργιών της δημόσιας διοίκησης, η οποία εκδηλώνεται σε τέσσερα πεδία:

1. Τους θεσμούς της δημόσιας διοίκησης κυρίως μέσω της αύξησης των δημοσίων φορέων και υπηρεσιών.
2. Την μεγέθυνση της δημόσιας οικονομίας με άξονα την αύξηση των δημοσίων δαπανών.
3. Την αύξηση των δημοσίων αγαθών και την διεύρυνση του αναδιανεμητικού ρόλου του κράτους.
4. Αύξηση της δημόσιας απασχόλησης.

Η διεθνής βιβλιογραφία σχετικά με την μεγέθυνση του δημοσίου τομέα για τις ανάγκες της παρούσας έρευνας κατηγοριοποιήθηκε σε τρία πεδία ανάλογα με το ερμηνευτικό περιεχόμενο των επιμέρους θεωριών, δηλαδή ανάλογα με τα αίτια που αποδίδουν την μεγέθυνση του δημοσίου τομέα:

Ενδογενείς μεταβλητές: Η μεγέθυνση του δημοσίου τομέα αξιολογείται ως αποτέλεσμα της επίδρασης παραγόντων εσωτερικών του κράτους. Πρόκειται κυρίως για θεωρίες *γραφειοκρατικής συμπεριφοράς*, έχοντας κοινό χαρακτηριστικό την λειτουργία της γραφειοκρατίας με τρόπο που συντείνει στην μεγέθυνση του δημοσίου τομέα, αυξάνοντας τις λειτουργίες του και το μερίδιο των πόρων που αποσπά από την οικονομία. Οι βασικές υποθέσεις είναι οι εξής:

1) Οι γραφειοκράτες, ωθούμενοι από τα ατομικά τους συμφέροντα, επιδιώκουν την αύξηση της χρηματοδότησης της υπηρεσίας τους, μέσω της αύξησης των αντιστοιχών κονδυλίων των προϋπολογισμών με το ελάχιστο κόστος παραγωγής δημοσίων αγαθών. Η αδυναμία της κυβέρνησης να ελέγξει αποτελεσματικά ή να περιορίσει την χρηματοδότηση τους, αυξάνει τις δημόσιες δαπάνες χωρίς αντίστοιχα να αυξάνονται τα δημόσια αγαθά. Με τον τρόπο αυτό μεγεθύνεται η δημόσια οικονομία χωρίς να ανταποκρίνεται στα αιτήματα των πολιτών για αγαθά και υπηρεσίες αλλά ως αποτέλεσμα της δράσης των γραφειοκρατών.

2) Υπάρχουν περιορισμοί στην επιδίωξη της γραφειοκρατίας. Η αύξηση των προϋπολογισμών, αφορά για κάθε επιμέρους υπηρεσία σε διαφορετικό και περιορισμένο κομμάτι του συνόλου το οποίο είναι σε θέση να ελέγξει. Η διαφορετική φύση και αντικείμενα των επιμέρους υπηρεσιών αλλά και τα διαφορετικά, κατά περιπτώσεις αντικρουόμενα, συμφέροντα εμποδίζουν την συλλογική γραφειοκρατική κινητοποίηση. Επίσης υπάρχουν όρια στην μεγέθυνση των προϋπολογισμών, που ορίζεται από την καμπύλη οριακού οφέλους και οριακού κόστους επιβάρυνσης του προϋπολογισμού από την αύξηση των δημοσίων δαπανών. Για το λόγο αυτό η αύξηση του γραφειοκρατικού οφέλους κατευθύνεται όχι μόνο στην αύξηση των κονδυλίων που διαχειρίζεται, αλλά στο μετασχηματισμό των δημοσίων υπηρεσιών με τέτοιο τρόπο που εντός του κράτους θα υπερίσχυαν οι γραφειοκρατικές ελίτ.

Κοινωνικά αιτήματα: Η ζήτηση των πολιτών για αγαθά και υπηρεσίες διαμορφώνει την κρατική πολιτική οδηγώντας σε μεγέθυνση της δημόσιας οικονομίας. Τα επιμέρους κοινωνικά και οικονομικά αιτήματα που εκφράζονται μέσω της πολιτικής διαδικασίας, διαμορφώνουν την κρατική πολιτική και οδηγούν στην μεγέθυνση του δημοσίου τομέα, αυξάνοντας τις δημόσιες δαπάνες και διευρύνουν τις κρατικές λειτουργίες:

1) Ο ρόλος των επιμέρους κοινωνικών ομάδων είναι κρίσιμος. Όταν ομάδες με κοινά συμφέροντα πολλαπλασιάζονται ή είναι σε θέση να εκφραστούν πιο συγκροτημένα εντός της πολιτικής διαδικασίας, η ανταπόκριση των κυβερνήσεων στα αιτήματα αυτά οδηγεί στην μεγέθυνση του δημοσίου τομέα. Για παράδειγμα η διεύρυνση της μεσαίας εισοδηματικής τάξης στα ανεπτυγμένα κράτη αποτέλεσε την πολιτική βάση αναδιανομής εισοδήματος και επέκτασης των κρατικών προγραμμάτων.

2) Σε μια δημοκρατία, στο πλαίσιο του εκλογικού ανταγωνισμού, ο μέσος ψηφοφόρος έχει καθοριστική επίδραση στο εκλογικό αποτέλεσμα και μπορεί να εκφράζει αποτελεσματικότερα τα αιτήματα του. Η ανταπόκριση σε αυτά από πλευράς κυβερνήσεων αυξάνει τις δημόσιες δαπάνες, μεγεθύνοντας σταδιακά τον δημόσιο τομέα, μέσω της αύξησης των δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών και την διεύρυνση της αναδιανεμητικής πολιτικής.

3) Η μεγέθυνση του δημοσίου τομέα συντελείται κυρίως στα πεδία των προγραμμάτων που υλοποιεί και τα οποία αντανakλούν κοινωνικά αιτήματα, αλλά και τον συνολικό χαρακτήρα της κρατικής πολιτικής. Τα προγράμματα αυτά αποτελούνται από τρία συστατικά, *εργασία, χρήμα και νομοθεσία*. Η μεταβολή των παραπάνω συστατικών μπορεί να αυξήσει το μέγεθος του κάθε προγράμματος και να επηρεάσει συνολικά το μέγεθος του δημοσίου τομέα.

4) Αν διαχωριστεί η οικονομία σε *παραγωγικό* και μη παραγωγικό τομέα και ο δημόσιος τομέας θεωρηθεί ως *μη παραγωγικός*, η διεύρυνση του δημοσίου τομέα είναι αποτέλεσμα της χαμηλής παραγωγικότητας του έναντι της ιδιωτικής οικονομίας. Με δεδομένα κοινωνικά αιτήματα

και την ανταπόκριση σε αυτά, ο δημόσιος τομέας αυξάνεται ταχύτερα, διότι στα παραγόμενα δημόσια αγαθά η ελαστικότητα ζήτησης είναι υψηλότερη και ελαστικότητα τιμής χαμηλότερη.

Εξωγενείς μεταβλητές: Ο δημόσιος τομέας μεγενθύνεται ως αποτέλεσμα των επιδράσεων που δέχεται η εγχώρια οικονομία από το διεθνές περιβάλλον. Το κράτος επιδιώκοντας να περιορίσει το αντίκτυπο αυτών των επιδράσεων, προχωρά στην υιοθέτηση πολιτικών που διευρύνουν τις κρατικές λειτουργίες και αυξάνουν τις δημόσιες δαπάνες:

1) Η επίδραση του εξωτερικού περιβάλλοντος είναι δυνατόν να δημιουργήσει κρίσεις στο εσωτερικό της οικονομίας ενός κράτους αυξάνοντας την ζήτηση για δημόσια αγαθά και υπηρεσίες. Το κράτος ανταποκρινόμενο στα κοινωνικά αιτήματα και επιδιώκοντας ταυτόχρονα την αντιμετώπιση της κρίσης αυξάνει τις δημόσιες δαπάνες.

2) Η δημόσια οικονομία αυξάνεται περισσότερο σε κράτη με ανοιχτή οικονομία εξαιτίας της εξάρτησης τους από εξωτερικούς πόρους. Οι κυβερνήσεις των κρατών αυτών αντιμετωπίζουν την εξάρτηση από τις διεθνείς αγορές «εθνικοποιώντας» μεγάλο μέρος της κατανάλωσης

3) Σε μια ανοιχτή οικονομία ο δημόσιος τομέας μεγενθύνεται ως αποτέλεσμα του κόστους που επιφέρει η έκθεση στο διεθνές εμπόριο, επιφέροντας διακυμάνσεις στην εγχώρια οικονομία. Το κράτος επιχειρεί να αντισταθμίσει το κόστος αυτών των διακυμάνσεων προχωρώντας στην υιοθέτηση πολιτικών αύξησης των κοινωνικών δαπανών και της δημόσιας κατανάλωσης, δημιουργώντας ένα δίκτυο ασφαλείας απέναντι στην κοινωνία που οδηγεί σε μεγέθυνση του δημοσίου τομέα.

Η παρούσα έρευνα εστιάζεται στην αύξηση της δημόσιας απασχόλησης ως προσδιοριστικό παράγοντα της μεγέθυνσης του δημοσίου τομέα, την οποία εξετάζει ως ανεξάρτητη μεταβλητή. Οι θεωρίες σχετικά με την μεγέθυνση του δημοσίου τομέα αποδίδουν την αύξηση της δημόσιας απασχόλησης ως ξεχωριστού ερμηνευτικού εργαλείου, στην γραφειοκρατική συμπεριφορά, είτε στην κρατική πολιτική διασφάλισης των εισοδημάτων ή ως αποτέλεσμα διεύρυνσης των κρατικών λειτουργιών. Βάσει της κατηγοριοποίησης του θεωρητικού πλαισίου για την μεγέθυνση του δημοσίου τομέα οι βασικές ερμηνείες για την αύξηση της δημόσιας απασχόλησης είναι οι έξης:

1) Σύμφωνα με τις θεωρίες «ενδογενών μεταβλητών» η δημόσια απασχόληση αυξάνεται ως έκφραση των επιδιώξεων της γραφειοκρατίας για επέκταση των υπηρεσιών που ελέγχουν και η οποία εκτός από αύξηση των κονδυλίων χρηματοδότησης και των λειτουργιών που επιτελούν οδηγεί και στην αύξηση του ανθρώπινου δυναμικού.

2) Οι θεωρίες που αποδίδουν την μεγέθυνση του δημοσίου τομέα στην ανταπόκριση από πλευράς κράτους στα επιμέρους κοινωνικά αιτήματα, ερμηνεύουν την αύξηση της δημόσιας απασχόλησης ως αποτέλεσμα της επέκτασης του ρόλου του κράτους. Η δημόσια απασχόληση αυξάνεται στα πεδία που επεκτείνεται ο δημόσιος τομέας προκειμένου η κρατική πολιτική να ανταποκριθεί σε κοινωνικά

αιτήματα (π.χ. υγεία, εκπαίδευση). Επίσης ως αποτέλεσμα των διευρυνμένων λειτουργιών του κράτους στην οικονομία που απαιτούν αύξηση προσωπικού, καθώς και σε περιόδους υψηλής ανεργίας ως πολιτική διασφάλισης της απασχόλησης και προστασίας του εισοδήματος.

3) Σε χώρες με ανοιχτή οικονομία, η αύξηση της δημόσιας απασχόλησης αποτελεί πολιτική εργασιακής και εισοδηματικής εξασφάλισης καθώς και ένα είδος κοινωνικής προστασίας από πλευράς κράτους, ώστε να αντιμετωπιστούν οι συνέπειες που επιφέρει το άνοιγμα της οικονομίας στις διεθνείς αγορές. Στις αναπτυσσόμενες χώρες, με υποανάπτυκτους ή αναποτελεσματικούς κοινωνικούς θεσμούς, η δημόσια απασχόληση αποτελεί το βασικότερο εργαλείο για την άσκηση κοινωνικής και εισοδηματικής πολιτικής.

Στην ελληνική περίπτωση η μεγέθυνση του δημοσίου τομέα στην βιβλιογραφία, στηρίζεται στην εξάρτηση του διοικητικού συστήματος από την πολιτική εξουσία, με την υπαγωγή του σε όργανο των κυβερνώντων κόμματα και τον αυξημένο κρατικό παρεμβατισμό στην οικονομία. Στο πλαίσιο αυτό, η μεγέθυνση του δημοσίου τομέα και η αύξηση της δημόσιας απασχόλησης ερμηνεύονται ως αρνητικές προεκτάσεις της αναποτελεσματικής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Η αύξηση της δημόσιας απασχόλησης που συντελέστηκε σταδιακά από την μετεμφυλιακή περίοδο μέχρι και την δεκαετία του '90, αποδίδεται στην λειτουργία του κράτους ως εργοδότη για συγκεκριμένες μερίδες πληθυσμού και στις πολιτικές παρεμβάσεις στην λειτουργία του κρατικού μηχανισμού που είχαν ανάλογα με την χρονική συγκυρία διαφορετικούς στόχους: την μετεμφυλιακή περίοδο την δημιουργία μιας δημοσιούπαλληλικής τάξης στήριγμα τα πολιτικής εξουσίας και από την μεταπολίτευση και έπειτα να λειτουργήσουν ως μέσο του κομματικού ανταγωνισμού των κυβερνώντων κόμματα. Ανάλογα με την σημασία που αποδίδεται σε διαφορετικές μεταβλητές στις επιμέρους θεωρίες σχετικά με την μεγέθυνση του δημοσίου τομέα, διακρίνονται σχηματικά σε «μίκρο –προσεγγίσεις», οι οποίες σχετίζονται με ενδογενείς μεταβλητές και «μακρο –προσεγγίσεις», οι οποίες σχετίζονται με εξωγενείς μεταβλητές, συνοπτικά:

Ενδογενείς μεταβλητές: Η μεγέθυνση του δημοσίου τομέα ερμηνεύεται ως συνέπεια τα αναποτελεσματικής λειτουργίας της γραφειοκρατίας ή αλλιώς της λειτουργικής και οργανωτικής αναποτελεσματικότητας του κρατικού μηχανισμού. Ήδη από την μετεμφυλιακή περίοδο, η αύξηση της δημόσιας απασχόλησης για την δημιουργία μια τεχνητής τάξης στήριγματος της εξουσίας και στην μεταπολίτευση πεδίο κομματικού ανταγωνισμού μέσω της διαμεσολάβησης του πελατειακού συστήματος. Το γεγονός αυτό σε συνδυασμό με τα οργανωτικά προβλήματα της δημόσιας διοίκησης, εμπόδισαν την γραφειοκρατική λειτουργία να φέρει εις πέρας τις αυξημένες κρατικές αρμοδιότητες, ενώ ταυτόχρονα οδήγησαν στην υπερστελέχωση του δημοσίου τομέα, με την μετατροπή του σε προνομιακό χώρο μαζικής απασχόλησης.

Ιδιαίτερη σημασία στην βιβλιογραφία, πέρα από την πολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης, αποδίδεται στις μεθόδους στελέχωσης του κρατικού μηχανισμού, με την διαμεσολάβηση του πελατειακού συστήματος. Η πρόσληψη στο δημόσιο τομέα, εξαιτίας του ειδικού εργασιακού καθεστώτος, αποτελεί μια μορφή άσκησης προνοιακής πολιτικής. Ειδικότερα μετά την μεταπολίτευση και την αποκατάσταση της δημοκρατίας η ενίσχυση του κοινοβουλευτισμού και ο δικομματισμός με την εναλλαγή δυο κυρίαρχων κόμμάτων στην εξουσία, οδήγησε σε μετασχηματισμό του πολιτειακού συστήματος σε όργανο των κομμάτων στα πλαίσια του εκλογικού ανταγωνισμού, εφόσον αποτελούσε πεδίο διανομής κοινωνικών ωφελιών, και κατέστησε την πρόσληψη στο δημόσιο τομέα αντικείμενο συνδιαλλαγής μεταξύ κομμάτων και ψηφοφόρων.

Εξωγενείς Μεταβλητές: Η ερμηνεία είναι επηρεασμένη από τις θεωρίες της περιφερειοποίησης και της εξάρτησης, σύμφωνα με τις οποίες η Ελλάδα αποτελεί ένα κράτος της καπιταλιστικής ημιπεριφέρειας που εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τους πόρους των ανεπτυγμένων χωρών. Το κράτος ως εγγυητής των κοινωνικών σχέσεων, είχε καθοριστικό ρόλο στη διαδικασία συσσώρευσης του κεφαλαίου και διανομής του πλεονάσματος. Η ρόλος του αυτός στην ελληνική περίπτωση οδήγησε στην μετατροπή του δημοσίου τομέα σε πεδίο εντός του οποίου διαμορφώνονταν ειδικά οικονομικά συμφέροντα και μεγάλο μέρος του πλεονάσματος διανεμήθηκε προς όφελος μιας κρατικής αστικής τάξης. Με αυτόν τον τρόπο ο κρατικός μηχανισμός λειτούργησε ως πεδίο ιδιωτικών συμφερόντων επεκτείνοντας τις λειτουργίες του ανάλογα με τα κυρίαρχα συμφέροντα. Η μεγέθυνση της δημόσιας απασχόλησης ήταν αποτέλεσμα του επιμερισμού του οικονομικού πλεονάσματος που αποσπούσε το κράτος, σε συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες. Η δημιουργία μιας μεσαίας τάξης που προέκυψε την διανομή ωφελιών σε ορισμένες κοινωνικές κατηγορίες ή αλλιώς η συγκρότηση μιας *δημοσιούπαλληλικής τάξης* υπήρξε το στήριγμα του μετεμφυλιακού μοντέλου εξουσίας.

ΜΕΡΟΣ Β

3. Το Τυπικό Θεσμικό Πλαίσιο της Δημόσιας Απασχόλησης.

Η νομική σχέση μεταξύ υπαλλήλου και Δημοσίου λαμβάνει διαφορετικές μορφές ανάλογα με το γενικότερο σύστημα συγκρότησης του διοικητικού συστήματος κάθε χώρας, το οποίο οργανώνεται με διαφορετικό τρόπο, ανάλογα με υφιστάμενους πολιτικούς θεσμούς και τις επικρατούσες κοινωνικές συνθήκες. Παρά τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κάθε περίπτωσης, σε θεωρητικό επίπεδο τα επιμέρους συστήματα θα μπορούσαν να ενταχθούν σχηματικά σε δύο κατηγορίες, αφενός στο σύστημα *σταδιοδρομίας* (ανοικτής δομής) και το σύστημα *συγκεκριμένων θέσεων* (κλειστής δομής), αν και στην πράξη κανένα απ' τα δύο δεν εφαρμόζεται αμιγώς. Συνήθως υιοθετούνται μεικτά συστήματα συνδυάζοντας στοιχεία και απ' τις δύο κατηγορίες προσαρμοσμένα στις επικρατούσες κοινωνικές και πολιτικές συνθήκες.

Σύμφωνα με το σύστημα της *σταδιοδρομίας* (Σπηλιωτόπουλος 1984) η Διοίκηση προσδιορίζεται ως ξεχωριστή οντότητα με χαρακτηριστικό στοιχείο το ειδικό εργασιακό καθεστώς και τη *μονιμότητα*. Οι δημόσιοι υπάλληλοι έχουν ειδική νομική σχέση με το κράτος και ως προς αυτό διακρίνονται απ' τους υπόλοιπους μισθωτούς, έχοντας διαφορικές ευθύνες και υποχρεώσεις, με αντάλλαγμα τη διασφάλιση από πλευράς Δημοσίου συγκεκριμένων δικαιωμάτων και εγγυήσεων. Βάση του εργασιακού καθεστώτος *μονιμότητας* η διάρκεια της εργασιακής σχέσης ορίζεται απ' το όριο ηλικίας ή τη χρονική διάρκεια υπηρεσίας (π.χ. στην ελληνική περίπτωση 35ετίας) και έχει ως στόχο την συγκρότηση ενός δημοσιοϋπαλληλικού σώματος το οποίο είναι αμερόληπτο, πολιτικά ουδέτερο και ανεπηρέαστο απ' τις κυβερνητικές μεταβολές. Οι μόνιμοι υπάλληλοι καλούνται *τακτικοί*, για τους οποίους ισχύει το σύστημα ιεραρχικής εξέλιξης και νομικών εγγυήσεων που αφορούν την μετάθεση, τον υποβιβασμό ή την απόλυση τους. Το δημοσιοϋπαλληλικό σώμα υποδιαιρείται σε επιμέρους κλάδους ή κατηγορίες και συγκροτείται ιεραρχικά σε βαθμούς ή κλιμάκια εντός των οποίων οι υπάλληλοι, ανάλογα με τα ειδικά προσόντα τους, αρχικά διορίζονται σε κατώτερους ή ενδιάμεσους βαθμούς, για να εξελιχθούν μέσω της διαδικασίας προαγωγών σε ανώτερες θέσεις, οι οποίες δεν είναι εξατομικευμένες και ανεξάρτητες, αλλά εντάσσονται σε ένα ευρύτερο πλαίσιο διοικητικών κλάδων. Ο υπάλληλος εισέρχεται στη διοίκηση για να επιτελέσει ειδικό έργο και προς αυτό το κράτος του παρέχει ασφάλεια εργασία, μονιμότητα και συνεπάγεται ότι είναι υποχρεωμένο να τον απασχολήσει ακόμη και στην περίπτωση που η θέση που υπηρετεί καταργηθεί ώσπου να συμπληρώσει σύμφωνα με το νόμο το απαραίτητο όριο ηλικίας ή χρόνο εργασίας και να συνταξιοδοτηθεί. Εφόσον οι υπάλληλοι δεν διορίζονται σε ειδική θέση και δεδομένης της μονιμότητας τους δίνεται η δυνατότητα σταδιοδρομίας εντός της *Διοίκησης*,

καταλαμβάνοντας ιεραρχικά τις θέσεις του κλάδου που έχουν εισαχθεί, η πρόσληψη δεν αφορά την εκτέλεση συγκεκριμένης εργασίας της θέσης που καταλαμβάνεται, αλλά του συνόλου των εργασιών που αντιστοιχούν στον κλάδο ή στην κατηγορία στην οποία εντάσσονται ή προάγονται ανάλογα με την εργασιακή του εμπειρία και τυχόν επιμόρφωση που θα λάβουν. Ο δημόσιος τομέας απαιτεί ειδικά προσόντα τα οποία δεν παρέχονται απ' το γενικό εκπαιδευτικό σύστημα και για την απόκτηση των οποίων οι υπάλληλοι θα πρέπει λάβουν επιπλέον γενική εκπαίδευση εντός του δημοσίου, ώστε να αποκτήσουν την ικανότητα να αναλάβουν περισσότερες ευθύνες εντός του κλάδου που έχουν επιλέξει και να μπορούν να ανελιχθούν ιεραρχικά σε ανώτερους βαθμούς.

Στο σύστημα *συγκεκριμένων θέσεων* (Σπηλιωτόπουλος 1984) οι κρατικές υπηρεσίες περιλαμβάνουν συγκεκριμένες θέσεις οι οποίες απαιτούν εξειδικευμένα καθήκοντα και αντιστοιχούν σε συγκεκριμένους ιεραρχικούς βαθμούς. Οι υπάλληλοι απασχολούνται με σχέση εργασίας κοινού εργατικού δικαίου και προσλαμβάνονται για την εκτέλεση συγκεκριμένης εργασίας, χωρίς να προσφέρεται η δυνατότητα προαγωγής σε ανώτερο βαθμό. Δεν υφίσταται ειδικό καθεστώς και οι υπάλληλοι έχουν νομικά τα ίδια δικαιώματα και υποχρεώσεις με κάθε άλλο εργαζόμενο ως προς τις αποδοχές, συνταξιοδότηση ή τις συνθήκες εργασίας. Η πρόσληψη δηλαδή αφορά μια ορισμένη θέση, χωρίς να υπάρχει εγγύηση μονιμότητας, κατάληψης υψηλότερης θέσης ή μισθολογικής αύξησης. Η κάθε θέση είναι εξατομικευμένη και αντιστοιχεί σε συγκεκριμένες αρμοδιότητες. Η αντιστοιχία θέσεων και ειδικών αρμοδιοτήτων μεταθέτει το βάρος στο προσωπικό και καθιστά απαραίτητη την εξειδίκευση, πείρα και την κατοχή ειδικών προσόντων κατά την πρόσληψη, εφόσον η διοίκηση δεν αναλαμβάνει καμιά πρωτοβουλία επανεκπαίδευσης. Σ' αυτήν την περίπτωση ισχύει το καθεστώς *μετακλητών υπαλλήλων (spoil system)* το δημόσιο έχει τη δυνατότητα να απολύσει τους υπαλλήλους ανά πάσα στιγμή χωρίς να απαιτείται αιτιολογία ή πράξη απόλυσης. Στόχος είναι η απομάκρυνση του μη παραγωγικού προσωπικού, ωστόσο το σύστημα αυτό επιτρέπει την εξάρτηση των υπαλλήλων απ' τις κυβερνητικές μεταβολές και το κομματισμό. Ο υπάλληλος απασχολείται για όσο διάστημα κρίνεται αναγκαίο απ' τη Διοίκηση η οποία μπορεί να τον απολύσει όταν το κρίνει απαραίτητο καταβάλλοντας την απαραίτητη αποζημίωση όπως ακριβώς ισχύει και στον ιδιωτικό τομέα.

Στην ελληνική περίπτωση ο Δημόσιος τομέας, ήδη απ' την προπολεμική περίοδο, παρουσίαζε την εικόνα ενός συστήματος κλειστής δομής, με συνταγματικά κατοχυρωμένη τη νομιμότητα. Ωστόσο μεταπολεμικά υιοθέτησε και ορισμένα στοιχεία μεικτού συστήματος ειδικότερα όσον αφορά την νομική σχέση μεταξύ ορισμένων κατηγοριών υπαλλήλων και Κράτους εργοδότη (π.χ. κατηγορία έκτακτων, συμβασιούχων υπαλλήλων). Ο δημόσιος τομέας στελεχώθηκε βάσει οργανικών θέσεων, οι οποίες αντιστοιχούσαν σε συγκεκριμένο αριθμό προσωπικού ορισμένου κλάδου και υπηρεσιακής μονάδας. Οι θέσεις διακρίνονταν σε κατηγορίες, κλάδους και βαθμούς εντός ενός συστήματος ιεραρχίας που είχε την μορφή πυραμίδας. Η σχέση κράτους και υπαλλήλου καθώς και οι συνθήκες

απασχόλησης διέπονταν νομικά απ' τον *Δημοσιοϋπαλληλικό Κώδικα*, ο οποίος ορίζει το ειδικό εργασιακό καθεστώς που υπόκεινται οι υπάλληλοι το οποίο διασφαλίζει τη νομιμότητα και την σταδιοδρομία ενώ δίνει και τις απαραίτητες εγγυήσεις ως προς τις αποδοχές, την μισθολογική εξέλιξη και συνταξιοδότηση των *τακτικών υπαλλήλων*. Το σύστημα ορίζεται μεικτό απ' τη στιγμή που οι οργανικές θέσεις του δημοσίου καλύπτονται από τακτικούς, μετακλητούς και συμβασιούχους υπαλλήλους. Το καθεστώς νομιμότητας και η ειδική νομική σχέση εργασίας με τις εγγυήσεις και τα δικαιώματα που την συνοδεύουν αφορά μόνο στους τακτικούς υπαλλήλους. Οι μετακλητοί υπάλληλοι καθώς και οι συμβασιούχοι προσλαμβάνονται με σχέση κοινού εργατικού δικαίου, συνήθως ως επιστημονικό, τεχνικό ή έκτακτο προσωπικό χωρίς να ισχύει η μονιμότητα, επιτρέποντας στο κράτος να τους απολύσει άνευ περαιτέρω διαδικασιών εκτός της καταβολής αποζημίωσης.

Οι πρώτες συνταγματικές μεταρρυθμίσεις σχετικά με το καθεστώς δημόσιας απασχόλησης θεσπίστηκαν το 1911 με την άνοδο του Βενιζέλου στην εξουσία και εισήγαγαν γενικές αρχές σχετικά με τη μονιμότητα και πολιτική ουδετερότητα των δημοσίων υπαλλήλων. Ακολούθως, στο Σύνταγμα του 1927 εισήχθησαν πρόσθετες διατάξεις που διασφάλιζαν τις θέσεις εργασίας των υπαλλήλων. Ωστόσο, πριν τη θέσπιση του Συντάγματος του 1952 δεν υπήρχε ενιαία νομοθεσία σχετικά με την υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών. Η ψήφιση του Ν. 1811/151 ως «*Κώδιξ Καταστάσεως των Δημοσίων Διοικητικών Υπαλλήλων*» (Στασινόπουλος 1951) αποτέλεσε το πρώτο πλήρες νομοθετικό πλαίσιο, το οποίο περιελάμβανε ενιαίους νόμους και διατάξεις για το σύνολο των δημοσίων υπαλλήλων, θεσπίζοντας επίσης και τα κατάλληλα νομοθετικά όργανα για την τήρηση των νόμων (π.χ. ΑΣΔΥ- Ανώτατο Συμβούλιο Δημοσίων Υπηρεσιών). Στόχος ήταν η θέσπιση ενιαίων κανόνων για το δημοσιοϋπαλληλικό προσωπικό, ως προς το εργασιακό καθεστώς και την διαδικασία ορθής επιλογής αυτού. Ο Νόμος 1811, γνωστός ως *Υπαλληλικός Κώδικας* ο οποίος επρόκειτο να τεθεί σε ισχύ το 1952 αφορούσε το σύνολο των πολιτικών υπαλλήλων καθώς και τους Υπαλλήλους των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου. Ωστόσο ο χρόνος έναρξης της ισχύος του ως προς τα ΝΠΔΔ μετατέθηκε για το 1956, εξαιτίας μιας σειράς τροποποιητικών νόμων προς συμπλήρωση των διατάξεων. Ο *Υπαλληλικός Κώδικας* του 1952 περιελάμβανε όλους τους πολιτικούς διοικητικούς υπαλλήλους και τους υπαλλήλους των ΝΠΔΔ με εξαίρεση του προσωπικού των:

- Υπουργείο Εξωτερικών
- Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
- Σώματα Ασφαλείας (χωροφυλακή, Αστυνομία Πόλεων, Αγροφυλακή, Λιμενικό Σώμα)
- Πυροσβεστική Υπηρεσία

- Τοπική Αυτοδιοίκηση¹⁸
- Καθηγητές Πανεπιστημίου (τακτικοί, έκτακτοι, υφηγητές)
- Διοικητής του Ιδρύματος Κοινωνικών Ασφαλίσεων
- Το προσωπικό του ΕΟΤ (άρθρο 9 §1 Ν.Δ. 3864/21-10-1958)

Ο αρχικός κώδικας με την πάροδο των υπέστη μεταρρυθμίσεις όπου καταργήθηκαν, αντικαταστάθηκαν άρθρα ή προστέθηκαν εξαιρέσεις που τροποποίησαν τα αρχικά νομοθετικά άρθρα. Απ' το 1952 ως το 1975 οι σημαντικότερες τροποποιήσεις εισήχθησαν κατά την περίοδο της δικτατορίας. Οι προσθήκες και τροποποιήσεις διατάξεων αφορούσαν κυρίως το πειθαρχικό δίκαιο και την σύνθεση των υγειονομικών επιτροπών και εισήχθησαν το 1970 με την κατάργηση των άρθρων 11,12 του ΥΚ (περί σύνθεσης και λειτουργίας υγειονομικών επιτροπών) και την αντικατάστασή τους με τα άρθρα 1-11 του Ν.Δ. 751/1970 και των πειθαρχικών άρθρων 131-175 που αντικαταστάθηκαν από τα άρθρα 1-39 του Ν.Δ. 750/1970. Παρόλα αυτά δεν σημειώθηκαν ουσιαστικές μεταβολές ως προς τον προσδιορισμό της σχέσης κράτους εργοδότη και δημοσίου υπαλλήλου.

3.1 Όργανα εφαρμογής του Δημοσιοϋπαλληλικού Κώδικα

Ο Υπαλληλικός Κώδικας προέβλεψε τη θέσπιση νέων οργάνων εφαρμογής των επιμέρους διατάξεων, το Ανώτατο Συμβούλιο Δημοσίων Υπηρεσιών (ΑΣΔΥ), τα υπηρεσιακά συμβούλια και υγειονομικές επιτροπές, που δρούσαν συμπληρωματικά των κύριων νομοθετικών σωμάτων ελέγχου νομιμότητας, του Συμβουλίου της Επικρατείας και του Ελεγκτικού Συνεδρίου, έχοντας γνωμοδοτικό ρόλο παρά δικαστικό¹⁹.

Το **ΣτΕ** (Συμβούλιο της Επικρατείας) προβλέφθηκε για πρώτη φορά στο σύνταγμα του 1911 και άρχισε να λειτουργεί το 1929 έχοντας δικαστική δικαιοδοσία για τον έλεγχο της δράσης της δημόσιας διοίκησης. Με το σύνταγμα του 1952 και τον ΥΚ ορίστηκαν με σαφή τρόπο τα όρια δικαιοδοσίας του και το πλαίσιο δράσης του. Σύμφωνα με το άρθρο 83 του συντάγματος του 1952 οι αρμοδιότητες του ΣτΕ ήταν:

- Η επεξεργασία των κανονιστικών διαταγμάτων
- Δικαστική επίλυση διαφορών διοικητικών ζητημάτων
- Ακύρωση διοικητικών πράξεων σε περίπτωση παράβασης νόμου ή υπέρβασης εξουσίας
- Εκδίκαση αιτήσεων αναίρεσης κατά των αποφάσεων των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων

¹⁸ Το νομοθετικό πλαίσιο λειτουργίας των φορέων τοπικής αυτοδιοίκησης και το καθεστώς απασχόλησής ορίζονταν απ' τον Δημοτικό- κοινοτικό Κώδικα (Ν. 2888/1954)

¹⁹ Κώδιξ των Υπαλλήλων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου 1956, Χρυσικόπουλος (1973), Σπηλιωτόπουλος (1984)

Το ΣτΕ αποτελούνταν από 25 μέλη τα οποία ήταν ισόβια και ορίζονταν με Β.Δ έπειτα από πρόταση του υπουργικού Συμβουλίου και γνωμοδότηση του ΣτΕ. Τα καθήκοντα των συμβούλων θεωρούνταν ασυμβίβαστα προς κάθε άλλη ιδιότητα είτε δημοσίου λειτουργού είτε ιδιώτη, πλην της ιδιότητας του καθηγητή νομικής σχολής των ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων. Το προσωπικό κατανέμονταν σε τρεις βαθμούς ιεραρχίας ξεκινώντας απ' τον χαμηλότερο των Εισηγητών, ακολούθως των Παρέδρων και τον υψηλότερο, των Συμβούλων.

Το ΑΣΔΥ (Ανώτατο Συμβούλιο Δημοσίων Υπηρεσιών) ιδρύθηκε ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή (Ν.1811/1951), υπαγόμενη απευθείας στον πρόεδρο της κυβέρνησης με στόχο την εγγύηση των διατάξεων του ΥΚ, την εφαρμογή των διατάξεων του ως προς τη στελέχωση και τη διοίκηση του δημοσιοϋπαλληλικού προσωπικού. Το έργο του ΑΣΔΥ ήταν γνωμοδοτικό και όχι δικαστικό όπως των υπολοίπων οργάνων, εφόσον οι συστάσεις του δεν ήταν υποχρεωτικές για τη διοίκηση ούτε είχε τη θεσμική δυνατότητα να τις επιβάλλει. Παρείχε συμβουλευτικές προτάσεις για κάθε νομοσχέδιο σχετικό με την οργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών και την κατάσταση του προσωπικού αυτών, συμπεριλαμβανομένου των δήμων και κοινοτήτων. Απ' την δικαιοδοσία του ΑΣΔΥ εξαιρούνταν οι υπηρεσίες και υπάλληλοι του υπουργείου εξωτερικών, δικαστικοί και οι στρατιωτικοί. Ειδικότερα, τα αντικείμενα της αρμοδιότητας του ΑΣΔΥ (άρθρο 3 ΥΚ) ήταν:

- Η γνωμοδότηση για κάθε πρόταση νόμου, κανονιστικού διατάγματος ή υπουργικής απόφασης που αφορούσε στη διάρθρωση των θέσεων των δημοσίων υπηρεσιών, στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και στα ΝΠΔΔ.
- Η μελέτη, η κατάρτιση προτάσεων ή στατιστικών που αφορούσαν την εκπαιδευτική εξάσκηση ή μετεκπαίδευση των υπαλλήλων
- Η διατύπωση συστάσεων και η έκδοση οδηγιών που αφορούσαν στην τήρηση των αρχών ου ΥΚ σχετικά με την εργασιακή κατάσταση των υπαλλήλων, καθώς και η τήρηση πινάκων οργανικής σύνθεσης των υπηρεσιών
- Επίσης βάσει του Β.Δ 762/1965 προστέθηκαν στο ΑΣΔΥ περαιτέρω αρμοδιότητες που αφορούσαν στην έκδοση κανονισμών σχετικά με την διοικητική διάρθρωση και την εσωτερική λειτουργία των υπουργείων και των ΝΠΔΔ, ώστε να εφαρμόζονται ενιαίοι κανόνες διοίκησης. Επίσης η αξιολόγηση της απόδοσης των δημοσίων υπηρεσιών βάσει εκθέσεων που συνέτασσαν οι επιμέρους φορείς κάθε χρόνο. Το ΑΣΔΥ κατόπιν της εξέτασης των εκθέσεων υπέβαλε συνολική έκθεση στον πρόεδρο της κυβέρνησης υποβάλλοντας σχετικές προτάσεις ή υποδείξεις.

Η σύνθεση του ΑΣΔΥ περιελάμβανε 11 μέλη απ' τα οποία τα 7 ήταν τακτικά με ισόβια θητεία, τα 4 έκτακτα με τριετή θητεία και 7 πάρεδρα, ισόβια, μέλη με συμβουλευτικό ρόλο. Ως

τακτικά μέλη μπορούσαν να διορισθούν Σύμβουλοι ης Επικρατείας, σύμβουλοι του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Νομικοί Σύμβουλοι του κράτους, τακτικοί καθηγητές πανεπιστημίου, Γενικοί Διευθυντές Υπουργείων ή ισόβαθμοι διευθυντές ά τάξεως επί τετραετία που έχουν συμπληρώσει τουλάχιστον 20 έτη υπηρεσίας και πάρεδροι του ΣτΕ ή του ΕΣ επί πενταετία έχοντας ήδη τουλάχιστον 20 έτη υπηρεσίας. Ως έκτακτα μέλη μπορούσαν να οριστούν καθηγητές του κλάδου δημοσίου δικαίου της Νομικής Σχολής Αθηνών και 3 Γενικοί Διευθυντές υπουργιών. Ως πάρεδρα μέλη ορίζονταν πάρεδροι του ΣτΕ, ΕΣ, έκτακτοι καθηγητές πανεπιστημίου ή επί πενταετίας Εισηγητές του ΣτΕ.

Ο πρόεδρος και ο αντιπρόεδρος ορίζονταν με Β. Διάταγμα κατόπιν πρότασης του υπουργικού συμβουλίου. Τα τακτικά μέλη εκλέγονταν με απόλυτη πλειοψηφία απ' τα υπόλοιπα μέλη του ΑΣΔΥ σε κοινή συνεδρία με τον πρόεδρο του ΣτΕ, ΕΣ, Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και του κοσμήτορα της Νομικής Σχολής του πανεπιστημίου Αθηνών. Τα έκτακτα μέλη εκλέγονταν απ' τα τακτικά μέλη, εκτός του Καθηγητή Δημοσίου δικαίου ο οποίος ορίζονταν απ' τη Νομική Σχολή των Αθηνών. Τα πάρεδρα μέλη ορίζονταν απ' το ΑΣΔΥ. Τα τακτικά και πάρεδρα μέλη είχαν τον βαθμό και τις αποδοχές των αντίστοιχων μελών του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Τα έκτακτα μέλη λάμβαναν επίδομα ίσο με το 1/3 του βασικού μισθού της οργανικής τους θέσης. Οι πειθαρχικές διατάξεις που ίσχυαν για τα μέλη καθώς και οι κανονικές ή αναρρωτικές άδειες που δικαιούνταν ήταν οι ίδιες διατάξεις που ορίζονταν για τους Σύμβουλους του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Οι αρμοδιότητες του οργάνου ασκούνταν είτε από την ολομέλεια που συγκροτούνταν από τουλάχιστον 5 τακτικούς και έκτακτους συμβούλους και από δύο παρέδρους και κατά τμήματα που αποτελούνταν από 3 τακτικού και έκτακτους υπαλλήλου και 2 παρέδρους. Οι αποφάσεις είτε στην ολομέλεια ή στα τμήματα λαμβάνονταν κατά πλειοψηφία απ' τα μέλη με δικαίωμα ψήφου. Ο αριθμός, συγκρότηση των τμημάτων, η κατανομή των αρμοδιοτήτων και η εσωτερική λειτουργία του ΑΣΔΥ ρυθμίζονταν κατόπιν αποφάσεων της ολομέλειας. Ο πρόεδρος του οργάνου είχε την ευθύνη κατεύθυνσης των εργασιών και τη εκτέλεσης των αποφάσεων. Επίσης ήταν υπεύθυνος για τη μηνιαία σύγκλιση των διευθυντών διοικητικού των υπουργείων και των ανεξάρτητων υπηρεσιών, παρέχοντας τους οδηγίες για ζητήματα που αφορούσαν τους δημοσίους υπαλλήλους και την τήρηση των αρχών του ΥΚ. Επίσης συνέτασσε και υπέβαλλε στον πρόεδρο της κυβέρνησης ετήσια έκθεση σχετικά με την εργασία του οργάνου καθώς και προτάσεις για την λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών. Χρέη γραμματέων της ολομελείας και των τμημάτων εκτελούσε το προσωπικό του ΑΣΔΥ που διορίζονταν απ' τον πρόεδρο και αποτελούνταν από 30 υπαλλήλους το εργασιακό καθεστώς των οποίων διέπονταν απ' τις αρχές του ΥΚ.

Τα **υπηρεσιακά συμβούλια** είχαν ως στόχο την εκτέλεση ειδικών έργων των δημοσίων υπηρεσιών, ζητήματα που αφορούσαν την προαγωγή ή μετακίνηση του προσωπικού και την επιβολή ορισμένων πειθαρχικών ποινών. Τα ΥΣ της πρωτεύουσας συστήνονταν με υπουργική

απόφαση και τα ΥΣ της περιφέρειας με απόφαση νομάρχη. Τα ειδικά Υ.Σ ήταν αρμόδια για τους υπαλλήλους ενός, ενώ τα κοινά Υ.Σ για το προσωπικό περισσότερων νομικών δημοσίων προσώπων συγκροτούνταν από ανώτατους ή ανώτερους τακτικούς υπαλλήλους ή δημοσίους λειτουργούς, κατ' εξαίρεση ένα μέλος μπορούσε να ήταν μετακλητός υπάλληλος και ήταν πενταμελή ή τριμελή (σε ορισμένες περιπτώσεις αποτελούνταν από στρατιωτικούς υπαλλήλους ή εκκλησιαστικούς λειτουργούς). Τα μέλη των συμβουλίων ήταν τακτικά η αναπληρωματικά. Τα πενταμελή συμβούλια συνεδρίαζαν παρόντων των 4 μελών τουλάχιστον και λάμβαναν αποφάσεις κατά πλειοψηφία. Στα μέλη δεν ήταν δυνατόν να μετάσχουν κατώτεροι σε βαθμό ή νεότεροι του ίδιου βαθμού με τον κρινόμενο, λειτουργούσαν με συγκεκριμένη θητεία και οι δαπάνες λειτουργίας τους επιβάρυναν τον δημόσιο φορέα στον οποίο υπάγονταν.

Οι *υγειονομικές επιτροπές* ήταν αρμόδιες για την χορήγηση αναρρωτικών αδειών και την πιστοποίηση της κατάστασης υγείας των υπαλλήλων και συγκροτούνταν έπειτα από απόφαση Νομάρχη και είχαν διετή θητεία. Στην πρωτεύουσα κάθε νομού συγκροτούνταν πρωτοβάθμια υγειονομική επιτροπή που αποτελούνταν από γιατρούς πολιτικούς υπαλλήλους ή στρατιωτικούς. Ήταν επίσης δυνατόν να συγκροτηθούν κατόπιν Β. Διατάγματος ακόμη και στις περιοχές που ήδη λειτουργούσε παρόμοια επιτροπή. Στην έδρα κάθε εφετείου συστήνονταν δευτεροβάθμια υγειονομική επιτροπή. Οι αρμοδιότητες των πρωτοβάθμιων υ.ε ήταν η γνωμάτευση προς χορήγηση αναρρωτικών αδειών σε δημοσίους υπαλλήλους ή για την εισαγωγή του σε νοσηλευτικά ιδρύματα. Οι δευτεροβάθμιες υ.ε λάμβαναν τελικές αποφάσεις για την χορήγηση αναρρωτικών αδειών σε περίπτωση ενστάσεως των ενδιαφερομένων επί των πρωτοβάθμιων υ.ε και γνωματεύσεις για την απαλλαγή των υπαλλήλων από την υπηρεσία λόγω ασθένειας ή τον αναδιορισμό τους στις περιπτώσεις αποκατάστασης της. Επίσης εξέδιδαν πιστοποιητικά υγείας για τον διορισμό των υποψηφίων υπαλλήλων σε ειδικές θέσεις ή κατηγοριών Α, Β. Ο τόπος λειτουργίας τους οριζόνταν βάση διαταγμάτων του υπουργείου Κοινωνικής Πρόνοιας. Ο ασθενής εξετάζονταν από πρωτοβάθμια υ.ε για να λάβει αναρρωτική άδεια το χρονικό διάστημα της οποίας οριζόνταν απ' την επιτροπή. Αν οι προϊστάμενες αρχές ή ο ίδιος είχαν ενστάσεις προς την απόφαση μπορούσαν να προσφύγουν σε δευτεροβάθμια επιτροπή της οποίας η γνωμάτευση ήταν καθοριστική.

Το 1970 βάση του νόμου «περί τροποποιήσεως συμπληρώσεως και επεκτάσεως τινών του Υπαλληλικού κώδικος» (Ν.Δ 751/1970), παρόλο που διατηρήθηκε η διάκριση των επιτροπών σε πρωτοβάθμιες και δευτεροβάθμιες, ως σημαντικότερη ορίστηκε η «*Ανώτατη του Στρατού Υγειονομική Επιτροπή*». Στα πρωτοβάθμιες επιτροπές ήταν υποχρεωτική η συμμετοχή γιατρού που άνηκε στα Σώματα Ασφαλείας ή ήταν στρατιωτικός και στις αρμοδιότητες τους προστέθηκε η πιστοποίηση υγείας των υποψηφίων για την πλήρωση θέσεων οποιαδήποτε κατηγορίας. Στις δευτεροβάθμιες επιτροπές επιβλήθηκε υποχρεωτικά η συμμετοχή δυο γιατρών στελεχών των

ενόπλων δυνάμεων ή Σωμάτων ασφαλείας με αρμοδιότητες την εξέταση των ενστάσεων κατά των πρωτοβάθμιων αποφάσεων, την χορήγηση αδειών ως 9 μηνών, απαλλαγής από την υπηρεσία η αποκατάστασης υγείας προς αναδιορισμό. Η «Ανώτατη του Στράτου Υγειονομική Επιτροπή» λάμβανε τις τελικές αποφάσεις κατόπιν ενστάσεως επί των αποφάσεων των δευτεροβάθμιων επιτροπών (ζητήματα απαλλαγών, αναδιορισμού) και την τελική γνωμάτευση επί ζητημάτων διαθεσιμότητας λόγω ασθένειας.

3.2. Πρόσβαση στο σώμα δημοσίων υπαλλήλων

Η πρόσβαση στο δημοσιοϋπαλληλικό σώμα διέπονταν συνταγματικά απ' τις αρχές της ισότητας, με δικαίωμα του συνόλου των Ελλήνων πολιτών να θέσουν υποψηφιότητα προς διορισμό εφόσον το επιθυμούσαν²⁰. Η πρόσληψη στο δημόσιο τομέα προϋποθέτει ο υποψήφιος να διαθέτει ορισμένα τυπικά προσόντα τα οποία μπορεί να είναι γενικά ή ειδικά. Το βασικότερο γενικό τυπικό προσόν ήταν η ελληνική ιθαγένεια. Το σύνταγμα ορίζει πως μόνο οι Έλληνες πολίτες έχουν πρόσβαση στο δημοσιοϋπαλληλικό σώμα μην επιτρέποντας τη πρόσβαση σε αλλοδαπούς²¹. Η αρχή της ισότητας περιελάμβανε ωστόσο κάποιους περιορισμούς για τις γυναίκες οι οποίες αποκλείονταν από ορισμένες θέσεις²². Επίσης το δεύτερο βασικό, γενικό, τυπικό προσόν αφορά το όριο ηλικίας το οποίο δεν έπρεπε να υπερβαίνει τα 35 έτη (εξαιρούνταν σε αυτό οι μετακλητοί υπάλληλοι και ειδικό προσωπικό), ή να ήταν κατώτερο των 21 ετών²³. Εξίσου σημαντικό ήταν το ήθος υπό την έννοια των *υγιών κοινωνικών αντιλήψεων*, που σήμαινε πως απ' τη στιγμή που ο υπάλληλος αποτελούσε εκτελεστικό όργανο του κράτους όφειλε να επιδεικνύει αφοσίωση στα επικρατούντα «εθνικά ιδεώδη» και να αντίκειται σε οποιαδήποτε ιδεολογία που αποσκοπούσε στην ανατροπή του πολιτικού καθεστώτος. Η νομιμοφροσύνη με την έννοια των *υγιών κοινωνικών αντιλήψεων* βάση των άρθρων 19 και 44 του ΥΚ αποδεικνύονταν επίσημα βάση των περιβόητων *πιστοποιητικών νομιμοφροσύνης*²⁴.

Τα ειδικά τυπικά προσόντα ορίζονταν με βάση τη συγκεκριμένη θέση που θα κατέλαβε ο υποψήφιος ή τον κλάδο στον οποίο θα εντάσσονταν και περιελάμβαναν τίτλους σπουδών ή ειδικές γνώσεις, όπου πιστοποιούν την καταλληλότητα των ικανοτήτων του. Οι παραπάνω προϋποθέσεις

²⁰ Κώδιξ των Υπαλλήλων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου 1956, Χρυσικόπουλος (1973), Σπηλιωτόπουλος (1984)
²¹ Εξάιρεση αποτελεί η κατάληψη οργανικής θέσεως στην Πάντειο Ανώτατη Σχολή Πολιτικών επιστημών από αλλοδαπούς ως καθηγητές ξένων γλωσσών (άρθρο 14 παρ.3 βάση Β.Δ / ΦΕΚ 176)
²² Ειδικότερα οι γυναίκες μπορούσαν να διορισθούν σε κάθε θέση πολιτικού υπαλλήλου ή ΝΠΔΔ με εξαίρεση των εκκλησιαστικών θέσεων, ενώ στις ένοπλες δυνάμεις και στα σώματα ασφαλείας μπορούσαν να διορισθούν μόνο σε ορισμένες βοηθητικές υπηρεσίες (Ν 3192/55 «Περί των ασκούμενων υπό των γυναικών δημοσίων λειτουργημάτων και διορισμού αυτών εις δημόσιας θέσεις»). Το άρθρο 15 που περί αποκλεισμού των γυναικών θεωρήθηκε καταργηθέν κατόπιν της Σύμβασης της Νέας Υόρκης «περί πολιτικών δικαιωμάτων της γυναίκας» (Ν. 2620/1953 και 3192/1955)
²³ Αργότερα εισήχθησαν ειδικές εξαιρέσεις ως προς τα κατώτατα όρια ηλικίας που αφορούν τον διορισμό γυναικών νοσοκόμων, νηπιαγωγών ή βρεφοκόμων (Β.Δ 588/1966, Β.Δ. 48/1967, Β.Δ. 354/67, Β.Δ 295/69, Β.Δ 448/1971)
²⁴ Σχετικά με την σημασία των «πιστοποιητικών νομιμοφροσύνης» βλ. Αλιβιζάτος (1995)

ανααιρούνταν σε περίπτωση νομικών κωλυμάτων, όπως η καταδίκη για κακουργηματικές πράξεις ή για ορισμένα πλημμελήματα ή όταν προβλέπονταν ποινή στέρησης πολιτικών δικαιωμάτων²⁵.

Στις παραπάνω αρχές στηρίχθηκε το νομικό καθεστώς που όριζε τις μεθόδους επιλογής προσωπικού και τις διαδικασίες πρόσληψης στο δημόσιο τομέα που βασίστηκε στην δημόσια γενική πρόσληψη των ενδιαφερομένων και τον διαγωνισμό. Η πρόσβαση στο δημόσιο τομέα και ειδικότερα για τους τακτικούς πολιτικούς υπαλλήλους προϋπέθετε την συμμετοχή σε διαγωνισμό για την διεξαγωγή των οποίων ήταν αρμόδιο το ΑΣΔΥ ή ειδικές εξεταστικές επιτροπές που διορίζονταν απ' αυτό για το σκοπό αυτό, αποτελούμενες από μόνιμους υπαλλήλους με θητεία τουλάχιστον πέντε ετών και από το 1970 και έπειτα από ομότιμους καθηγητές ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων²⁶. Οι επιμέρους λεπτομέρειες επί της διαδικασίας του διαγωνισμού και τα κριτήρια επιτυχόντων ορίζονταν απ' το ΑΣΔΥ και εγκρίνονταν απ' τον πρόεδρο της κυβέρνησης.

Η διαδικασία περιελάμβανε την δημόσια προκήρυξη των θέσεων και την συγκρότηση ειδικής εξεταστικής επιτροπής για τη διεξαγωγή και τα αποτελέσματα της. Απ' την ημέρα δημοσίευσης της προκήρυξης οι ενδιαφερόμενοι είχαν δικαίωμα υποβολής δικαιολογητικών εντός 40 ημερών, η εγκυρότητα των οποίων ελέγχονταν από την αρμόδια εξεταστική επιτροπή υπεύθυνη για την διενέργεια του διαγωνισμού και η οποία απέκλειε τους μη έχοντες τα προαπαιτούμενα προσόντα. Η υπαλληλική σχέση αποκτούσε νομική υπόσταση με τον διορισμό των επιτυχόντων και την αποδοχή απ' αυτούς η οποία δηλώνονταν με την πράξη της ορκωμοσίας. Οι επιτυχόντες εισάγονταν στην δημόσια υπηρεσία λαμβάνοντας τον τελευταίο βαθμό του κλάδου στον οποίο διορίζονταν.

Η εξέταση των διαγωνιζομένων ήταν έγγραφη και σε ορισμένες κατηγορίες όπως πολύτεκνοι, θύματα ή ανάπηροι πολέμου, αγωνιστές της εθνικής αντίστασης ή όσοι είχαν στρατιωτική ιδιότητα κατά την περίοδο του εμφυλίου προστίθεται ένα 10% στο συνολικό βαθμό απόδοσης τους ως προς τον καθορισμό της σειράς επιτυχίας τους²⁷. Όσον αφορά στις ίδιες κατηγορίες Ο Υ.Κ επέτρεπε τον διορισμό χωρίς διαγωνισμό έπειτα από ειδική απόφαση του ΑΣΔΥ και του αρμόδιου υπουργού, ορίζονταν ειδική επιτροπή ελέγχου τυπικών προσόντων και κατά τη διαδικασία επιλογής προσθέτονταν επίσης και τα τέκνα δημοσίων υπαλλήλων.

Η διαδικασία διαγωνισμού δεν απαιτούνταν για τον διορισμό προσωπικού Γ κατηγορίας, για τους συμβασιούχους υπαλλήλους και τους απόφοιτους ειδικών δημοσίων σχολών²⁸. Η πρόληψη

²⁵ Ειδικότερα ο καταδικασθείς σε στέρηση πολιτικών δικαιωμάτων αποκλείονταν από οποιοδήποτε δημόσιο λειτουργήμα ακόμα και σε περίπτωση παραγραφής ή λήξης της ποινής (άρθρο 18 § 1. ΥΚ.)

²⁶ Ν.Δ. 751/1970 «Περί τροποποιήσεως, συμπληρώσεως και επεκτάσεως διατάξεων τινών του Υπαλληλικού Κώδικος»

²⁷ Άρθρο 23 § 3. Ειδικότερα όριζε: «Εάν μεταξύ των επιτυχόντων είναι συνταξιοδοτούμενοι ανάπηροι πολέμου, θύματα πολέμου συνταξιοδοτούμενα ή μη, επί τετράμηνον τουλάχιστον αγωνισταί της εθνικής αντιστάσεως ή μετέχοντες υπό στρατιωτική ιδιότητα εις τον αγώνα κατά της ανταρσίας, πολύτεκνοι ή τέκνα πολυτέκνων, προς το καθορισμόν μόνον της σειράς επιτυχίας τους, προστίθεται στο συνολικό βαθμόν, ον έλαβον, 10/100 αυτού»

²⁸ Οι σχολές αυτές σύμφωνα με άρθρο 26 παρ. 2, ήταν οι Φιλοσοφικές, Φυσικομαθηματικές, Γεωπονικές, Παιδαγωγικές και Σωματικής Αγωγής Ακαδημίες.

γινόταν κατόπιν επιλογής από αρμόδιο όργανο, έπειτα από δημόσια προκήρυξη της θέσης . Ο κάθε τακτικός νεοεισερχόμενος υπάλληλος στη δημόσια υπηρεσία ως τη θέση του 6^{ου} βαθμού εργαζόταν δοκιμαστικά για διάστημα διετίας και έπειτα από απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου μονιμοποιούνταν ή απολύονταν, οπότε είχε το δικαίωμα να προσφύγει στο ΣτΕ και να προσβάλει την απόφαση απόλυσης.

Το προσωπικό των δημοσίων υπηρεσιών ήταν καταχωρημένο σε μητρώα. Ταυτόχρονα με την πράξη πρόσληψης στο δημόσιο τομέα συστήνονταν για τον κάθε υπάλληλο ατομικός φάκελος ο οποίος περιελάμβανε στοιχεία σχετικά με τα προσόντα του, την υπηρεσιακή του κατάσταση, την υπηρεσιακή του ικανότητα και το εργασιακό ήθος ή τυχόν πειθαρχικών ποινών που του επιβλήθηκαν²⁹. Τα επιμέρους στοιχεία κάθε υπαλλήλου διακρίνονταν³⁰.

- *Τυπικά στοιχεία:* Περιελάμβαναν το *Ατομικό Δελτίο Στοιχείων Υπαλλήλου*(οικογενειακή, ατομική, περιουσιακή, υπηρεσιακή κατάσταση) και το *Ατομικό Δελτίο Αδειών*. Επίσης για κάθε υπηρεσία συντάσσονταν *Δελτίο Συνθέσεως Υπηρεσιακής Μονάδας* καθώς και *Πίνακας Αρχαιότητας* σχετικά με τη μισθολογική και βαθμολογική εξέλιξη κάθε υπαλλήλου
- *Στοιχεία ουσιαστικών προσόντων*, τα οποία καταχωρούνταν στην *Έκθεσιν Ουσιαστικών Προσόντων* που συντάσσονταν ετησίως και χρησιμοποιούνταν κατά την κρίση των προακτέων ή μη και της γενικότερης αξιολόγησης των υπαλλήλων.

Η εξέταση των ατομικών μητρώων αποτελούσε την βάση προαγωγών κυρίως όταν αυτές τελούνταν κατ' εκλογήν. Το 1971 με την εισαγωγή ΝΔ αναδιοργανώθηκε το σύστημα ατομικών φακέλων και έγινε πληρέστερο.

3.3. Διάρθρωση θέσεων απασχόλησης

Η νομική σχέση μεταξύ κράτους και υπαλλήλων διέπεται από κανόνες διοικητικού δικαίου οι οποίοι καθορίζονται εντός του συνταγματικού πλαισίου και εξαιτίας αυτού ορίζεται ως *ρυθμιστική σχέση* σε αντίθεση με την *συμβατική νομική σχέση*³¹. Ο διορισμός τακτικών υπαλλήλων αφορά μια *αφηρημένη οργανική* θέση, ενώ για τους μετακλητούς υπάλληλους ή το ειδικό προσωπικό *συγκεκριμένη θέση* για την οποία έχουν επιλεγεί. Στην περίπτωση του ειδικού τεχνικού ή

²⁹ Οι λεπτομέρειες «Περί τηρήσεως ατομικών φακέλων των δημοσίων διοικητικών υπαλλήλων» περιλαμβάνονται στο ΦΕΚ 288/1954 τεύχος Α.

³⁰ Ν.Δ 1035/1971 «περί των τηρούμενων στοιχείων του προσωπικού δημοσίων υπηρεσιών και ΝΠΔΔ»

³¹ Στην συμβατική νομική σχέση η κατάσταση διορισμού τελειοποιείται με την αποδοχή του, ενώ στην ρυθμιστική σχέση η μονομερής δήλωση του διοικητικού οργάνου δημιουργεί την νομική κατάσταση του δημοσίου υπαλλήλου και η αποδοχή διορισμού ουσιαστικά αποτελεί δήλωση αποδοχής των ωφελειών αυτής της κατάστασης. Επίσης βάση της ρυθμιστικής σχέσης το νομικό καθεστώς που ίσχυε όταν δημιουργήθηκε η νομική σχέση μπορεί να μεταβληθεί, χωρίς να αποτελεί κεκτημένο δικαίωμα των υπαλλήλων η διατήρηση του.

επιστημονικού προσωπικού το εργασιακό καθεστώς των υπαλλήλων ορίζεται με σύμβαση εργασίας, ιδιωτικού δικαίου³².

Σύμφωνα με τον Υ.Κ. οι οργανικές θέσεις κατατάσσονται σε τρεις γενικούς κλάδους ανάλογα με τα ειδικά τυπικά προσόντα που απαιτούν ως *Α κατηγορία* (πτυχίο ή δίπλωμα ανώτερης ή ανώτατης σχολής), *Β κατηγορία* (απολυτήριο εξατάξιου γυμνασίου ή κατώτερης σχολής ειδικότητας) και *Γ κατηγορίας* (δεν απαιτούνται ειδικά τυπικά προσόντα). Βάση των κλάδων οι βαθμοί των υπαλλήλων διακρίνονται σε 15 συνολικά βαθμούς. Στον 13^ο βαθμό ανήκουν οι υπουργοί Α τάξεως και οι γενικοί διοικητές. Στο 12^ο βαθμό οι πληρεξούσιοι υπουργοί Β τάξεως, οι Γενικοί Γραμματείς των υπουργείων, οι εκπαιδευτικοί σύμβουλοι και οι Νομάρχες. Οι υπόλοιποι βαθμοί ξεκινούν απ' τον 13^ο που είναι ο χαμηλότερος και φθάνουν στον 1^ο τον υψηλότερο και διακρίνονται ιεραρχικά σε κάθε κατηγορία. Ειδικότερα η Α κατηγορία περιλαμβάνει τους βαθμούς 1^ο ως 9^ο, η Β κατηγορία περιλαμβάνει τους βαθμούς απ' τον 4^ο ως τον 11^ο και η Γ κατηγορία απ' τον 8^ο ως τον 13^ο. Αυτό σημαίνει πως ένας υπάλληλος Α πανεπιστημιακής εκπαίδευσης εισέρχεται στον 9^ο βαθμό και κατά το σύστημα προαγωγών ανέρχεται στον 1^ο βαθμό, αντιστοίχως ένας υπάλληλος Β μέσης εκπαίδευσης που εισέρχεται αρχικά στον 11^ο βαθμό έχει προοπτική ανόδου ως τον 4^ο και ο υπάλληλος Γ χωρίς ειδικά τυπικά προσόντα εισέρχεται στον χαμηλότερο 13^ο βαθμό με δυνατότητα ιεραρχικής εξέλιξης ως τον 8^ο βαθμό.

Απ' τη στιγμή που ο υπάλληλος εισέρχονταν στο δημόσιο κατατάσσονταν σε μια απ' τις παραπάνω κατηγορίες (Α, Β, Γ) ανάλογα με τα ειδικά τυπικά προσόντα που διέθετε και εντός των πλαισίων που ορίζονταν για τους βαθμούς κάθε κατηγορίας μπορούσε να εξελιχθεί ιεραρχικά. Η μετάταξη, μετάθεση ή μεταγωγή σε ανώτερη κατηγορία δεν ήταν δυνατή, παρά μόνο στην περίπτωση μετεκπαίδευσης σε ανώτερη ή ανώτερη σχολή. Για παράδειγμα ένας υπάλληλος που διορίζονταν σε κάποια δημόσια υπηρεσία με ειδικά, τυπικά προσόντα Β κατηγορίας (απόφοιτος εξατάξιου γυμνασίου ή ειδικής τεχνικής σχολής) μπορούσε να λάβει κατά τη διάρκεια της σταδιοδρομίας του τους βαθμούς οι οποίοι αντιστοιχούσαν στην Β κατηγορία, δηλ. εισερχόμενος αρχικά στον κατώτερο 11^ο μπορούσε να ανελιχθεί ιεραρχικά ως τον 4^ο και όχι να προαχθεί στην Α κατηγορία λαμβάνοντας τους βαθμούς που αντιστοιχούσαν σε αυτή (3^ο ως 1^ο). Παρά το γεγονός ότι μεταξύ των κατηγοριών ορισμένοι επιμέρους βαθμοί συμπίπτουν (μεταξύ Α και Β οι βαθμοί 9^ο ως 4^ο και μεταξύ Β και Γ 11^ο ως 8^ο) οι υπάλληλοι κατέχουν τον ίδιο βαθμό διακρίνονταν ιεραρχικά ανάλογα με την κατηγορία Α, Β, Γ.

Οι οργανικές θέσεις είτε είναι *ενιαίες* (σ' έναν αριθμό θέσεων αντιστοιχούν περισσότεροι βαθμοί) είναι διαρθρωμένες ώστε να σχηματίζουν ομαλή πυραμίδα. Σε κάθε κατηγορία

³² Ειδικότερα για την διάρθρωση των θέσεων απασχόλησης βλ., *Κώδιξ των Υπαλλήλων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου 1956*, Χρυσικόπουλος (1973), Σπηλιωτόπουλος (1984)

προβλέπονται ορισμένοι βαθμοί που αντιστοιχούν σε ενιαίες οργανικές θέσεις. Στην Α κατηγορία οι ενιαίες οργανικές θέσεις μπορεί να είναι όλων των βαθμών πλην του 1^{ου} και του 6^{ου}, στην Β κατηγορία αντιστοιχούν σε ενιαίες θέσεις βαθμοί απ' τον 11^ο ως τον 7^ο και στην Γ' κατηγορία απ' τον 13^ο ως τον 9^ο. Αυτό πρακτικά συνεπάγονταν ότι ήταν δυνατό υπάλληλοι που άνηκαν σε διαφορετική κατηγορία, με διαφορετικό χρόνο υπηρεσίας, με διαφορετικές αποδοχές, να έχουν τον ίδιο βαθμό. Π.χ. Νέος διοριζόμενος υπάλληλος Α κατηγορίας 9^{ου} βαθμού με υπάλληλο Β κατηγορίας που είχε συμπληρώσει τουλάχιστον μια πενταετία υπηρεσίας και εντάσσονταν σε διαφορετική μυθολογική κλίμακα.

Η αρχαιότητα εντός των υπηρεσιών και η ιεραρχία ορίζονταν στον ΥΚ κώδικα από συγκεκριμένους παράγοντες. Μεταξύ των υπαλλήλων των διαφορετικών κατηγοριών ιεραρχικά ανώτεροι ήταν οι υπάλληλοι της Α κατηγορίας έναντι της Β, Γ και της Β έναντι της Γ. Ως προς τους υπαλλήλους που ανήκαν στην ίδια κατηγορία ανώτεροι ήταν εκείνοι που είχαν υψηλότερο βαθμό, ενώ μεταξύ υπαλλήλων ίδιας κατηγορίας και βαθμού το ουσιαστικό κριτήριο ήταν η αρχαιότητα. Ο ΥΚ περιελάμβανε μια σειρά παραγόντων που καθόριζαν την αρχαιότητα και ήταν η χρονολογία διορισμού ή προαγωγής και όταν η χρονολογία ήταν κοινή σημασία είχε η σειρά προαγωγής ή σειρά επιτυχίας εάν είχε διενεργηθεί διαγωνισμός για διορισμό. Σε περίπτωση διορισμού χωρίς διαγωνισμό σημασία είχε η χρονολογία απόκτησης του πτυχίου ή αλλού τίτλου σπουδών, ενώ εάν δεν υπήρχε πτυχίο απ' τη σειρά αναγραφής των ονομάτων στην κοινή πράξη διορισμού. Ο υπάλληλος που είχε συμπληρώσει τα 35 χρόνια υπηρεσίας στο δημόσιο μπορούσε να διατηρήσει και μετά τη λύση της εργασιακής του σχέση τον τελευταίο τίτλο που απέκτησε ως επίτιμος.

3.4. Το εργασιακό καθεστώς δημοσίου τομέα

Ο δημοσιοϋπαλληλικός Κώδικας όριζε με σαφή τρόπο τα καθήκοντα του υπαλλήλου απέναντι στο δημόσιο, ως εκτελεστή των κρατικών λειτουργιών αλλά και τα δικαιώματα που απέρρεαν γι' αυτόν απ' την νομική σχέση που συναπτέ με το κράτος ως εργοδότη³³. Ο δημόσιος υπάλληλος σύμφωνα με τον κώδικα *«οφείλει πίστην και αφοσίωσιν προς την πατρίδα και τα εθνικά ιδεώδη»*. Η δημοσιοϋπαλληλική ιδιότητα απέκτησε πολιτικό περιεχόμενο απ' τη στιγμή που ταυτίστηκε με το ισχύον πολιτικό και κοινωνικό καθεστώς εφόσον ορίζονταν στον ΥΚ³⁴, ως θεμελιώδες καθήκον. Ο υπάλληλος είχε την ευθύνη των αρμοδιοτήτων που του αναθέτονταν, ανάλογα με την θέση που καταλάμβανε και την υπηρεσία στην οποία απασχολούνταν, ενώ κάθε

³³ Κώδιξ των Υπαλλήλων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου 1956, Χρυσικόπουλος, (1973), Σπηλιωτόπουλος (1984)

³⁴ Άρθρο 44 παρ. 2 *« ιδεολογία σκοπούσαι την δια βίαιων μέσων ανατροπήν του υφιστάμενου πολιτειακού ή κοινωνικού καθεστώτος αντίκειται απολύτως προς την ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου»*

ενέργεια του θα έπρεπε να συμβάδιζε με το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο. Επίσης ο υπάλληλος ήταν υπεύθυνος για οποιαδήποτε βλάβη προξενούσαν στο δημόσιο οι ενέργειες του³⁵. Η περίπτωση παράλειψης ή τέλεσης πράξεων που συνεπάγονταν τη ζημία του δημοσίου συνιστούσε πειθαρχικό αδίκημα, οι ποινές του οποίου περιελάμβαναν απ' την καταβολή αποζημίωσης ως την απόλυση. Το ζήτημα της πειθαρχίας προς τις εντολές των ιεραρχικά ιστάμενων ήταν επίσης σημαντικό (εκτός των περιπτώσεων που αυτές ήταν παράνομες και τις οποίες σε περίπτωση μη υπακοής έπρεπε να τις αιτιολογήσει με έγγραφη αναφορά). Στα υπόλοιπα καθήκοντα του περιλαμβάνονταν η εχεμύθεια ως προς την εκτέλεση των καθηκόντων του αλλά και ως προς τις απόρρητες πληροφορίες που αφορούσαν τον σύνολο της υπηρεσίας και η ορθή εξυπηρέτηση των πολιτών. Ο χρόνος εργασίας στις δημόσιες υπηρεσίες οριζόνταν σε έξι μέρες εβδομαδιαίως, 36 ώρες από 15 Ιουνίου ως 15 Σεπτεμβρίου κάθε έτους, ενώ τους υπόλοιπους 9 μήνες σε 42 ώρες³⁶.

Ο νόμος υπαγόρευε την πολιτική ουδετερότητα των υπαλλήλων και την μη ανάμειξη τους σε πολιτικές δραστηριότητες. Η απεργία, οι δημόσιες εκδηλώσεις πολιτικού χαρακτήρα (όπως η συμμετοχή σε πολιτικά κόμματα), η σύσταση ομάδων με πολιτικούς στόχους ή συμμετοχή σε αλλά επαγγελματικά σωματεία απαγορεύονταν (εκτός απ' την περίπτωση που αυτά τα σωματεία απαρτίζονταν από δημοσίους υπαλλήλους και αφορούσαν αποκλειστικά ζητήματα σχετικά με το εργασιακό καθεστώς των απασχολούμενων στο δημόσιο). Ειδικότερα η απεργία συνιστούσε πειθαρχικό αδίκημα που μπορούσε να επισύρει μέχρι και την ποινή της οριστικής παύσης, ακόμη και όταν ήταν λευκή. Ο υπάλληλος υποχρεούνταν με το διορισμό του στη δημόσια υπηρεσία να δηλώσει εγγράφως την περιουσιακή κατάσταση του ίδιου ή σε περίπτωση που είχε οικογένεια, της συζύγου και των τέκνων του, όπως επίσης να δηλώνουν και κάθε μεταβολή της περιουσιακής τους κατάστασης, ενώ ακόμη και στην περίπτωση που συντηρούνταν οικονομικά από συνοικούντα πρόσωπα έπρεπε να δηλωθεί ακόμη και η περιουσιακή κατάσταση αυτών. Ο νόμος αυτός (άρθρο 49 παρ. 3) είχε ως στόχο τον έλεγχο των υπαλλήλων ώστε να μην υπεξαιρούνται περιουσιακά στοιχεία του δημοσίου ή να καταχρώνται την θέση τους, χρηματιζόμενοι, προβλέποντας πειθαρχικές διώξεις σε αντίθετη περίπτωση.

Η οικονομική ελευθερία των δημοσίων υπαλλήλων υπόκεινται σε περιορισμούς και η ιδιότητα τους θεωρείται ασυμβίβαστη με την έμμισθη απασχόληση στον ιδιωτικό τομέα. Γενικότερα ο υπάλληλος δεν είχε δικαίωμα να κατέχει οποιαδήποτε άλλη θέση σε δημόσιο φορέα (τοπικής αυτοδιοίκησης ή ΝΠΔΔ) ή να εργάζεται στον ιδιωτικό τομέα. Απ' το ασυμβίβαστο εξαιρούνταν οι

³⁵ Κεφάλαιο 'Δ ΥΚ περί Αστικής Ευθύνης Δημοσίων Υπαλλήλων άρθρα 57-59

³⁶ Ως μέρες αργίας κάθε έτους θεωρούνταν όλες οι Κυριακές, οι εθνικές επέτειοι (25η Μαρτίου ως και 28η Οκτωβρίου) η Βασιλική γιορτή, η πρώτη μέρα κάθε έτους, οι θρησκευτικές αργίες³⁶ και μια ξεχωριστή μέρα αργίας σε κάθε περιφέρεια λόγω θρησκευτικού ή εθνικού γεγονότος που οριζόνταν με Β. Διάταγμα.

καθηγητές πανεπιστημίου και απ' το 1960 και οι γιατροί³⁷. Σύμφωνα με τις επιμέρους διατάξεις του ΥΚ απαγορεύεται η συμμετοχή δημοσίων υπαλλήλων στη διοίκηση ανώνυμης εταιρίας, η άσκηση εμπορίας, η σύσταση ή συμμετοχή σε κερδοσκοπικούς συνεταιρισμούς, όπως και η απόκτηση μετοχών ανώνυμων εταιριών από πλευράς συζύγου και τέκνων οι οποίες υπάγονται στον ειδικό έλεγχο της υπηρεσίας που υπάγονταν ο υπάλληλος. Ασυμβίβαστη με την δημοσιούπαλληλική ιδιότητα θεωρούνταν η άσκηση δικηγορίας, το βουλευτικό αξίωμα αλλά και τα υπόλοιπα δημόσια αξιώματα της τοπικής αυτοδιοίκησης³⁸.

Τα εργασιακά δικαιώματα των δημοσίων υπαλλήλων έχουν χαρακτήρα δημοσίων δικαιωμάτων, ο χαρακτήρας των οποίων απορρέει απ' τις συνταγματικές διατάξεις και ορίζεται απ' τον υπαλληλικό κώδικα. Το βασικότερο μεταξύ αυτών ήταν η μονιμότητα ή οποία αποτέλεσε βάση του εργασιακού καθεστώτος του δημοσίου με στόχο την συγκρότηση ενός δημοσιούπαλληλικού σώματος το οποίο είναι αμερόληπτο, πολιτικά ουδέτερο και ανεπηρέαστο απ' τις κυβερνητικές μεταβολές. Το σύνταγμα κατοχυρώνει τη μονιμότητα των δημοσίων τακτικών υπαλλήλων η οποία αίρεται μόνο όταν συμπληρωθεί το ορισμένο διάστημα υπηρεσίας, ληφθεί δικαστική απόφαση ή επέλθει απόλυση έπειτα από απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου.

Οι αποδοχές που λαμβάνουν οι υπάλληλοι μηνιαίως με την μορφή μισθού δεν έχουν το χαρακτήρα ανταλλάγματος απ' το κράτος για τις υπηρεσίες τους με την έννοια της έμμισθης σχέσης ιδιωτικού δικαίου, αλλά έχουν στόχο την εξασφάλιση της διαβίωσης τους ανάλογα με το βαθμό τους. Οι αποδοχές διακρίνονται σε τακτικές που περιλαμβάνουν τον βασικό μισθό και διάφορα επιδόματα είτε κοινά προς όλους (π.χ. οικογενειακό αδείας) ή ειδικά (π.χ. επικίνδυνης, ανθυγιεινής εργασίας). Στις πρόσθετες αποδοχές περιλαμβάνεται η συμμετοχή σε υπηρεσιακά συμβούλια ή ομάδες εργασίες, που όμως δεν μπορεί να ξεπερνούν το σύνολο των αποδοχών της οργανικής τους θέσης. Επίσης προβλέπεται η καταβολή αποζημιώσεων σε περίπτωση υπερωριών ή μετακίνησης για λόγους υπηρεσιακούς. Το ύψος των αποδοχών ορίζονταν και τροποποιούνταν με απόφαση του υπουργού Οικονομικών, σε αντιστοιχία με την κατηγορία και την βαθμολογική κλίμακα και ήταν κοινός για κάθε κατηγορία υπαλλήλων του ίδιου βαθμού με εξαίρεση ορισμένων ειδικών θέσεων και για τους τεχνικούς υπαλλήλους δημοσίων έργων. Η μόνη περίπτωση προσαύξησης στον μισθό δικαιούνταν οι υπάλληλοι μόνο την περίπτωση του επιδόματος *ευδόκιμου παραμονής*, δηλαδή της παραμονής του υπάλληλου παραπάνω χρονικού διαστήματος σε ένα βαθμό απ' αυτό που όριζε ο νόμος (περίπτωση

³⁷ Ν.Δ 41111/1960 «περί τροποποιήσεως των περί υγειονομικών συλλόγων διατάξεων»

³⁸ Οι εξαιρέσεις προβλέπονταν σε περιπτώσεις όπου δίνονταν έγκριση του αρμόδιου υπουργού και του υπηρεσιακού συμβουλίου ή ορίζονταν με Β. Διάταγμα. Ωστόσο στις περιπτώσεις κατοχής δεύτερης θέσης λαμβάνεται το 1/3 του βασικού μισθού χωρίς την παροχή επιδομάτων.

μη ενιαίων θέσεων) και ανέρχονταν στο ύψος της διαφοράς των μισθών ανάμεσα στις δύο βαθμολογικές θέσεις. Η καταβολή μισθού έπαυε με την λύση της υπαλληλικής σχέσης και ίσχυε η συνταξιοδοτική νομοθεσία. Επίσης κάθε έτος παρέχονταν επίδομα επί του βασικού μισθού, ενός δεκαπενθημέρου για την περίοδο του Πάσχα, ενός μήνα για την περίοδο των Χριστουγέννων. Στις πρόσθετες αποδοχές περιλαμβάνονταν και αποζημιώσεις για υπηρεσία εκτός έδρας, για έξοδα μετακίνησης, για οποιαδήποτε δαπάνη κατέβαλε ο υπάλληλος εν ώρα υπηρεσίας, για υπερωρίες πέραν των ωρών εργασίας ή κατά τις επίσημες αργίες και νυχτερινές ώρες, όπως και για έξοδα μετακίνησης ή μετάθεσης του υπαλλήλου.

Ο υπάλληλος έχει το δικαίωμα να λάβει άδεια απ' την υπηρεσία για ορισμένο χρονικό διάστημα. Οι άδειες διακρίνονται σε κανονικές, αναρρωτικές και εκπαιδευτικές οι οποίες ανάλογα με την περίπτωση μπορεί να συνοδεύονται από αποδοχές ή όχι. Οι κανονικές άδειες με αποδοχές ορίζονταν για τους τακτικούς υπαλλήλους, που είχαν συμπληρώσει μια τριετία τουλάχιστον υπηρεσίας, σε ένα μήνα με αποδοχές ετησίως³⁹. Επίσης άδεια με αποδοχές μπορούσαν να λάβουν και Για τους τακτικούς υπαλλήλους υπηρεσίας κάτω των τριών ετών και πέραν του ενός έτους καθώς και για τους έκτακτους υπαλλήλους ή κανονική άδεια με αποδοχές περιορίζονταν στις δεκαπέντε ημέρες ανά έτος. Οι τακτικοί υπάλληλοι είχαν επίσης την δυνατότητα να λάβουν πρόσθετη άδεια ως τριάντα ημέρες ετησίως, άνευ αποδοχών. Η κανονική άδεια του προσωπικού ήταν δυνατό να ανακληθεί, να αναβληθεί ή να περιοριστεί χρονικά ανάλογα σε περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης της υπηρεσίας μετά από απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου του Νομικού Προσώπου. Επίσης οι δημόσιοι υπάλληλοι είχαν την δυνατότητα να αποδεχτούν θέση σε διεθνή οργανισμό στον οποίο συμμετείχε η Ελλάδα και να λάβουν άδεια άνευ αποδοχών η οποία ωστόσο θεωρούνταν ως χρόνος πραγματικής υπηρεσίας (υπολογίζονταν στα συντάξιμα έτη)

Στην περίπτωση ασθένειας ο ΥΚ προέβλεπε την χορήγηση αναρρωτικής άδειας και την κάλυψη των νοσηλίων. Οι τακτικοί υπάλληλοι που είχαν συμπληρώσει τριετή τουλάχιστον υπηρεσία η αναρρωτική άδεια με αποδοχές που δικαιούνταν σε μήνες ήταν ανάλογη των ετών υπηρεσίας που είχαν συμπληρώσει, ωστόσο δεν ήταν δυνατό να υπερβεί το ένα έτος, με εξαίρεση ορισμένες ασθένειες που απαιτούσαν μακροχρόνια περίοδο θεραπείας, επομένως τα μέγιστα χρονικά όρια διπλασιάζονταν. Ομοίως ίσχυε και για τους τακτικούς υπαλλήλους υπηρεσίας μικρότερης της τριετίας με τη διαφορά ότι ο μέγιστος χρόνος αναρρωτικής με αποδοχές ήταν ένα εξάμηνο και σε περίπτωση ορισμένων ασθενειών ως ένα έτος. Για τους έκτακτους υπαλλήλους που είχαν συμπληρώσει τριετία το μέγιστο όριο αναρρωτικής άδειας με αποδοχές ήταν ένα τρίμηνο και για

³⁹ Εξαίρεση οι εκπαιδευτικοί που δικαιούνταν κανονική άδεια με αποδοχές ως δέκα μέρες ετησίως

όσους απασχολούνταν λιγότερο από τριετία είκοσι ημέρες⁴⁰. Παρόλα αυτά αν η ασθένεια δεν θεωρούνταν ιάσιμη και ο υπάλληλος δεν ήταν σε θέση να αντεπεξέλθει στα καθήκοντα του απολύονταν απ' την υπηρεσία. Αρμόδιες για την χορήγηση αναρρωτικών αδειών ήταν πρωτοβάθμιες η γνωμάτευση των οποίων αφορούσε το χρονικό διάστημα της άδειας και δευτεροβάθμιες επιτροπές οι οποίες έλεγχαν τις γνωματεύσεις των πρωτοβάθμιων επιτροπών και την σωματική και πνευματική ικανότητα των υπαλλήλων ώστε να παραμείνουν ή όχι στην υπηρεσία έπειτα από αυτεπάγγελτη παραπομπή τους απ' τις προϊστάμενες αρχές

Το δημόσιο αναλάμβανε τη νοσηλεία, τη ιατρική και φαρμακευτική περίθαλψη των ασθενών υπαλλήλων και των μελών της οικογένειας τους (συζύγου, τέκνων) με δαπάνες στις οποίες συνέβαλαν ως ένα ποσοστό και οι υπάλληλοι μέσω των ειδικών κρατήσεων απ' το ακαθάριστο ποσό των μισθών τους. Οι ασθενούντες υπάλληλοι είχαν τη δυνατότητα νοσηλείας σε δημόσια νοσοκομεία ή ιδιωτικές κλινικές, οι δαπάνες της οποίας καλύπτονταν απ' το κράτος. Ακόμη οι κατ' οίκον νοσηλείας δηλαδή ιατροφαρμακευτική περίθαλψη καλύπτονταν απ' το δημόσιο. Ακόμη και στην περίπτωση θανάτου του υπαλλήλου ή προστατευόμενων απ' αυτών μελών της οικογενείας του το κράτος κατέβαλε προκαθορισμένο ποσό για τις δαπάνες κηδείας.

Οι υπάλληλοι είχαν το δικαίωμα να λάβουν εκπαιδευτική άδεια για τη διεξαγωγή σπουδών στο εξωτερικό ορισμένου χρονικού διαστήματος. Οι τακτικοί υπάλληλοι Α κατηγορίας με πενταετή τουλάχιστον υπηρεσία (κάτω των 40 ετών) δικαιούνταν εκπαιδευτική άδεια για το εξωτερικό που συνοδεύονταν από διπλές αποδοχές συν των οδοιπορικών εξόδων με μέγιστο χρονικό διάστημα τα 2 έτη⁴¹. Κατά το διάστημα παραμονής του στο εξωτερικό ο υπάλληλος βρισκόταν υπό την εποπτεία των κατά τόπους προξενικών αρχών προς τις οποίες όφειλε να υποβάλει εξάμηνες αναφορές προόδου και μετά την επάνοδο του να εργασθεί στο δημόσιο τουλάχιστον τον τριπλάσιο χρόνο επί του συνολικού χρόνου των σπουδών του (δηλ. για το μέγιστο όριο εκπαιδευτικής άδειας 2 ετών αντιστοιχούσαν 6 έτη υπηρεσίας). Την ίδια υποχρέωση είχαν και όσοι πριν αποκτήσουν την δημοσιούπαλληλική ιδιότητα είχαν λάβει εκπαίδευση από το δημόσιο ή είχαν μετεκπαιδευτεί με δαπάνες του δημοσίου. Σε αντίθεση περίπτωση ήταν υποχρεωμένος να καταβάλει το αντίτιμο των δαπανών του δημοσίου για την εκπαίδευση του και δεν ήταν δυνατός ο διορισμός σε δημόσια υπηρεσία ή ΝΠΔΔ για τουλάχιστον πέντε έτη. Για τους τακτικούς υπάλληλους που τύγχαναν υποτροφίας για ανώτερες σπουδές στο εξωτερικό το μέγιστο χρονικό διάστημα της άδειας έφτανε τα τρία έτη με αποδοχές ενώ για όσους δεν είχαν λάβει υποτροφία ίσχυες το ίδιο χρονικό όριο χωρίς

⁴⁰ Οι ίδιοι κανόνες ίσχυαν και για τους υπαλλήλους των πρεσβευτικών και προξενικών αρχών καθώς και του προσωπικού των Τ.Τ.Τ. Εξαιρέση αποτελούσε το εκπαιδευτικό προσωπικό όπου δεν ήταν δυνατό να του χορηγηθεί αναρρωτική άδεια εντός του σχολικού έτους για νοσήματα τα οποία δεν ήταν σοβαρά και επιδέχονταν αναβολή θεραπείας.

⁴¹ Σε εξαιρετικές περιπτώσεις μπορούσαν να λάβουν παρόμοια άδει και οι υπάλληλοι τη Β κατηγορίας με σκοπό εξειδίκευσης.

αποδοχές. Οι υπάλληλοι είχαν την υποχρέωση μετά το τέλος των σπουδών τους να εργασθούν στο δημόσιο για διάστημα ίσο προς το χρόνο που έλαβαν την άδεια.

3.5. Μεταβολή υπηρεσιακής κατάστασης / λύση δημοσιοϋπαλληλικής σχέσης

Η υπηρεσιακή κατάσταση του υπαλλήλου δύναται να μεταβληθεί ή και να λυθεί η σχέση του με το δημόσιο κάτω από ορισμένες συνθήκες οι οποίες ορίζονται ρητά απ' τον Υ.Κ.⁴² Η μεταβολή της δημόσιας αρχής στην οποία υπηρετεί ο υπάλληλος ορίζεται ως *μετάθεση*, η οποία είναι είτε *αυτεπάγγελτη* απ' τη διοίκηση για υπηρεσιακούς λόγους ή *αποτέλεσμα αίτησης* του ίδιου του υπαλλήλου ενώ μπορεί να έχει και το χαρακτήρα *πειθαρχικής ποινής* ως *δυσμενής μετάθεση* και μπορεί να γίνεται από τις περιφερειακές προς τις κεντρικές υπηρεσίες ενός φορέα και το αντίστροφο ή μεταξύ περιφερειακών υπηρεσιών ανεξάρτητα αν οι δημόσιες υπηρεσίες βρίσκονται στο ίδιο μέρος. Η μετάθεση δεν ήταν δυνατή αν ο υπάλληλος δεν είχε συμπληρώσει τουλάχιστον τριετή υπηρεσία σ' ένα τόπο εκτός αν ήταν αποτέλεσμα αμοιβαίας αίτησης δύο υπαλλήλων, εξαιτίας προαγωγής ή για σοβαρή υπηρεσιακή αιτία έπειτα από έκθεση της προϊστάμενης αρχής. Για τους υπαλλήλους Α και Β κατηγορίας, πλην των εκπαιδευτικών, η μετάθεση ήταν υποχρεωτική κατόπιν συμπλήρωσης μιας πενταετίας.

Ως *μετακίνηση* ορίζεται η μεταβολή της θέσης του υπαλλήλου εντός της ίδιας της ίδιας αρχής που υπηρετεί. *Απόσπαση* είναι η απομάκρυνση απ' την υπηρεσιακή μονάδα που υπηρετεί ο υπάλληλος και η ανάθεση καθηκόντων σε άλλη υπηρεσιακή μονάδα για ένα συγκεκριμένο χρονικό διάστημα που δεν μπορεί να ξεπερνά τον ένα έτος. Η απόσπαση υπαλλήλων σε περιφερειακές υπηρεσίες για ορισμένο χρονικό διάστημα ήταν απαραίτητη προϋπόθεση για την προαγωγή τους⁴³. Η *μετάταξη* είναι η μεταβολή του κλάδου υπηρεσίας στον οποίο ανήκει ο υπάλληλος και νομικά εκτελείται με την απόλυση του υπαλλήλου απ' την θέση που κατέχει και τον ταυτόχρονο διορισμό του σε διαφορετική οργανική θέση, χωρίς να διακόπτεται η δημοσιοϋπαλληλική σχέση, ενώ η προϋπηρεσία του στην προηγούμενη θέση υπολογίζεται για την υπηρεσιακή του κατάσταση (αρχαιότητα, χορήγηση επιδομάτων κ.λ.π.). Η μετάταξη μπορεί να είναι *αυτεπάγγελτη*, λόγω υπηρεσιακών αναγκών ή μετά από αίτηση του υπαλλήλου. Για την μετάταξη σε ανώτερο κλάδο απαιτείται ο υπάλληλος να έχει συμπληρώσει τετραετή υπηρεσία και να πληροί τα ουσιαστικά προσόντα για τη νέα θέση.

⁴² Κώδιξ των Υπαλλήλων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου 1956, Χρυσικόπουλος (1973), Σπηλιωτόπουλος (1984)

⁴³ Άρθρα 96§ 4 και 98§ 2 ΥΚ.

Η *διαθεσιμότητα* είναι η κατάσταση κατά την οποία ο υπάλληλος τίθεται εκτός ενεργού υπηρεσίας, δηλαδή παρόλο που συνεχίζει να κατέχει μια οργανική θέση δεν ασκεί τα καθήκοντά του, αντί για άμεση απόλυση του. Η διαθεσιμότητα μπορεί επίσης να οφείλεται σε ασθένεια ή κατάργηση της θέσεως, υπηρεσίας, κλάδου που υπηρετεί ο υπάλληλος. Η διαθεσιμότητα λόγω ασθένειας είχε μέγιστη διάρκεια ενός έτους και αφορούσε στην περίπτωση που ο υπάλληλος είχε υπερβεί το μέγιστο χρονικό όριο αναρρωτικής άδειας. Κατά τη διάρκεια της ο υπάλληλος λάμβανε το μισό των αποδοχών του μηνιαίως και μετά από ένα χρόνο γνωμοδοτούσε ειδική ιατρική επιτροπή η οποία έκρινε την επάνοδο του στην υπηρεσία ή την οριστική απόλυση του. Η διαθεσιμότητα λόγω κατάργησης θέσης είχε μέγιστη διάρκεια ένα έτος και αν σ' αυτό το διάστημα δεν είχε βρεθεί θέση ίδιου ή αντίστοιχου βαθμού ο υπάλληλος απολύονταν, ωστόσο κατά την περίοδο διαθεσιμότητας λάμβανε το πρώτο εξάμηνο το 75% των αποδοχών του και το δεύτερο εξάμηνο το 50% των μηνιαίων αποδοχών του. Παρόμοια είναι και η κατάσταση της *αργίας* όπου ο υπάλληλος τίθεται εκτός ενεργού υπηρεσίας, παρακρατούμενου του ¼ των αποδοχών του, με τη διαφορά ότι αποτελεί δυσμενή κατάσταση που οφείλεται σε υπαιτιότητα του υπαλλήλου σε περίπτωση καταδικαστικής απόφαση ή όταν εκκρεμεί εις βάρος του ποινική ή πειθαρχική δίωξη. Η *αργία* δεν έχει χαρακτήρα πειθαρχικής ποινής αλλά διοικητικού μέτρου προς το συμφέρον της υπηρεσίας, που αναστέλλεται εφόσον υπάρχει απαλλακτική απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας ή άλλου αρμόδιου πειθαρχικού οργάνου.

Η προαγωγή αποτελεί διαδικασία του συστήματος σταδιοδρομίας του υπαλλήλου εντός της υπηρεσίας, όπου εξελίσσεται ιεραρχικά σε ανώτερους βαθμούς ή κλιμάκια του κλάδου του. Απαραίτητες προϋποθέσεις για προαγωγή ήταν η συμπλήρωση ενός καθορισμένου χρονικού διαστήματος υπηρεσίας σε ένα βαθμό και τα απαραίτητα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα από πλευράς υπαλλήλου. Η προαγωγή διεξάγονταν *κατ' απόλυτον εκλογήν* ή *κατ' εκλογήν* ή *κατ' αρχαιότητα*. Στην περίπτωση της εκλογής και απόλυτης εκλογής προάγονταν οι υπάλληλοι οι οποίοι εκτός των τυπικών προϋποθέσεων (χρόνος υπηρεσίας, γενικά, ειδικά τυπικά προσόντα) διακρίνονταν για την ιδιαίτερη υπηρεσιακή ή επιστημονική τους κατάρτιση και το ήθος τους, γι' αυτό θεωρούνταν ικανοί να αναλάβουν καθήκοντα ανώτερων βαθμών. Η προαγωγή *κατ' αρχαιότητα* εξαρτώνταν κυρίως από προϋποθέσεις, οι οποίες ήταν ο χρόνος παραμονής στην υπηρεσία και τα στοιχειώδη τυπικά προσόντα. Το χρονικό διάστημα της διαθεσιμότητας, αργίας, αδικαιολόγητης αποχής απ' τα καθήκοντα, πειθαρχικής δίωξης ή προσωρινής παύσης δεν υπολογίζονταν στον απαιτούμενο χρόνο. Το πρώτο δεκαπενθήμερο του Ιανουαρίου κάθε έτους συντάσσονταν σε πίνακες απ' τις επιμέρους υπηρεσίες οι προακτέοι κάθε κατηγορίας και βαθμού. Ο ΥΚ έδινε δικαίωμα ένστασης στους υπαλλήλους επί των ανακοινωθέντων αποτελεσμάτων για τις οποίες λάμβανε απόφαση το υπηρεσιακό συμβούλιο. Οι υπάλληλοι οι οποίοι αξιολογούνταν δύο φορές ως μη προακτέοι

κρίνονταν απ' το υπηρεσιακό συμβούλιο, ενώ όσοι παραλείπονταν απ' τους πίνακες προαγωγών εξαιτίας εκκρεμούσας πειθαρχικής κατηγορίας η οποία αποδεικνύονταν αβάσιμη κρίνονταν απ' το υπηρεσιακό συμβούλιο που τους έδινε την δυνατότητα επανεγγραφής στους πίνακες προαχθέντων. Η διαγραφή απ' τους πίνακες προακτέων ήταν δυνατή στην περίπτωση τελεσίδικης απόφασης για πειθαρχικού αδικήματος με ποινή προστίμου (παρακράτησης αποδοχών άνω του ενός μήνα). Το νομικό καθεστώς των προαγωγών για κάθε κατηγορία προσωπικού ήταν ξεχωριστό.

- Στην Α κατηγορία οι προαγωγές διενεργούνταν κατ' απόλυτη εκλογή και εφόσον δεν υπήρχαν προακτέοι κατ' εκλογήν μέχρι και το 2^ο βαθμό και αν ακόμη δεν υπάρχουν προακτέοι κατ' αρχαιότητα μέχρι τον 4^ο βαθμό, δηλ. για την προαγωγή στο 2^ο και 2^ο βαθμό απαιτούνταν εκλογή και στον 1^ο απόλυτη εκλογή. Ειδικότερα, σύμφωνα με τον Ν.3200/1955 (παρ. 6, άρθρο 29) «Περί Διοικητικής Αποκέντρωσης» για να προαχθούν υπάλληλοι Α κατηγορίας στον 5^ο, 4^ο και 3^ο βαθμό θα έπρεπε να έχουν υποχρεωτικά υπηρετήσει εκτός πρωτεύουσας⁴⁴. Για την προαγωγή απ' τον 9^ο στον 8^ο βαθμό απαιτούνταν διετής υπηρεσία, απ' τον 7^ο στον 3^ο τριετής υπηρεσία σε κάθε βαθμό και απ' τον 2^ο στον 1^ο τετραετής υπηρεσία.
- Στην Β κατηγορία οι προαγωγές διεξάγονταν κατ' εκλογήν ή κατ' αρχαιότητα εφόσον δεν υπήρχαν προακτέοι. Για την προαγωγή κάθε υπαλλήλου στον 11^ο απ' τον 10^ο βαθμό απαιτούνταν διετής υπηρεσία, απ' τον 10^ο στον 9^ο βαθμό τριετής υπηρεσία και απ' τον 9^ο ως τον 5^ο τετραετής υπηρεσία στον κάθε βαθμό.
- Στην Γ κατηγορία οι προαγωγές ως τον 10^ο βαθμό διενεργούνταν κατ' αρχαιότητα και απ' τον 10^ο βαθμό και πάνω κατ' εκλογήν (και εφόσον δεν πληρούνταν οι προϋποθέσεις με βάση την αρχαιότητα).

Αργότερα, το 1970 με ΝΔ που κατάργησε την διάκριση μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών κλάδων των δημοσίων υπηρεσιών το σύστημα προαγωγών υπέστη ορισμένες μεταβολές. Οι θέσεις των κεντρικών και περιφερειακών υπηρεσιών κατανεμήθηκαν σε ενιαίους κλάδου, όπου ο τίτλος, η σύνθεση, η κατανομή των θέσεων, τυπικά προσόντα διορισμού σε αυτές και η μισθολογική εξέλιξη εντός του κλάδου ορίζονταν με Β.Δ. Η υπηρεσία σε οποιοδήποτε φορέα εκτός της πρωτεύουσας αποτελούσε προσόν προαγωγής. η υπηρεσία εκτός των ορίων της Διοίκησης της Πρωτεύουσας ήταν απαραίτητη προϋπόθεση για την προαγωγή στον 6^ο, 5^ο και 3^ο βαθμό.

Ο ΥΚ ορίζει τους τρόπους λύσης της σχέσης υπαλλήλου και Δημοσίου ανάλογα με το αν είναι *αυτοδίκαιη*, δηλαδή ανεξάρτητη απ' τη βούληση και των δύο μερών, συνέπεια βούλησης

⁴⁴ Απ' τη διάταξη αυτή εξαιρέθηκαν οι υπάλληλοι των ΝΠΔΔ

του υπαλλήλου ή συνέπεια της δήλωσης του Δημοσίου. Στην αυτοδίκαιη λύση περιλαμβάνεται ο θάνατος και *έκπτωση λόγω καταδίκης* (έπειτα από τέλεση κακουργημάτων ή πλημμελημάτων και στέρησης πολιτικών δικαιωμάτων), η *έκπτωση λόγω απώλειας της ελληνικής ιθαγένειας*.⁴⁵ Η παραίτηση αποτελεί βούληση από πλευράς του υπαλλήλου που υποβάλλονταν εγγράφως και γίνονταν αποδεκτή αυτομάτως έπειτα από ορισμένο χρονικό διάστημα. Το δικαίωμα υποβολής παραίτησης αναστέλλονταν στην περίπτωση που εκκρεμούσε εις βάρος του υπάλληλου πειθαρχική δίωξη. Στην περίπτωση που ο υπάλληλος απείχε απ' τα καθήκοντα του λόγω απεργίας η πράξη του αυτή εκλαμβάνονταν ως νόμιμη υποβολή παραίτησης ακόμη και αν δεν είχε υποβληθεί εγγράφως. Η λύση της σχέσης οφείλονταν σε δήλωση του δημοσίου όταν ο υπάλληλος απολύονταν λόγω επιβολής πειθαρχικής ποινής που επισύρει οριστική παύση, λόγω σωματικής ή πνευματικής ανικανότητας (όταν υπερβεί το χρονικό διάστημα που δικαιούται άδεια ασθενείας) ή εξαιτίας της λήξης της σύμβασης ή της θητείας του με το δημόσιο (έκτακτοι, συμβασιούχοι υπάλληλοι ή επί θητεία). Απόλυση επέρχονταν λόγω συμπλήρωσης του καθορισμένου ορίου ηλικίας ή ετών υπηρεσίας όπου προβλέπονταν η συνταξιοδότηση του προσωπικού.

3.6. Πειθαρχικό δίκαιο

Η νομική σχέση κράτους και δημοσίου υπαλλήλου διέπονταν από ένα νομοθετικό σύστημα κυρώσεων, ως προς την διασφάλιση του σεβασμού των κανόνων και την τήρηση των καθηκόντων των υπαλλήλων. Το σύνολο των κανόνων αυτών καλείται *πειθαρχικό δίκαιο* και σχετίζεται άμεσα με τους υπόλοιπες διατάξεις που του δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου⁴⁶. Οι κανόνες αυτοί διαφοροποιούνταν ανάλογα με τους στόχους που επιδίωκαν, τον χαρακτήρα των κυρώσεων, τη διαδικασία επιβολής τους και διακρίνονταν σε *πειθαρχικές κυρώσεις* που σχετίζονται με την ορθή λειτουργία των διοικητικών υπηρεσιών και την συμμόρφωση των υπαλλήλων στα καθήκοντα τους και *ποινικές κυρώσεις* προς εξασφάλιση της ομαλής κοινωνικής συμβίωσης του συνόλου. Οι *πειθαρχικές κυρώσεις* αφορούσαν αποκλειστικά την ειδική νομική σχέση δημοσίου και υπαλλήλου και επιβάλλονταν με διοικητικές πράξεις εντός ειδικής διοικητικής διαδικασίας. Οι ποινικές κυρώσεις εντάσσονταν στους κανόνες της ποινικής δικονομίας, δηλαδή το γενικότερο ποινικό δίκαιο, και επιβάλλονταν με δικαστικές αποφάσεις. Η πειθαρχική δίκη ήταν ανεξάρτητη της ποινικής και δεν αναστέλλονταν απ' αυτήν.

⁴⁵ Οι περιπτώσεις απώλειας της ελληνικής ιθαγένειας προβλέφθηκαν βάση του Ν.Δ. 3370/1955 «Περί κυρώσεως του Κώδικος της Ελληνικής ιθαγένειας» και αργότερα με Α.Ν. 481/1968.

⁴⁶ *Κώδιξ των Υπαλλήλων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου 1956*, Χρυσικόπουλος, Ι.Β. (1973), Σπηλιωτόπουλος, Ε.Π. (1984)

Το πειθαρχικό δίκαιο διακρίνεται σε δύο μέρη. Το *ουσιαστικό πειθαρχικό δίκαιο*, που ορίζει τα πειθαρχικά αδικήματα⁴⁷ με τις ανάλογες κυρώσεις και *διαδικαστικό πειθαρχικό δίκαιο* που ορίζει τα όργανα και τις διαδικασίες επιβολής των κυρώσεων. Σύμφωνα με τον ΥΚ κάθε παράβαση ή παράληψη του δημοσιοϋπαλληλικού καθήκοντος μπορούσε να καταλογιστεί ως πειθαρχικό αδίκημα. Η πράξη ή παράλειψη που συνεπάγονταν την παράβαση των καθηκόντων του, συνιστούσε την αντικειμενική υπόσταση του αδικήματος. Η υπαιτιότητα, δηλαδή αν τα κίνητρα της παράβασης ήταν δόλος ή αμέλεια συνιστούν την υποκειμενική υπόσταση του αδικήματος. Ανάλογα με το αδίκημα ο Υ.Κ προέβλεπε διαφορετικής βαρύτητας πειθαρχικές ποινές.

- *Έγγραφη επίπληξη* απ' την προϊστάμενη αρχή ήταν η ελάχιστη ποινή και έθιγε τον υπάλληλο μόνο ηθικά.
- *Πρόστιμο* είχε μέγιστο ύψος ίσο προς τις αποδοχές τριών μηνών και αποτελούσε έσοδο του Μετοχικού Ταμείου των Δημοσίων Υπαλλήλων.
- *Δυσμενή μετάθεση* που συνεπάγονταν την μεταβολή της δημόσιας αρχής που υπηρετούσε ο υπάλληλος χωρίς να του καταβάλλεται σχετική αποζημίωση για τις δαπάνες μετακίνησης.
- *Υποβιβασμός*, δηλαδή την απώλεια του βαθμού που κατείχε ο υπάλληλος και την υποβίβαση του σε χαμηλότερο βαθμό ο οποίος ορίζονταν απ' την πειθαρχική απόφαση, χωρίς ο υποβιβασθείς να έχει δυνατότητα επαναφοράς στην αρχική του θέση τουλάχιστον για διάστημα ίσο προς το μισό του χρόνου που απαιτούνταν για την προαγωγή στον ίδιο βαθμό.
- *Διακοπή του δικαιώματος προαγωγής* από ένα ως πέντε έτη.
- *Οριστική παύση* όπου διακόπτονταν η νομική σχέση υπαλλήλου και δημοσίου προς όφελος του δευτέρου εφόσον ο υπάλληλος δεν είχε το δικαίωμα για περαιτέρω αξιώσεις (π.χ. σύνταξη, επιδόματα κ.λ.π.). Η ποινή αυτή μπορούσε να επιβληθεί μόνο για την τέλεση ορισμένων πειθαρχικών αδικημάτων⁴⁸.

Για όλα τα αδικήματα προβλέπεται παραγραφή που συνεπάγεται ότι μετά τη συμπλήρωση του χρονικού διαστήματος που ορίζει ο νόμος δεν είναι δυνατή η επιβολή ποινής. Ο χρόνος παραγραφής ορίστηκε στα 2 έτη εκτός των αδικημάτων για τα οποία η προβλεπόμενη ποινή ήταν η οριστική παύση και τα οποία παραγράφονταν μετά από διάστημα 5 ετών. Για όσα ποινικά αδικήματα έπιπταν στο ποινικό δίκαιο ο χρόνος παραγραφής ορίζονταν απ' τον κοινό ποινικό κώδικα. Η ποινή της επίπληξης διαγράφεται απ' το ατομικό δελτίο του υπαλλήλου έπειτα από μια πενταετία απ' την επιβολή της και οι υπόλοιπες ποινές εκτός απ' την παύση εντός μιας δεκαετίας, εφόσον δεν είχε διαπραχθεί άλλο αδίκημα κατά το ίδιο διάστημα.

⁴⁷ Τα λεπτομερή πειθαρχικά αδικήματα ορίζονταν στο άρθρο 132 παρ. 1

⁴⁸ Τα αδικήματα αυτά ήταν η παράβαση του άρθρου 32 εδάφιο, παραβίαση των άρθρων 137 παρ. 2 και 56 παρ. 3.

Η πειθαρχική διαδικασία περιλαμβάνει τους κανόνες άσκησης της πειθαρχικής εξουσίας, δηλαδή τα διοικητικά όργανα που είναι αρμόδια για την δίωξη των αδικημάτων, την επιβολή ποινών και την εκτέλεση των πειθαρχικών αποφάσεων. Ο ΥΚ ορίζει τα όργανα αυτά ως *πειθαρχικές δικαιοδοσίες*. Στα όργανα αυτά περιλαμβάνεται και το Συμβούλιο της Επικρατείας, παρόλο που αυτό είναι δικαστικό και όχι πειθαρχικό όργανο, εφόσον ασκεί δικαστικό έλεγχο των πράξεων των υπόλοιπων πειθαρχικών οργάνων. Τα διοικητικά (πειθαρχικά) όργανα μπορεί να είναι *μονομελή* ή *συλλογικά*. Τα μονομελή όργανα καλούνται στον ΥΚ *πειθαρχικώς προϊστάμενοι* και ήταν Υπουργοί, οι Γενικοί Γραμματείς υπουργείων, οι προϊστάμενοι των περιφερειακών υπηρεσιών και οι επικεφαλής των αυτοτελών κρατικών υπηρεσιών. Οι προϊστάμενοι των κεντρικών αρχών μπορούσαν να επιβάλουν ως ποινή προστίμου αποδοχών δεκαπέντε ημερών ενώ οι προϊστάμενοι περιφερειακών αρχών ως προστίμου 10 ημερών. Τα συλλογικά όργανα ήταν το *Διοικητικό συμβούλιο*, το οποίο μπορούσε να επιβάλει ποινή ως πρόστιμο αποδοχών τριών μηνών, το *Υπηρεσιακό Συμβούλιο* και το *ΣτΕ*, στην δικαιοδοσία των οποίων ήταν η επιβολή όλων των ποινών. Οι πειθαρχικοί προϊστάμενοι και το διοικητικό Συμβούλιο λειτουργούσαν αυτεπάγγελτα και παρέπεμπαν την υπόθεση στο Υπηρεσιακό συμβούλιο όταν το αδίκημα επέσυρε ποινή μεγαλύτερη της δικαιοδοσίας τους. Το ΣτΕ ήταν αρμόδιο έπειτα από έφεση ή προσφυγή. Η άσκηση έφεσης ασκούσαν το μέγιστο 15 ημέρες ύστερα απ' την λήψη της απόφασης είτε απ' την πλευρά του υπαλλήλου ή απ' την Διοίκηση μέσω των πειθαρχικών προϊσταμένων ή του προέδρου του Δ.Σ. και ασκείται μόνο για καταδικαστικές αποφάσεις υποβιβασμού ή οριστικής παύσης.

Ο ΥΚ ορίζει τους τρόπους λύσης της σχέσης υπαλλήλου και Δημοσίου ανάλογα με το αν είναι *αυτοδίκαιη*, δηλαδή ανεξάρτητη απ' τη βούληση και των δύο μερών, συνέπεια βούλησης του υπαλλήλου ή συνέπεια της δήλωσης του Δημοσίου. Η αυτοδίκαιη λύση είναι αποτέλεσμα *έκπτωσης* ή *θανάτου*. Ο υπάλληλος αποχωρούσε απ' το δημόσιο όταν καταδικαζόταν σε ποινή πρόσκαιρης κάθειρξης για κακούργημα ή πλημμελήματα, σε στέρηση πολιτικών δικαιωμάτων και λιποταξία. Επίσης αποχωρούσε και στην περίπτωση απώλειας της ελληνικής ιθαγένειας εφόσον ο νόμος όριζε σαφώς πως δεκτοί στο δημόσιο ήταν μόνο Έλληνες πολίτες⁴⁹. Η *παραίτηση* ήταν αποτέλεσμα της βούλησης του υπαλλήλου την οποία δεν γίνονταν δεκτή στην περίπτωση όταν εκκρεμούσε εις βάρος του πειθαρχική δίωξη απ' το Υπηρεσιακό Συμβούλιο ή το ΣτΕ και μπορεί να ήταν πλασματική στην περίπτωση αποδοχής διορισμού σε άλλη υπηρεσία ΝΠΔΔ. Η λύση της σχέσης οφείλονταν σε δήλωση του δημοσίου στην περίπτωση της απόλυσης.

Παρόλο που το εργασιακό καθεστώς στο δημόσιο διέπονταν από μονιμότητα και μάλιστα νομικά κατοχυρωμένη, η απόλυση ήταν μια νομική πράξη η οποία ορίζονταν εντός πλαισίων,

⁴⁹ Άρθρα 14,179 ΥΚ.

αποτελώντας μια δυνατότητα του δημοσίου η οποία μπορούσε ν' ασκηθεί στους υπαλλήλους μόνο σε ορισμένες εξαιρετικές συνθήκες. Επομένως ο υπάλληλος απολύονταν μόνο σε περιπτώσεις επιβολής πειθαρχικής ποινής οριστικής παύσης για αδικήματα που ορίζονταν απ' τον ΥΚ, πριν παρέλθει διετία απ' το διορισμό του έπειτα από κρίση του υπηρεσιακού συμβουλίου για έλλειψη προσόντων, εξαιτίας σωματικής ή πνευματικής ικανότητας, κατάργηση του κλάδου ή υπηρεσίας στην οποία εντάχθηκε και εφόσον προσλήφθηκαν επί θητεία ή ως έκτακτοι. Ο νόμος προέβλεπε ως αποζημίωση των απολυόμενων τις αποδοχές ενός τριμήνου. Αν και η απόλυση μπορεί να επέρχονταν επίσης και με την συμπλήρωση του ορίου ηλικίας (65 έτη), στην περίπτωση αυτή δεν εντάσσονταν στο πειθαρχικό δίκαιο ενώ οι υπάλληλοι συνταξιοδοτούνταν απ' το δημόσιο λαμβάνοντας μηνιαίες αποδοχές σύμφωνα με το ισχύον καθεστώς συνταξιοδότησης.

Στο πειθαρχικό δίκαιο εισήχθησαν τροποποιήσεις κατά την περίοδο της δικτατορίας με τα ΝΔ 750/1971 και ΝΔ 1112/ 1972 τα οποία αντικατέστησαν τα άρθρα 131- 175 του ΥΚ (Ν.1811/1951). Στα πειθαρχικά αδικήματα προστίθεται η οποιαδήποτε πολιτική εκδήλωση υπέρ κομμάτων ή αρχών ή οργανώσεων που έχουν τεθεί εκτός νόμου μέσω δικαστικών αποφάσεων, η άσκηση κριτικής προς την προϊστάμενη αρχή. Οι πειθαρχικές δικαιοδοσίες επεκτείνονται και στο ΑΣΔΥ το οποίο δύναται πλέον να επιδικάζει υποθέσεις που αφορούν υπαλλήλους 1^{ου} βαθμού και να τελεσιδικεί υπέρ ή κατά αποφάσεων που των πειθαρχικών συμβουλίων που επιβάλλουν ποινή προστίμου, ως δευτεροβάθμιο όργανο. Επίσης προβλέπεται η σύσταση πειθαρχικών συμβουλίων πενταμελών ή τριμελών τα οποία συγκροτούνται από ανώτατους δικαστικούς ή ανώτερους βαθμού δημοσίου υπαλλήλους τα οποία είναι αρμόδια για την εκδίκαση ζητημάτων που αφορούν υπαλλήλους ως 2^{ου} βαθμού και τα οποία μπορεί να επιβάλλουν κάθε ποινή πλην της επίπληξης. Τέλος ανώτερο πειθαρχικό όργανο παραμένει το ΣτΕ όπου επιδικάζονταν προσφυγές επί αποφάσεων των Πειθαρχικών Συμβουλίων τα οποία προέβλεπαν ποινές διακοπής δικαιώματος προαγωγής, υποβιβασμού και παύσης.

4. Το ιστορικό πλαίσιο απασχόλησης στην Ελλάδα: Η ανάδειξη του δημοσίου τομέα ως πρωτογενούς τμήματος απασχόλησης

Στο κεφάλαιο αυτό εξετάζεται το πλαίσιο απασχόλησης στην μεταπολεμική Ελλάδα και πιο συγκεκριμένα το ζήτημα της ανάδειξης του δημοσίου τομέα ως πρωτογενούς τμήματος αγοράς εργασίας. Το ζήτημα αυτό συναρτάται άμεσα με το μέγεθος και τη δομή της δημόσιας διοίκησης, ως έκφραση του χαρακτήρα και των επιδιωκόμενων σκοπών των κρατικών πολιτικών, οι οποίες εφαρμόζονται απ' το τέλος του εμφυλίου ως την πτώση την μεταπολίτευση. Οι σημαντικότερες παράμετροι που εξετάζονται αφορούν την συγκρότηση του κρατικού μηχανισμού και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά που παρουσιάζει η ελληνική περίπτωση με στόχο την αξιολόγηση εκείνων των παραγόντων που προσδιορίζουν την απασχόληση στο δημόσιο. Στο πρώτο μέρος ορίζονται οι συνθήκες και τα αίτια που κατέδειξαν τον δημόσιο τομέα ως το «δημοφιλέστερο» εργασιακό τομέα και το ρόλο του κράτους εργοδότη ως το «δευτερευόντως» για μεγάλο μέρος του ενεργού πληθυσμού και στο δεύτερο αξιολογούνται οι προσδιοριστικοί παράγοντες της απασχόλησης στο δημόσιο.

Μια περιληπτική αποτίμηση της συνολικής εικόνας της Ελλάδας σε πολιτικό και οικονομικό επίπεδο κρίνεται απαραίτητη για την πληρέστερη κατανόηση των αιτιών που ανέδειξαν το δημόσιο ως το κατεξοχήν πεδίο προσέλκυσης εργατικού δυναμικού. Οι καταστροφικές συνέπειες του Β παγκοσμίου πολέμου και της εμφύλιας σύρραξης που ακολούθησε είναι γνωστές, οι κυριότερες εκ των οποίων ήταν η κατάρρευση της οικονομίας, έντονες κοινωνικές ανισότητες και πολιτική αναταραχή, η οποία παραμένει στο προσκήνιο (περισσότερο εξαιτίας των διεθνών συγκυριών, παρά της ύπαρξης ουσιαστικής εσωτερικής απειλής του αστικού καθεστώτος που επικράτησε του εμφυλίου), αποτελώντας παράλληλα προβλήματα των οποίων η επίλυση κατέστη επιτακτική ανάγκη ήδη απ' τα τέλη της δεκαετίας του '40. Σε πολιτικό επίπεδο, η «αστική συμμαχία» ασκεί εξουσία μέσω ενός αυταρχικού τριπόλου, ανάκτορα- στρατός- κοινοβούλιο, καθώς ο υποβαθμισμένος ρόλος του τελευταίου ερμηνεύει το έλλειμμα δημοκρατίας και την πολιτική αστάθεια της περιόδου, με αποτέλεσμα δύο δεκαετίες αργότερα την οριστική κατάλυση των δημοκρατικών θεσμών με την δικτατορία των συνταγματαρχών (1967). Εξίσου σημαντικός ήταν και ο ρόλος του αμερικανικού παράγοντα, ο οποίος παρεμβαίνει εξωθεσμικά, υπό το πρόσχημα της οικονομικής βοήθειας που προσέφερε στη χώρα, προασπίζοντας τα γεωπολιτικά συμφέροντα των ΗΠΑ, ακόμη και στις περιπτώσεις που η υπεράσπιση τους υπέσκαπτε τους δημοκρατικούς θεσμούς⁵⁰.

⁵⁰Η εμπλοκή των ΗΠΑ είναι καθοριστική στη πολιτική και οικονομική ζωή της χώρας καθ' όλη την μεταπολεμική περίοδο. Οι παρεμβάσεις των ΗΠΑ στα εσωτερικά πολιτικά ζητήματα έχουν κυρίως εξωθεσμικό χαρακτήρα και διενεργούνται τις περισσότερες φορές άτυπα μέσω των στενών δεσμών που διατηρούν οι Αμερικανοί αντιπρόσωποι με τους ισχυρότερους φορείς εξουσίας, παλάτι και στρατό. Η αμερικανική βοήθεια στόχευε στην οικονομική ανασυγκρότηση και στην στρατιωτική ενίσχυση, στο πλαίσιο της εξωτερικής πολιτικής των ΗΠΑ στην Ελλάδα, οι

Συγκρίνοντας τις επικρατούσες πολιτικές συνθήκες με την εξέλιξη της οικονομίας διαπιστώνεται μια χαρακτηριστική αντίφαση για τα ελληνικά δεδομένα. Παρά τον χαμηλό δείκτη εκδημοκρατισμού η οικονομία πραγματοποίησε σημαντική πρόοδο, ώστε η περίοδος που εκτείνεται απ' τις αρχές της δεκαετίας του '50 ως τη μεταπολίτευση να χαρακτηρίζεται ως *οικονομικό θαύμα*, ίσως με μια δόση υπερβολής μιας και οι διεθνείς συγκυρίες συνέτειναν σε κάτι τέτοιο (υψηλοί ρυθμοί ανάπτυξης παρουσιάζονται και στα υπόλοιπα κράτη της Δύσης). Η συντελούμενη πρόοδος στη χώρα αποδίδεται σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό στο διεθνές κλίμα και στο διαμορφούμενο πλαίσιο κρατικών πολιτικών, κυρίως του οικονομικού πρότυπου που εφαρμόζεται. Παρά την κοινοβουλευτική αστάθεια και την συχνή εναλλαγή των κυβερνήσεων η οικονομική πολιτική παραμένει σταθερή ως προς τις βασικές επιδιώξεις της, παράδοξο που ερμηνεύεται απ' την αναγκαιότητα επιβίωσης του πολιτικού καθεστώτος, εφόσον η ανάπτυξη αποτελούσε αναγκαία συνθήκη για την αναπαραγωγή και διατήρηση των αστικών εξουσιαστικών δομών⁵¹. Αν συνυπολογιστεί το διεθνές ανταγωνιστικό κλίμα στην οικονομία μεταξύ δυτικών και σοσιαλιστικών κρατών και ο ψυχρός πόλεμος, η επιτυχία των οικονομικών επιλογών ήταν καθοριστικής σημασίας ώστε να αποσοβηθεί η κομμουνιστική απειλή και να διατηρηθεί η θέση της Ελλάδας στο δυτικό σύστημα⁵².

Η οικονομική πολιτική που ασκείται ως τη μεταπολίτευση χαρακτηρίζεται στο σύνολο της ως *μονεταριστική*. Η αντίθεση των επιλογών μεταξύ των διάφορων παραλλαγών κεϋνσιανισμού που εφαρμόζονται στα δυτικά κράτη και του ελληνικού μοντέλου δεν οφείλεται απλά στην διαφοροποίηση των πολιτικών επιλογών (η πρόοδος στην πρώτη περίπτωση επιδιώκεται μέσω επεκτατικών πολιτικών πληθωριστικού χαρακτήρα, ενώ στη δεύτερη μέσω περιοριστικών πολιτικών λιτότητας, τις περισσότερες φορές με μέτρα δυσμενή προς τα χαμηλότερα κοινωνικά στρώματα), αλλά απ' την επιτακτική ανάγκη επίλυσης των χρόνιων διαρθρωτικών προβλημάτων που παρουσίαζε η οικονομία και τα οποία διογκώθηκαν κατά τη διάρκεια του πολέμου. Συνοπτικά πρόκειται για την νομισματική αστάθεια, τους υψηλούς δείκτες πληθωρισμού που κληροδότησε η κατοχή, το αυξημένο

στόχοι της οποίας ήταν η επίτευξη οικονομικής και πολιτικής σταθερότητας στη χώρα, η προσήλωση στη Δύση και το ΝΑΤΟ και η αντιμετώπιση πιθανών κομμουνιστικών προκλήσεων. Το γεγονός αυτό έδωσε στις ΗΠΑ διευρυμένες δυνατότητες παρέμβασης στα εσωτερικά ζητήματα επιδιώκοντας με τις ενέργειες της σε κάθε περίπτωση την εκπλήρωση των στόχων της αμερικανικής πολιτικής. Βλ. Λιναρδάτος (1977), Χαράλαμπος (1985)

⁵¹ Ίσως μια μικρή παρέκκλιση απ' την πολιτική αυτή αποτέλεσε η περίοδος διακυβέρνησης της Ε.Κ που επιδίωξε την εφαρμογή μιας κεντρικής πολιτικής, περισσότερο ενοϊκής προς τα λαϊκά στρώματα (π.χ. αύξηση δαπανών προς ενίσχυση του αγροτικού τομέα και των ιδιωτικών επιχειρήσεων, αύξηση πιστώσεων, εισοδηματική ενίσχυση των αγροτών, υψηλότεροι μισθοί σε ιδιωτικό και δημόσιο τομέα), ωστόσο τα διάφορα φιλολαϊκά μέτρα λαμβάνονταν πάντα στα όρια της νομισματικής σταθερότητας και του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού, ανεξάρτητα αν τελικά οδήγησαν σε αύξηση των ελλειμμάτων και του δημοσίου χρέους. Επίσης το διάστημα που παρέμεινε το κόμμα στην εξουσία (1964-1966) ήταν περιορισμένο για την υλοποίηση ριζοσπαστικών αλλαγών και στροφή της οικονομικής πολιτικής στα κεϋνσιανά δυτικά πρότυπα, όπως άλλωστε ήταν και η επιθυμία του τότε πρωθυπουργού Γ. Παπανδρέου.

⁵² Στο πλαίσιο αυτό κινούνταν και η ένταξη της χώρας στο ΝΑΤΟ (2/ 1952) και αργότερα η πρόθεση ένταξης στην ΕΟΚ, όπου η υποβληθείσα αίτηση το 1959 κατέληξε σε συμφωνία Σύνδεσης το 1961.

δημόσιο χρέος και τα ελλείμματα του εξωτερικού ισοζυγίου. Υπό αυτές τις συνθήκες η εφαρμογή ενός μονεταριστικού προτύπου αποτέλεσε τρόπον τινά μονόδρομο για την αποκατάσταση της οικονομίας και την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης. Στη βάση αυτή η νομισματική πολιτική αποτέλεσε σημείο αναφοράς του διαμορφωμένου πλαισίου κρατικών πολιτικών. Οι σημαντικότεροι στόχοι ήταν η επίτευξη νομισματικής σταθερότητας με την αντιμετώπιση των πληθωριστικών τάσεων της οικονομίας. Οι στόχοι επιδιώχθηκαν με την υιοθέτηση μιας γενικότερης αντιπληθωριστικής πολιτικής σε δημοσιονομικό επίπεδο για την καταπολέμηση των ελλειμμάτων και του δημοσίου χρέους, μέσω της συγκράτησης των δαπανών, της αυξημένης φορολογίας και της σφιχτής εισοδηματικής πολιτικής προς περιορισμό της ενεργού ζήτησης, διατηρώντας το ύψος των μισθών σε χαμηλά επίπεδα, με συνέπεια το βιοτικό επίπεδο μεγάλης μερίδας του πληθυσμού να παραμένει επίσης χαμηλό.

Αντίθετα με τις οικονομικές επιλογές που διαχωρίζουν το ελληνικό πρότυπο απ' τα δυτικά, κοινό σημείο αναφοράς αποτελεί ο κρατικός παρεμβατισμός ο οποίος παραμένει έντονος καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου και χαρακτηρίζει την οικονομία. Στην ελληνική περίπτωση η οικονομική σταθερότητα συνδέθηκε με την νομισματική πολιτική και η ανάπτυξη με το εγχείρημα της εκβιομηχάνισης μιας οικονομίας, η οποία ως τότε παρέμενε αγροτική και στερούνταν υποδομών. Υπό αυτές τις συνθήκες ο ρόλος του κράτους διευρύνεται και οι δραστηριότητες του επεκτείνονται σε όλη τη διάρκεια της εξεταζόμενης περιόδου. Χαρακτηριστικό είναι ότι η κρατική παρέμβαση προσλαμβάνει θεσμικό χαρακτήρα. Η συνταγματική αναθεώρηση του 1952 προσδίδει στο κράτος την δυνατότητα καθορισμού της οικονομίας μέσω διευρυμένων δυνατοτήτων παρέμβασης. Ειδικότερα ο κρατικός παρεμβατισμός εστιάζεται στη χρήση μέσων νομισματικής και πιστωτικής πολιτικής (νομισματική μεταρρύθμιση 1953, πιστωτικοί έλεγχοι), σε μέσα εξωτερικής οικονομικής πολιτικής (δασμοί, συναλλαγματικοί έλεγχοι, ποσοτικοί περιορισμοί εισαγωγών εξαγωγών), σε μέσα έλεγχου τιμών και εισοδημάτων (διατιμήσεις, αγορανομικούς ελέγχους) και έλεγχου προσφοράς και ζήτησης (π.χ. άδειες σκοπιμότητας στις επιχειρήσεις, ενοικιοστάσιο). Η παρέμβαση αυτή πραγματοποιείται μέσω της ίδρυσης νέων κρατικών φορέων, δημοσίων επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας και κρατικών επιχειρήσεων⁵³, με αποτέλεσμα τη δημιουργία ενός διογκωμένου κράτους και την εξέλιξη της οικονομίας σε μεικτή.

Ο παρεμβατισμός στην οικονομία και οι διευρυμένες κρατικές αρμοδιότητες είχαν ως άμεση συνέπεια την επέκταση του δημοσίου τομέα. Το παρόν ζήτημα, προσφιλές αντικείμενο έρευνας στη διεθνή βιβλιογραφία, συνδέεται με διαφορετικές θεωρητικές προσεγγίσεις που ερμηνεύουν το μέγεθος και τη λειτουργία του με άξονα κοινωνικά, οικονομικά, πολιτικά κριτήρια. Σύμφωνα με τις

⁵³ Παραδείγματα νεοϊδρυθέντων φορέων ήταν ο Οργανισμός Βιομηχανικής Ανάπτυξης (ΟΒΑ, 1959), ΔΕΗ, ΕΟΤ.

πλέον διαδεδομένες εξ' αυτών ο δημόσιος τομέας, επεκτείνεται κατά τη διαδικασία ανάπτυξης, ως έκφραση της παρέμβασης στην οικονομία και του καθοδηγητικού ρόλου του κράτους στην αναπτυξιακή διαδικασία, γεγονός που αξιολογείται με πολιτικούς ή οικονομικούς όρους. Αυτό σημαίνει ότι η μεγέθυνση του δημοσίου καταδεικνύεται είτε απ' το ύψος των κυβερνητικών δαπανών (σε απόλυτα μεγέθη ή ως ποσοστό της οικονομικής δραστηριότητας) ή μέσω δαπανών που σχετίζονται με δομικές αλλαγές που αποτελούν εκφάνσεις της ίδιας διαδικασίας (Wagner 1976, Beck, 1979). Αν και στην ελληνική περίπτωση η αύξηση των δαπανών δεν ήταν σημαντική⁵⁴, εξαιτίας ακριβώς των μακροοικονομικών στόχων που τέθηκαν και προωθούσαν αντιπληθωριστικές πολιτικές, ο κυρίαρχος ρόλος του κράτους στην οικονομική ανάπτυξη καταδεικνύεται μέσα από τέτοιες αλλαγές, αναπόφευκτες εξελίξεις μιας αναπτυσσόμενης οικονομίας, δηλαδή του εγχειρήματος της εκβιομηχάνισης και της καθοδηγούμενης αστικοποίησης.

Όσον αφορά τον πρώτο στόχο της εκβιομηχάνισης, πρόκειται για μια επιλογή με πολιτικά ερείσματα, απ' τη στιγμή που είναι άμεσα συνυφασμένη με την οικονομική ανάπτυξη, απαραίτητη για την νομιμοποίηση της πολιτικής εξουσίας. Στη βάση αυτή οργανώθηκε υπό κρατική εποπτεία και ενισχύθηκε απ' τις πολιτικές των εκάστοτε κυβερνήσεων με μέτρα όπως η (ενθάρρυνση των ξένων επενδύσεων με ευνοϊκά κίνητρα, Ν. 2687/1953, σύναψη δανείων για δημόσιες επενδύσεις, πολιτική πιστώσεων, ίδρυση οργανισμών προώθησης επιχειρηματικότητας, π.χ. ΟΧΟΑ, 1954), που είχαν ως αποτέλεσμα τη σταδιακή μετατόπιση από ελαφρά σε βαριά βιομηχανία με αυξημένη κρατική συμμετοχή (το 1959, το 34% πάγιων βιομηχανικών κεφαλαίων ανήκει στο κράτος)⁵⁵. Τέλος, σημαντικός παράγοντας επέκτασης των κρατικών λειτουργιών ήταν η διαχείριση της έξωθεν βοήθειας, τα πρώτα μεταπολεμικά έτη. Τα αίτια παροχής οικονομικής βοήθειας απ' τις ΗΠΑ προς τα ευρωπαϊκά κράτη, με στόχο την αποκατάσταση των καταστροφών του πολέμου και την ανάπτυξη (Σχέδιο Μάρσαλ) είναι γνωστά και ερμηνεύσιμα απ' το διεθνές ψυχροπολεμικό κλίμα και τους στόχους εξωτερικής πολιτικής που εξυπηρετούσε. Στην ελληνική περίπτωση τα ποσά που διατέθηκαν για την ανασυγκρότηση της χώρας, στην ουσία μέσω στήριξης του πολιτικού κατεστημένου (νικητή του εμφυλίου που προηγήθηκε) εκτός του ότι επέτρεψαν την απρόσκοπτη επέμβαση των ΗΠΑ στα εσωτερικά πολιτικά και οικονομικά ζητήματα, η διαχείριση τους δημιούργησε πρόσθετες αρμοδιότητες στο κράτος και τις δημόσιες υπηρεσίες. Συνοπτικά οι δύο προαναφερόμενοι παράγοντες αποτελούν την κατεξοχήν βάση στην οποία αναπτύχθηκε ο δημόσιος τομέας, επεκτεινόμενος σταδιακά με την ίδρυση νέων θεσμών και την αύξηση της κρατικής δραστηριότητας, ακολουθώντας του υψηλούς ρυθμούς μεγέθυνσης της οικονομίας.

⁵⁴ Για αναλυτικά στοιχεία βλ. Καζάκος (2001)

⁵⁵ Αν και τελικά επικράτησε η ελαφρά βιομηχανία με συμμετοχή ξένου κεφαλαίου και οι μικρομεσαίες μεταποιητικού χαρακτήρα επιχειρήσεις, το εγχείρημα της εκβιομηχάνισης συντέλεσε στην οικονομική ανάκαμψη της χώρας και στην προσέγγιση των δυτικών προτύπων, παρόλο που η αποτελεσματικότητά του είναι ως σήμερα αμφισβητούμενη.

Παρά την έκταση των οικονομικών και κοινωνικών προβλημάτων που αντιμετώπιζε η Ελλάδα και των οποίων η επίλυση απαιτούσε την παρέμβαση του κράτους μέσω μιας λειτουργικής και αποτελεσματικής δημόσιας διοίκησης, ο κρατικός μηχανισμός δεν πληρούσε καν τις στοιχειώδεις προϋποθέσεις για να αντεπεξέλθει στα νέα δεδομένα. Μεταπολεμικά ο δημόσιος τομέας δομήθηκε σύμφωνα με τις ανάγκες του εμφυλίου, διατηρώντας τα χαρακτηριστικά τα οποία του προσδόθηκαν κατά την περίοδο της κατοχικής διοίκησης. Πρακτικά αυτό συνεπάγεται την συγκρότηση ενός ισχυρού μηχανισμού που λειτούργησε ως όργανο της *αστικής συμμαχίας* στον αγώνα ενάντια στον κομμουνισμό, κατά συνθήκη ως μέσο νομιμοποίησης του προϋπάρχοντος προπολεμικού καθεστώτος που συγκροτούσε το χώρο της *δεξιάς*, έχοντας διατηρήσει τα κατάλοιπα της κατοχής με κυρίαρχο την διαφθορά και αυταρχικότητα που χαρακτηρίζει στο σύνολό των κρατικών φορέων.

Η εικόνα που παρουσιάζει η δημόσια διοίκηση μετεμφυλιακά και που θα διατηρήσει και τις επερχόμενες δεκαετίες, συνοψίζεται στα εξής χαρακτηριστικά: Πλεονασματική στελέχωση συνοδευόμενη από ποιοτικά χαμηλή στάθμη δημοσίων υπηρεσιών, πολιτικοποίηση του δημοσίου και γραφειοκρατία. Άμεση συνέπεια η αναποτελεσματική λειτουργία των κρατικών υπηρεσιών όχι μόνο ως προς την ικανοποίηση των νέων αναγκών αλλά και ως προς την εκτέλεση των βασικών λειτουργιών. Ειδικότερα, η γραφειοκρατική οργάνωση στηριζόμενη στο νομικισμό και λεπτομερείς κανόνες δράσης, ήταν περισσότερο προσανατολισμένη στην εφαρμογή των επιμέρους διατάξεων παρά στην εξυπηρέτηση των πολιτών και στην διευθέτηση των επιμέρους ζητημάτων, γεγονός που την καθιστούσε αναποτελεσματική.

Ως προς την στελέχωση του δημοσίου δεν υπήρχαν αξιοκρατικές διαδικασίες πρόσληψης και πραγματοποιούνταν με την διαμεσολάβηση του πελατειακού συστήματος, γεγονός που δικαιολογεί τη χαμηλή στάθμη των υπηρεσιών, απ' τη στιγμή που στην πλειονότητα των περιπτώσεων οι διορισθέντες δεν διέθεταν επαρκή προσόντα, καταδεικνύοντας το πρόβλημα της κομματικοποίησης του κρατικού μηχανισμού στην Ελλάδα. Οι μέθοδοι προσλήψεων στο δημόσιο είναι διαβλητές και δεν πραγματοποιούνται στη βάση θεσμοθετημένων διαδικασιών. Τα απαραίτητα προσόντα είχαν τυπικό χαρακτήρα και επέτρεπαν την διεκδίκηση μιας θέσης από μεγάλο μέρος του πληθυσμού αλλά και προαγωγών, με συνέπεια ο αριθμός των ανώτερων δημοσίων υπαλλήλων στα υψηλόβαθμα κλιμάκια να είναι δυσανάλογος του αριθμού των υφισταμένων τους. Βασικά χαρακτηριστικά του διοικητικού μηχανισμού είναι η διαφθορά των δημοσίων λειτουργών, σύνδρομο του κατοχικού παρελθόντος (αξιοσημείωτο είναι ότι το δημοσιούπαλληλικό προσωπικό που προσελήφθη κατά την περίοδο της κατοχής παρέμεινε και μεταπολεμικά στη θέση του, ενώ σε αρκετές περιπτώσεις προάχθηκε σε ανώτερες βαθμίδες), αλλά και το χαμηλό ύψος των μισθών ιδιαίτερα των ανώτερων δημοσίων λειτουργών. Επίσης οξύμωρο σχήμα, που δυσχέραινε περαιτέρω τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης ήταν ή ανισοκατανομή του προσωπικού στις υπηρεσίες κέντρου και

περιφέρειας. Ο μεγαλύτερος αριθμός δημοσίων υπαλλήλων συγκεντρώθηκε στα αστικά κέντρα, κυρίως στην Αθήνα, ενώ οι υπηρεσίες της επαρχίας στερούνταν προσωπικού και αδυνατούσαν να επιτελέσουν το έργο τους. Ουσιαστικά πρόκειται για μια εκ των εκφάνσεων της συγκεντρωτικής δημόσιας διοίκησης και της άνισης περιφερειακής ανάπτυξης, σε μεγάλο βαθμό ορίζεται και ως αρνητικό σύμπτωμα της επιχειρούμενης αστικοποίησης.

Τα προφανή προβλήματα του δημοσίου τομέα στην Ελλάδα ήταν τέτοιας έκτασης που η επίλυση τους συμπεριλήφθηκε απ' την πρώτη κιάλας μεταπολεμική δεκαετία στην λίστα προτεραιοτήτων της κρατικής πολιτικής, όπως άλλωστε αποδεικνύουν τα υπομνήματα τα οποία υποβλήθηκαν κατά καιρούς, έπειτα από αίτημα των εκάστοτε κυβερνώντων. Η προβληματική του δημοσίου συνδέθηκε με το εγχείρημα της οικονομικής ανάπτυξης και αναγνωρίστηκε η αναγκαιότητα διοικητικών μεταρρυθμίσεων, ώστε ο κρατικός παρεμβατισμός να αποδώσει και να επιτευχθούν οι αναπτυξιακοί στόχοι που είχαν τεθεί. Αντιπροσωπευτικό παράδειγμα αποτελεί η έκθεση Βαρβαρέσου (1952) στην οποία θίγονται τα προβλήματα του διοικητικού μηχανισμού και προτείνονται ριζικές αλλαγές, εφόσον έχει καταστεί κοινή συνείδηση πως η οικονομική σταθερότητα και πρόοδος εξαρτώνται απ' τη ορθή λειτουργία του δημοσίου και δεν είναι δυνατή η επίτευξη των στόχων χωρίς την εφαρμογή μεταρρυθμίσεων. Στο ίδιο πλαίσιο εστιάζεται και η μελέτη και άλλων επιστημόνων κατά τις δεκαετίες που ακολουθούν⁵⁶. Οι σημαντικότερες μεταρρυθμίσεις της περιόδου συνοψίζονται στην ίδρυση θεσμών, όπως η σύσταση του υπουργείου Συντονισμού με στόχο την εποπτεία και αναδιοργάνωση του κρατικού μηχανισμού έχοντας ως βασικό όργανο την 3^η Γενική Διεύθυνση Διοικητικής Οργάνωσης, τη σύσταση του ΑΣΔΥ (Ανώτατο Συμβούλιο Δημοσίων Υπηρεσιών) ως ανεξάρτητης διοικητικής αρχής και την ψήφιση του Υπαλληλικού Κώδικα (Ν.1811/1951)⁵⁷. Ωστόσο οι επιχειρούμενες μεταρρυθμίσεις δεν απέδωσαν απ' την στιγμή που απέτυχαν να επιλύσουν τα ίδια τα προβλήματα, περιοριζόμενες στις εκφάνσεις τους παρά στα αίτια, με αποτέλεσμα τη σταδιακή περιθωριοποίησή τους απ' το σύστημα. Παρόλα αυτά ή ιστορία απέδειξε, τουλάχιστον κατά τις πρώτες μετεμφυλιακές δεκαετίες, πως η αναπτυξιακή πορεία της οικονομίας δεν ανασχέθηκε απ' την ανεπάρκεια της διοικητικής μηχανής, παρά τα ανακύπτοντα εμπόδια τα οποία επί το πλείστον δεν οφείλονταν στην δυσλειτουργία των δημοσίων επιχειρήσεων εν γένει, αλλά πολύ περισσότερο στις αντιφάσεις της οικονομικής πολιτικής και στα δυσδιάκριτα όρια μεταξύ κράτους και αγοράς, εντός ενός μάλλον ασαφούς πλαισίου κρατικού παρεμβατισμού.

Παρά την δυσμενή εικόνα που παρουσιάζει η δημόσια διοίκηση, γεγονός είναι ότι αποτελούσε ήδη απ' την προπολεμική περίοδο πρωτογενές τμήμα της αγοράς εργασίας, διατηρώντας

⁵⁶ Βλ. Μαραγκόπουλος (1950), Ζολώτας (1964), Langrod (1964), Αργυριάδης (1970)

⁵⁷ Για λεπτομέρειες Μακρυδημήτρης (1999) και *Κώδιξ των Υπαλλήλων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου*, 1956

αυτή την ιδιότητα και μεταπολεμικά. Σε μεγάλο βαθμό το γεγονός καθαυτό αποτελεί ταυτόχρονα και παράγοντα όξυνσης των ήδη υπαρχόντων προβλημάτων, ιδίως όσον αφορά την συνολική *παθογένεια* που χαρακτηρίζει τον κρατικό μηχανισμό στην Ελλάδα. Η εξέλιξη αυτή οφείλεται σε μια σειρά αιτιών που ξεφεύγουν απ' το πεδίο της δημόσιας διοίκησης και σχετίζονται αφενός με το σύνολο των κρατικών πολιτικών και αφετέρου με τον χαμηλό βαθμό ανεξαρτησίας του δημοσίου απ' την πολιτική και ειδικότερα τη λειτουργία του συστήματος πελατειακών σχέσεων. Κατά συνέπεια ο ορισμός του πλαισίου απασχόλησης στην Ελλάδα και των πολιτικών που εφαρμόστηκαν έχει ιδιαίτερη σημασία για την κατανόηση των παραγόντων που ανέδειξαν το δημόσιο στο κυρίαρχο και πλέον προνομιακό χώρο εργασίας.

Μεταπολεμικά, το σημαντικότερο πρόβλημα του μεγαλύτερου μέρους της ελληνικής κοινωνίας ήταν το χαμηλό βιοτικό επίπεδο. Ιδιαίτερα τα κατώτερα λαϊκά στρώματα που αντιπροσώπευαν την συντριπτική πλειοψηφία του πληθυσμού, αντιμετώπιζαν πρόβλημα επιβίωσης που η κρατική παρέμβαση, μέσω της αμερικανικής βοήθειας δεν μπορούσε να επιλύσει (μέτρα όπως η διανομή ειδών πρώτης ανάγκης ήταν ανεπαρκή και συνάμα βραχύβια). Οι υψηλοί δείκτες ανεργίας αποτέλεσαν μια εκ των δυσχερέστερων όψεων της κοινωνικής πραγματικότητας, που όξυνε τις ήδη υπάρχουσες εισοδηματικές ανισότητες, όντας τροχοπέδη της αναπτυξιακής προοπτικής. Το μεγαλύτερο μέρος του αγροτικού πληθυσμού υποαπασχολούνταν στην ύπαιθρο ενώ και στα αστικά κέντρα εξαιτίας του μικρού μεγέθους του ιδιωτικού τομέα και γενικότερα της οικονομικής κατάρρευσης που προκάλεσε ο πόλεμος, το ποσοστό ανεργίας ήταν ιδιαίτερα αυξημένο. Ωστόσο η μονεταριστικού τύπου αναπτυξιακή πολιτική έδινε βαρύτητα σε αντιπληθωριστικές πολιτικές επιδεικνύοντας ως ένα βαθμό ανοχή προς το φαινόμενο της ανεργίας. Επομένως, η πολιτική απασχόλησης αποκτά τρόπον τινά δευτερεύουσα σημασία δεδομένης της επιδίωξης νομισματικής σταθερότητας.

Υπό αυτές τις συνθήκες η πολιτική απασχόλησης που εφαρμόζεται διακρίνεται σε δύο επιμέρους πολιτικές υποκατάστατα, την εξωτερική μετανάστευση και την πρόσληψη στο δημόσιο. Η μετανάστευση προσέλαβε μεγάλες διαστάσεις στην μεταπολεμική Ελλάδα. Με αφετηρία τη δεκαετία του '50 θα συνεχίζει να διογκώνεται ως τη δεκαετία του '70 παρά την αλματώδη πρόοδο της οικονομίας. Τα αίτια είναι προφανή, ανεργία, υποαπασχόληση, αναζήτηση καλύτερων συνθηκών εργασίας, μισθών και ανύψωση του βιοτικού επιπέδου των κατώτερων τάξεων. Γεγονός είναι ότι τα οικονομικά οφέλη αυτής της εξέλιξης για τη χώρα ήταν τεράστια, απ' τη στιγμή που η αύξηση του μεταναστευτικού συναλλάγματος συνέβαλε στην άμβλυνση των εισοδηματικών ανισοτήτων και ενίσχυσε το νόμισμα και το εξωτερικό ισοζύγιο, επιβεβαιώνοντας έτσι την υπαγωγή της πολιτικής απασχόλησης στη νομισματική πολιτική. Η αντίδραση των κυβερνήσεων απέναντι σ' αυτήν την εξέλιξη κάθε άλλο παρά αρνητική μπορεί να χαρακτηριστεί, όπως αποδεικνύεται απ' τις διμερείς

συμφωνίες με τα κράτη *υποδοχείς* και από τον ρόλο καθοδήγησης και συντονισμού του υπουργείου Εργασίας (χορήγηση αδειών μετανάστευσης, επιλογή ατόμων)⁵⁸.

Η απασχόληση στο δημόσιο τομέα, παρά την προβληματική κατάσταση του τελευταίου αποτελεί μια πολιτική καταπολέμησης της ανεργίας, που υπάγεται στο ίδιο μονεταριστικό μακροοικονομικό πλαίσιο και συνδέεται με την αστικοποίηση και εκβιομηχάνιση. Ειδικότερα, για την ανάπτυξη του βιομηχανικού τομέα ήταν αναγκαία η αποδέσμευση του πληθυσμού, στο μεγαλύτερο μέρος του αγροτικός, απ' την ύπαιθρο και η μετακίνηση του προς τα αστικά κέντρα. Ουσιαστικά επρόκειτο για επιβεβλημένη εκ των πολιτικών επιλογών, εσωτερική μετανάστευση, που συνηθέστερα εμμένεται να ορίζεται στη βιβλιογραφία ως *αστικοποίηση*. Άμεση συνέπεια ήταν η μετακίνηση του εργατικού δυναμικού απ' τον πρωτογενή κατευθείαν στον τριτογενή τομέα της οικονομίας και η ανάπτυξη των αστικών κέντρων, δηλαδή η *αστικοποίηση* συνέβαλε στη δημιουργία νέων αγορών ή την επέκταση των ήδη υπάρχουσών προσελκύοντας εργατικό δυναμικό πέραν του δημοσιούπαλληλικού, παρόλο που η συγκέντρωση των δημοσίων υπηρεσιών στα αστικά κέντρα, διεύρυνε την άνιση περιφερειακή ανάπτυξη (ακόμα μια αντίφαση της κρατικής πολιτικής εντός δύο αντικρουόμενων στόχων, αστικοποίηση- ανάπτυξη περιφέρειας)⁵⁹. Η ανάπτυξη των αστικών κέντρων ακολουθείται και από ανάλογη πρόοδο στον τριτογενή τομέα την οικονομίας κυρίως όσον αφορά τις παρεχόμενες υπηρεσίες (π.χ. χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, τηλεπικοινωνίες), στην πλειονότητα τους κρατικές, δίνοντας περαιτέρω ώθηση στην οικονομία.

Ωστόσο, τα υψηλά ποσοστά ανεργίας και η αυξημένη ζήτηση εργασίας από πλευράς πληθυσμού δεν επαρκούν για να δικαιολογήσουν τον χαρακτηρισμό του δημοσίου ως πρωτογενούς τμήματος απασχόλησης, εάν ληφθεί υπόψη ότι οι μισθοί στο δημόσιο τομέα παραμένουν χαμηλοί (εν μέρει εξαιτίας της υπερβάλλουσας στελέχωσης αλλά και των στόχων της εισοδηματικής πολιτικής που προσανατολίζεται στη συγκράτηση της ζήτησης). Οι παράγοντες που προσδιορίζουν και ερμηνεύουν το γεγονός σχετίζονται με την εσωτερική οργάνωση του δημοσίου και το χαρακτήρα της απασχόλησης. Το σημαντικότερο στοιχείο που διαφοροποιεί τον δημόσιο τομέα απ' τα υπόλοιπα πεδία είναι η μονιμότητα απασχόλησης η οποία είναι και συνταγματικά κατοχυρωμένη. Ακόμη και στις περιπτώσεις που η πρόσληψη γίνεται υπό το καθεστώς ιδιωτικού δικαίου, ετήσιες συμβάσεις ή αορίστου χρόνου, η σταθερότητα διασφαλιζόταν είτε ως κοινή πρακτική ή μέσω συλλογικών συμβάσεων, απέχοντας πολύ από ανάλογες συμβάσεις του ιδιωτικού τομέα, εφόσον πρακτικά

⁵⁸ Παράδειγμα αποτελούν οι διμερείς συμφωνίες μεταξύ Ελλάδος και Δυτικής Γερμανίας (1960,1962) που όριζαν το μεταναστευτικό πλαίσιο.

⁵⁹ Έστω και αν η εσωτερική αγορά ήταν κατακερματισμένη σε επιμέρους μικρότερες τοπικού χαρακτήρα επιχειρήσεις, εξαιτίας του μικρού μεγέθους και της τοπικότητας των επιχειρήσεων μικρομεσαίων στην πλειοψηφία τους, η ανάπτυξη των αστικών κέντρων κα τον αγορών τόνωσε την ζήτηση και σταδιακά μετέβαλε τα καταναλωτικά πρότυπα.

αποδεικνύονταν περισσότερο επωφελής για τον εργαζόμενο ως προς τους όρους και τις συνθήκες εργασίας.

Ένα επιπλέον στοιχείο αφορά στην ιεραρχία και στην σταδιοδρομία των υπαλλήλων. Σε αντίθεση με τον ιδιωτικό τομέα όπου οι ευκαιρίες ανέλιξης στην ιεραρχία εξαρτώνται απ' την απόδοση και τις πρόσθετες ικανότητες του εργαζομένου, στο δημόσιο τομέα επικρατεί ένα κλειστό σύστημα σταδιοδρομίας εντός του οποίου η εξέλιξη είναι νομικά κατοχυρωμένη μέσα από ένα σύνολο κανόνων και τυπικών προϋποθέσεων, εξαρτώμενη σε μεγαλύτερο βαθμό όχι απ' τις ιδιαίτερες ικανότητες και την απόδοση αλλά απ' το χρονικό διάστημα παραμονής στην υπηρεσία. Εξάλλου το στενό γραφειοκρατικό πνεύμα που επικρατεί, στηριζόμενο σε λεπτομερείς κανόνες και δράσεις περιορίζει την πρωτοβουλία του προσωπικού. Το ίδιο ισχύει και ως προς την μισθολογική εξέλιξη η οποία ορίζεται τυπικά και αυξάνεται συν τω χρόνω, ενώ τα πρόσθετα επιδόματα και αμοιβές κοινωνικού χαρακτήρα δεν ισχύουν στον ιδιωτικό τομέα (αξίζει να σημειωθεί ότι το ύψος των μισθών του δημοσίου χρησιμοποιείται ως σημείο αναφοράς του ύψους των μισθών και στον ιδιωτικό τομέα, ρυθμίζοντας το συνολικό επίπεδο μισθών της χώρας).

Τέλος αν και οι προϋποθέσεις πρόσληψης είναι ασαφείς και διαβλητές απ' το πελατειακό σύστημα η επιλεκτικότητα ως προς την στελέχωση των υπηρεσιών αποτελεί πρόσθετο παράγοντα ακόμα και αν δεν γίνεται βάση αντικειμενικών και θεσμοθετημένων κριτηρίων. Η πολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης είναι ιδιαίτερα εμφανής στη διαδικασία προσλήψεων. Στην μετεμφυλιακή περίοδο ανταρχικής πολιτικής και διάβρωσης των δημοκρατικών θεσμών, το εισιτήριο εύρεσης μιας θέσης σε μια δημόσια υπηρεσία, ήταν το περιβόητο *πιστοποιητικό κοινωνικών φρονημάτων*. Παρόλα αυτά η έννοια της επιλεκτικότητας δεν αναιρείται ακόμη και αν στηρίζεται σε κριτήρια πολιτικής ιδεολογίας, συνηγορώντας στον ισχυρισμό περί δημοσιοϋπαλληλικής *τάξης στήριγμα* του πολιτικού καθεστώτος⁶⁰. Ο δημοσιοϋπαλληλικός κώδικας που τέθηκε σε ισχύ το 1951 καθόριζε λεπτομερώς τους όρους την εξέλιξη και τις συνθήκες εργασίας αν και σε πολλές περιπτώσεις οι επιμέρους διατάξεις είτε παραβλέπονται ή χρησιμοποιούνται ως νομιμοποιητική βάση προς αυθαιρεσία κατά την διαμεσολάβηση του πελατειακού συστήματος. Παρά ταύτα θα χρησιμοποιηθεί ως βάση στήριξης της δημοσιοϋπαλληλικής δράσης, αντικατοπτρίζοντας τις συνθήκες και τη γενικότερη διοικητική φιλοσοφία που επικρατεί στον κρατικό μηχανισμό.

⁶⁰ Βλ. Πουλιαντζάς (1972), Τσουκαλάς (1981, 1986).

3.1. Η απασχόληση στο δημόσιο: προσδιοριστικοί παράγοντες

Η ανάδειξη του δημοσίου τομέα ως πρωτεύοντος τμήματος της αγοράς εργασίας έχει καθοριστική σημασία για την κατανόηση όχι μόνο της πολιτικής απασχόλησης αλλά και του συνολικού πλαισίου κρατικών πολιτικών. Ωστόσο πέραν των αιτιών και των συνθηκών εκείνων που κατέστησαν το κράτος εργοδότη ιδιαίτερα δημοφιλή προς το σύνολο των εργαζομένων αλλά και ως πρωτεύων τμήμα της αγοράς εργασίας, ιδιαίτερη βαρύτητα έχουν οι παράγοντες που προσδιορίζουν την απασχόληση απ' τη στιγμή που είναι άμεσα συνυφασμένοι με το βαθμό ανεξαρτησίας του κρατικού μηχανισμού από την πολιτική εξουσία, αναδεικνύοντας το χαρακτήρα και το ρόλο του κράτους στην πολιτική διαδικασία καθώς και τους σκοπούς που εξυπηρετήσε.

Αρχικά, η απασχόληση στο δημόσιο ορίζεται από μια σειρά παραγόντων που διακρίνονται σε οικονομικούς, κοινωνικούς και πολιτικούς, οι οποίοι αν και συνδέονται μεταξύ τους έχουν ξεχωριστή σημασία και σίγουρα όχι την ίδια βαρύτητα. Για τις οικονομικές πτυχές του ζητήματος έγινε αναφορά παραπάνω, συνοψίζοντας, αφορούν την σύνδεση της απασχόλησης στο δημόσιο με το μονεταριστικό πρότυπο μακροοικονομικής πολιτικής που κυριαρχεί την εξεταζόμενη περίοδο και περιλαμβάνουν την υπαγωγή της πολιτικής απασχόλησης στην νομισματική και εισοδηματική πολιτική. Αν και όπως προαναφέρθηκε η καταπολέμηση της ανεργίας είναι ελάσσονος σημασίας σε σχέση με την νομισματική σταθερότητα, οι στόχοι της επιτυγχάνονται μέσα από την μετανάστευση και την πρόσληψη στο δημόσιο τομέα. Εξυπηρετώντας ταυτόχρονα τους μακροοικονομικούς στόχους, η μετανάστευση με τα εμβάσματα θα ενισχύσει το εισόδημα του πληθυσμού και την αξία του νομίσματος, ενώ η απασχόληση στο δημόσιο μέσω της αστικοποίησης θα λειτουργήσει υπέρ της διεύρυνσης της εσωτερικής αγοράς και της ανάπτυξης του τριτογενούς τομέα της οικονομίας, παράλληλα όμως δεν θα επιτρέψει την άνοδο της ενεργού ζήτησης, μιας και το ύψος των μισθών του δημοσίου που καθορίζει και του ιδιωτικού τομέα παραμένει σε χαμηλά επίπεδα. Επομένως η εξυπηρέτηση των στόχων της μακροοικονομικής πολιτικής αποτελεί έναν σημαντικό παράγοντα.

Οι κοινωνικοί παράγοντες σχετίζονται με την ανύψωση του βιοτικού επιπέδου του πληθυσμού και την άμβλυνση των εισοδηματικών ανισοτήτων οι οποίες ήταν έντονες, ιδίως κατά τα πρώτα μεταπολεμικά έτη. Το κύριο γνώρισμα της ελληνικής κοινωνίας ήταν ο αγροτικός της χαρακτήρας, εφόσον το μεγαλύτερο μέρος του πληθυσμού ήταν συγκεντρωμένο στην ύπαιθρο και πολύ μικρότερο στα αστικά κέντρα. Κατά την πρώτη μετεμφυλιακή δεκαετία η ανεργία (εν μέρει εξαιτίας των προβλημάτων του αγροτικού τομέα αλλά και των συνεπειών της κατοχής) αποτελεί τα σημαντικότερο πρόβλημα της κοινωνίας καθιστώντας τις κοινωνικές- εισοδηματικές ανισότητες ιδιαίτερα εμφανείς. Η πρόσληψη στο δημόσιο, πέραν της μετανάστευσης και η αστικοποίηση έδωσε

τη δυνατότητα σε μεγάλο μέρος του πληθυσμού όχι μόνο ν' αντιμετωπίσει το πρόβλημα βιοπορισμού αλλά και να βελτιώσει το βιοτικό του.

Οι πολιτικοί παράγοντες συναρτώνται άμεσα με την διαμεσολάβηση των πελατειακών σχέσεων και τα κριτήρια πρόσληψης του προσωπικού. Τα τυπικά προσόντα που απαιτούνταν για μια θέση στο δημόσιο ήταν το επίπεδο εκπαίδευσης των υποψηφίων και το *πιστοποιητικό κοινωνικών φρονημάτων*. Τα εκπαιδευτικά προσόντα, ακριβώς επειδή ήταν τυπικά, επέτρεπαν την διεκδίκηση εργασίας από μεγάλο μέρος του εργατικού δυναμικού. Πιο συγκεκριμένα, οποιοσδήποτε απόφοιτος της δευτεροβάθμιας και τριτοβάθμιας εκπαίδευσης μπορούσε να προσληφθεί σε δημόσιες υπηρεσίες, χωρίς να απαιτούνται περαιτέρω ικανότητες ή ειδικευμένες γνώσεις. Η απουσία ειδικευμένων προσόντων σε συνδυασμό με την έλλειψη θεσμοθετημένων διαδικασιών πρόσληψης, συνέτεινε προς την διαμεσολάβηση του πελατειακού συστήματος και την κομματικοποίηση της δημόσιας διοίκησης. Θα μπορούσε να υποστηριχθεί πως το μόνο ουσιαστικό κριτήριο επιλεκτικότητας όσον αφορά τις προσλήψεις, εφόσον το μορφωτικό επίπεδο απέκτησε δευτερεύουσα σημασία, ήταν το *πιστοποιητικό κοινωνικών φρονημάτων*. Επρόκειτο για ένα έγγραφο που εκδίδονταν από τις επίσημες αρχές του κράτους και υπογράφονταν απ' τον ενδιαφερόμενο και το οποίο επιβεβαίωνε τα *αντικομμουνιστικά* φρονήματα του υποψηφίου⁶¹. Η ισχύς του πιστοποιητικού σε μια περίοδο, όπου τα κατάλοιπα του εμφυλίου συνεχίζουν να επιδρούν στην πολιτική και κοινωνική ζωή, εκτός απ' την αυταρχικότητα του πολιτεύματος, καταδεικνύουν την σαφή διαπλοκή μεταξύ κράτους και πολιτικής εξουσίας. Οι φορείς εξουσίας χρησιμοποιούν τους κρατικούς μηχανισμούς για την νομιμοποίηση και διατήρηση των εξουσιαστικών δομών και η δημοσιοϋπαλληλική τάξη αντανakλώντας τις δομές αυτές στην κοινωνία χρησιμοποιείται ως μέσον και στήριγμα, εκφράζοντας μέσα απ' την αυταρχικότητα και την αυθαιρεσία της δημόσιας διοίκησης τον χαρακτήρα της πολιτικής εξουσίας.

Η αναποτελεσματική λειτουργία του δημοσίου τομέα αποτέλεσε ένα απ' τα σημαντικότερα προβλήματα τα οποία απαιτούσαν επίλυση, εφόσον η ανασυγκρότηση του κρατικού μηχανισμού συνδέθηκε με την οικονομική ανάπτυξη. Καθ' όλη τη διάρκεια της μετεμφυλιακής περιόδου οι διάφορες εκθέσεις των εμπειρογνομόνων για τη δημόσια διοίκηση αναγνωρίζουν την *παθολογία* και προωθούν μεταρρυθμίσεις μέσα από διαφορετικά προγράμματα ανασυγκρότησης. Η μαζική ζήτηση για εργασία, η πληθωριστική στελέχωση των δημοσίων υπηρεσιών και η αυθαιρεσία των δημοσίων λειτουργών αποτέλεσαν κεντρικό ζήτημα των εκάστοτε εκθέσεων, ωστόσο η βαρύτητα που δίνεται στους προσδιοριστικούς παράγοντες διαφέρει, όπως άλλωστε και τα μέτρα που προτείνονται.

Η *Εκθεση επί του οικονομικού προβλήματος της Ελλάδος* του Βαρβαρέσου (1952), αποτελεί ουσιαστικά την πρώτη ολοκληρωμένη πρόταση μεταρρυθμίσεων για την οικονομική ανάπτυξη. Ο

⁶¹ Περισσότερα σχετικά με τη σημασία του «πιστοποιητικού κοινωνικών φρονημάτων» βλ. Αλιβιζάτος (1995)

ίδιος αναγνωρίζει την σπουδαιότητα της αναποτελεσματικής λειτουργίας του δημοσίου τομέα, υποστηρίζοντας πως η επιτυχία της οικονομικής πολιτικής εξαρτάται απ' την ορθή λειτουργία του κρατικού μηχανισμού. Η υπερβάλλουσα στελέχωση των δημοσίων υπηρεσιών θεωρείται κεντρικό ζήτημα. Ειδικότερα ορίζει ως κύριες όψεις του προβλήματος, τον υπερβάλλοντα αριθμό των δημοσίων υπαλλήλων, την ανισοκατανομή του στις υπηρεσίες κέντρου και περιφέρειας, την συγκέντρωση αρμοδιοτήτων στα ανώτερα κλιμάκια και την διαμεσολάβηση του πελατειακού συστήματος στη διαδικασία προσλήψεων. Ο Βαρβαρέσος (1952) συνδέει την απασχόληση στο δημόσιο με την επιχειρούμενη αστικοποίηση και την αποδέσμευση του αγροτικού πληθυσμού απ' την ύπαιθρο, ορίζοντας τον γεγονός αυτό σε συνδυασμό με την κομματικοποίηση της δημόσιας διοίκησης, ως τους καθοριστικότερους παράγοντες που προσδιορίζουν την απασχόληση στο δημόσιο και οδήγησαν στην δυσλειτουργία και αυθαιρεσία του κρατικού μηχανισμού. Η βαρύτητα δίνεται πρωτίστως στους οικονομικούς παράγοντες, απ' τη στιγμή που η αστικοποίηση αποτελεί ακόλουθη εξέλιξη του εγχειρήματος εκβιομηχάνισης της οικονομίας και της ενίσχυσης του τριτογενούς τομέα ως μονόδρομος ανάπτυξης, αναπτυξιακή στρατηγική με την οποία ο ίδιος διαφωνεί εφόσον θεωρεί ότι η ενίσχυση του αγροτικού τομέα και των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, δηλαδή του πρωτογενούς και δευτερογενούς τομέα δύναται να επιφέρει την άνοδο της οικονομίας. Οι πολιτικοί παράγοντες που σχετίζονται με την διαμεσολάβηση του πελατειακού συστήματος ως προς την διαδικασία πρόσληψης και η αυθαιρεσία των δημοσίων λειτουργών, αν και θεωρούνται σημαντικοί αποδίδονται στα κατάλοιπα που κληροδότησε η κατοχική διοίκηση, επομένως οι λύσεις περιορίζονται αποκλειστικά στην εσωτερική κάθαρση (απομάκρυνση υπαλλήλων που δεν διαθέτουν τα απαραίτητα προσόντα ή καταχράστηκαν τις αρμοδιότητες τους αυθαιρέτως) και την εισαγωγή θεσμοθετημένων, αξιοκρατικών διαδικασιών πρόσληψης.

Η έκθεση Αργυριάδη (1970) η οποία θα δημοσιευθεί δυο δεκαετίες αργότερα, αν και μεταγενέστερη παρουσιάζει κοινά σημεία με αυτήν του Βαρβαρέσου, στερείται όμως πολιτικού περιεχομένου. Όπως και στην προγενέστερη έκθεση θίγονται τα κακώς κείμενα της δημόσιας διοίκησης και ειδικότερα το μόνιμο πρόβλημα της υπερστελέχωσης των κρατικών φορέων. Η απασχόληση στο δημόσιο προσδιορίζεται από οικονομικούς και κοινωνικούς παράγοντες, συγκεκριμένα απ' την αστικοποίηση με τη διαφορά ότι η μετακίνηση προς τα αστικά κέντρα αποδίδεται στην ανάπτυξη του τριτογενούς τομέα και όχι στην εκβιομηχάνιση. Η σύνδεση της εκπαιδευτικής πολιτικής με την απασχόληση είχε επίσης ιδιαίτερη σημασία, εφόσον το μορφωτικό επίπεδο, κυρίως η πανεπιστημιακή εκπαίδευση αποτελούσε δίοδο για την δημοσιουπαλληλία. Ωστόσο παραβλέπεται η δράση του πελατειακού συστήματος και οι πολιτικές προεκτάσεις που αποκτά το ζήτημα εφόσον το πιστοποιητικό κοινωνικών φρονημάτων, ειδικά κατά την περίοδο της δικτατορίας που υποβάλλεται η έκθεση, αποτελεί το σπουδαιότερο κριτήριο επιλεκτικότητας.

Ενδιαφέρον παρουσιάζουν επίσης και οι θέσεις του Ζολώτα (1964, 1966) για την οικονομική ανάπτυξη, αν και η δυσλειτουργία της δημόσιας διοίκησης αποδίδεται σε διαφορετικά αίτια. Οι προτάσεις του Ζολώτα επί του ζητήματος διαφοροποιούνται σημαντικά απ' του Βαρβαρέσου, γεγονός που αποδίδεται στις διαφορετικές αντιλήψεις του σχετικά με την οικονομική ανάπτυξη και τις προοπτικές της οικονομίας. Για τον Ζολώτα η κρατική παρέμβαση πρέπει να περιορίζεται στην ενίσχυση της αγοράς, ενώ η ανάπτυξη της οικονομίας δύναται να επιτευχθεί μέσω της εκβιομηχάνισης. Η αναποτελεσματική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης ορίζεται ως χαρακτηριστικό *οργανωτικής υπανάπτυξης*, που συναντάται κυρίως σε τριτοκοσμικά κράτη (αν και ο ίδιος δεν θεωρούσε πως η Ελλάδα άνηκε στις υπανάπτυκτες χώρες) και λειτουργεί ανασχετικά των στόχων της οικονομικής πολιτικής απ' την στιγμή που οι κρατικοί μηχανισμοί καθίσταται ανεπαρκείς να κατευθύνουν τον ιδιωτικό τομέα. Η πολιτική απασχόλησης στο δημόσιο προσδιορίζεται με βάση την επέκταση του τριτογενούς τομέα της οικονομίας και του διευρυμένου ρόλου του κράτους στα πλαίσια της αναπτυξιακής πολιτικής, ενώ το ζήτημα πολιτικοποίησης της δημόσιας διοίκησης παραβλέπεται. Επειδή ακριβώς η δυσλειτουργία του δημοσίου αποδίδεται σε οργανωτικά αίτια που σχετίζονται κυρίως με την ποιοτική στάθμη του ανθρώπινου δυναμικού και το χαμηλό επίπεδο γνώσεων και ικανοτήτων, τα μέτρα που προτείνει σχετίζονται με την εξειδίκευση, κατάρτιση του δημοσιοϋπαλληλικού προσωπικού και την βελτίωση του επιπέδου εκπαίδευσης, προτείνοντας δηλαδή να δοθεί έμφαση στην εκπαιδευτική πολιτική.

Η παραπάνω περιληπτική επισκόπηση των σημαντικότερων εκθέσεων της περιόδου κρίνεται απαραίτητη γιατί αντικατοπτρίζει αφενός τη συνολική εικόνα της δημόσιας διοίκησης και αφετέρου των κυρίαρχων αντιλήψεων για το ζήτημα, όπως αυτές εκφράζονται μέσω των εκθέσεων των εμπειρογνομόνων. Ωστόσο η απασχόληση στο δημόσιο αν και είχε σαφώς πολιτικές προεκτάσεις προσδιορίζεται από παράγοντες κατεξοχήν οικονομικούς και κοινωνικούς. Παράλληλα οι εξελίξεις της περιόδου που καθόρισαν το μέγεθος της δημόσιας απασχόλησης αποκτούν και πολιτικό περιεχόμενο εφόσον οι όροι υπό τους οποίους διαμορφώνονται είναι πολιτικοί. Η αποδέσμευση του πληθυσμού απ' την ύπαιθρο και η μετακίνηση του προς τα αστικά κέντρα μέσω της πρόσληψης στο δημόσιο διεύρυνε την εσωτερική αγορά και συνέβαλε στην ανάπτυξη του τριτογενούς τομέα της οικονομίας, λαμβάνοντας υπόψιν ότι προσελκύστηκε εργατικό δυναμικό πέραν του δημοσιοϋπαλληλικού, διαμορφώνοντας ευνοϊκές συνθήκες για την ανάπτυξη της ιδιωτικής επιχειρηματικότητας και των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων. Επίσης ως κοινωνική εξέλιξη η αστικοποίηση οδήγησε στην ανύψωση του βιοτικού επιπέδου, βελτιώνοντας τις συνθήκες ζωής των χαμηλότερων στρωμάτων. Τέλος το κράτος εργοδότης ρυθμίζοντας το επίπεδο των μισθών των δημοσίων υπαλλήλων και διατηρώντας το σε χαμηλά επίπεδα (επηρεάζοντας και το επίπεδο μισθών

του ιδιωτικού τομέα), κατάφερε να περιορίσει την ενεργό ζήτηση σε επίπεδα που εξυπηρετούσαν την επιχειρούμενη αντιπληθωριστική πολιτική και συνεπώς τη νομισματική σταθερότητα.

Σύνοψη

Την μεταπολεμική περίοδο αναδιοργανώνεται ο δημόσιος τομέας στην Ελλάδα, βάσει του νέου ρόλου του κράτους και των αυξημένων λειτουργιών που έχει κληθεί να επιτελέσει για την ανασυγκρότηση και ανάπτυξη της χώρας. Η αυξημένη κρατική παρέμβαση στην οικονομία και ο σημαντικός ρόλος που καταλαμβάνει εντός της κοινωνίας αυξάνουν τις αρμοδιότητες του, καθώς αυξάνεται σταδιακά ο δημόσιος τομέας σε επίπεδο φορέων και υπηρεσιών.

Για την πλειοψηφία του πληθυσμού που αποτελούσαν τα χαμηλότερα οικονομικά στρώματα και η οποία αντιμετώπιζε άμεσο πρόβλημα βιοπορισμού, η μετανάστευση και η απασχόληση στο δημόσιο τομέα ήταν τρόπον τινά μονόδρομος, αν ληφθεί υπόψιν η αναποτελεσματικότητα των κοινωνικών θεσμών και οι υψηλοί δείκτες ανεργίας. Εξάλλου εντός του μονεταριστικού προτύπου μακροοικονομικής πολιτικής που εφαρμόζονταν, η ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας στα δυτικά πρότυπα δεν αποτελούσε προτεραιότητα της κρατικής πολιτικής. Υπό αυτές τις συνθήκες η απασχόληση στο δημόσιο τομέα, με τα οφέλη που απορρέουν από το ειδικό εργασιακό καθεστώς στο οποίο υπόκεινται η δημόσιοι υπάλληλοι (μονιμότητα, πρόσθετα επιδόματα, κοινωνική ασφάλιση), αποτελεί παράλληλα με πολιτική εισοδηματικής ενίσχυσης μερίδας του πληθυσμού, μια μορφή άσκησης κοινωνικής πολιτικής και αναδεικνύεται σε προνομιακό χώρο απασχόλησης.

Οι παράγοντες που ανέδειξαν τον δημόσιο τομέα σε πρωτογενές τμήμα της αγοράς εργασίας θα μπορούσαν να αποδοθούν σχηματικά σε τρεις κατηγορίες:

i) *Οικονομικοί παράγοντες*: Αφορούν στην σύνδεση της πολιτικής απασχόλησης στο δημόσιο με το διαμορφούμενο μονεταριστικό πλαίσιο μακροοικονομικής πολιτικής και την υπαγωγή της δημόσιας απασχόλησης στην νομισματική και εισοδηματική πολιτική. Η αύξηση της δημοσιουπαλληλίας, εκτός από την καταπολέμηση της ανεργίας, αποτελεί δίοδο αστικοποίησης μερίδας πληθυσμού καθώς μετακινείται από την ύπαιθρο στα αστικά κέντρα, διευρύνοντας την εσωτερική αγορά και συμβάλλοντας στην ανάπτυξη του τριτογενούς τομέα της οικονομίας. Επιπλέον η διατήρηση των μισθών του δημοσίου σε χαμηλά επίπεδα επηρεάζει σημαντικά την διαμόρφωση των μισθών στον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας, εξυπηρετώντας τους στόχους «σφιχτής» εισοδηματικής πολιτικής και συγκράτησης του πληθωρισμού.

ii) *Κοινωνικοί παράγοντες*: Σε μια περίοδο στην οποία το μεγαλύτερο μέρος του πληθυσμού υποαπασχολείται στον αγροτικό τομέα, η ανεργία βρίσκεται σε υψηλά επίπεδα, οι εισοδηματικές ανισότητες είναι έντονες και οι κοινωνικοί θεσμοί λιγότερο ανεπτυγμένοι και αναποτελεσματικοί, η

δημόσια απασχόληση συνέβαλε στην καταπολέμηση της ανεργίας και στην άμβλυση των εισοδηματικών ανισοτήτων. Ταυτόχρονα με τα πλεονεκτήματα που συνόδευαν το εργασιακό καθεστώς στο δημόσιο, αποτέλεσε η ίδια μια μορφή κοινωνικής πολιτικής προς τους δημοσίους υπαλλήλους και τις οικογένειες τους, συμβάλλοντας δηλαδή στην ανύψωση του βιοτικού επιπέδου μερίδας του πληθυσμού.

iii) *Πολιτικοί παράγοντες*: Η συγκρότηση του δημοσίου τομέα ως όργανο της αυταρχικού μοντέλου εξουσίας που διαμορφώθηκε στην μετεμφυλιακή Ελλάδα, περιλαμβάνει την δημιουργία μιας δημοσιοϋπαλληλικής τάξης η οποία θα στηρίζει και θα αναπαράγει τις εξουσιαστικές σχέσεις. Οι διαδικασίες πρόσληψης στο δημόσιο τομέα δεν στηρίζονται σε ένα θεσμοθετημένο και ορθολογικό σύστημα αξιολόγησης και τα προσόντα που απαιτούνται είναι τυπικά. Στην πραγματικότητα η αξιολόγηση και η επιλογή προσωπικού διαμεσολαβείται από το σύστημα πελατειακών σχέσεων και το σημαντικότερο κριτήριο για την πρόσληψη στο δημόσιο τομέα ήταν το πιστοποιητικό κοινωνικών φρονημάτων, ένα έγγραφο το οποίο επιβεβαίωνε την υποστήριξη στο καθεστώς εξουσίας και τις αρχές τις οποίες εξέφραζε.

Συνοπτικά, μέσω των προσλήψεων στο δημόσιο τομέα το κράτος επιχειρεί να ασκήσει μια μορφή κοινωνικής πολιτικής σε επίλεκτες κοινωνικές κατηγορίες οι οποίες ταυτίζονται με το πρότυπο εξουσίας και ταυτόχρονα να εξυπηρετήσει του στόχους του μονεταριστικού προτύπου μακροοικονομικής πολιτικής που υιοθετήθηκε την υπό εξέταση περίοδο.

Το ειδικό καθεστώς εργασίας στο δημόσιο τομέα έλαβε θεσμικά ολοκληρωμένη μορφή το 1951 με τον Ν.1811/1951 ως «*Κώδιζ Καταστάσεως των Δημοσίων Διοικητικών Υπαλλήλων*». Πρόκειται για το πρώτο ενιαίο, νομοθετικό πλαίσιο που όριζε τη σχέση κράτους-εργοδότη και δημοσίου υπαλλήλου, καθώς και τις διαδικασίες επιλογής του προσωπικού του δημοσίου τομέα. Παρόλες τις μεταρρυθμίσεις που εισήχθησαν στο διάστημα από 1952 που τέθηκε σε ισχύ ο νόμος ως το 1975, δεν σημειώνονται ουσιαστικές μεταβολές στο νομικό καθεστώς δημόσιας απασχόλησης ως την μεταπολίτευση. Ειδικότερα ο δημοσιοϋπαλληλικός κώδικας διασφαλίζει την μονιμότητα της απασχόλησης, διακρίνει κατηγορίες και κλάδους προσωπικού, προβλέπει την εργασιακή ιεραρχία και ρυθμίζει θέματα μεταθέσεων ή μετακινήσεων προσωπικού. Επίσης ορίζει τις υποχρεώσεις και τα δικαιώματα των υπαλλήλων προβλέποντας πειθαρχικές διατάξεις και την μεταβολή της υπηρεσιακής κατάστασης, μέσω του συστήματος προαγωγών και τη λύση της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσης. Με τον ΥΚ ορίζονται οι διαδικασίες επιλογής προσωπικού καθώς και τα προαπαιτούμενα για την πρόσληψη στο δημόσιο τομέα. Τέλος ο Ν.1811/1951 ορίζεται η δραστηριότητα και η δικαιοδοσία του ΣτΕ και ιδρύεται το ΑΣΔΥ ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή εγγύησης των διατάξεων του υπαλληλικού κώδικα.

ΜΕΡΟΣ Γ

5. Υποθέσεις Εργασίας

Αντικείμενο της παρούσας έρευνας είναι η μεγέθυνση του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα από την μεταπολεμική περίοδο ως το τέλος του 20^{ου} αιώνα, από πλευράς δημοσίας απασχόλησης. Ειδικότερα, η έρευνα εστιάζεται στην αύξηση της δημοσιουπαλληλίας ως καθοριστικού παράγοντα της επέκτασης του δημοσίου τομέα. Η υπερστελέχωση του κρατικού μηχανισμού ή αλλιώς η διόγκωση ενός δυσλειτουργικού γραφειοκρατικού συστήματος αποτελεί στην βιβλιογραφία ακανθώδες ζήτημα που σχετίζεται εν γένει με την προβληματική κατάσταση της δημόσιας διοίκησης στην χώρα. Στην ελληνική περίπτωση η δημοσιουπαλληλία έχει αντιφατικό χαρακτήρα: Η μία της όψη αναφέρεται ως μια «κακοδαιμονία» του κρατικού μηχανισμού και η δεύτερη όψη ως μια «προνομιούχα εργασία» που οδήγησε μεγάλο μέρος του εργατικού δυναμικού στην πρόσληψη στο δημόσιο και ένα ακόμη μεγαλύτερο στη διεκδίκηση μιας θέσης εντός αυτού. Επομένως πρόκειται για ένα χώρο που ταυτόχρονα με «πρόβλημα» για την κοινωνία αποτελεί προνομιακό χώρο απασχόλησης, απ' την στιγμή που οι εργασιακές συνθήκες που επικράτησαν τουλάχιστον μέχρι πρόσφατα (π.χ. μονιμότητα, επιδόματα) διασφάλιζαν το εισόδημα και προσέφεραν ένα είδος άτυπης κοινωνικής ασφάλισης.

Γεγονός είναι ότι η δημόσια απασχόληση στην χώρα αυξήθηκε χωρίς απαραίτητα να ανταποκρίνεται σε κάποια λειτουργική αναγκαιότητα του διοικητικού συστήματος, δηλαδή αμφισβητείται εάν αυτό οφείλονταν στην επέκταση των κρατικών πεδίων δραστηριότητας που θα δημιουργούσε μια αντίστοιχη ανάγκη σε προσωπικό. Πρόκειται για μια εξέλιξη που σύμφωνα με τα στοιχεία των μισθών των δημοσίων υπαλλήλων στο σύνολο των δαπανών του τακτικού προϋπολογισμού (κεφ. 7.2 πίνακας 14B και 7.3 πίνακας 15) είχε υψηλό κόστος χωρίς να είναι απαραίτητα παραγωγική ως προς τον σκοπό της, της ορθής λειτουργίας του, όπως άλλωστε τονίζουν οι κατά καιρούς επίσημες εκθέσεις για την δημόσια διοίκηση (Langrod 1964). Στην διεθνή βιβλιογραφία ο υπερστελεχωμένος δημόσιος τομέας, με διογκωμένο αριθμό υπηρεσιών, αλληλοεπικάλυψη αρμοδιοτήτων και ύπαρξη φορέων που δεν έχουν ουσιαστικό αντικείμενο, αλλά τροφοδοτούν ένα σύστημα δυσανάλογα μεγάλο σε σχέση με την κοινωνία που εκπροσωπεί, αντιμετωπίζεται ως ένα αρνητικό σύμπτωμα των αναπτυσσόμενων ή υποανάπτυκτων χωρών (Rodrik 1997, Rama 1997). Στην Ελλάδα, παρά τις ερμηνευτικές απόπειρες πάνω σ' αυτό το ζήτημα, η έλλειψη στοιχείων για το προσωπικό του δημοσίου τομέα, δυσχεραίνει την έρευνα, δημιουργώντας ένα κενό, αφού δεν υπάρχουν εμπειριστατωμένες, διαχρονικές μελέτες πάνω στο ακριβές μέγεθος της δημοσιουπαλληλίας.

Η παρούσα έρευνα επιδιώκει να εξετάσει με όσον το δυνατό πιο ολοκληρωμένο τρόπο το ζήτημα της δημόσιας απασχόλησης, με έμφαση στο στενό δημόσιο τομέα. Το βασικό ερώτημα είναι *η σημασία της δημόσιας απασχόλησης στην μεγέθυνση του κράτους και η ερμηνεία αυτού του φαινομένου, ως προς τα αιτία και τις ευρύτερες κοινωνικές και πολιτικές διαστάσεις που έλαβε*. Για τον Rose (1984) οι δημόσιοι φορείς που απαρτίζουν το κράτος αποτελούνται από τρία συστατικά: *πόρους, νομοθεσία και εργασία*. Αν γίνει αποδεκτή αυτή την σχηματοποίηση, είναι η εργασία (δημόσια απασχόληση) αυτό το συστατικό του δημοσίου τομέα που αυξάνεται περισσότερο στην ελληνική περίπτωση; Και αν η στελέχωση είχε την μεγαλύτερη επίδραση στην συνολική μεγέθυνση του δημοσίου, αυξήθηκε ως αποτέλεσμα επέκτασης των κρατικών λειτουργιών ή αποτελεί μια εντελώς ξεχωριστή περίπτωση;

Το πρώτο ερώτημα έχει να κάνει με το σχετικό μέγεθος της δημόσιουπαλληλίας, δηλαδή ο βαθμός στον οποίο αυξήθηκε η απασχόληση στο δημόσιο τομέα. Επίσης αφορά στην επίδραση της αύξησης αυτής στο μέγεθος του διοικητικού συστήματος, δηλαδή στο σύνολο των φορέων και οργανισμών που απαρτίζουν την έννοια του «δημοσίου». Τέλος εξετάζει τους παράγοντες που συντέλεσαν στην διαχρονική αυτή εξέλιξη που έλαβε χώρα από από την μεταπολεμική περίοδο ως σήμερα. Το δεύτερο και σημαντικότερο ερώτημα είναι αν το φαινόμενο αυτό είναι αποτέλεσμα μιας γενικότερης αύξησης του κρατικής παρεμβατικότητας και των αυξημένων λειτουργικών αρμοδιοτήτων του κράτους ή αν αποτελεί μια ιδιόμορφη, ξεχωριστή πολιτική. Αν ισχύει η δεύτερη περίπτωση και η πολιτική απασχόλησης στο δημόσιο τομέα εντάσσεται ως μια ξεχωριστή και ιδιαίτερη πολιτική, το ενδιαφέρον στρέφεται στο πως διαμορφώνεται η κρατική πολιτική και το ρόλο που έχει η πολιτική προσλήψεων στο δημόσιο στο πλαίσιο αυτής.

Στην ελληνική βιβλιογραφία δίνεται καταρχήν πολιτική ερμηνεία στην μεγέθυνση του δημοσίου τομέα εστιάζοντας στην αδυναμία του να λειτουργήσει ως ένα βαθμό ανεξάρτητα από την πολιτική εξουσία. Επιπλέον η αύξηση της δημόσιας απασχόλησης συνδέεται με τον ρόλο του κράτους στην διαμόρφωση των κοινωνικών σχέσεων, εντός του οποίου οι δημόσιοι υπάλληλοι συγκροτούν μια ειδική «τάξη στήριγμα» της μετεμφυλιακής αστικής εξουσίας. Μεταπολιτευτικά η ίδια πολιτική διατηρείται με άλλη μορφή, λειτουργώντας ως πεδίο προνομίων και αποκατάστασης των κοινωνικών στρωμάτων που είχαν περιθωριοποιηθεί από το μετεμφυλιακό καθεστώς. Και στις δύο χρονικές περιόδους δίνεται ιδιαίτερη σημασία στον ρόλο του πελατειακού συστήματος, αρχικά με πολιτικά και κατόπιν κομματικά κριτήρια, ως εργαλείο- δίοδος για μια θέση εργασίας εντός του κρατικού μηχανισμού, όπου η πολιτική εξουσία επιλέγει σε κάθε περίπτωση συγκεκριμένες μερίδες της κοινωνίας. Οι υπόλοιπες παράμετροι όπως αστικοποίηση ή εργασιακή αποκατάσταση μερίδας πληθυσμού με υψηλό μορφωτικό επίπεδο, έχουν δευτερεύουσα σημασία. Στα παραπάνω προστίθεται

και ο ρόλος του κράτους τη δεκαετία του '80 το οποίο, αναλαμβάνοντας το κόστος της αποβιομηχάνισης, κρατικοποίησε μεγάλο μέρος προβληματικών επιχειρήσεων αυξάνοντας σημαντικά το μέγεθος του προσωπικού στον ευρύτερο δημόσιο τομέα.

Συμφώνα με τα στοιχεία της παρούσας έρευνας (κεφ. 6 και 7) ο συνολικός αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων στο στενό δημόσιο τομέα στην Ελλάδα μεταξύ 1960-2000 σχεδόν διπλασιάστηκε ακολουθώντας ανοδική τάση. Από την διαχρονική μεταβολή της απασχόλησης στο στενό δημόσιο τομέα προέκυψαν οι εξής διαπιστώσεις:

- Οι απασχολούμενοι στο στενό δημόσιο τομέα αντιστοιχούν σταθερά την περίοδο 1961-1997 στο 12%-13% περίπου της απασχόλησης στον τριτογενή τομέα, αλλά το ποσοστό τους στο σύνολο των απασχολούμενων διπλασιάστηκε από 3% το 1961 στο 6%.
- Η αύξηση του προσωπικού σε ετήσια βάση άφορα μόνο στους πολιτικούς υπαλλήλους και όχι όλων των φορέων υπουργείων αλλά ορισμένων (π.χ. υπουργείο παιδείας) των οποίων η αύξηση μπορεί να ερμηνευτεί εκτός από πολιτικά κριτήρια και από άλλους παράγοντες (π.χ η αύξηση στο προσωπικό του υπουργείου παιδείας εξηγείται από τις δημογραφικές και κοινωνικές μεταβολές)
- Ως προς το προσωπικό των Σωμάτων Ασφαλείας δεν υπάρχει ουσιαστική αύξηση προσωπικού σε όλο το χρονικό διάστημα (το προσωπικό των Σ.Α. σημείωσε 3,9% αύξηση από το 1961- 1997), αλλά διακυμάνσεις με έντονες πτωτικές τάσεις, παρά το αυταρχικό πολιτικό καθεστώς της μετεμφυλιακής περιόδου.
- Η μεγαλύτερη αύξηση των απασχολούμενων στο στενό δημόσιο τομέα σημειώθηκε μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του '70, ειδικότερα την πενταετία 1962-1966 καθώς προσελήφθησαν 41.163 άτομα που αντιστοιχούν στο 20% των προσλήψεων όλης της περιόδου 1961-1997 και η συντριπτική πλειοψηφία των οποίων (87,3% του συνόλου των προσληφθέντων) ήταν πολιτικοί υπάλληλοι.
- Οι δαπάνες για μισθούς υπαλλήλων του στενού δημοσίου τομέα αποτελούσαν το 1960 το 38% των δαπανών του τακτικού προϋπολογισμού και μέχρι το 1998 σταδιακά μειώθηκαν στο 10%. Οι δαπάνες για αποδοχές προσωπικού αντιστοιχούσαν στο 7%-10% περίπου του ΑΕΠ την περίοδο 1960-1997, ενώ το μερίδιό τους στην δημόσια κατανάλωση κυμάνθηκε την ίδια περίοδο μεταξύ 65%-80%. Γενικότερα, οι μισθοί του δημοσίου τομέα, παρά την αύξηση της δημόσιας απασχόλησης, με εξαίρεση την δεκαετία του '80 που αυξήθηκε το μερίδιό τους στο ΑΕΠ, παρέμειναν σε χαμηλά επίπεδα.

Επομένως η βασική υπόθεση που προκύπτει προς αξιολόγηση είναι ότι η δημόσια απασχόληση στο στενό δημόσιο, αποτελεί ένα πρωτογενές τμήμα της αγοράς εργασίας το οποίο σε

μεγάλο βαθμό προσδιορίζει την μεγέθυνση του δημοσίου τομέα, χωρίς να αποτελεί τον μοναδικό παράγοντα, τουλάχιστον ως προς το κομμάτι της κεντρικής διοίκησης. Επίσης αποτελεί μια ξεχωριστή πολιτική που δεν σχετίζεται άμεσα με την επέκταση των κρατικών αρμοδιοτήτων, ούτε αιτιολογείται σε πρώτο βαθμό από πολιτικά κριτήρια. Το ζήτημα λοιπόν που πρέπει να διερευνηθεί είναι οι ακριβείς διαστάσεις της δημόσιας απασχόλησης στο στενό δημόσιο τομέα, οι επιμέρους κοινωνικές, οικονομικές προεκτάσεις που έλαβε πέραν των πολιτικών και τέλος εφόσον αποτελεί πολιτική επιλογή ποιες είναι οι πραγματικές αιτίες που την υπαγόρευσαν.

Αντίστοιχα, βάσει της διεθνούς βιβλιογραφίας σχετικά με την επέκταση του δημοσίου τομέα, ως προς τους παράγοντες που προσδιορίζουν την μεγέθυνση του δημοσίου τομέα αλλά και ειδικότερα την αύξηση της δημόσιας απασχόλησης, τρεις είναι οι βασικές θεωρητικές υποθέσεις οι οποίες μπορούν να ερμηνεύσουν την μεταβολή του δείκτη της δημόσιας απασχόλησης:

1. Η μεταβολή οφείλεται σε *ενδογενείς μεταβλητές*, δηλαδή πηγάζει από το εσωτερικό του ίδιου του κρατικού μηχανισμού και συγκεκριμένα από την σύνθεση και το ρόλο της γραφειοκρατίας, που εδώ νοείται ως μια ειδική κατηγορία των απασχολούμενων στο δημόσιο τομέα, οι οποίοι ανήκουν κυρίως στις υψηλές βαθμίδες.
2. Η μεταβολή προέρχεται από *εξωγενείς μεταβλητές*, ειδικότερα από το άνοιγμα της οικονομίας στις διεθνείς αγορές και συγκεκριμένα από τις επιδράσεις που προκαλούν στην εγχώρια οικονομία οι διακυμάνσεις του εμπορικού ισοζυγίου και οδηγούν το ίδιο το κράτος σε πολιτικές κοινωνικής προστασίας, όπως η δημόσια απασχόληση.
3. Η μεταβολή στηρίζεται σε κοινωνικούς παράγοντες οι οποίοι οδηγούν την κρατική πολιτική προς την κατεύθυνση της επέκτασης του δημοσίου τομέα, επιχείρημα το οποίο αξιολογεί την αύξηση της δημόσιας απασχόλησης ως συνέπεια της διεύρυνσης των κρατικών λειτουργιών, χωρίς να αποκλείει την ερμηνεία της ως ξεχωριστή πολιτική επιλογή.

Για να δοθεί μια πληρέστερη απάντηση στο αρχικό ερώτημα, η ερμηνεία δεν μπορεί να είναι μονοδιάστατη, αφενός γιατί καμιά θεωρητική υπόθεση δεν μπορεί να ερμηνεύσει από μόνη της την ελληνική περίπτωση και αφετέρου γιατί δεν είναι δυνατόν να μην ληφθούν υπόψη και να αξιολογηθούν ως προς την βαρύτητα τους όλες οι μεταβλητές. Στην παρούσα έρευνα επιχειρείται η ερμηνεία της μεγέθυνσης του δημοσίου τομέα από πλευράς απασχόλησης, η οποία στηρίζεται σε εξωγενείς μεταβλητές. Ωστόσο η ερμηνεία έχει πολυδιάστατο χαρακτήρα, εφόσον δεν παραβλέπεται η επίδραση ενδογενών μεταβλητών ή κοινωνικών παραγόντων όπως γραφειοκρατική συμπεριφορά, κοινωνικά αιτήματα, μέχρι και δημογραφικές μεταβολές ή κοινωνικοπολιτικές εξελίξεις, επιχειρώντας την ένταξη της δημόσιας απασχόλησης σε ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο κρατικής πολιτικής.

Για τις ανάγκες τις παρούσας έρευνας οι επιμέρους θεωρίες της ελληνικής και ξένης βιβλιογραφίας για την μεγέθυνση του δημοσίου τομέα και την αύξηση της δημόσιας απασχόλησης κατηγοριοποιήθηκαν ανάλογα με την κύρια ερμηνευτική μεταβλητή τους σε τρεις κατηγορίες: ενδογενείς μεταβλητές, κοινωνικοί παράγοντες, εξωγενείς μεταβλητές. Συνοπτικά οι βασικές υποθέσεις είναι οι εξής:

- *Ενδογενείς Μεταβλητές*: Η σύνδεση της γραφειοκρατίας με την μεγέθυνση του δημοσίου τομέα, όπως επισημαίνει ο *Niskanen* (1971,1974), απορρέει από τα συμφέροντα των γραφειοκρατών για την αύξηση της χρηματοδότησης της υπηρεσίας τους μέσω των αντίστοιχων κονδυλίων του προϋπολογισμού που διαχειρίζονται, αφού στις περισσότερες περιπτώσεις αποτελούν μονοπωλιακούς φορείς υπηρεσιών και παραγωγούς αγαθών. Η προσέγγιση αυτή αφορά στα ανώτερα στελέχη που μπορούν και συμμετέχουν στην τελική διαμόρφωση των πολιτικών αποφάσεων και έχει ως αποτέλεσμα τον υψηλό διοικητικό συγκεντρωτισμό και την ενοποίηση σε λιγότερες υπηρεσίες. Σε αντιδιαστολή με το παραπάνω επιχείρημα ο *Dunleavy* (1985) διαμορφώνει μια διαφορετική θεωρία όπου η γραφειοκρατία δεν είναι δυνατόν να προκαλέσει την αύξηση των προϋπολογισμών πέραν ενός ορίου, στοχεύοντας σε μεγαλύτερο βαθμό στον μετασχηματισμό των υπηρεσιών προς ένα ιδεατό πρότυπο μέσω της αναβάθμισης των εγγενών χαρακτηριστικών των εργασιακών καθηκόντων τους. Το αποτέλεσμα είναι ένα περιορισμένο κράτος που υπερισχύουν οι γραφειοκρατικές ελίτ, το οποίο μεγενθύνεται διαμορφώνοντας ένα αποκεντρωμένο δίκτυο πολλών μικρών υπηρεσιών. Εξαιτίας αυτού ο αριθμός των υπαλλήλων της κεντρικής διοίκησης παραμένει σχετικά σταθερός ή μπορεί να μειωθεί.
- *Κοινωνικοί Παράγοντες* : Η μεγέθυνση του δημοσίου τομέα ερμηνεύεται ως προϊόν της κρατικής πολιτικής που προέρχεται από κοινωνικά αιτήματα, ειδικότερα από την ζήτηση των πολιτών για αγαθά και υπηρεσίες. Σ' αυτό το πλαίσιο η διαμόρφωση της δημόσιας πολιτικής είναι αποτέλεσμα, αντιτιθέμενων επί το πλείστον, κοινωνικών- οικονομικών συμφερόντων τα οποία εκφράζονται εντός της πολιτικής διαδικασίας και οδηγούν σε μεγέθυνση του δημοσίου τομέα. Σύμφωνα με τον *Peltzam* (1980), σε δημοκρατικά ή μη καθεστώτα η αύξηση των δημοσίων δαπανών που ωθεί στην μεγέθυνση του δημοσίου τομέα είναι αποτέλεσμα της επιδίωξης των κυβερνόντων (εκλεγμένων ή μη) οι οποίοι προκειμένου να αποσπάσουν λαϊκή υποστήριξη, προχωρούν σε μέτρα που αντικατοπτρίζουν αιτήματα ευρύτερων πλειοψηφιών. Η υιοθέτηση αστικών χαρακτηριστικών (*bourgeoisification*) από μεγάλη μερίδα πληθυσμού μεταπολεμικά, διέυρνε την βάση υποστήριξης των κοινωνικών αιτημάτων για προγράμματα προνοιακού τύπου.

Οι *Beck* και *Rice* (1985) υποστηρίζουν ότι η δημόσια πολιτική διαμορφώνεται από αντιτιθέμενα αιτήματα των επιμέρους κοινωνικών οικονομικών ομάδων, προς όφελος αυτών που καταφέρνουν να ασκήσουν αποτελεσματικότερη επιρροή, ενώ παράγοντες όπως οι δημογραφικές μεταβολές άσκησαν σημαντική επίδραση, εφόσον συνδέθηκαν με ευρύτερες κοινωνικοοικονομικές απαιτήσεις. Εστιάζοντας στην εφαρμογή των πολιτικών ο *Rose* (1984) θεωρεί πως ο δημόσιος τομέας αναπτύσσεται σύμφωνα με τα προγράμματα υλοποιεί και μεγενθύνεται στα αντίστοιχα πεδία με τα οποία σχετίζονται. Τα προγράμματα αυτά ουσιαστικά αντανακλούν τους στόχους και τις προτεραιότητες της κρατικής πολιτικής, η οποία εκφράζει αιτήματα προερχόμενα από την κοινωνία. Σχετίζοντας την ανάπτυξη των προγραμμάτων με την δημόσια απασχόληση, εφόσον για την υλοποίησή τους αυξάνονται οι ανάγκες για προσωπικό, υποστηρίζει πως η δημόσια απασχόληση αυξήθηκε σε συγκεκριμένα πεδία που αφορούν στην υλοποίηση αυτών των προγραμμάτων. Επιπλέον η απασχόληση στο δημόσιο τομέα αυξάνεται σε περιόδους ύφεσης ή όταν ο ιδιωτικός τομέας δεν είναι σε θέση να απορροφήσει μέρος του εργατικού δυναμικού, το οποίο αναλαμβάνει να αποκαταστήσει το κράτος λειτουργώντας ως εργοδότης. Επίσης η δημόσια απασχόληση αυξάνεται ως αποτέλεσμα της μείωσης της αγροτικής απασχόλησης, ή ακόμη εξαιτίας κοινωνικών αιτημάτων σε περιόδους ύφεσης για κρατικοποιήσεις στην οικονομία.

Η ζήτηση για κοινωνικά αγαθά και υπηρεσίες συνδέεται στην βιβλιογραφία με το φαινόμενο του *εκλογικού δημοσιονομικού κύκλου*, όπου η δημοσιονομική διαχείριση συνδέεται με την εκλογική στρατηγική των κομμάτων. Με λίγα λόγια τις προεκλογικές περιόδους οι κυβερνήσεις επιδιώκοντας την επανεκλογή τους προχωρούν σε μακροοικονομικές, επεκτατικές πολιτικές αύξησης δημοσίων δαπανών, που μετεκλογικά υπό το βάρος του δημοσιονομικού κόστους αντικαθιστούν με περιοριστικές πολιτικές (*Nordhaus* 1975). Η πολιτική απασχόλησης στο στενό δημόσιο τομέα απ' την στιγμή που επηρεάζει το μέγεθος των δημοσίων δαπανών, θα μπορούσε να θεωρηθεί μια επεκτατική πολιτική που εντάσσεται στην εκλογική στρατηγική των κομμάτων. Στην ελληνική βιβλιογραφία μάλιστα έχει αποδοθεί στη διαμεσολάβηση του πελατειακού συστήματος ως μεθόδου απόσπασης ψήφων μέσω του διορισμού στις δημόσιες υπηρεσίες.

Ωστόσο οι ερμηνείες βάσει ενδογενών μεταβλητών και κοινωνικών παραγόντων δεν μπορεί να αποτελέσουν κύρια ερμηνευτικά σχήματα της μεγέθυνσης του δημοσίου τομέα και της αύξησης της δημόσιας απασχόλησης, αφενός διότι διαφέρουν από τις αντίστοιχες ερμηνείες για την ελληνική περίπτωση και αφετέρου γιατί δεν υπάρχουν στοιχεία που θα μπορούσαν να στηρίζουν τις παραπάνω θεωρητικές υποθέσεις. Η γραφειοκρατία έχει διαφορετική δομή και λειτουργία και οι κοινωνικοί παράγοντες ή τα κοινωνικά αιτήματα που προκάλεσαν την μεγέθυνση του δημοσίου τομέα στα δυτικά κράτη δεν ισχύουν στην Ελλάδα, εφόσον το μεγαλύτερο διάστημα δεν υπήρξαν ισχυροί

κοινοβουλευτικοί θεσμοί και μεσολάβησε μια επταετία δικτατορίας. Ειδικότερα στην ελληνική περίπτωση:

- Οι ενδογενείς μεταβλητές που καθορίζουν την μεγέθυνση του δημοσίου τομέα αφορούν στα οργανωτικά και δομικά χαρακτηριστικά του δημοσίου τομέα και την αναποτελεσματική λειτουργία της γραφειοκρατίας. Επίσης, ενώ στα δυτικά κράτη η γραφειοκρατική συμπεριφορά μπορεί να οδηγήσει σε μεγέθυνση της δημόσιας οικονομίας αυξάνοντας την χρηματοδότηση για τις λειτουργίες που επιτελεί, στην ελληνική περίπτωση συμβαίνει ακριβώς αντίθετο: Η αναποτελεσματικότητα της γραφειοκρατίας δημιουργεί αυξανόμενο δημοσιονομικό κόστος. Επιπλέον, τα οργανωτικά προβλήματα του δημοσίου, η έλλειψη ανεξαρτησίας από την πολιτική εξουσία και η εσωτερική τάση διόγκωσης της γραφειοκρατίας, δηλαδή η τάση πολλαπλασιασμού των κατώτερων ιεραρχικά υπαλλήλων από τα ανώτερα στελέχη αποτέλεσαν τα αίτια της αύξησης της δημόσιας απασχόλησης (Αθανασόπουλος 1983).
- Η γραφειοκρατία μετεμφυλιακά συγκροτεί μια ιδιαίτερη ελίτ που απαρτίζεται από στελέχη των ανώτερων διοικητικών κλιμακίων της κεντρικής διοίκησης, κυρίως των υπουργείων. Σε ένα συγκεντρωτικό σύστημα δημόσιας διοίκησης, επικυριαρχούμενο από την πολιτική εξουσία, η ελίτ αυτή είναι διορισμένη και άμεσα εξαρτημένη από τις κυβερνήσεις έχοντας την δυνατότητα συμμετοχής στην πολιτική διαδικασία, εφόσον εμπλέκεται άμεσα στην διαδικασία εφαρμογής των πολιτικών. Ταυτόχρονα η θέση της γραφειοκρατίας είναι ιδιαίτερα σημαντική απ' την στιγμή το κράτος αποτελεί μονοπωλιακό πάροχο αγαθών και υπηρεσιών σε κρίσιμα πεδία (π.χ. δικαιοσύνη, άμυνα, παιδεία). Στις κατά καιρούς δημοσιευθείσες εκθέσεις των εμπειρογνομόνων για την δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα αλλά και στις εκτιμήσεις της ελληνικής βιβλιογραφίας σχετικά με τα προβλήματα του διοικητικού συστήματος της χώρας, η «*γραφειοκρατία*» με την ευρεία έννοια βρίσκεται στην κορυφή της λίστας των παραγόντων αναποτελεσματικότητας του κρατικού μηχανισμού, τόσο ως προς τις αρμοδιότητες και για το αυξανόμενο κόστος λειτουργίας της που επιβαρύνει την δημόσια οικονομία αλλά και για την αδυναμία εφαρμογής των πολιτικών αποφάσεων ή την παρακώληση αυτών⁶².
- Η παρούσα έρευνα απέφυγε να προχωρήσει στην ανάλυση κοινωνικών παραγόντων που σχετίζονται με την θεωρία του εκλογικού οικονομικού κύκλου διότι η αύξηση της απασχόλησης τουλάχιστον στον στενό δημόσιο τομέα δεν παρουσιάζει κυκλικές διακυμάνσεις σε εκλογικές περιόδους. Επιπλέον το φαινόμενο προϋποθέτει σταθερά κοινοβουλευτικά πολιτεύματα, με περιοδικές εκλογικές αναμετρήσεις. Στην Ελλάδα μέχρι

⁶² Σχετικά με το ζήτημα της γραφειοκρατίας στην Ελλάδα βλ. Βαρβαρέσος (1952), Αθανασόπουλος (1983), Μακρυδημήτρης (1999)

την μεταπολίτευση δεν υφίσταται σταθερή δημοκρατία αλλά ισχνός, ασταθής κοινοβουλευτισμός που κατέληξε το 1967 σε δικτατορία. Αντίστοιχα μετά την αποκατάσταση της δημοκρατίας το 1974 η επεκτατική πολιτική των κυβερνήσεων δεν περιορίζεται στις εκλογικές περιόδους και ειδικότερα η αύξηση της δημόσιας απασχόλησης όπως δείχνουν τα στοιχεία μετά το 1975 δεν σχετίζεται με την εκλογική διαδικασία, τουλάχιστον όχι σε επίπεδο περιοδικότητας των εκλογικών αναμετρήσεων.

- Στην ελληνική βιβλιογραφία η δημόσια απασχόληση θεωρείται μια πολιτική προνοιακού χαρακτήρα, εξαιτίας του καθεστώτος μονιμότητας εργασίας και των παροχών κοινωνικού χαρακτήρα που την συνοδεύουν⁶³. Ως ένα βαθμό η ένταξη στο δημόσιο τομέα υπήρξε μια πολιτική που σχετίστηκε με την αστικοποίηση και την αποκατάσταση μερίδας πληθυσμού ανώτερου μορφωτικού επιπέδου. Με λίγα λόγια το ρεύμα αστικοποίησης που αναπτύσσεται στην χώρα μετεμφυλιακά, που σε μεγάλο βαθμό ενισχύεται από την κρατική πολιτική, δημιουργεί την κοινωνική αναγκαιότητα για αποκατάσταση μερίδας πληθυσμού, κυρίως ανώτερης μόρφωσης, για τον οποίο το δημόσιο αποτελεί τρόπον τινά μονόδρομο. Ο δημόσιος τομέας εμφανίζεται ως πρωταρχική διέξοδος απασχόλησης, εξαιτίας κυρίως της χαμηλής απορροφητικότητας στο πεδίο αυτό του ιδιωτικού τομέα. Το κράτος ανταποκρινόμενο στο αίτημα αυτό αναλαμβάνει το ρόλο του εργοδότη, ενώ ταυτόχρονα εξαιτίας των εργασιακών πλεονεκτημάτων που συνοδεύουν την δημόσια απασχόληση, ασκεί κοινωνική πολιτική για μια μερίδα πληθυσμού που εντάσσεται στο δημόσιο.
- Η έλλειψη αυτόνομου και πολιτικά ουδέτερου κρατικού μηχανισμού και η διαμεσολάβηση του πελατειακού συστήματος στην στελέχωση του δημοσίου τομέα καθιστά την απασχόληση στο δημόσιο ένα είδος προνοιακής πολιτικής ή αλλιώς ένα μέσο διανομής κοινωνικών ωφελειών από πλευράς κυβερνώντων σε επιμέρους κοινωνικές ομάδες με αντάλλαγμα την πολιτική τους υποστήριξη⁶⁴. Με τον τρόπο αυτόν τα κοινωνικά αιτήματα ή οι κοινωνικές ανάγκες αποτελούν αντικείμενο πολιτικής συνδιαλλαγής και η ανταπόκριση της πολιτικής εξουσίας σε αυτά ως προνοιακή παροχή του κράτους με καθαρά επιλεκτικό χαρακτήρα η οποία δεν αφορά στο ευρύτερο κοινωνικό σύνολο.

⁶³ Σχετικά με τον προνοιακό χαρακτήρα της δημόσιας απασχόλησης βλ. Μουζέλης (1987) Τσουκαλας (1981), Lyrintzis, (1984)

⁶⁴ Σχετικά με την διαμεσολάβηση της δημόσιας απασχόλησης στη στελέχωση του δημοσίου τομέα, βλ. Σπανού (1990), Σωτηρόπουλος (1996)

5.1. Κεντρική υπόθεση εργασίας/ Εξωγενείς Μεταβλητές

Το βασικό ερμηνευτικό σχήμα που χρησιμοποιείται στην παρούσα έρευνα στηρίζεται σε εξωγενείς μεταβλητές. Η μεγέθυνση της δημόσιας απασχόλησης και γενικότερα του δημοσίου τομέα στην Ελλάδα, οφείλεται στις επιδράσεις που δέχεται η εγχώρια οικονομία από τις διεθνείς αγορές και στην παρέμβαση του κράτους που επιχειρεί να περιορίσει το κόστος που αυτές επιφέρουν. Ο ρόλος της *εξωτερικού οικονομικού περιβάλλοντος* στην μεγέθυνση του δημοσίου τομέα στηρίζεται στα θεωρητικά υποδείγματα του *Cameron*, αλλά σε μεγαλύτερο βαθμό του *Rodrik*. Αρχικά σύμφωνα με τον *Cameron* (1978), στα κράτη με ανοιχτή οικονομία είναι περισσότερο εξαρτημένα από εξωτερικούς πόρους και η δημόσια οικονομία μεγενθύνεται σε μεγαλύτερο βαθμό, διότι το κράτος εξισορροπεί την εξάρτηση αυτή «εθνικοποιώντας» μεγάλο μερίδιο της κατανάλωσης.

Στη συνέχεια ο *Rodrik* (1998) αναπτύσσει αυτό το επιχείρημα υποστηρίζοντας ότι η αστάθεια που προκαλεί εξωτερική έκθεση στο εισόδημα και την εγχώρια κατανάλωση, αντισταθμίζεται από την παρέμβαση του κράτους με την αύξηση του μεριδίου που αποσπά από την οικονομία και μεταφράζεται κυρίως με την αύξηση των δημοσίων δαπανών, οι οποίες στα ανεπτυγμένα κράτη στοχεύουν σε μέτρα που σχετίζονται με το *κράτος πρόνοιας*. Αντίστοιχα σε αναπτυσσόμενες οικονομίες που οι θεσμοί του κράτους πρόνοιας είτε υπολειτουργούν ή δεν είναι ιδιαίτερα ανεπτυγμένοι, το κράτος προκειμένου να αντισταθμίσει το κόστος αυτό, προχωρά σε αποσπασματικά μέτρα κοινωνικής προστασίας κυρίως διασφάλισης του εισοδήματος. Ως δημοφιλέστερο μεταξύ αυτών των μέτρων ορίζεται η αύξηση της δημόσιας απασχόλησης, όπου εξασφαλίζει την εργασία-εισόδημα μεγάλης μερίδας πληθυσμού, λειτουργώντας ως πολιτική προνοιακού χαρακτήρα.

Συγκεκριμένα, το άνοιγμα της εγχώριας οικονομίας στις εξωτερικό οικονομικό περιβάλλον προκαλεί την μεγέθυνση του δημοσίου τομέα. Το «άνοιγμα» της οικονομίας μετράται βάσει του μεριδίου των εμπορικών συναλλαγών στο ΑΕΠ και η μεγέθυνση του δημοσίου τομέα από την αύξηση των δημοσίων δαπανών στο ΑΕΠ. Η σχέση μεταξύ ανοίγματος της οικονομίας στις διεθνείς αγορές και της μεγέθυνσης του δημοσίου τομέα προκύπτει από την ανάλογη σχέση των εμπορικών συναλλαγών και των δημοσίων δαπανών. Καθώς το εμπορικό ισοζύγιο ως ποσοστό του ΑΕΠ αυξάνεται, αναμένεται να αυξηθούν ανάλογα και οι δημόσιες δαπάνες ως ποσοστό του ΑΕΠ.

Σύμφωνα με το υπόδειγμα του *Rodrik* (1997) η μεγέθυνση του δημοσίου τομέα διαφέρει στις ανεπτυγμένες οικονομίες και τις αναπτυσσόμενες. Στις ανεπτυγμένες οικονομίες το κόστος που επιφέρει η έκθεση στο διεθνές εμπόριο αντισταθμίζεται στο εσωτερικό μέσω της αύξησης των δημοσίων δαπανών κοινωνικού χαρακτήρα, στα πλαίσια του κράτους πρόνοιας και γι' αυτό αυξάνονται οι κοινωνικές δαπάνες (π.χ. υγεία, παιδεία). Αντίθετα στις αναπτυσσόμενες οικονομίες που οι θεσμοί του κράτους πρόνοιας είναι υποανάπτυκτοι αυξάνεται κυρίως η δημόσια κατανάλωση. Αυτό συμβαίνει γιατί το κράτος δεδομένης της αναποτελεσματικότητας της κοινωνικής πολιτικής

προχωρά σε αντισταθμιστικές πολιτικές μείωσης του εξωτερικού κόστους, όπως η δημόσια απασχόληση. Σε αυτή την περίπτωση η δημόσια κατανάλωση, το μεγαλύτερο μέρος της οποίας αφορά δε δαπάνες προσωπικού, αυξάνεται περισσότερο ως ποσοστό του ΑΕΠ σε σχέση με τις υπόλοιπες κατηγορίες δαπανών. Επομένως η απασχόληση στο δημόσιο τομέα αποτελεί μέσο διασφάλισης του εισοδήματος και της εργασίας, λειτουργώντας ως μια μορφή κοινωνικής προστασίας, απέναντι στο κόστος που επιφέρουν στην εγχώρια οικονομία οι διακυμάνσεις του διεθνούς εμπορίου. Μέσω της αύξησης της δημόσιας απασχόλησης αντισταθμίζεται η αναποτελεσματικότητα των θεσμών κοινωνικής πρόνοιας και λειτουργεί ως πρακτική διανομής ωφελιών σε μια μερίδα πληθυσμού.

Στο σημείο αυτό λαμβάνονται υπόψιν και οι υποθέσεις εργασίας που προέρχονται από την ελληνική βιβλιογραφία και στηρίζονται σε εξωγενείς μεταβλητές. Οι θεωρίες αυτές ερμηνεύουν την μεγέθυνση του δημοσίου τομέα και την αύξηση της δημόσιας απασχόλησης βάσει της εξάρτησης της οικονομίας των κρατών της καπιταλιστικής περιφέρειας από τις ανεπτυγμένες οικονομίες του κέντρου. Εντός ενός συστήματος με καπιταλιστικό κέντρο και εξαρτημένη οικονομικά περιφέρεια, η θέση της Ελλάδας ορίζεται στην καπιταλιστική περιφέρεια, εντός της οποίας ο ρόλος του κράτους υπήρξε κρίσιμος στην διαδικασία συσσώρευσης και διανομής του οικονομικού πλεονάσματος προς όφελος συγκεκριμένων κοινωνικών ομάδων. Το κράτος ως μεσολαβητής του καπιταλιστικού κέντρου και περιφέρειας, υπήρξε πεδίο αναπαραγωγής κυρίαρχων τάξεων και μέσο επιμερισμού πλούτου μεταξύ αυτών. Επίσης αποτέλεσε πεδίο αναπαραγωγής ιδιαίτερων συμφερόντων και μηχανισμός συγκρότησης της πολιτικής κυριαρχίας συμβάλλοντας στην δημιουργία μιας *ιδιαίτερης τάξης στηρίγματος* της πολιτικής εξουσίας (Χαραλάμπης 1985). Ειδικότερα στην Ελλάδα, ο δημόσιος τομέας λειτούργησε ως χώρος διανομής ιδιαίτερων ωφελιών μέσω της δράσης του πελατειακού συστήματος (Μουζέλης 1978,1987). Ο κρατικός μισθός έχει την μορφή οφέλους από πλευράς κράτους που διανέμεται επιλεκτικά και ορίζει μια ιδιαίτερη και αυτόνομη, κοινωνική κατηγορία την δημοσιοϋπαλληλική τάξη (Τσουκαλάς 1986).

Η βασική υπόθεση εργασίας είναι πως το άνοιγμα της εγχώριας οικονομίας στο διεθνές εμπόριο προκαλεί διακυμάνσεις και πλήττει τα εισοδήματα. Το κράτος επιχειρώντας να αντισταθμίσει το κόστος της έκθεσης της οικονομίας στο εξωτερικό, αυξάνει τις δαπάνες κοινωνικού χαρακτήρα, μεγεθύνοντας το δημόσιο τομέα ή αυξάνει την δημόσια απασχόληση. Παρόλα αυτά στην ελληνική περίπτωση η οικονομία δεν μπορεί να χαρακτηριστεί «ανοιχτή» αλλά μάλλον «κλειστή» για το μεγαλύτερο διάστημα της εξεταζόμενης περιόδου 1960-2000 και ταυτόχρονα εξαρτώμενη από εξωτερικούς πόρους. Για το λόγο αυτό η έννοια του «ανοίγματος», δηλαδή της έκθεσης στο εξωτερικό οικονομικό περιβάλλον, η οποία στο υπόδειγμα του Rodrik ορίζεται ως «*openness*», στην

προκειμένη περίπτωση και επειδή ο χαρακτήρας της οικονομίας ήταν ευάλωτος παρά ανοιχτός, αντικαθίσταται από την έννοια “*vulnerability*”.

Εξετάζοντας την ελληνική περίπτωση, διακρίνονται δύο περίοδοι : Στην πρώτη περίοδο μέχρι την δεκαετία του '80, παραμένει μια κλειστή οικονομία που επιδιώκει την αυτάρκεια και τον περιορισμό της εξάρτησης από τις εξωτερικές αγορές. Ενδεικτικές είναι οι προσπάθειες εκβιομηχάνισης, ο περιορισμός των εισαγωγών και η στήριξη της εγχώριας παραγωγής μέσω κυρίως της δασμολογικής πολιτικής. Στη δεύτερη περίοδο με την ένταξη στην ΕΟΚ το 1981, εξελίσσεται σταδιακά σε μια πιο ανοιχτή οικονομία, η οποία αλληλεπιδρά σε μεγαλύτερο βαθμό με τις ευρωπαϊκές οικονομίες, αυξάνοντας τις εισαγωγές και εξαγωγές όπως και την κίνηση των κεφαλαίων, ενώ αίρεται η πολιτική προστατευτισμού της εγχώριας παραγωγής (π.χ. δασμοί, τέλη). Επομένως επιχειρείται ένα άνοιγμα στο εξωτερικό, οικονομικό περιβάλλον, μέσω της σύνδεσης της εγχώριας οικονομίας με την ευρωπαϊκή.

Ήδη από την μεταπολεμική περίοδο οι εξωτερικοί πόροι συνέβαλαν καθοριστικά στην ανασυγκρότηση της ελληνικής οικονομίας. Οι πιστώσεις που δόθηκαν μέσω της αμερικανικής βοήθειας κάλυψαν τις εισαγωγικές ανάγκες, ενίσχυσαν την νομισματική σταθερότητα και χρηματοδότησαν το δημόσιο έλλειμμα. Οι πόροι σε συνδυασμό με την τεχνική βοήθεια των συμμάχων στήριξαν τα επενδυτικά προγράμματα της χώρας, κυρίως για έργα υποδομών. Από την δεκαετία του '50 η σταδιακή αύξηση εισροής άδηλων πόρων υπήρξε καθοριστική για την οικονομική ανάπτυξη και την εξισορρόπηση του εξωτερικού ισοζυγίου η οποία ήταν βασική προτεραιότητα της μακροοικονομικής πολιτικής. Τα μεταναστευτικά εμβάσματα, το τουριστικό συνάλλαγμα, τα ναυτιλιακά εμβάσματα κάλυπταν μεγάλο μέρος του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου και συνέβαλαν στην αύξηση του κατά κεφαλήν ακαθάριστου εθνικού εισοδήματος, συμπληρώνοντας τα έσοδα μεγάλης μερίδας του πληθυσμού. Την δεκαετία του '80 η ένταξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση ήταν καθοριστική στην εξέλιξη της οικονομίας. Σε μια περίοδο που οι άδηλοι πόροι έχουν μειωθεί και η μετανάστευση έχει ολοκληρωθεί, οι απολήψεις της Ε.Ε ή αλλιώς οι μεταβιβάσεις κεφαλαίων μέσω των διαρθρωτικών ταμείων της Ε.Ε συνέβαλαν στην εξισορρόπηση του εξωτερικού ισοζυγίου και κάλυψαν σημαντικό μέρος του ελλείμματος.

Οι παγκόσμιες οικονομικές κρίσεις είχαν επίδραση στην εγχώρια οικονομία και αυτός είναι ένας από τους κύριους λόγους που παραμένει ο έντονος κρατικός παρεμβατισμός σε όλη την εξεταζόμενη περίοδο. Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η παγκόσμια πετρελαϊκή κρίση του '73 που συμπαρέσυρε την εγχώρια οικονομία, αυξάνοντας τον πληθωρισμό και το έλλειμμα του εμπορικού ισοζυγίου. Επίσης αυξήθηκε και η ανεργία απ' την στιγμή που τα περιθώρια για μετανάστευση είχαν περιοριστεί λόγω του αντίκτυπου της κρίσης στα δυτικά κράτη. Οι μεταπολιτευτικές κυβερνήσεις που ακολούθησαν προχώρησαν σε επεκτατική δημοσιονομική πολιτική αύξησης των δημοσίων

δαπανών, γεγονός που αναδεικνύει τον αντισταθμιστικό ρόλο ενός κράτους που αυξάνει το μερίδιο του στο ΑΕΠ (Καζάκος 2001). Σε όλη την εξεταζόμενη περίοδο μεγάλο μέρος του ΑΕΠ στηρίχθηκε στους άδηλους πόρους και το ισοζύγιο πληρωμών αποτελούσε προτεραιότητα της μακροοικονομικής πολιτικής. Τη δεκαετία του '80 η ένταξη στην ΕΟΚ ώθησε στο περαιτέρω άνοιγμα, μιας οικονομίας η οποία παρέμενε ευάλωτη στις διακυμάνσεις των διεθνών αγορών.

Επομένως και στις δύο περιόδους η ελληνική οικονομία εξαρτώνταν σε μεγάλο βαθμό από πόρους του εξωτερικού και επηρεάστηκε από το διεθνές οικονομικό περιβάλλον. Την μετεμφυλιακή περίοδο στηρίχθηκε στους εξωτερικούς πόρους μέσα από τα προγράμματα εξωτερικής οικονομικής βοήθειας και τους άδηλους πόρους ενώ στην μεταπολίτευση από τα προγράμματα στήριξης της ΕΕ. Αυτό σημαίνει πως εκτός από οικονομικά εξαρτώμενη, παρέμεινε μια χώρα ευάλωτη στις μεταβολές της διεθνούς αγοράς και αποδεικνύεται από την σπουδαιότητα που αποδόθηκε στην συναλλαγματική πολιτική καθώς και από τις επιπτώσεις που είχε στην εγχώρια οικονομία η ανισορροπία του εμπορικού ισοζυγίου⁶⁵.

Συνοψίζοντας την παραπάνω υπόθεση η ελληνική οικονομία, παρότι σχετικά *κλειστή* στο μεγαλύτερο διάστημα της εξεταζόμενης περιόδου παρέμενε *«ευάλωτη»* στις μεταβολές της διεθνούς οικονομίας, εσωτερικεύοντας τις επιδράσεις αυτές. Το κράτος διατηρώντας σε όλη την διάρκεια μια έντονη παρεμβατική παρουσία επιδίωξε να διασφαλίσει τα εισοδήματα και επειδή ακριβώς δεν υπήρξαν ολοκληρωμένοι και αποτελεσματικοί θεσμοί κράτους πρόνοιας στην χώρα, προχωρά σε μέτρα αναδιανεμητικής πολιτικής και ενίσχυσης, μεταξύ αυτών και η απασχόληση στο δημόσιο τομέα. *Επομένως η μεγέθυνση του δημοσίου τομέα από πλευράς δημόσιας απασχόλησης, μπορεί να ερμηνευθεί ως μια προνοιακή πολιτικής μείωσης του κόστους που προκαλεί η διεθνής αγορά στην «ευάλωτη» εγχώρια οικονομία.*

5.2. Εμπειρικά Στοιχεία/ Μεθοδολογία

Η μεγέθυνση του δημοσίου τομέα στην Ελλάδα αξιολογείται μέσα από την μεγέθυνση της δημόσιας απασχόλησης, φαινόμενο το οποίο σχετίζεται κυρίως με εξωγενείς μεταβλητές, δηλαδή με την έκθεση της οικονομίας στο διεθνές περιβάλλον, στο κόστος που επιφέρει στο εσωτερικό και την αντισταθμιστική παρέμβαση του κράτους που εκδηλώνεται με την μεγέθυνση του δημοσίου τομέα.

Με βάση την υπόθεση εργασίας ως *ανεξάρτητη μεταβλητή* ορίζεται η επίδραση του εξωτερικού οικονομικού περιβάλλοντος η οποία αποτυπώνεται στην ανισορροπία του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών, ειδικά στο έλλειμμα του εμπορικού ισοζυγίου. Οι εξωτερικές επιδράσεις πλήττουν μεταξύ άλλων τα εισοδήματα, οδηγώντας το κράτος μέσω της παρέμβασης του να

⁶⁵ Ενδεικτικά βλ. Ζολώτας, Ξ. (1966), (1975)

αναλάβει αντισταθμιστικά μέτρα αύξησης δαπανών για στήριξη των εισοδημάτων ή την αύξηση της δημόσιας απασχόλησης. Επομένως η δημόσια απασχόληση και οι δημόσιες δαπάνες αποτελούν *εξαρτημένες μεταβλητές* οι οποίες διαμορφώνονται ανάλογα με την πορεία του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών. Αναμένεται ότι η αύξηση του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου και ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών, θα είναι ανάλογη της αύξησης των δημοσίων δαπανών, ειδικότερα της *δημόσιας κατανάλωσης* και της αύξησης της *δημόσιας απασχόλησης*. Για την αξιολόγηση των υποθέσεων εργασίας της έρευνας εξετάζονται στοιχεία τα οποία καλύπτουν διάστημα τεσσάρων δεκαετιών, συγκεκριμένα την περίοδο 1960-2000. Τα στοιχεία αυτά περιλαμβάνουν ολοκληρωμένες χρονοσειρές που στατιστικών απασχόλησης του στενού δημοσίου τομέα, κατηγορίες δημοσίων δαπανών και δείκτες του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών.

Η αποτίμηση της απασχόλησης στο στενό δημόσιο τομέα, επιχειρεί να αποδώσει την σχετική μεγέθυνση του δημοσίου τομέα στην Ελλάδα, ο οποίος εξελίχθηκε σε πρωτογενές τμήμα της αγοράς εργασίας, ως προς την μεταβολή του μεγέθους της κεντρικής διοίκησης σε επίπεδο ανθρωπίνου δυναμικού, την κινητικότητα προσωπικού, καθώς και τα πεδία στα οποία επεκτείνεται. Τα στοιχεία των στατιστικών απασχόλησης αφορούν στην περίοδο 1961-1997 και περιλαμβάνουν *πολιτικούς υπαλλήλους, σώματα ασφαλείας και συνταξιούχους* του στενού δημοσίου τομέα, εξετάζοντας πέραν της διαχρονικής μεταβολής του προσωπικού, την κατανομή τους σε φορείς/ υπουργεία, τα μεγέθη διορισμών και εξόδων σε ετήσια βάση καθώς και τα αίτια αποχώρησης. Τα στοιχεία αυτά εκτός από τον αριθμό των απασχολούμενων, έχουν εξαιρετική σημασία διότι δείχνουν τα πεδία κρατικής πολιτικής στα οποία συντελείται η μεγέθυνση του δημοσίου τομέα από πλευράς προσωπικού. Επίσης δείχνουν την εξέλιξη των αποχωρήσεων από το δημόσιο τομέα όχι μόνο ως αριθμητικό μέγεθος αλλά κυρίως ως προς τα αίτια που οδηγούν τους υπαλλήλους σε αποχώρηση από το προνομιακό περιβάλλον εργασίας του δημοσίου. Επιπλέον συμπεριλαμβάνονται και στοιχεία των *συνολικών συστατικών απασχόλησης*, ώστε να μετρηθεί η αναλογία των δημοσίων υπαλλήλων στο σύνολο των απασχολούμενων και του ενεργού πληθυσμού, καθώς και το μερίδιο που καταλαμβάνει στην απασχόληση στον τριτογενή τομέα της οικονομίας.

Ένα εξίσου σημαντικό πεδίο έρευνας είναι οι *μισθολογικές δαπάνες του δημοσίου* τομέα, ειδικότερα ως μερίδιο των συνολικών δημοσίων δαπανών. Συγκεκριμένα τα στοιχεία περιλαμβάνουν κατηγορίες δαπανών για *μισθούς πολιτικών υπαλλήλων* και *σωμάτων ασφαλείας*, τις δαπάνες για *συντάξεις*, καθώς και τις δαπάνες για *πρόσθετες παροχές*. Ιδιαίτερη σημασία έχει εξέταση των μισθολογικών δαπανών ως ποσοστό των δαπανών του τακτικού προϋπολογισμού στο σύνολο αλλά και στις επιμέρους κατηγορίες, ώστε να υπολογιστεί το δημοσιονομικό κόστος της δημόσιας απασχόλησης, δηλαδή ο βαθμός στον οποίο η δημόσια απασχόληση επηρεάζει την μεγέθυνση της δημόσιας οικονομίας.

Για την ολοκλήρωση της μελέτης χρησιμοποιήθηκαν και πρόσθετοι δημοσιονομικοί δείκτες. Πρώτον η μεγέθυνση της δημόσιας οικονομίας μετράται ως ποσοστό των δαπανών του τακτικού προϋπολογισμού, των δαπανών κεντρικής διοίκησης και της δημόσιας κατανάλωσης στο ΑΕΠ. Δεύτερον το άνοιγμα της οικονομίας μετράται μέσα από την εξέλιξη του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών στο ΑΕΠ. Η μεταβολή του δείκτη του εμπορικού ισοζυγίου σχετίζεται με την αύξηση της δημόσιας κατανάλωσης και της δημόσιας απασχόλησης, ώστε να εξακριβωθεί η υπόθεση περί επίδρασης του διεθνούς εμπορίου στην μεγέθυνση του δημοσίου τομέα. Τέλος τα στοιχεία για την πορεία των άδηλων πόρων κατά κατηγορία δείχνουν την εξάρτηση από εξωτερικούς πόρους και την σημασία τους για την εγχώρια οικονομία.

Η εμπειρική έρευνα έχει ως άξονα αποκλειστικά το στενό δημόσιο τομέα, εξαιτίας των περιορισμών που θέτει η έλλειψη στοιχείων και ολοκληρωμένων χρονοσειρών για την συνολική δημόσια απασχόληση, απ' την στιγμή που δεν υπάρχει σαφής εικόνα. Τα στοιχεία για τον ακριβή αριθμό των δημοσίων υπαλλήλων, το αντικείμενο εργασίας, την κατανομή τους και την μισθολογική τους κλίμακα είναι ελλιπέστατα και επομένως δεν ήταν δυνατή μια καθολική αποτίμηση της δημόσιας απασχόλησης στην Ελλάδα. Επιπλέον στο στενό δημόσιο τομέα, εξαιρούνται μεγάλες κατηγορίες προσωπικού (π.χ ΟΤΑ, προσωπικό ΕΣΥ), ενώ τα δεδομένα είναι περιορισμένα και για τα Ν.Π.Δ.Δ, ξεχωριστά για το προσωπικό κάθε ΔΕΚΟ ή τραπεζών, ενώ αφορούν διαφορετικές χρονικές περιόδους με αποτέλεσμα η ενοποίηση τους να καθίσταται αδύνατη. Δυστυχώς το ίδιο το ελληνικό κράτος ποτέ δεν είχε επαρκή εικόνα για τον αριθμό των ανθρώπων που εργάζονται για λογαριασμό του, δεδομένου ότι παλαιότερα στοιχεία έχουν χαθεί και ως προς τα λιγιστά νεότερα είτε είναι ελλιπή ή έχουν σημαντικές αποκλίσεις μεταξύ τους. Για παράδειγμα τα στοιχεία του Ταμείου Πρόνοιας Δημοσίων Υπαλλήλων είναι διαφορετικά από αυτά του Υπουργείου Εσωτερικών αλλά και της Στατιστικής Δημοσίων Οικονομικών, δίχως να συμπεριλαμβάνουν όλες τις κατηγορίες προσωπικού.

Ειδικότερα, για το στενό δημόσιο τομέα οι προγενέστερες μελέτες δεν περιλαμβάνουν πλήρη στοιχεία σχετικά με τον αριθμό των δημοσίων υπαλλήλων και την κατανομή τους στους διάφορους φορείς και υπηρεσίες και η σύγχρονη βιβλιογραφία προβαίνει σε κατά προσέγγιση, αποσπασματικούς υπολογισμούς στηριζόμενη σε δεδομένα παλαιότερων μελετών. Εκτός απ' την απουσία εμπειρικών ερευνών σχετικά με τη στελέχωση του κρατικού μηχανισμού, τα υφιστάμενα στοιχεία περιορίζονται σε ορισμένα έτη ενώ για άλλα εμφανίζονται αντιφατικά μεταξύ τους. Ειδικά για την δεκαετία του '50 είναι σε πρωτογενές επίπεδο σχεδόν ανύπαρκτα, ενώ αυτά που χρησιμοποιούνται αποσπασματικά στη βιβλιογραφία αντλούνται από δευτερογενείς πηγές της

περιόδου⁶⁶. Τα στοιχεία είναι πληρέστερα απ' τη δεκαετία του '80και έπειτα, ενώ η σύγχρονη βιβλιογραφία σχετικά με το ζήτημα της δημόσιας απασχόλησης περιορίζεται σε στοιχεία απ' το 1975 και έπειτα, ακόμη και στις περιπτώσεις που τα συμπεράσματα στα οποία καταλήγει αφορούν προγενέστερες περιόδους⁶⁷. Οι περιορισμοί αυτοί, οριοθέτησαν το ερευνητικό πεδίο στην εξέταση αποκλειστικά του στενού δημοσίου τομέα κατά την περίοδο 1960-2000. Μεταξύ των διάφορων πηγών, στην πλειονότητα τους ελλειπείς, επιλέχθηκε η Στατιστική Δημοσίων Οικονομικών, πρώτον εξαιτίας της σχετικής εγκυρότητας των δεδομένων τα οποία αφορούν συγκεκριμένες κατηγορίες προσωπικού και δεύτερον εξαιτίας της πληρότητας τους σε ενιαίες χρονολογικές σειρές αναγκαίο στοιχείο για την εξαγωγή ασφαλέστερων συμπερασμάτων⁶⁸. Η δυσκολία συλλογής πρωτογενών στοιχείων σχετικά με το μέγεθος της δημόσιας απασχόλησης περιόρισε χρονολογικά στην περίοδο 1960-2000 και το αντίστοιχο εύρος των υπόλοιπων ποσοτικών δεικτών που χρησιμοποιήθηκαν.

⁶⁶ Για το '50 τα στοιχεία στηρίζονται σε αποσπασματικά δεδομένα που διαθέτει η Τράπεζα της Ελλάδος και η ΕΣΥΕ (1949,1951,1956) και από δευτερογενείς πηγές π.χ Επιθεώρηση Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών. 1952 (Τεύχος 2). *Εκθεσις επί των κρατικών δαπανών της Επιτροπής Δημοσιονομικής Ερεύνης του Υπουργείου Συντονισμού.*

⁶⁷ Εκτός απ' τη Στατιστική Δημοσίων Οικονομικών άλλες πηγές: Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και αποκέντρωσης (Γ.Γ. Δημόσιας Διοίκησης). *Δελτίο στατιστικών στοιχείων προσωπικού δημοσίου τομέα* (ετήσιο από 1986). Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο και Υπουργείο Προεδρίας. *Στατιστική του Προσωπικού Δημοσίων Υπηρεσιών* (ετήσιο από 1980).

⁶⁸ Τα στοιχεία της Στατιστικής Δημοσίων Οικονομικών σχετικά με το προσωπικό του στενού δημοσίου τομέα αντλούνταν σε ετήσια βάση απ' την στατιστική υπηρεσία του Υπουργείου Οικονομικών που επεξεργάζονταν τα ειδικά συμπληρωμένα δελτία που αφορούσαν τον διορισμό και την αποχώρηση κάθε υπαλλήλου.

6. Η απασχόληση στο Στενό Δημόσιο Τομέα

Ο λόγος περί δημόσιας διοίκησης και μεγέθους του κράτους δεν εξαντλείται στους θεσμούς και στις πολιτικές. Το σημαντικότερο κομμάτι ενός διοικητικού συστήματος ως προς τη λειτουργική του πλευρά είναι το στελεχιακό δυναμικό του. Η ποιότητα των παρεχόμενων αγαθών και υπηρεσιών του κράτους, αλλά και η ίδια η αποτελεσματικότητα της λειτουργίας του έγκειται πρωτίστως στο ανθρώπινο δυναμικό που διαθέτει, δηλαδή στο δημοσιοϋπαλληλικό σώμα. Οι βασικές ανάγκες μιας κοινωνίας, όπως η παιδεία, η υγεία, η δικαιοσύνη, ακόμη και η ίδια η ασφάλεια της χώρας εξαρτώνται από την εργασία των δημοσίων υπαλλήλων.

Ο όρος δημόσια απασχόληση αφορά τους υπαλλήλους οποιουδήποτε φορέα και οργανισμού, αλλά και οποιασδήποτε επιχείρησης η οποία υπάγεται άμεσα ή έμμεσα στην κρατική δικαιοδοσία. Παρόλα αυτά υφίστανται διαφοροποιήσεις ως προς τη διάρκεια και τους όρους που διέπουν αυτήν την εργασιακή σχέση. Η διάρκεια μπορεί να μεταφράζεται σε μονιμότητα, σύμβαση ορισμένου χρόνου ή αορίστου χρόνου. Οι όροι μπορεί να υπάγονται σε ειδική σύμβαση ή να επιβάλλονται απ' το κοινό εργατικό δίκαιο. Η δημόσια απασχόληση σε κάθε ξεχωριστό διοικητικό σύστημα υπόκεινται σε ένα ιδιαίτερο εργασιακό καθεστώς, συγκροτώντας ένα σώμα κρατικών υπαλλήλων με συγκεκριμένες λειτουργίες και αρμοδιότητες. Στην προκειμένη περίπτωση το ενδιαφέρον της έρευνας στρέφεται προς τον πυρήνα του ελληνικού κράτους, την κεντρική διοίκηση ή αλλιώς το στενό δημόσιο τομέα, εντός του οποίου η εργασιακή σχέση κράτους και εργαζομένου είναι άμεση, διαβαθμισμένη και υπάγεται σε ένα αυστηρό ιεραρχικό καθεστώς, το «*δημοσιοϋπαλληλικό κώδικα*» στον οποίο προβλέπονται συγκεκριμένοι κανόνες, ως προς τους όρους και τις συνθήκες απασχόλησης.

Στην Ελλάδα, οι δημόσιοι υπάλληλοι διακρίνονται σε δύο κατηγορίες: Στο προσωπικό του *στενού δημοσίου τομέα* το οποίο στελεχώνει τις υπηρεσίες της κεντρικής διοίκησης και στο προσωπικό του *ευρύτερου δημοσίου τομέα* το οποίο απασχολείται στον ευρύτερο δημόσιο τομέα (π.χ. δημόσιοι οργανισμοί και επιχειρήσεις, ΝΠΔΔ). Οι εργαζόμενοι στο δημόσιο τομέα χωρίζονται σε κατηγορίες ανάλογα με το εργασιακό καθεστώς στο οποίο υπόκεινται. Εκτός από τους *τακτικούς δημοσίους υπαλλήλους* για τους οποίους διασφαλίζεται η μονιμότητα απασχόλησης, ως προς τους *μετακλητούς υπαλλήλους* το κράτος έχει την δυνατότητα να τους απομακρύνει ανά πάσα στιγμή, για τους *συμβασιούχους υπαλλήλους* ορίζεται βάση συμβάσεως ορισμένο χρονικό διάστημα απασχόλησης και το *ειδικό επιστημονικό ή τεχνικό προσωπικό* δεν καλύπτεται από το καθεστώς μονιμότητας :

- **Τακτικοί δημόσιοι υπάλληλοι**, για τους οποίους ισχύει η μονιμότητα και εντάσσονται στο σύστημα σταδιοδρομίας και το εργασιακό καθεστώς των οποίων ρυθμίζει ο δημοσιοϋπαλληλικός κώδικας.
- **Μετακλητοί υπάλληλοι**, οι οποίοι προσλαμβάνονται για την κάλυψη συγκεκριμένων οργανικών θέσεων, το εργασιακό καθεστώς των οποίων ορίζεται από κανόνες διοικητικού δικαίου ή από συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου
- **Ειδικό επιστημονικό και τεχνικό προσωπικό**, το οποίο προσλαμβάνεται για την κάλυψη οργανικών θέσεων, το εργασιακό καθεστώς των οποίων ρυθμίζεται από ειδικές διατάξεις.
- **Συμβασιούχοι υπάλληλοι**, οι οποίοι καλύπτουν παροδικές ανάγκες του δημοσίου, ορισμένου χρόνου και το εργασιακό καθεστώς των οποίων ορίζεται από το ιδιωτικό δίκαιο.

Η έκταση της δημόσιας απασχόλησης και το αριθμητικό μέγεθος του δημοσίου τομέα, κυρίως κατά την δεκαετία του '50, παραμένει αδιευκρίνιστο, παρόλο που είναι κοινά αποδεκτή στην βιβλιογραφία η υπόθεση περί υπερστελέχωσης του κρατικού μηχανισμού και συνεχούς αύξησης του δημοσιοϋπαλληλικού προσωπικού από το τέλος του εμφυλίου ως και τις πρώτες δεκαετίες της μεταπολίτευσης⁶⁹. Οι εκθέσεις των εμπειρογνομόνων των δεκαετιών '60 και '70 που κλήθηκαν για την αναδιοργάνωση της δημόσιας διοίκησης δεν περιλαμβάνουν επαρκή στοιχεία του προσωπικού, ενώ τα δεδομένα στα οποία στηρίζουν τις εκτιμήσεις τους για το μέγεθος της στελέχωσης του δημοσίου είναι αποσπασματικά (Langrod 1964, Αργυριάδης 1970). Μέχρι σήμερα η δημόσια απασχόληση παραμένει ένα αμφισβητούμενο μέγεθος, οι ακριβείς διαστάσεις του οποίου, κυρίως για τις δεκαετίες που προσδιορίζουν χρονικά το αντικείμενο της παρούσας έρευνας, παραμένουν ασαφείς. Ως προς τον στενό δημόσιο τομέα τα κατά καιρούς δημοσιευθέντα στοιχεία παρουσιάζουν μεγάλες αποκλίσεις μεταξύ τους ή είναι ελλιπή με εξαιρέσεις κατηγοριών προσωπικού, διατηρώντας μια συγκεχυμένη εικόνα σχετικά με το δημοσιοϋπαλληλικό προσωπικό ιδιαίτερα μέχρι το 1975, παρά τις εκτιμήσεις περί πλεονάζοντος προσωπικού στο δημόσιο και αθρόων διορισμών μέσω του διαβλητού συστήματος προσλήψεων. Στόχος της παρούσας έρευνας είναι μια ενδεικτική αποτίμηση της έκτασης που έλαβε η απασχόληση στην κεντρική διοίκηση, των παραμέτρων που την ορίζουν και του τρόπου που αυτές σχετίζονται με την κρατική εργοδοσία. Εξαιτίας της έλλειψης στοιχείων των διαφόρων πηγών επιλέχθηκε η *Στατιστική Δημοσίων Οικονομικών* λόγω της πληρότητας των στοιχείων σε ενιαίες χρονολογικές σειρές, βασική προϋπόθεση για την εξαγωγή συνολικών συμπερασμάτων.

Με γνώμονα τις βασικές θεωρητικές υποθέσεις της έρευνας, το ενδιαφέρον εστιάζεται στο μέγεθος της δημοσιοϋπαλληλίας στην Ελλάδα και στη σχέση αυτού με την μεγέθυνση του δημοσίου

⁶⁹ Ενδεικτικά για την *πλεονασματική στελέχωση* του δημοσίου τομέα βλ. Βαρβαρεσος (1952), Τσουκαλάς (1986), Μακρυδημήτρης (1999)

τομέα σε κάθε χρονική περίοδο. Επιπλέον στην βαρύτητα του κράτους ως εργοδότη στην διαμόρφωση μιας μεσαίας κοινωνικής κατηγορίας με ιδιαίτερα ταξικά χαρακτηριστικά και τέλος στην σημασία του κρατικού μισθού ως προς την διαμόρφωση τους εθνικού μισθολογίου και ως δαπάνη που εξυπηρετεί ένα συγκεκριμένο πλαίσιο μακροοικονομικής πολιτικής. Ως προς το συσχετισμό της αύξησης των δημοσίων υπαλλήλων με την κρατική μεγέθυνση, η εξέταση του προσωπικού στο σύνολο αλλά και στις επιμέρους κατηγορίες είναι χρήσιμη για να παρουσιάσει την διαχρονική εξέλιξη του υπαλληλικού σώματος στη κεντρική διοίκηση και στα πεδία αυτά που το κράτος προσέλαβε το μεγαλύτερο μέρος του προσωπικού. Εξίσου σημαντική προς αυτό είναι και η πορεία διορισμών και αποχωρήσεων δηλαδή το σύνολο αυτών που προσλαμβάνονται στις δημόσιες υπηρεσίες ή αποχωρούν από το δημόσιο τομέα, ώστε να γίνει κατανοητό αν αντιστοιχούσαν σε πραγματικές λειτουργικές ανάγκες, όπως επίσης η πορεία διορισμών και αποχωρήσεων απ' τις δημόσιες υπηρεσίες, καθώς και τα αίτια αποχωρήσεων, ώστε να εκτιμηθεί το μέγεθος του προσωπικού που αποχωρεί απ' το δημόσιο αλλά και οι συνθήκες κάτω από τις οποίες συντελείται η αποχώρηση. Η εικόνα συμπληρώνεται από την διαχρονική εξέλιξη των συνταξιούχων του δημοσίου τομέα. Οι απαντήσεις στα παραπάνω ερωτήματα συνθέτουν την εικόνα της δημόσιας απασχόλησης στην Ελλάδα σε έναν ενδεικτικό, αλλά σχετικά αντιπροσωπευτικό βαθμό.

Ένα ακόμη ζήτημα αφορά στην ένταξη του κράτους εργοδότη στην συνολική αγορά εργασίας και την κρισιμότητα του ρόλου του εντός αυτής. Η απάντηση προκύπτει από την σύγκριση των στοιχείων προσωπικού με τα γενικότερα στοιχεία απασχόλησης. Ιδιαίτερη σημασία έχει το ποσοστό του συνολικού εργατικού δυναμικού που απασχολείται στο στενό δημόσιο τομέα σε σχέση με το σύνολο του ενεργού πληθυσμού και των απασχολούμενων στα αστικά κέντρα, ιδιαίτερα στην πρωτεύουσα. Οι μισθωτοί του δημοσίου τομέα αποτελούν μια ξεχωριστή κοινωνική κατηγορία με ιδιαίτερα κοινωνικά και πολιτικά χαρακτηριστικά, διότι από εκεί μπορούν να προκύψουν ασφαλέστερα συμπεράσματα για την συγκρότηση της δημοσιοϋπαλληλικής τάξης και τις συναφείς προεκτάσεις που έλαβε η κρατική εργοδοσία στην μετεμφυλιακή Ελλάδα. Επίσης ένα ερώτημα που προκύπτει αφορά στην συγκρότηση μιας ξεχωριστής κοινωνικής κατηγορίας και ο ρόλος που αυτή είχε στην διεύρυνση της μεσαίας εισοδηματικής τάξης. Η εξέταση των μισθών του προσωπικού του στενού δημοσίου τομέα όχι μόνο ως προς το βασικό μισθό αλλά και ως προς τα επιδόματα με τα οποία συνδέεται και ως προς το ύψος των συντάξεων δίνει απαντήσεις όχι μόνο ως *μερίδιο των δημοσίων δαπανών* αλλά ως κριτήριο *ταξικής κατηγοριοποίησης*. Το ύψος των μισθών δεν καταδεικνύει μόνο το ποσοτικό μέγεθος του προσωπικού αλλά και το ύψος των απολαβών τους σε σχέση με τους μισθωτούς του ιδιωτικού τομέα, καθώς και τη σημασία του κρατικού μισθού ως βάση για τον καθορισμό του ύψους των μισθών στην ευρύτερη αγορά εργασίας.

Τα στοιχεία που παρατίθενται καλύπτουν την περίοδο απ' τη δεύτερη μεταπολεμική δεκαετία ως το τέλος του 20^{ου} αιώνα (1961-1997). Πρόκειται για τον αριθμό των δημοσίων υπαλλήλων, μόνιμων και έκτακτων που απασχολούνται στο στενό δημόσιο τομέα, δηλαδή στη Βουλή και στα υπουργεία ή υπηρετούν στα Σώματα Ασφαλείας, σε κεντρικές και περιφερειακές υπηρεσίες⁷⁰. Ωστόσο σε γενικές γραμμές το σύνολο των απασχολούμενων στο στενό δημόσιο αποτελεί και τους «δημοσίους υπαλλήλους» με τη στενή έννοια του όρου δηλαδή τους δημοσίους λειτουργούς, των οποίων οι αρμοδιότητες, οι αποδοχές, οι όροι εργασίας, τα εργασιακά δικαιώματα και υποχρεώσεις, συλλήβδην το ειδικό εργασιακό καθεστώς στο οποίο υπόκεινται, υπαγορεύεται ρητά απ' τον «δημοσιοϋπαλληλικό κώδικα» και είναι αυτοί οι οποίοι απαρτίζουν τον κύριο άξονα του διοικητικού συστήματος. Στο πρώτο μέρος της ανάλυσης περιλαμβάνονται στοιχεία των *πολιτικών υπαλλήλων* και *στρατιωτικών*, την κατανομή στους επιμέρους φορείς, την διαχρονική εξέλιξη του προσωπικού και τα κύρια αίτια εξόδου απ' τις δημόσιες υπηρεσίες. Το δεύτερο μέρος αφορά σε στοιχεία μισθών και συντάξεων του προσωπικού ανά κατηγορίες, επιδόματα καθώς και το ύψος των συντάξεων. Παρόλες τις μεταβολές που έχουν πραγματοποιηθεί στην πορεία ως προς τα υπουργεία και τις επιμέρους διευθύνσεις (κατάργηση, υπουργείων ή γενικών διευθύνσεων, ίδρυση νέων, συγχωνεύσεις) επιχειρήθηκε να τηρηθεί μια σταθερή δομή επισημαίνοντας τις αλλαγές που έχουν σημειωθεί. Στο τελευταίο μέρος παρατίθενται συγκριτικά στοιχεία των απογραφών απασχόλησης και των συνολικών μισθών, πηγή των οποίων είναι επίσης η *Εθνική Στατιστική Υπηρεσία*, με αντίστοιχα στοιχεία μισθολογικά και προσωπικού του στενού δημοσίου τομέα, ώστε να διαμορφωθεί μια περισσότερη ολοκληρωμένη εικόνα ως προς τα αρχικά ερωτήματα της έρευνας.

6.1. Οι κατηγορίες προσωπικού

Το σύνολο του προσωπικού διακρίνεται σε δύο κατηγορίες, τους *πολιτικούς υπαλλήλους* στους οποίους εντάσσονται τακτικοί και έκτακτοι υπάλληλοι και τα *σώματα ασφαλείας*, που περιλαμβάνουν το προσωπικό της χωροφυλακής, αστυνομίας πόλεων, της πυροσβεστικής υπηρεσίας και του λιμενικού σώματος. Με βάση τα πρωτογενή στοιχεία έχουν δημιουργηθεί ενιαίες χρονοσειρές και έχει υπολογιστεί η ετήσια μεταβολή του συνόλου, των πολιτικών υπαλλήλων και των σωμάτων ασφαλείας για να φανεί η διαχρονική εξέλιξη. Μέχρι το 1997 ο αριθμός του προσωπικού διπλασιάστηκε. Πρόκειται για συνεχόμενη ανοδική τάση, με μόνη εξαίρεση το 1970 όταν σημειώθηκε μια μικρή πτώση κατά 0,2%, η οποία οφείλεται στην αυτονόμηση των ΕΛΤΑ και την μετάταξη 5.891 ταχυδρομικών υπαλλήλων απ' το Υπουργείο Συγκοινωνιών. Η μεγαλύτερη

⁷⁰ Σημειώνεται ότι δεν υφίσταται διαχωρισμός μεταξύ μόνιμων και έκτακτων πολιτικών υπαλλήλων, όπως και μεταξύ υπηρετούντων σε κεντρικές ή περιφερειακές υπηρεσίες. Επίσης δεν περιλαμβάνεται το σύνολο των υπαλλήλων αλλά εξαιρούνται ορισμένες κατηγορίες (π.χ. γιατροί)

αύξηση σε ποσοστά πραγματοποιείται την τριετία 1963 ως το 1966 κατά 10,5%. Δυστυχώς δεδομένης της έλλειψης στοιχείων δεν μπορούμε να προχωρήσουμε σε ασφαλές συμπέρασμα για το αν πρόκειται για συνέχεια προγενέστερων ετών, δηλαδή αν και πριν το 1962 είχαμε ανάλογα υψηλούς ρυθμούς, δεδομένου ότι τα στοιχεία της δεκαετίας του '50 είναι σχεδόν ανύπαρκτα. Επίσης αντίστοιχη αύξηση σημειώνεται την περίοδο 1973-1985 όπου φθάνει σχεδόν στο 40%, κυρίως στα έτη 1973 και 1977 η οποία προκύπτει απ' την αύξηση των πολιτικών υπαλλήλων, ωστόσο με μικρότερους ετήσιους ρυθμούς σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο. Αντίθετα απ' το 1985 ξεκινά μια περίοδος στην οποία οι ρυθμοί μειώνονται αισθητά. Αυτό δεν σημαίνει πως δεν προσλαμβάνεται προσωπικό αλλά η είσοδος στο δημόσιο είναι περιορισμένη σε σχέση με το παρελθόν, γι' αυτό και οι δείκτες μεγέθυνσης κυμαίνονται μεταξύ 0,5-1,5% ετησίως (πίνακας 2).

Εντάσσοντας την δημοσιουπαλληλία στο ευρύτερο πλαίσιο απασχόλησης μπορούν να γίνουν κάποιες αρχικές εκτιμήσεις, όχι μόνο ως προς το αριθμητικό μέγεθος του στενού δημοσίου τομέα αλλά και του ρόλου του κράτους ως τμήμα της αγοράς εργασίας. Χρησιμοποιώντας τα στοιχεία των απογραφών απ' το 1961 μέχρι το 1991, υπολογίζεται το ποσοστό των δημοσίων υπαλλήλων σε κάθε χρονική περίοδο σε σχέση με τον ενεργό πληθυσμό, του συνόλου των απασχολούμενων και των απασχολούμενων στον τριτογενή τομέα της οικονομίας. Στον *πίνακα 1* φαίνεται πως οι δημόσιοι υπάλληλοι αποτελούν διαχρονικά μικρό τμήμα του ενεργού πληθυσμού με ανοδική τάση από το 1961 (2,9%) ως το 1991 (5,5%). Ανάλογο είναι και το ποσοστό τους στο σύνολο των απασχολούμενων με ανοδική τάση όπου το 1961 ξεκινά από το 3,1% και σε διάστημα τριών δεκαετιών διπλασιάζεται στο 6% γεγονός που δηλώνει την σημαντική αύξηση των δημοσίων υπαλλήλων που συντελείται κυρίως τις δυο πρώτες δεκαετίες. Προβάλλοντας το σύνολο των ΔΥ στο σύνολο των απασχολούμενων του τριτογενούς τομέα, το 1961 αποτελούν το 12,2% αλλά μέχρι το 1991 μειώνονται στο 11,5%. Δεδομένου ότι ο αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων αυξάνεται, η τάση αυτή ερμηνεύεται στο πλαίσιο της *αστικοποίησης*, καθώς όλο και μεγαλύτερο μέρος του πληθυσμού αποχωρεί από την ύπαιθρο προς τα αστικά και ημιαστικά κέντρα. Η ανάπτυξη του τριτογενούς τομέα της οικονομίας, επακόλουθο αυτής της διαδικασίας που συντελείται στην χώρα σε όλη την εξεταζόμενη περίοδο, με την μεταφορά εργατικού δυναμικού από την αγροτική παραγωγή στον τριτογενή τομέα, μειώνει το ποσοστό των απασχολούμενων στο δημόσιο καθώς αυξάνονται οι εργαζόμενοι στις υπόλοιπες υπηρεσίες. Σε αυτή τη διαπίστωση συνηγορούν και τα στοιχεία του 1971, καθώς παρά την μείωση του ενεργού πληθυσμού κατά 10,8% και του συνόλου των απασχολούμενων κατά 15,6%, η απασχόληση στον τριτογενή τομέα της οικονομίας αυξήθηκε κατά 15,6%. Ακολούθως αυξήθηκε η δημόσια απασχόληση με το ποσοστό των απασχολούμενων στην κεντρική διοίκηση στο σύνολο των απασχολούμενων στον τριτογενή τομέα να αυξηθεί κατά από 12,2% το 1961 στο 13,3% το 1971.

Συγκρίνοντας τα στοιχεία του πολιτικού προσωπικού και των ΣΑ (πίνακας 2) διαπιστώνεται πως η αναλογία μεταξύ τους στο σύνολο με την πάροδο των ετών κλίνει περισσότερο προς τους πολιτικούς υπαλλήλους οι οποίοι απ' το 70% του συνόλου των δημοσίων υπαλλήλων που εκπροσωπούν το 1961 φθάνουν το 1997 σχεδόν στο 85%. Φαίνεται πως η επέκταση του δημοσίου τομέα κυρίως απ' τη δεκαετία του '80 και μετά στηρίζεται λιγότερο σε κρατικές λειτουργίες σχετικές με την εσωτερική ασφάλεια και την δημόσια τάξη. Η αύξηση των πολιτικών υπαλλήλων είναι συνεχής με υψηλότερους ρυθμούς τα προαναφερόμενα διαστήματα 1963-1965 και 1973-1977 με ετήσιους ρυθμού που φθάνουν το 8,5%. Αντίστοιχα με το σύνολο προσωπικού ο ρυθμοί αύξησης των πολιτικών υπαλλήλων απ' το 1986 και έπειτα κυμαίνονται σε 0,5-2% ετησίως, καθώς η πρόσβαση στο δημόσιο περιορίζεται σημαντικά. Ως προς τα Σώματα Ασφαλείας σε όλη την εξεταζόμενη περίοδο ο αριθμός του προσωπικού παραμένει σχεδόν σε σταθερά επίπεδα και εμφανίζει συνεχείς διακυμάνσεις. Η μεγαλύτερη αύξηση σημειώνεται το 1976 (3,7%) και η αντίστοιχη μείωση το 1987 (4,7%). Ουσιαστικά απ' το 1985 ξεκινά σημαντική μείωση του προσωπικού, η οποία είναι συνεχής την περίοδο 1985- 1990 και φθάνει το 14,5% περίπου, ενώ απ' το 1994 ως το 1997 ο αριθμός του προσωπικού των ΣΑ παραμένει αμετάβλητος. Η μεγαλύτερη αύξηση προσωπικού σημειώνεται μεταξύ 1972 ως 1977, κατά 11,5% περίπου.

Στα διαγράμματα που ακολουθούν αποτυπώνεται η εξέλιξη του συνόλου του προσωπικού, με δύο τρόπους. Στην πρώτη περίπτωση παρατίθεται η διαχρονική εξέλιξη της δημόσιας απασχόλησης στο σύνολο και στις επιμέρους κατηγορίες σε απόλυτους αριθμούς και στην δεύτερη η ετήσια ποσοστιαία μεταβολή. Ως προς το σύνολο των υπαλλήλων (διάγραμμα 1) η αύξηση σε απόλυτους αριθμούς είναι συνεχής που σημαίνει πως υπήρχε μια σταθερή ετήσια αύξηση προσωπικού. Το επόμενο *διάγραμμα 1.1* δείχνει τις περιόδους που σημειώθηκε η μεγαλύτερη αύξηση (1973- 1977) και τα έτη με τους υψηλότερους ρυθμούς αύξησης (1963,1977). Όπως φαίνεται, η αύξηση αυτή οφείλεται στους πολιτικούς υπαλλήλους, το προσωπικό των οποίων αυξάνεται με υψηλότερους ρυθμούς ετησίως (διάγραμμα 2), ενώ η περίοδος που σημειώνονται οι υψηλότεροι ρυθμοί είναι 1973-1977 (διάγραμμα 2.1). Ως προς τα Σώματα Ασφαλείας η κατάσταση είναι διαφορετική. Στο *διάγραμμα 3* φαίνεται πως μόνο το διάστημα 1972-1977 σημειώνεται σημαντική αύξηση προσωπικού, ενώ τα υπόλοιπα έτη διακρίνονται από διακυμάνσεις με πτωτική τάση. Χαρακτηριστική επίσης είναι η περίοδος 1985-1990 όπου σημειώνεται μια σταθερή πορεία μείωσης προσωπικού, καθώς ο αριθμός των σωμάτων ασφαλείας το 1990 θα επανέλθει στα επίπεδα της δεκαετίας του '60. Οι διακυμάνσεις που σημειώνονται φαίνονται αναλυτικότερα στο *διάγραμμα 3.1* όπου σε γενικές γραμμές την περίοδο 1972-1984 παρατηρείται μεγαλύτερη αύξηση προσωπικού (με εξαίρεση τα έτη 1978 και 1981) ενώ αντίθετα από το 1985 ως το 1997 αποτυπώνεται μια γενικότερη μείωση του προσωπικού στα ΣΑ.

Πίνακας 1: Απασχόληση στον Τριτογενή τομέα στην Ελλάδα⁷¹

ΕΤΟΣ	ΣΥΝΟΛΟ ΕΝΕΡΓΟΥ ΠΛΗΘΥΣΜΟΥ	% Απασχολούμενοι κεντρική διοίκηση	ΣΥΝΟΛΟ ΑΠΑΣΧ/ΝΩΝ	% Απασχολούμενοι κεντρική διοίκηση	ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΤΡΙΤΟΓΕΝΟΥΣ ΤΟΜΕΑ	% Απασχολούμενοι κεντρική διοίκηση
1961	3638601	2,9%	3424200	3,1%	865900	12,2%
1971	3244768	4,1%	3143040	4,2%	1001324	13,3%
1981	3543797	5,2%	3388518	5,4%	1359033	13,5%
1991	3886157	5,5%	3571957	6%	1876114	11,5%

Πηγή: Ελληνική Στατιστική Υπηρεσία, Αποτελέσματα Απογραφής Πληθυσμού και Κατοικιών τομ. ΙΙΙ, 1961,1971,1981, και Στατιστική Δημοσίων Οικονομικών (ετήσιο).

⁷¹ Ο ακριβής αριθμός των απασχολούμενων στον τριτογενή τομέα έχει εκτιμηθεί βάσει των στοιχείων των Απογραφών της Στατιστικής Υπηρεσίας και περιλαμβάνει το σύνολο των εργαζομένων στον κλάδο των τραπεζών, ασφαλειών, ακινήτων, εμπορίου, μεταφορών, επικοινωνιών, τουρισμού και πάσης φύσεως λοιπών υπηρεσιών.

Πίνακας 2: Απασχολούμενοι στην Κεντρική Διοίκηση /κατηγορίες

Έτη	Σύνολο	ετήσια μεταβολή συνόλου προσωπικού%	Πολιτικοί Υπάλληλοι	ετήσια μεταβολή Πολιτικών Υπαλλήλων %	Σώματα Ασφαλείας	ετήσια μεταβολή Σωμάτων Ασφαλείας %
1961	106.072		74.724		31.348	
1962	108.987	2,7%	77.385	3,6%	31.602	0,8%
1963	115.728	6,2%	83.967	8,5%	31.761	0,5%
1964	119.274	3,1%	87.399	4,1%	31.875	0,4%
1965	124.068	4,0%	92.427	5,8%	31.641	-0,7%
1966	127.838	3,0%	96.045	3,9%	31.793	0,5%
1967	129.726	1,5%	98.210	2,3%	31.516	-0,9%
1968	130.588	0,7%	98.237	0,0%	32.351	2,6%
1969	132.568	1,5%	99.806	1,6%	32.762	1,3%
1970	132.268	-0,2%	99.542	-0,3%	32.726	-0,1%
1971	132.820	0,4%	100.912	1,4%	31.908	-2,5%
1972	137.143	3,3%	104.625	3,7%	32.518	1,9%
1973	142.725	4,1%	109.508	4,7%	33.217	2,1%
1974	146.878	2,9%	112.889	3,1%	33.989	2,3%
1975	151.075	2,9%	116.725	3,4%	34.350	1,1%
1976	156.870	3,8%	121.263	3,9%	35.607	3,7%
1977	164.680	5,0%	128.441	5,9%	36.239	1,8%
1978	167.703	1,8%	132.402	3,1%	35.301	-2,6%
1979	173.918	3,7%	138.280	4,4%	35.638	1,0%
1980	178.682	2,7%	143.010	3,4%	35.672	0,1%
1981	183.690	2,8%	147.138	2,9%	36.552	2,5%
1982	188.610	2,7%	152.217	3,5%	36.393	-0,4%
1983	192.677	2,2%	155.987	2,5%	36.690	0,8%
1984	196.735	2,1%	159.374	2,2%	37.361	1,8%
1985	201.752	2,6%	164.727	3,4%	37.025	-0,9%
1986	204.045	1,1%	167.622	1,8%	36.423	-1,6%
1987	205.853	0,9%	171.140	2,1%	34.713	-4,7%
1988	206.925	0,5%	173.364	1,3%	33.561	-3,3%
1989	209.496	1,2%	177.136	2,2%	32.360	-3,6%
1990	211.178	0,8%	179.454	1,3%	31.624	-2,3%
1991	215.193	1,9%	182.333	1,6%	32.860	3,9%
1992	216.060	0,4%	183.601	0,7%	32.459	-1,2%
1993	217.992	0,9%	185.890	1,2%	32.102	-1,1%
1994	219.253	0,6%	186.935	0,6%	32.318	0,7%
1995	222.322	1,4%	190.004	1,6%	32.318	0,0%
1996	223.936	0,7%	191.618	0,8%	32.318	0,0%
1997	225.025	0,5%	192.707	0,6%	32.318	0,0%

Πηγή: Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδος, Στατιστική Δημοσίων Οικονομικών (ετήσιο)

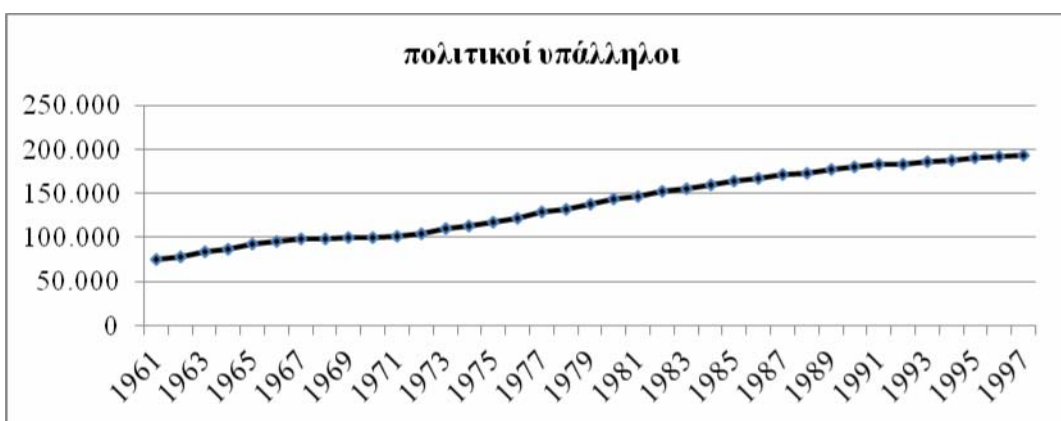
Διάγραμμα 1



Διάγραμμα 1.1



Διάγραμμα 2



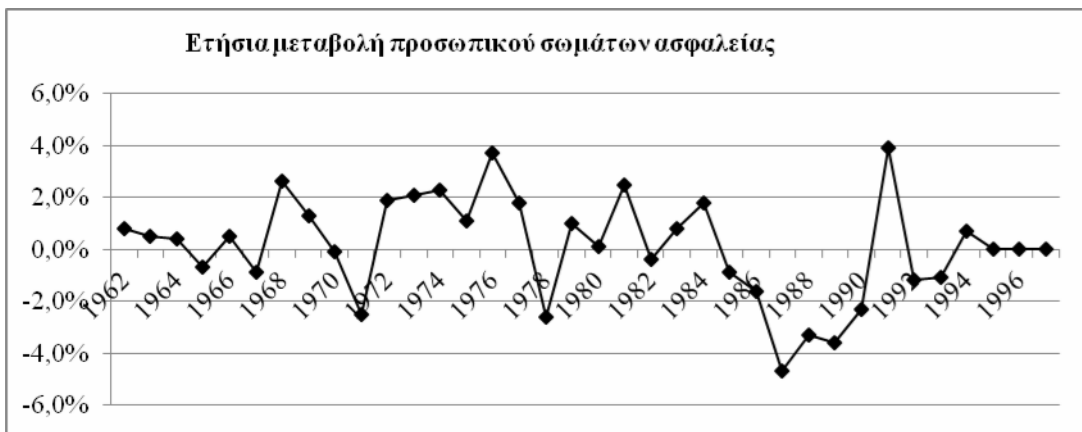
Διάγραμμα 2.1.



Διάγραμμα 3



Διάγραμμα 3.1



6.2 Κατανομή προσωπικού κατά φορέα/υπουργείο

Οι πολιτικοί υπάλληλοι κατηγοριοποιούνται κατά υπουργείο και σύμφωνα με τον δημοσιοϋπαλληλικό κώδικα χωρίζονται σε τακτικούς, εκτάκτους και μετακλητούς, ανάλογα με την οργανική θέση την οποία καλύπτουν και την σχέση εργασίας με το κράτος -εργοδότη. Οι οργανικές θέσεις εντός κάθε υπουργείου είναι ιεραρχικά κατανεμημένες σε βαθμίδες. Δυστυχώς ως προς αυτές τις διακρίσεις δεν υπάρχουν επαρκή στοιχεία και έτσι δεν είναι δυνατές περαιτέρω εκτιμήσεις για το προσωπικό κάθε υπουργείου. Επομένως η ανάλυση περιορίζεται στο σύνολο του προσωπικού κάθε υπουργείου ανεξαρτήτως του χαρακτήρα της εργασιακής σύμβασης και της βαθμίδας στην ιεραρχία.

Η ελληνική περίπτωση παρουσιάζει μια εξαιρετική ιδιομορφία ως προς το διοικητικό της σύστημα. Η κάθε κυβερνητική αλλαγή συνοδεύεται από μεταβολές στον αριθμό, τη δομή και τις αρμοδιότητες των υπουργείων, γεγονός που καθιστά περίπλοκη την διαχρονική αποτίμηση του προσωπικού. Για τις ανάγκες της παρούσας έρευνας επιχειρήθηκε να διατηρηθούν όσον το δυνατόν σταθερές και ενιαίες χρονοσειρές, οι οποίες συνοδεύονται από τις απαραίτητες σε κάθε περίπτωση διευκρινήσεις (αλλαγή ονομασίας, διάσπαση, επανένωση ή δημιουργία νέων υπουργείων). Εκτός από το προσωπικό των υπουργείων περιλαμβάνονται και οι υπάλληλοι της βουλής καθώς και οι εργαζόμενοι στις υπηρεσίες του Γραφείου του Πρωθυπουργού. Όπως φαίνεται και στους πίνακες (3, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4) στη Βουλή και στα υπουργεία Άμυνας, Εξωτερικών, Δικαιοσύνης, Παιδείας, Οικονομικών, Γεωργίας και Εργασίας δεν σημειώθηκαν ουσιαστικές μεταβολές ως προς την σύνθεση και τις αρμοδιότητες τους, γι' αυτό τηρούνται πλήρεις χρονοσειρές δεδομένων ως το 1997. Τα υπουργεία Προεδρίας, Συντονισμού, Εσωτερικών, Δημόσιας Τάξης, Εμπορίου, Βιομηχανίας, Συγκοινωνιών, Κοινωνικής Πρόνοιας, Ναυτιλίας, καταργήθηκαν ή συγχωνεύθηκαν με άλλα πριν το 1997, επομένως τα στοιχεία καλύπτουν την περίοδο που λειτούργησαν αυτόνομα. Τέλος οι Υπηρεσίες Πρωθυπουργού και τα υπουργεία Πολιτισμού και Επιστημών, Δημόσιας Τάξης, Μεταφορών και Επικοινωνιών, Υγείας Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Αιγαίου και Βορείου Ελλάδος, ιδρύθηκαν εκ νέου ή αυτονομήθηκαν μετά το 1961, γι' αυτό τα δεδομένα αφορούν την περίοδο λειτουργίας τους ως ανεξάρτητους φορείς.

Το μεγαλύτερο μέρος του προσωπικού είναι εκπαιδευτικοί και ακολούθως εργαζόμενοι στους τομείς δικαιοσύνης, κοινωνικής πρόνοιας και γεωργίας. Οι περισσότεροι από αυτούς υπάγονται στα υπουργεία Παιδείας και Οικονομικών, όπου μαζί απασχολούν το 60% το 1961 και φθάνουν το 1997 στο 70% περίπου του συνόλου των πολιτικών υπαλλήλων. Ειδικότερα, το Υπουργείο Παιδείας απασχολεί τους μισούς υπαλλήλους του στενού δημοσίου τομέα, μάλιστα με ανοδική τάση, όπου απ' το 41,7% το 1961 αυξάνεται στο 57% ως το 1997 του συνόλου των απασχολούμενων. Το υπουργείο οικονομικών απασχολεί το 15,7% των υπαλλήλων το 1961 αλλά το ποσοστό αυτό θα μειωθεί

σταδιακά, διότι όπως φαίνεται παρακάτω στους πίνακες προσλήψεων και αποχωρήσεων του προσωπικού (κεφάλαιο 6.4, πίνακας 6), οι διορισμοί σταδιακά εξισώνονται με τις αποχωρήσεις και μάλιστα από τη δεκαετία του '80 και έπειτα υπολείπονται των διορισμών. Ακολούθως υψηλό μερίδιο στην κατανομή προσωπικού έχουν το 1961 τα υπουργεία Συγκοινωνιών, Δικαιοσύνης, Γεωργίας και Κοινωνικής Πρόνοιας. Το προσωπικό του Υπουργείου Συγκοινωνιών, μετέπειτα υπουργείο Μεταφορών και Επικοινωνιών, μετά την αυτονόμηση των ΕΛΤΑ θα φθάσει στο 1,4% μέχρι το 1997 του συνόλου των Π.Υ. Το Υπουργείο Γεωργίας απ' το 5,1% του συνόλου των Π.Υ. θα αυξηθεί στο 6,5% ως το 1997, ενώ τα υπουργεία Δικαιοσύνης και Κοινωνικής Πρόνοιας ως το 1997 απασχολούν το κάθε ένα το 5,5% περίπου των πολιτικών υπαλλήλων. Αν εξαιρεθεί το Υπουργείο Συγκοινωνιών τα προαναφερόμενα υπουργεία σταθερά απασχολούν σχεδόν το 85% του συνόλου των Π.Υ. Το προσωπικό των υπόλοιπων υπουργείων παρά τις μεταβολές που σημειώθηκαν διαχρονικά ως προς την σύνθεση και τις αρμοδιότητες ορισμένων απ' αυτά κυμαίνονται μεταξύ 0,5% μέχρι 3% του συνόλου των Π.Υ.

Τα υπουργεία τα οποία απασχολούν και το μεγαλύτερο αριθμό προσωπικού θα παραμείνουν σταθερά ως προς τη δομή και τις λειτουργίες τους σε όλη την χρονική διάρκεια, αντίθετα η τάση των υπουργείων με μικρότερη αναλογία προσωπικού είναι να υφίστανται μεταβολές, όπως για παράδειγμα η περίπτωση του υπουργείου Εσωτερικών, καθώς συνενώνεται και διασπάται με τα υπουργεία Προεδρίας και Δημόσιας Τάξης, όπως και η αντίστοιχη συγχώνευση των υπουργείων Ανάπτυξης Εμπορίου και Βιομηχανίας το 1996. Από τα στοιχεία διαπιστώνεται πως οι περισσότερες μεταβολές στα υπουργεία, δηλαδή στην οργάνωση της κεντρικής διοίκησης λαμβάνουν χώρα την μεταπολίτευση και ειδικότερα τις περιόδους 1981-1985 και μια δεκαετία αργότερα τη διετία 1995-1996. Αντίθετα απ' το 1961 ως και το τέλος της δικτατορίας σε γενικές γραμμές η δομή της κεντρικής διοίκησης παραμένει σταθερή με μόνες παρεμβάσεις που αφορούν στις μετονομασίες ορισμένων υπουργείων, οι οποίες μεταπολιτευτικά θα ακυρωθούν. Εξαιρεση αποτελεί η ίδρυση επί δικτατορίας του Υπουργείου Πολιτισμού και Επιστημών το 1971, το οποίο παραμένει ως Υπουργείο Πολιτισμού. Επίσης φαίνεται και η τάση επέκτασης της κεντρικής διοίκησης σε επίπεδο φορέων και υπηρεσιών με την σταδιακή αύξηση των υπουργείων κυρίως μετά το 1981. Οι εξελίξεις αυτές ήταν αναμενόμενο να επιφέρουν μεταβολές στην κατανομή προσωπικού με μετακινήσεις υπαλλήλων, ωστόσο δεν φαίνεται να επηρεάζουν σημαντικά τον αριθμό των προσλήψεων. Οι υψηλότεροι ρυθμοί αύξησης προσωπικού πραγματοποιούνται σε περιόδους άσχετες με τις προαναφερόμενες αλλαγές στην δομή της κεντρικής διοίκησης και επιπλέον όπως φαίνεται στους πίνακες εισόδου στις υπηρεσίες ο μεγαλύτερος αριθμός προσλήψεων πραγματοποιήθηκε επίσης σε περιόδους που δεν σχετίζονται με τις παραπάνω αλλαγές (βλ. κεφάλαιο 6.4 πίνακας 6).

Πίνακας 3.1: Κατανομή προσωπικού κατά Υπουργείο

Έτη	Βουλή	Υπηρεσίες πρωθυπουργού	Προεδρίας κυβερνήσεως ⁷²	Συντονισμού ⁷³	Πολιτισμού & Επιστημών ⁷⁴	Εθνικής Άμυνας
1961	307		643	614		2.679
1962	307		721	643		2.578
1963	335		925	679		4.695
1964	359		933	670		4.612
1965	360		978	649		4.522
1966	369		976	654		4.412
1967	369		952	661		4.289
1968	324		1.030	656		4.135
1969	324		1.373	655		3.957
1970	324	5	1.424	1.058		3.929
1971	324	9	1.546	1.068		3.928
1972	324	20	1.545	1.082	7	3.928
1973	324	21	1.577	1.094	67	4.022
1974	324	20	1.577	1.153	142	3.910
1975	324	19	1.575	1.157	161	3.918
1976	324	19	1.590	1.164	188	3.941
1977	324	19	1.607	1.171	219	3.941
1978	324	19	1.612	1.171	218	3.941
1979	324	19	1.618	1.169	351	3.941
1980	324		1.637	1.187	487	3.941
1981	324		1.641		811	3.941
1982	324		1.642		859	3.942
1983	324		1.642		856	3.942
1984	324		1.643		864	3.942
1985	324		1.643		876	3.942
1986	324		1.643		940	3.942
1987	324		1.643		938	3.942
1988	324		1.643		947	3.942
1989	342		1.643		1081	3.942
1990	342		1.693		1069	3.942
1991	342		1.693		1057	3.942
1992	342		1.693		1074	3.942
1993	342		1.693		1086	3.942
1994	342		1.693		1094	3.942
1995	342		1.693		1340	3.942
1996	342				1407	3.942
1997	342				1429	3.942

Πηγή: Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδος, Στατιστική Δημοσίων Οικονομικών (ετήσιο)

⁷² Το 1972 το Υπουργείο Προεδρίας της Κυβερνήσεως μετονομάζεται σε υπουργείο Κυβερνητικής Πολιτικής και το 1973 σε Υπουργείο Προγραμματισμού και Κυβερνητικής Πολιτικής. Απ'το 1996 το Υπουργείο Προεδρίας της Κυβερνήσεως συγχωνεύτηκε με το Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

⁷³ Το Υπουργείο Συντονισμού μετονομάστηκε το 1973 σε Υπουργείο Συντονισμού και Προγραμματισμού. Το 1977 επανήλθε στην αρχική του ονομασία, την οποία διατήρησε ως το 1981, όταν καταργήθηκε οριστικά.

⁷⁴ Το Υπουργείο Πολιτισμού και Επιστημών συστάθηκε επί δικτατορίας. Το 1985 μετονομάστηκε σε Υπουργείο Πολιτισμού

Πίνακας 3.2: Κατανομή προσωπικού κατά Υπουργείο

Έτη	Εξωτερικών	Δικαιοσύνης	Εσωτερικών ⁷⁵	Δημόσιας Τάξης ⁷⁶	Παιδείας Θρησκ/ών	Οικονομικών
1961	585	5.632	2.256		31.154	11.807
1962	592	5.815	2.240		32.962	12.225
1963	594	5.899	2.524		34.980	12.485
1964	610	6.000	2.173	465	37.790	12.582
1965	741	5.992	2.205	465	40.649	13.458
1966	788	6.128	2.245	463	43.126	14.180
1967	823	6.063	2.329	459	44.607	14.653
1968	847	6.026	2.282	429	45.263	14.535
1969	852	6.230	2.275	396	46.701	14.350
1970	857	6.434	2.424	422	47.703	14.241
1971	876	6.652	2.498	452	48.225	14.329
1972	935	6.771	2.717	508	50.246	15.179
1973	979	7.121	2.743	499	53.402	16.065
1974	1.003	7.429	2.775	523	55.165	17.045
1975	1.033	7.726	2920	530	56.921	17.951
1976	1.077	7.902	3047	533	59.430	18.456
1977	1.171	8.116	3071	1178	65.168	18.670
1978	1.171	8.111	3069	1196	68.974	18.700
1979	1.229	8.236	3053	1196	72.914	19.555
1980	1.265	8.534	3125	1.277	75.618	19.977
1981	1.279	8.541	3295	1.441	78.451	20.240
1982	1.308	8.547	3358	1.438	83.023	20.425
1983	1.308	8.614	3356	1.410	85.688	21.026
1984	1.308	8.680	3408	1.359	88.078	21.109
1985	1.308	9.133	3512	1.175	90.466	21.145
1986	1.334	9.281	4.130		92.180	21.183
1987	1.334	9.409	4.073		94.927	21.627
1988	1.333	9.440	4.035		96.751	21.568
1989	1.428	10.297	4.076		99.327	21.524
1990	1.428	10.432	4.000		101.658	21.465
1991	1.430	10.363	6.088		102.576	21.453
1992	1.490	10.351	6.026		103.606	21769
1993	1.490	10.353	4.129	1.879	105.653	21777
1994	1.490	10.457	4.124	1.829	106.589	21778
1995	1.491	10.700	4.121	1.812	108.188	21786
1996	1.492	10.889	5815	1.795	109.345	21800
1997	1.492	10.929	5795	1.777	110.428	21829

Πηγή: Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδος, Στατιστική Δημοσίων Οικονομικών (ετήσιο)

⁷⁵ Το Υπουργείο Εσωτερικών μετονομάστηκε το 1995 σε Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

⁷⁶ Μέχρι και το 1963 οι πολιτικοί υπάλληλοι του υπουργείου Δημόσιας Τάξεως υπάγονταν ως γενική διεύθυνση στο Υπουργείο Εσωτερικών. Το 1985 τα υπουργεία Εσωτερικών και Δημόσιας Τάξης ενώνονται και λειτουργούν ως ενιαίο Υπουργείο ως το 1986. Έκτοτε και ως το 1995 διαχωρίζονται σε δύο Υπουργεία. Το Υπουργείο Εσωτερικών μετονομάστηκε το 1995 σε Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

Πίνακας 3.3: Κατανομή προσωπικού κατά Υπουργείο

Έτη	εθνικής οικονομίας ⁷⁷	Εμπορίου ⁷⁸	Βιομηχανίας ⁷⁹	Συγκοινωνιών ⁸⁰	Γεωργίας
1961		1.426	508	6.277	3.818
1962		1.433	543	6.372	3.861
1963		1.516	579	6.531	4.588
1964		1.528	573	6.651	4.788
1965		1.538	578	7.027	5.227
1966		1.559	582	7.073	5.295
1967		1.596	575	7.078	5.581
1968		1.537	521	6.943	5.615
1969		1.488	536	6.930	5.506
1970		1.721	677	1.412	7.428
1971		1.673	679	1.410	7.579
1972		1.625	682	1.410	7.715
1973		1.600	695	1.410	7.926
1974		1.568	723	1.411	7.963
1975		1.564	759	1.436	8.191
1976		1.659	786	1.636	8.725
1977		1.698	788	1.660	8.752
1978		1.666	787	1.655	8.795
1979		1.695	787	1.670	8.901
1980		1.635	859	1.745	9.458
1981	1.207	1.651	813	1769	9.464
1982	1.207	1.598	842	1792	9.469
1983	1.206	1.584	862	1784	9.677
1984	1.216	1.593	861	1924	9.878
1985	1.277	1.609	860	1946	11.186
1986	1.280	1.609	863	1929	11.825
1987	1.275	1.607	866	2097	11.764
1988	1.276	1.616	868	2431	11.744
1989	1.301	1.616	867	2450	11.747
1990	1.298	1.616	865	2410	11.672
1991	1.306	1.615	863	2376	11.632
1992	1.309	1.608	863	2403	11.531
1993	1.309	1.608	860	2402	11.696
1994	1.309	1.607	862	2393	11.701
1995	1.314	1.607	864	2616	12.072
1996	1.314	1.607	864	2623	12.088
1997	1.316			2622	12.062

Πηγή: Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδος, Στατιστική Δημοσίων Οικονομικών (ετήσιο)

⁷⁷ Το υπουργείο Εθνικής Οικονομίας προέρχεται από την κατάργηση του υπουργείου Συντονισμού το 1982 (Ν. 1266/1982), το μεγαλύτερο μέρος των υπαλλήλων του προέρχονται από το παλαιότερο Υπουργείο Συντονισμού.

⁷⁸ Το 1996 συγχωνεύεται στο υπουργείο Ανάπτυξης.

⁷⁹ Το 1977 το Υπουργείο Βιομηχανίας μετονομάζεται σε Υπουργείο Βιομηχανίας και Ενέργειας. Το 1982 διασπάται σε Υπουργείο Έρευνας και Τεχνολογίας και σε Υπουργείο Ενέργειας και Φυσικών Πόρων. Το 1985 τα δυο υπουργεία επανενώνονται για να σχηματίσουν το Υπουργείο Βιομηχανίας, Ενέργειας και Τεχνολογίας. Το 1996 συγχωνεύεται στο νεοσυσταθέν Υπουργείο Ανάπτυξης.

⁸⁰ Το διάστημα 1974-1976 μετονομάζεται σε Υπουργείο Μεταφορών και Επικοινωνιών. Μεταξύ 1976 ως 1985 επανήλθε η στην αρχική ονομασία του. Απ' το 1985 μετονομάστηκε ξανά σε Υπουργείο Μεταφορών και Επικοινωνιών. Το 1970, 5.891 ταχυδρομικοί υπάλληλοι υπάγονται σε αυτόνομο οργανισμό, τα Ελληνικά Ταχυδρομεία που λειτουργούν σαν Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού δικαίου.

Πίνακας 3.4: Κατανομή προσωπικού κατά Υπουργείο

Έτη	κοινωνικής πρόνοιας ⁸¹	Υγείας πρόνοιας κοινωνικών ασφαλίσεων ⁸²	Ναυτιλίας	Εργασίας ⁸³	Αιγαίου ⁸⁴	Βορείου Ελλάδος ⁸⁵
1961	5.119		49	309		
1962	5.170		50	305		
1963	5.442		52	328		
1964	5.460		53	328		
1965	5.676		53	457		
1966	5.838		51	458		
1967	5.832		49	449		
1968	5.829		45	423		
1969	6.019		42	410		
1970	6.611		74	390		24
1971	6.733		83	467		22
1972	6.811		244	465		
1973	6.837		245	474		
1974	6.940		246	490		
1975	7.080		260	612		
1976	7.220		258	630		
1977	7.299		260	634		
1978	7.413		260	635		
1979	7.856		259	648		
1980		8079	259	686		
1981		8.101	267	976		
1982		8.228	267	1000		
1983		8.492	267	1003		
1984		8.888	267	1006		1
1985		9.214	267	1008		1
1986		9.417	292	1007		1
1987		9.515	292	1009	63	1
1988		9.613	292	1013	63	1
1989		9.651	292	1026	63	1
1990		9.720	292	1029	63	1
1991		9.738	292	1029	63	1
1992		9.755	292	1030	66	1
1993		9.839	291	1030	66	1
1994		9.865	291	1030	66	1
1995		9.905	291	1032	66	1
1996		10.044	306	1030	66	1
1997		10.031	306	1030	66	1

Πηγή: Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδος, Στατιστική Δημοσίων Οικονομικών (ετήσιο)

⁸¹ Το υπουργείο Κοινωνικής Πρόνοιας το 1969 μετονομάζεται σε Κοινωνικών Υπηρεσιών. Το 1982 καταργήθηκε και στη θέση του συστάθηκαν το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας και το Υπουργείο Κοινωνικών Ασφαλίσεων.

⁸² Το 1985 το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας και το Υπουργείο Κοινωνικών Ασφαλίσεων συγχωνεύθηκαν με την ίδρυση του Υπουργείου Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων.

⁸³ Το 1972 μετονομάστηκε σε υπουργείο Απασχόλησης και αργότερα το 1996 σε Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων.

⁸⁴ Το Υπουργείο Αιγαίου ιδρύθηκε το 1985. Το 1997 συγχωνεύθηκε τα υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας και σχηματίστηκε το Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας, Αιγαίου και Νησιωτικής Πολιτικής.

⁸⁵ Το υπουργείο Βορείου Ελλάδος ιδρύθηκε το 1955 στο πλαίσιο του μετεμφυλιακού κλίματος της περιόδου, χωρίς ωστόσο σαφείς αρμοδιότητες. Το 1988 επί κυβερνήσεως ΠΑΣΟΚ και για πολιτικούς σκοπούς μετονομάστηκε σε Υπουργείο Μακεδονίας Θράκης. Παρόλα αυτά δεν είχε ουσιαστικά διαρθρωμένες διοικητικές υπηρεσίες στη διάθεση του. Απ' το 1972 οι υπάλληλοι του Υπουργείου Βορείου Ελλάδος υπάγονται στο Υπουργείο Εσωτερικών.

Πίνακας 3.5: Κατανομή προσωπικού κατά Υπουργείο

Έτη	Δημοσίων έργων ⁸⁶	Χωροταξίας & Περιβάλλοντος	Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης ⁸⁷	Ανάπτυξης ⁸⁸
1961	1.541			
1962	1.568			
1963	1.815			
1964	1.824			
1965	1.852			
1966	1.848			
1967	1.845			
1968	1.797			
1969	1.762			
1970	2.384			
1971	2.359			
1972	2.411			
1973	2.407			
1974	2.482			
1975	2.588			
1976	2678			
1977	2695			
1978	2685			
1979	2859			
1980	2917			
1981	2924	2		
1982	2932	16		
1983	2927	19		
1984	3005	20		
1985	3107	728		
1986	4.442			
1987	4.434			
1988	4.464			
1989	4.462			
1990	4.459			
1991	4.474			
1992	4.450			
1993	4.444			
1994	4.472			
1995	4.821			
1996	4.848		5.815	
1997	4.841		5.795	2469

Πηγή: Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδος, Στατιστική Δημοσίων Οικονομικών (ετήσιο)

⁸⁶ Το 1986 συστάθηκε το Υπουργείο Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων

⁸⁷ Προέρχεται από την συγχώνευση των υπουργείων Προεδρίας της Κυβέρνησης και Εσωτερικών.

⁸⁸ Το υπουργείο Ανάπτυξης συστάθηκε το 1996 μετά από συγχώνευση των υπουργείων Βιομηχανίας, Ενέργειας και Τεχνολογίας, Εμπορίου και Τουρισμού.

Πίνακας 4.1: Κατανομή προσωπικού κατά υπουργείο % συνόλου πολιτικών υπαλλήλων

Έτη	Βουλή	Υπηρεσίες πρωθυπουργού	Προεδρίας κυβερνησεως	Συντονισμού	Πολιτισμού & Επιστημών	Εθνικής Άμυνας
1961	0,4%		0,9%	0,8%		0,04
1962	0,4%		0,9%	0,8%		0,03
1963	0,4%		1,1%	0,8%		0,06
1964	0,4%		1,1%	0,8%		0,05
1965	0,4%		1,1%	0,7%		0,05
1966	0,4%		1,0%	0,7%		0,05
1967	0,4%		1,0%	0,7%		0,04
1968	0,3%		1,0%	0,7%		0,04
1969	0,3%		1,4%	0,7%		0,04
1970	0,3%	0,01%	1,4%	1,1%		0,04
1971	0,3%	0,01%	1,5%	1,1%		0,04
1972	0,3%	0,02%	1,5%	1,0%	0,01%	0,04
1973	0,3%	0,02%	1,4%	1,0%	0,1%	0,04
1974	0,3%	0,02%	1,4%	1,0%	0,1%	0,03
1975	0,3%	0,02%	1,3%	1,0%	0,1%	0,03
1976	0,3%	0,02%	1,3%	1,0%	0,2%	0,03
1977	0,3%	0,01%	1,3%	0,9%	0,2%	0,03
1978	0,2%	0,01%	1,2%	0,9%	0,2%	0,03
1979	0,2%	0,01%	1,2%	0,8%	0,3%	0,03
1980	0,2%		1,1%	0,8%	0,3%	0,03
1981	0,2%		1,1%		0,6%	0,03
1982	0,2%		1,1%		0,6%	0,03
1983	0,2%		1,1%		0,5%	0,03
1984	0,2%		1,0%		0,5%	0,02
1985	0,2%		1,0%		0,5%	0,02
1986	0,2%		1,0%		0,6%	0,02
1987	0,2%		1,0%		0,5%	0,02
1988	0,2%		0,9%		0,5%	0,02
1989	0,2%		0,9%		0,6%	0,02
1990	0,2%		0,9%		0,6%	0,02
1991	0,2%		0,9%		0,6%	0,02
1992	0,2%		0,9%		0,6%	0,02
1993	0,2%		0,9%		0,6%	0,02
1994	0,2%		0,9%		0,6%	0,02
1995	0,2%		0,9%		0,7%	0,02
1996	0,2%				0,7%	0,02
1997	0,2%				0,7%	0,02

Πίνακας 4.2: Κατανομή προσωπικού κατά υπουργείο % συνόλου πολιτικών υπαλλήλων

Έτη	Εξωτερικών	Δικαιοσύνης	Εσωτερικών	Δημόσιας Ταξής	Παιδείας Θρησκ/ων	Οικονομικών
1961	0,8%	7,5%	3,0%		41,7%	15,8%
1962	0,8%	7,5%	2,9%		42,6%	15,8%
1963	0,7%	7,0%	3,0%		41,7%	14,9%
1964	0,7%	6,9%	2,5%	0,5%	43,2%	14,4%
1965	0,8%	6,5%	2,4%	0,5%	44,0%	14,6%
1966	0,8%	6,4%	2,3%	0,5%	44,9%	14,8%
1967	0,8%	6,2%	2,4%	0,5%	45,4%	14,9%
1968	0,9%	6,1%	2,3%	0,4%	46,1%	14,8%
1969	0,9%	6,2%	2,3%	0,4%	46,8%	14,4%
1970	0,9%	6,5%	2,4%	0,4%	47,9%	14,3%
1971	0,9%	6,6%	2,5%	0,4%	47,8%	14,2%
1972	0,9%	6,5%	2,6%	0,5%	48,0%	14,5%
1973	0,9%	6,5%	2,5%	0,5%	48,8%	14,7%
1974	0,9%	6,6%	2,5%	0,5%	48,9%	15,1%
1975	0,9%	6,6%	2,5%	0,5%	48,8%	15,4%
1976	0,9%	6,5%	2,5%	0,4%	49,0%	15,2%
1977	0,9%	6,3%	2,4%	0,9%	50,7%	14,5%
1978	0,9%	6,1%	2,3%	0,9%	52,1%	14,1%
1979	0,9%	6,0%	2,2%	0,9%	52,7%	14,1%
1980	0,9%	6,0%	2,2%	0,9%	52,9%	14,0%
1981	0,9%	5,8%	2,2%	1,0%	53,3%	13,8%
1982	0,9%	5,6%	2,2%	0,9%	54,5%	13,4%
1983	0,8%	5,5%	2,2%	0,9%	54,9%	13,5%
1984	0,8%	5,4%	2,1%	0,9%	55,3%	13,2%
1985	0,8%	5,5%	2,1%	0,7%	54,9%	12,8%
1986	0,8%	5,5%	2,5%		55,0%	12,6%
1987	0,8%	5,5%	2,4%		55,5%	12,6%
1988	0,8%	5,4%	2,3%		55,8%	12,4%
1989	0,8%	5,8%	2,3%		56,1%	12,2%
1990	0,8%	5,8%	2,2%		56,6%	12,0%
1991	0,8%	5,7%	3,3%		56,3%	11,8%
1992	0,8%	5,6%	3,3%		56,4%	11,9%
1993	0,8%	5,6%	2,2%	1,0%	56,8%	11,7%
1994	0,8%	5,6%	2,2%	1,0%	57,0%	11,7%
1995	0,8%	5,6%	2,2%	1,0%	56,9%	11,5%
1996	0,8%	5,7%	0,0%	0,9%	57,1%	11,4%
1997	0,8%	5,7%	0,0%	0,9%	57,3%	11,3%

Πίνακας 4.3: Κατανομή προσωπικού κατά υπουργείο % συνόλου πολιτικών υπαλλήλων

Έτη	εθνικής οικονομίας	Εμπορίου	Βιομηχανίας	Συγκοινωνιών	Γεωργίας
1961		1,9%	0,7%	8,4%	5,1%
1962		1,9%	0,7%	8,2%	5,0%
1963		1,8%	0,7%	7,8%	5,5%
1964		1,7%	0,7%	7,6%	5,5%
1965		1,7%	0,6%	7,6%	5,7%
1966		1,6%	0,6%	7,4%	5,5%
1967		1,6%	0,6%	7,2%	5,7%
1968		1,6%	0,5%	7,1%	5,7%
1969		1,5%	0,5%	6,9%	5,5%
1970		1,7%	0,7%	1,4%	7,5%
1971		1,7%	0,7%	1,4%	7,5%
1972		1,6%	0,7%	1,3%	7,4%
1973		1,5%	0,6%	1,3%	7,2%
1974		1,4%	0,6%	1,2%	7,1%
1975		1,3%	0,7%	1,2%	7,0%
1976		1,4%	0,6%	1,3%	7,2%
1977		1,3%	0,6%	1,3%	6,8%
1978		1,3%	0,6%	1,2%	6,6%
1979		1,2%	0,6%	1,2%	6,4%
1980		1,1%	0,6%	1,2%	6,6%
1981	0,8%	1,1%	0,6%	1,2%	6,4%
1982	0,8%	1,0%	0,6%	1,2%	6,2%
1983	0,8%	1,0%	0,6%	1,1%	6,2%
1984	0,8%	1,0%	0,5%	1,2%	6,2%
1985	0,8%	1,0%	0,5%	1,2%	6,8%
1986	0,8%	1,0%	0,5%	1,2%	7,1%
1987	0,7%	0,9%	0,5%	1,2%	6,9%
1988	0,7%	0,9%	0,5%	1,4%	6,8%
1989	0,7%	0,9%	0,5%	1,4%	6,6%
1990	0,7%	0,9%	0,5%	1,3%	6,5%
1991	0,7%	0,9%	0,5%	1,3%	6,4%
1992	0,7%	0,9%	0,5%	1,3%	6,3%
1993	0,7%	0,9%	0,5%	1,3%	6,3%
1994	0,7%	0,9%	0,5%	1,3%	6,3%
1995	0,7%	0,8%	0,5%	1,4%	6,4%
1996	0,7%	0,8%	0,5%	1,4%	6,3%
1997	0,7%			1,4%	6,3%

Πίνακας 4.4: Κατανομή προσωπικού κατά υπουργείο % συνόλου πολιτικών υπαλλήλων

Έτη	κοινωνικής πρόνοιας	Υγείας πρόνοιας κοινωνικών ασφαλίσεων	Ναυτιλίας	Εργασίας	Αιγαίου	Βορείου Ελλάδος
1961	6,9%		0,1%	0,4%		
1962	6,7%		0,1%	0,4%		
1963	6,5%		0,1%	0,4%		
1964	6,2%		0,1%	0,4%		
1965	6,1%		0,1%	0,5%		
1966	6,1%		0,1%	0,5%		
1967	5,9%		0,05%	0,5%		
1968	5,9%		0,05%	0,4%		
1969	6,0%		0,04%	0,4%		
1970	6,6%		0,1%	0,4%		0,02%
1971	6,7%		0,1%	0,5%		0,02%
1972	6,5%		0,2%	0,4%		
1973	6,2%		0,2%	0,4%		
1974	6,1%		0,2%	0,4%		
1975	6,1%		0,2%	0,5%		
1976	6,0%		0,2%	0,5%		
1977	5,7%		0,2%	0,5%		
1978	5,6%		0,2%	0,5%		
1979	5,7%		0,2%	0,5%		
1980		5,6%	0,2%	0,5%		
1981		5,5%	0,2%	0,7%		
1982		5,4%	0,2%	0,7%		
1983		5,4%	0,2%	0,6%		
1984		5,6%	0,2%	0,6%		0,001%
1985		5,6%	0,2%	0,6%		0,001%
1986		5,6%	0,2%	0,6%		0,001%
1987		5,6%	0,2%	0,6%	0,04%	0,001%
1988		5,5%	0,2%	0,6%	0,04%	0,001%
1989		5,4%	0,2%	0,6%	0,04%	0,001%
1990		5,4%	0,2%	0,6%	0,04%	0,001%
1991		5,3%	0,2%	0,6%	0,03%	0,001%
1992		5,3%	0,2%	0,6%	0,04%	0,001%
1993		5,3%	0,2%	0,6%	0,04%	0,001%
1994		5,3%	0,2%	0,6%	0,04%	0,001%
1995		5,2%	0,2%	0,5%	0,03%	0,001%
1996		5,2%	0,2%	0,5%	0,03%	0,001%
1997		5,2%	0,2%	0,5%	0,03%	0,001%

Πίνακας 4.5: Κατανομή προσωπικού κατά υπουργείο % συνόλου πολιτικών υπαλλήλων

Έτη	Δημοσίων εργαζομένων	Χωροταξίας & Περιβάλλοντος	Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης	Ανάπτυξης
1961	2,1%			
1962	2,0%			
1963	2,2%			
1964	2,1%			
1965	2,0%			
1966	1,9%			
1967	1,9%			
1968	1,8%			
1969	1,8%			
1970	2,4%			
1971	2,3%			
1972	2,3%			
1973	2,2%			
1974	2,2%			
1975	2,2%			
1976	2,2%			
1977	2,1%			
1978	2,0%			
1979	2,1%			
1980	2,0%			
1981	2,0%	0,00%		
1982	1,9%	0,01%		
1983	1,9%	0,01%		
1984	1,9%	0,01%		
1985	1,9%	0,44%		
1986		2,7%		
1987		2,6%		
1988		2,6%		
1989		2,5%		
1990		2,5%		
1991		2,5%		
1992		2,4%		
1993		2,4%		
1994		2,4%		
1995		2,5%		
1996		2,5%	3,0%	
1997		2,5%	3,0%	1,3%

6.3 Διαχρονική μεταβολή δημόσιας απασχόλησης κατά φορέα υπουργείο

Το προσωπικό του συνόλου των υπουργείων σημείωσε διαχρονικά αύξηση, όπως διαπιστώνεται από τα στοιχεία, δεδομένων των αλλαγών που πραγματοποιήθηκαν με την πάροδο του χρόνου στη σύνθεση και τις αρμοδιότητες των επιμέρους υπηρεσιών τους. Στους πίνακες (5.5.1, 5.2, 5.3, 5.4) που παρατίθενται και υπολογίζεται η ετήσια μεταβολή του προσωπικού κάθε υπουργείου ξεχωριστά, φαίνεται πως με εξαίρεση τα υπουργεία Συγκοινωνιών (αυτονόμηση των ΕΛΤΑ) και Βορείου Ελλάδος στα υπόλοιπα υπουργεία σημειώθηκε αύξηση προσωπικού. Στο υπουργείο Παιδείας η αύξηση του προσωπικού είναι συνεχής με υψηλότερους ρυθμούς τις περιόδους 1961-1965 και 1975-1981 και σταδιακά χαμηλότερους απ' το 1981 και έπειτα. Στα υπόλοιπα υπουργεία εμφανίζονται διακυμάνσεις κατά περιόδους ή έτη, καθώς περίοδοι υψηλής αύξησης ακολουθούνται από περιόδους σταθεροποίησης, δηλαδή μηδενικής -οριακής αύξησης ή περιόδους μείωσης προσωπικού. Η υψηλότερη αύξηση προσωπικού σημειώθηκε στο υπουργείο Πολιτισμού και Επιστημών, καθώς το σύνολο του προσωπικού σε διάστημα μιας δεκαετίας πολλαπλασιάστηκε και ακολούθως στα υπουργεία Ναυτιλίας, Εργασίας, Δημόσιας Τάξης, Παιδείας, Γεωργίας και Προεδρίας, όπως και στις υπηρεσίες του Γραφείου του Πρωθυπουργού όπου το προσωπικό αυξήθηκε σημαντικά. Μικρότερη αύξηση σημειώθηκε στο προσωπικό του Υπουργείου Αιγαίου και του προσωπικού της Βουλής.

Μέχρι την δεκαετία του '80 παρατηρούνται έντονες διακυμάνσεις στον αριθμό του προσωπικού των επιμέρους υπουργείων. Από την περίοδο αυτή και έπειτα τα ετήσια ποσοστά των υπαλλήλων, ανεξάρτητα αν είναι πτωτικά ή ανοδικά ακολουθούν κατά πολύ μικρότερους ρυθμούς σε σχέση με το παρελθόν, με τον αριθμό του προσωπικού σχεδόν να παραμένει σταθερός. Αν και ο αριθμός του συνόλου των πολιτικών υπαλλήλων συνεχίζει να αυξάνεται την περίοδο 1981-1985, αυτό οφείλεται στην συμβολή ορισμένων μόνο νεοσύστατων υπουργείων τα σε συγκεκριμένα έτη σημείωσαν υψηλά ποσοστά αύξησης του προσωπικού (π.χ. υπουργεία Μεταφορών και Επικοινωνιών, Πολιτισμού και Επιστημών). Εξαίρεση αποτελούν τα υπουργεία Εργασίας και Γεωργίας, το πρώτο σημείωσε αύξηση προσωπικού 40% το 1988 και το δεύτερο 13,2% το 1985. Στην περίοδο αυτή εξαίρεση αποτελεί η τριετία 1988-1990, κατά τη διάρκεια της οποίας σε αρκετά υπουργεία σημειώθηκε σημαντική αύξηση προσωπικού. Ωστόσο η γενικότερη τάση μετά το 1981 είναι πως ο αριθμός των πολιτικών υπαλλήλων περιορίζεται σε μικρότερους ρυθμούς αύξησης σε σχέση με το παρελθόν. Επομένως διακρίνονται δύο περίοδοι. Η πρώτη περίοδος φθάνει μέχρι το 1981 όπου εκεί σημειώνονται οι σχετικά υψηλοί ρυθμοί αυξήσεων αλλά και μειώσεων στον αριθμό των υπαλλήλων. Η δεύτερη περίοδος ξεκινά απ' το 1981 μέχρι το 1997 και στο σύνολο της χαρακτηρίζεται από μικρότερα ποσοστά μεταβολής σε κάθε υπουργείο, πλην των προαναφερόμενων

εξαιρέσεων, καθώς και αυτή χωρίζεται σε δύο υποπεριόδους. Η πρώτη μεταξύ 1981-1985 οι ρυθμοί παραμένουν σχετικά υψηλοί κατά μέσο όρο 2-3% ετησίως, αν και μειωμένοι σε σχέση με το παρελθόν και η δεύτερη από το 1985 και έπειτα όπου οι ρυθμοί μειώνονται, πλην του μεσοδιαστήματος 1988-1990 όπου εμφανίζονται αυξητικές τάσεις σε ορισμένα υπουργεία.

Στα *διαγράμματα 4-24* αποτυπώνονται ξεκάθαρα οι προαναφερόμενες διακυμάνσεις. Για το προσωπικό της πλειονότητας των υπουργείων οι διακυμάνσεις ως προς τον αριθμό των υπαλλήλων τους είναι εντονότερες μέχρι το 1981, με εξαίρεση το υπουργείο Πολιτισμού και Επιστημών το οποίο ιδρύθηκε την δεκαετία του '70, τα υπουργεία Μεταφορών και Επικοινωνιών και Εθνικής Οικονομίας τα οποία ιδρύθηκαν την δεκαετία του '80 και απ' τα παλαιότερα τα υπουργεία Συγκοινωνιών και Δικαιοσύνης τα οποία εμφάνισαν ανάλογα υψηλές διακυμάνσεις την δεκαετία του '80. Απ' το 1981 και έπειτα οι διακυμάνσεις ακλουθούν φθίνουσα πορεία στο σύνολο των υπουργείων πλην των εξαιρέσεων που προαναφέρθηκαν. Η ανοδική τάση της τριετίας 1988-1990 δεν αφορά στο σύνολο των υπουργείων αλλά στη Βουλή και το προσωπικό των υπουργείων Προεδρίας και Εξωτερικών. Σχηματικά τα δεδομένα αποτυπώνονται με την μορφή μιας ευρύτερης κυκλικής διακύμανσης, για τα υπουργεία τα οποία διατηρούνται σε όλη την περίοδο έχει σημείο ανόδου την περίοδο ως το 1981 και πτώσης απ' το 1981 ως το 1997, με εμφανεστέρα παραδείγματα τα υπουργεία Εξωτερικών, Παιδείας και Θρησκευμάτων, Οικονομικών, Εμπορίου και Βιομηχανίας. Εντός της πρώτης περιόδου 1961-1981 διακρίνεται και ένας ακόμη μικρότερος κύκλος εικοσαετίας όπου έχει σημείο ανόδου την περίοδο μέχρι το 1965 όταν σημειώνονται οι υψηλότεροι ρυθμοί αύξησης των υπαλλήλων, ακολουθούμενη απ' την περίοδο πτώσης μεταξύ 1967-1970 όπου οι ρυθμοί περιορίζονται ή εμφανίζονται και σημαντικές μειώσεις προσωπικού και ανάκαμψης απ' το 1971 ως το 1981, όταν σε γενικές γραμμές οι ρυθμοί επανέρχονται σε υψηλά επίπεδα. Στη δεύτερη περίοδο η πτώση των ρυθμών είναι βαθμιαία απ' το 1985 και έπειτα.

Πίνακας 5.1: Ετήσια Μεταβολή Προσωπικού % κατά υπουργείο

Έτη	Βουλή	Υπηρεσίες πρωθυπουργού	Προεδρίας κυβερνησεως	Συντονισμού	Πολιτισμού & Επιστημών	Εθνικής Άμυνας
1961						
1962	0,0%		12,1%	4,7%		-3,8%
1963	9,1%		28,3%	5,6%		82,1%
1964	7,2%		0,9%	-1,3%		-1,8%
1965	0,3%		4,8%	-3,1%		-2,0%
1966	2,5%		-0,2%	0,8%		-2,4%
1967	0,0%		-2,5%	1,1%		-2,8%
1968	-12,2%		8,2%	-0,8%		-3,6%
1969	0,0%		33,3%	-0,2%		-4,3%
1970	0,0%		3,7%	61,5%		-0,7%
1971	0,0%	8%	8,6%	0,9%		0,0%
1972	0,0%	122,2%	-0,1%	1,3%		0,0%
1973	0,0%	5%	2,1%	1,1%	857,1%	2,4%
1974	0,0%	-4,8%	0%	5,4%	111,9%	-2,8%
1975	0,0%	-5%	-0,1%	0,3%	13,4%	0,2%
1976	0,0%	0%	1%	0,6%	16,8%	0,6%
1977	0,0%	0%	1%	0,6%	16,5%	0,0%
1978	0,0%	0%	0,3%	0,0%	-0,5%	0,0%
1979	0,0%	0%	0,4%	-0,2%	61%	0,0%
1980	0,0%		1,2%	1,5%	38,7%	0,0%
1981	0,0%		0,2%		66,5%	0,0%
1982	0,0%		0,1%		5,9%	0,0%
1983	0,0%		0,0%		-0,3%	0,0%
1984	0,0%		0,1%		0,9%	0,0%
1985	0,0%		0%		1,4%	0,0%
1986	0,0%		0%		7,3%	0,0%
1987	0,0%		0%		-0,2%	0,0%
1988	0,0%		0%		1%	0,0%
1989	5,6%		0%		14,1%	0,0%
1990	0,0%		3%		-1,1%	0,0%
1991	0,0%		0%		-1,1%	0,0%
1992	0,0%		0%		1,6%	0,0%
1993	0,0%		0%		1,1%	0,0%
1994	0,0%		0%		0,7%	0,0%
1995	0,0%		0%		22,5%	0,0%
1996	0,0%				5%	0,0%
1997	0,0%				1,6%	0,0%

Πίνακας 5.2: Ετήσια Μεταβολή Προσωπικού % κατά υπουργείο

Έτη	Εξωτερικών	Δικαιοσύνης	Εσωτερικών	Δημόσιας Ταξής	Παιδείας Θρησκ/ων	Οικονομικών
1961						
1962	1,2%	3,2%	-0,7%		5,8%	3,5%
1963	0,3%	1,4%	12,7%		6,1%	2,1%
1964	2,7%	1,7%	-13,9%		8,0%	0,8%
1965	21,5%	-0,1%	1,5%	0,0%	7,6%	7,0%
1966	6,3%	2,3%	1,8%	-0,4%	6,1%	5,4%
1967	4,4%	-1,1%	3,7%	-0,9%	3,4%	3,3%
1968	2,9%	-0,6%	-2,0%	-6,5%	1,5%	-0,8%
1969	0,6%	3,4%	-0,3%	-7,7%	3,2%	-1,3%
1970	0,6%	3,3%	6,5%	6,6%	2,1%	-0,8%
1971	2,2%	3,4%	3,1%	7,1%	1,1%	0,6%
1972	6,7%	1,8%	8,8%	12,4%	4,2%	5,9%
1973	4,7%	5,2%	1,0%	-1,8%	6,3%	5,8%
1974	2,5%	4,3%	1,2%	4,8%	3,3%	6,1%
1975	3,0%	4,0%	5,2%	1,3%	3,2%	5,3%
1976	4,3%	2,3%	4,3%	0,6%	4,4%	2,8%
1977	8,7%	2,7%	0,8%	121,0%	9,7%	1,2%
1978	0,0%	-0,1%	-0,1%	1,5%	5,8%	0,2%
1979	5,0%	1,5%	-0,5%	0,0%	5,7%	4,6%
1980	2,9%	3,6%	2,4%	6,8%	3,7%	2,2%
1981	1,1%	0,1%	5,4%	12,8%	3,7%	1,3%
1982	2,3%	0,1%	1,9%	-0,2%	5,8%	0,9%
1983	0,0%	0,8%	-0,1%	-1,9%	3,2%	2,9%
1984	0,0%	0,8%	1,5%	-3,6%	2,8%	0,4%
1985	0,0%	5,2%	3,1%	-13,5%	2,7%	0,2%
1986	2,0%	1,6%				1,9%
1987	0,0%	1,4%		-1,4%		3,0%
1988	-0,1%	0,3%		-0,9%		1,9%
1989	7,1%	9,1%		1,0%		2,7%
1990	0,0%	1,3%		-1,9%		2,3%
1991	0,1%	-0,7%		52,2%		0,9%
1992	4,2%	-0,1%		-1,0%		1,0%
1993	0,0%	0,0%			2,0%	0,0%
1994	0,0%	1,0%	-0,1%		0,9%	0,0%
1995	0,1%	2,3%	-0,1%		1,5%	0,0%
1996	0,1%	1,8%			1,1%	0,1%
1997	0,0%	0,4%			1,0%	0,1%

Πίνακας 5.3: Ετήσια Μεταβολή Προσωπικού % κατά υπουργείο

Έτη	εθνικής οικονομίας	Εμπορίου	Βιομηχανίας	Συγκοινωνιών	Γεωργίας
1961					
1962		0,5%	6,9%	1,5%	1,1%
1963		5,8%	6,6%	2,5%	18,8%
1964		0,8%	-1,0%	1,8%	4,4%
1965		0,7%	0,9%	5,7%	9,2%
1966		1,4%	0,7%	0,7%	1,3%
1967		2,4%	-1,2%	0,1%	5,4%
1968		-3,7%	-9,4%	-1,9%	0,6%
1969		-3,2%	2,9%	-0,2%	-1,9%
1970		15,7%	26,3%	-79,6%	34,9%
1971		-2,8%	0,3%	-0,1%	2,0%
1972		-2,9%	0,4%	0,0%	1,8%
1973		-1,5%	1,9%	0,0%	2,7%
1974		-2,0%	4,0%	0,1%	0,5%
1975		-0,3%	5,0%	1,8%	2,9%
1976		6,1%	3,6%	13,9%	6,5%
1977		2,4%	0,3%	1,5%	0,3%
1978		-1,9%	-0,1%	-0,3%	0,5%
1979		1,7%	0,0%	0,9%	1,2%
1980		-3,6%	9,1%	4,5%	6,3%
1981		1,0%	-5,4%	1,4%	0,1%
1982	0,0%	-3,2%	3,6%	1,3%	0,1%
1983	-0,1%	-0,9%	2,4%	-0,4%	2,2%
1984	0,8%	0,6%	-0,1%	7,8%	2,1%
1985	5,0%	1,0%	-0,1%	1,1%	13,2%
1986	0,2%	0,0%	0,3%	-0,9%	5,7%
1987	-0,4%	-0,1%	0,3%	8,7%	-0,5%
1988	0,1%	0,6%	0,2%	15,9%	-0,2%
1989	2,0%	0,0%	-0,1%	0,8%	0,0%
1990	-0,2%	0,0%	-0,2%	-1,6%	-0,6%
1991	0,6%	-0,1%	-0,2%	-1,4%	-0,3%
1992	0,2%	-0,4%	0,0%	1,1%	-0,9%
1993	0,0%	0,0%	-0,3%	0,0%	1,4%
1994	0,0%	-0,1%	0,2%	-0,4%	0,0%
1995	0,4%	0,0%	0,2%	9,3%	3,2%
1996	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,1%
1997	0,2%			0,0%	-0,2%

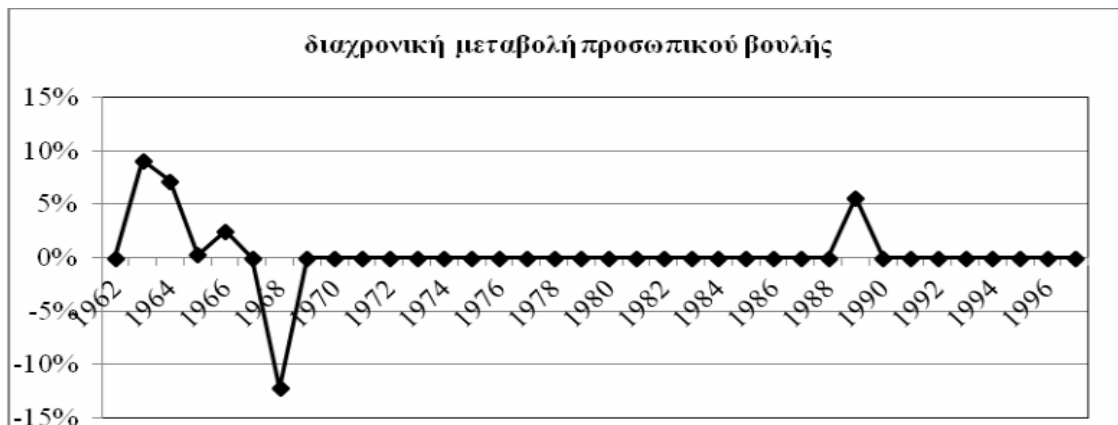
Πίνακας 5.4: Ετήσια Μεταβολή Προσωπικού % κατά υπουργείο

Έτη	κοινωνικής πρόνοιας	Υγείας πρόνοιας κοινωνικών ασφαλίσεων	Ναυτιλίας	Εργασίας	Αιγαίου	Βορείου Ελλάδος
1961						
1962	1,0%		2,0%	-1,3%		
1963	5,3%		4,0%	7,5%		
1964	0,3%		1,9%	0,0%		
1965	4,0%		0,0%	39,3%		
1966	2,9%		-3,8%	0,2%		
1967	-0,1%		-3,9%	-2,0%		
1968	-0,1%		-8,2%	-5,8%		
1969	3,3%		-6,7%	-3,1%		
1970	9,8%		76,2%	-4,9%		
1971	1,8%		12,2%	19,7%		-8,3%
1972	1,2%		194,0%	-0,4%		
1973	0,4%		0,4%	1,9%		
1974	1,5%		0,4%	3,4%		
1975	2,0%		5,7%	24,9%		
1976	2,0%		-0,8%	2,9%		
1977	1,1%		0,8%	0,6%		
1978	1,6%		0,0%	0,2%		
1979	6,0%		-0,4%	2,0%		
1980		2,8%	0,0%	5,9%		
1981		0,3%	3,1%	42,3%		
1982		1,6%	0,0%	2,5%		
1983		3,2%	0,0%	0,3%		
1984		4,7%	0,0%	0,3%		
1985		3,7%	0,0%	0,2%		0%
1986		2,2%	9,4%	-0,1%		0%
1987		1,0%	0,0%	0,2%		0%
1988		1,0%	0,0%	40,0%	0%	0%
1989		0,4%	0,0%	1,3%	0%	0%
1990		0,7%	0,0%	0,3%	0%	0%
1991		0,2%	0,0%	0,0%	0%	0%
1992		0,2%	0,0%	0,1%	4,8	0%
1993		0,9%	-0,3%	0,0%	0%	0%
1994		0,3%	0,0%	0,0%	0%	0%
1995		0,4%		0,2%	0%	0%
1996		1,4%		-0,2%	0%	0%
1997		-0,1%		0,0%	0%	0%

Πίνακας 5.5: Ετήσια Μεταβολή Προσωπικού % κατά υπουργείο

Έτη	Δημοσίων εργων	Χωροταξίας & Περιβάλλοντος
1961		
1962	1,8%	
1963	15,8%	
1964	0,5%	
1965	1,5%	
1966	-0,2%	
1967	-0,2%	
1968	-2,6%	
1969	-1,9%	
1970	35,3%	
1971	-1,0%	
1972	2,2%	
1973	-0,2%	
1974	3,1%	
1975	4,3%	
1976	3,5%	
1977	0,6%	
1978	-0,4%	
1979	6,5%	
1980	2,0%	
1981	0,2%	
1982	0,3%	700,0%
1983	-0,2%	18,8%
1984	2,7%	5,3%
1985	3,4%	3540,0%
1986		43,0%
1987		-0,2%
1988		0,7%
1989		0,0%
1990		-0,1%
1991		0,3%
1992		-0,5%
1993		-0,1%
1994		0,6%
1995		7,8%
1996		0,6%
1997		-0,1%

Διάγραμμα 4



Διάγραμμα 5



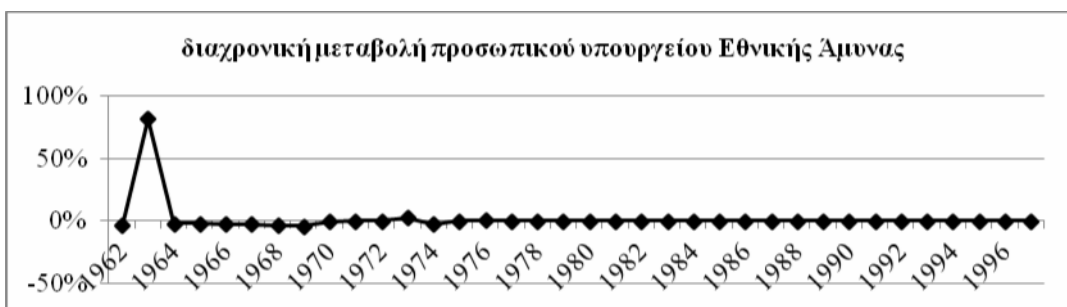
Διάγραμμα 6



Διάγραμμα 7



Διάγραμμα 8



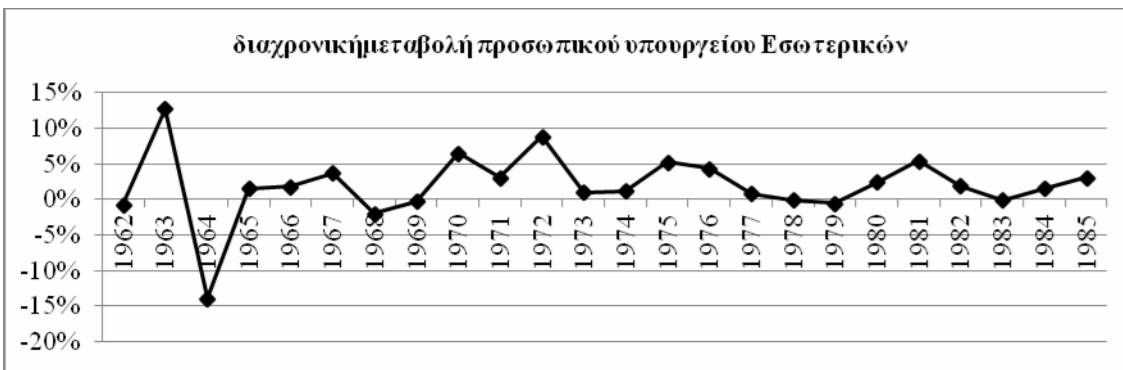
Διάγραμμα 9



Διάγραμμα 10



Διάγραμμα 11



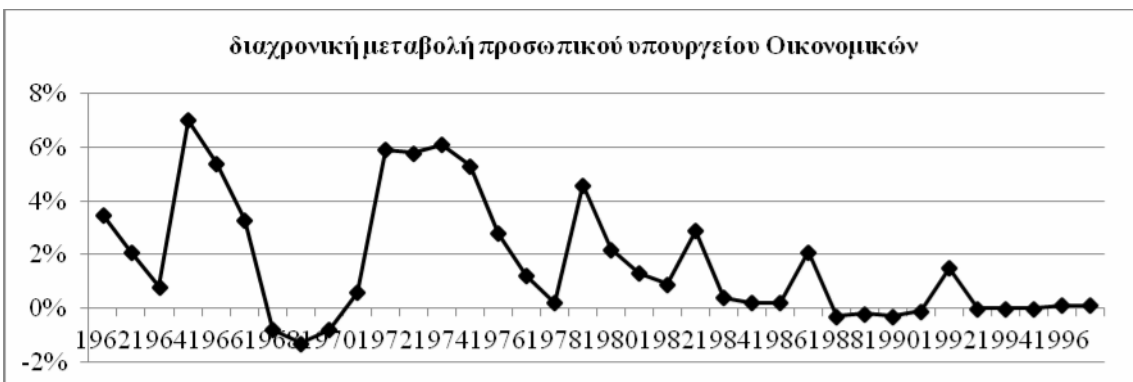
Διάγραμμα 12



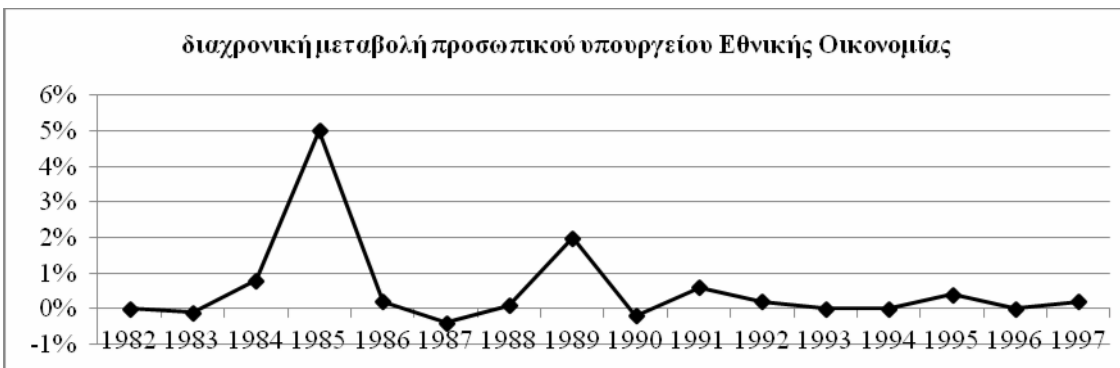
Διάγραμμα 13



Διάγραμμα 14



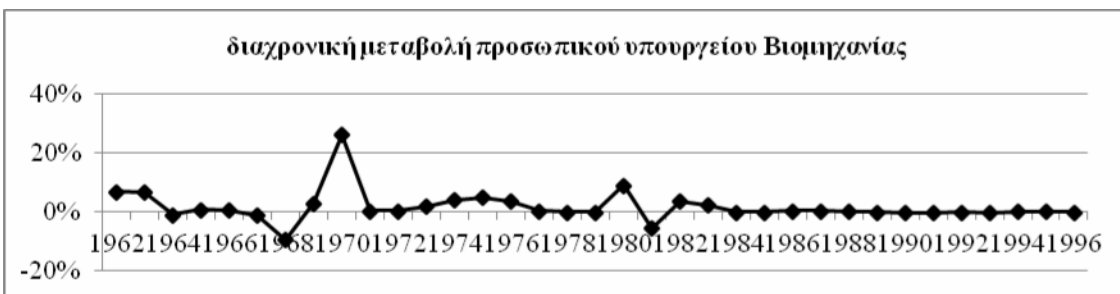
Διάγραμμα 15



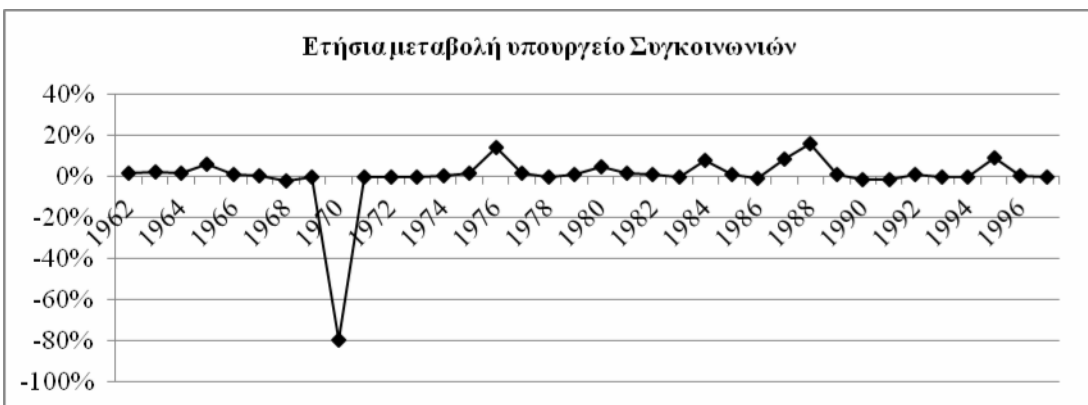
Διάγραμμα 16



Διάγραμμα 17



Διάγραμμα 18



Διάγραμμα 19



Διάγραμμα 20



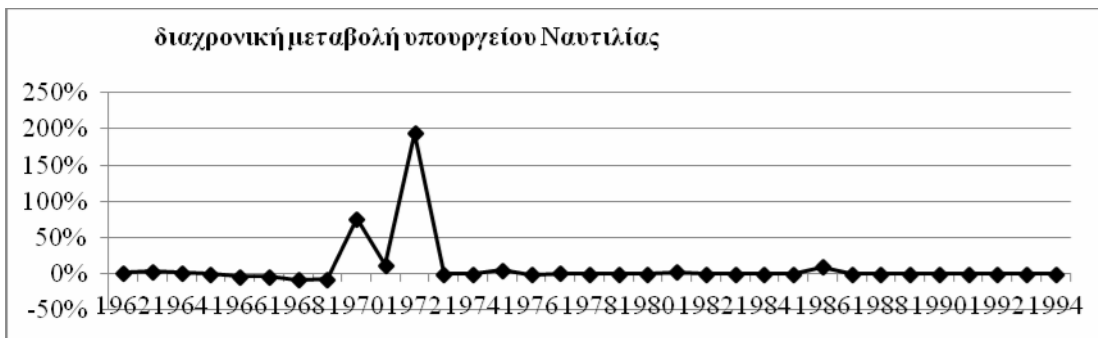
Διάγραμμα 21



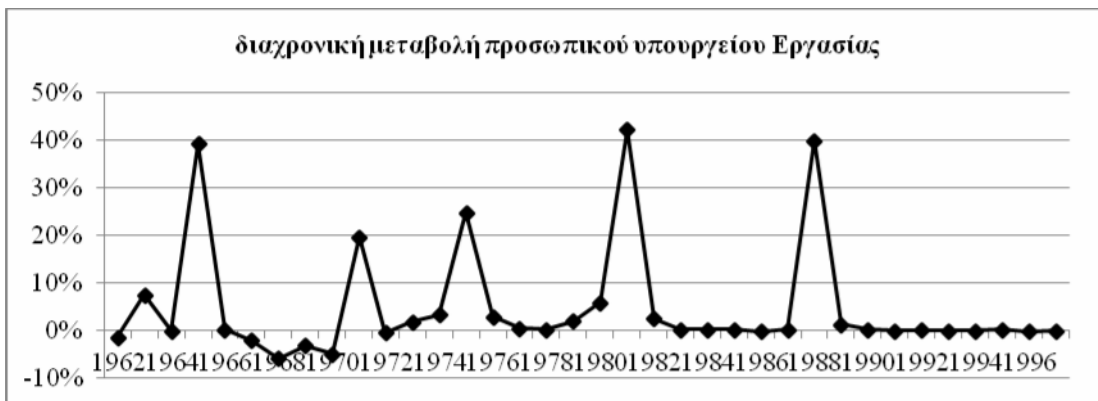
Διάγραμμα 22



Διάγραμμα 23



Διάγραμμα 24



6.4 Εξέλιξη Διορισμών – Αποχωρήσεων

Η συνολική εκτίμηση της δημόσιας απασχόλησης δεν θα ήταν ολοκληρωμένη αν δεν λάμβανε υπόψιν το ζήτημα της κινητικότητας στο στενό δημόσιο τομέα, δηλαδή των εισόδων και των αποχωρήσεων από τις δημόσιες υπηρεσίες. Τα στοιχεία τα οποία παρατίθενται ως προς το ζήτημα αυτό αφορούν τους διορισμούς αλλά και τις αποχωρήσεις καθώς και τα αίτια αυτών. Οι πίνακες 6 και 7 περιέχουν ποσοτικά δεδομένα σχετικά με τον αριθμό των διορισθέντων και εξερχομένων από τις υπηρεσίες του στενού δημοσίου τομέα κατά έτος και κατηγορία. Επίσης η παρούσα έρευνα αποπειράται να προχωρήσει παραπέρα περιλαμβάνοντας και ερμηνεύοντας στοιχεία σχετικά με τα αίτια εξόδου από τις δημόσιες υπηρεσίες (πίνακες 8,9 και 8.1-8.29). Τα στοιχεία δεν αφορούν μόνο στο σύνολο των δημοσίων υπαλλήλων αλλά ξεχωριστά στις κατηγορίες των πολιτικών υπαλλήλων και του προσωπικού των Σωμάτων Ασφαλείας.

Το μέγεθος της δημόσιας απασχόλησης αποτελεί συνάρτηση δυο μεταβλητών, των προσλήψεων προσωπικού και των αποχωρήσεων. Η διαφορά μεταξύ τους ορίζει το πραγματικό ετήσιο αριθμό των απασχολούμενων αλλά και την καθαρή αύξηση ή μείωση τους σε κάθε κατηγορία και φορέα ή υπουργείο. Επομένως, αναλύοντας τα δεδομένα του συνόλου προσωπικού αλλά και των επιμέρους κατηγοριών πολιτικών υπαλλήλων και Σωμάτων Ασφαλείας, ο αριθμός των εργαζομένων ανά έτος προκύπτει απ' την διαφορά μεταξύ των διορισμών και των αποχωρήσεων απ' τις υπηρεσίες. Η μονοσήμαντη εξέταση της επίπτωσης των διορισμών στο μέγεθος της δημοσιουπαλληλίας θα ήταν εσφαλμένη αν δεν αποδίδονταν ανάλογη σημασία στον αριθμό των υπαλλήλων που αποχωρούν απ' τις δημόσιες υπηρεσίες καθώς και των αιτιών που οδηγούν στην αποχώρησή τους. Μια πρόχειρη ανάγνωση των στοιχείων δείχνει πως σε ορισμένα έτη ο αριθμός των διορισμών αν και ήταν συγκριτικά μικρότερος σε σχέση με άλλα, επέφερε μεγαλύτερη αύξηση προσωπικού διότι ο αριθμός των αποχωρήσεων το συγκεκριμένο έτος ήταν περιορισμένος (π.χ 1995) και το αντίθετο να παρατηρείται μικρότερη αύξηση σε έτη όπου ο αριθμός των διορισμών ήταν μεγαλύτερος (π.χ 1987), διότι αντίστοιχα οι αποχωρήσεις απ' τις υπηρεσίες ήταν αυξημένες (πίνακας 6). Η αναλογία της σχέσης επιφέρει περιορισμό ή μείωση προσωπικού, ενώ όταν η ίδια σχέση είναι αντιστρόφως ανάλογη παρατηρούνται και υψηλότεροι ρυθμοί αύξησης.

Η μεγέθυνση του δημοσίου τομέα ως προς το κομμάτι της δημόσιας απασχόλησης αποδίδεται στην ελληνική βιβλιογραφία στην αύξηση των διορισμών δηλαδή στην πολιτική προσλήψεων των εκάστοτε κυβερνήσεων αποδίδοντας σε αυτό την πλεονασματική στελέχωση με τα προβλήματα τα οποία επιφέρει στο διοικητικό σύστημα της χώρας. Η μονομερής αυτή εκτίμηση, αν και φαινομενικά εύλογη, σε ένα βαθμό είναι εσφαλμένη απ' την στιγμή που δεν εξετάζεται αντίστοιχα το μέγεθος των αποχωρήσεων. Το ζητούμενο σ' αυτό το σημείο δεν είναι απλά να διαπιστωθεί πόσοι υπάλληλοι

διορίζονται ετησίως αλλά και πόσοι αποχωρούν. Στα δεδομένα τα οποία περιλαμβάνονται στον πίνακα 6 η πρώτη στήλη αφορά στο ετήσιο σύνολο των διορισμών και αποχωρήσεων του συνόλου προσωπικού, η δεύτερη και η τρίτη ξεχωριστά των κατηγοριών πολιτικών υπαλλήλων και Σωμάτων Ασφαλείας. Στις τρεις τελευταίες στήλες υπολογίζεται η διαφορά μεταξύ διορισθέντων και αποχωρήσεων για το σύνολο, αλλά και κάθε κατηγορία ξεχωριστά δείχνοντας την ετήσια πραγματική αύξηση ή μείωση προσωπικού, δηλαδή τον «καθαρό» αριθμό αύξησης ή μείωσης του προσωπικού κατά έτος.

Προχωρώντας στην ανάλυση των στοιχείων (πίνακας 6), σε γενικές γραμμές φαίνεται πως υπήρξε μεγάλη ζήτηση εργασίας εντός των κρατικών υπηρεσιών, όπως αντίστοιχα υπήρξε και μεγάλος αριθμός προσωπικού που αποχωρούσε. Ωστόσο μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του '70 ο αριθμός όσων αποχωρούν απ' το δημόσιο ετησίως είναι ιδιαίτερα αυξημένος, τάση η οποία περιορίζεται σημαντικά απ' το 1974, όταν οι αποχωρήσεις σταδιακά περιορίζονται και διατηρούνται ως το 1997 σε χαμηλά επίπεδα, γεγονός που αφορά στους πολιτικούς υπαλλήλους, ενώ αντίθετα για τα σώματα ασφαλείας ξεκινούν απ' την δεκαετία του '70 και συνεχίζονται ως το '90. Βάσει των στοιχείων (πίνακας 6) φαίνεται πως την περίοδο 1963 και μέχρι το 1977 πραγματοποιείται ένα μαζικό κύμα προσλήψεων πολιτικών υπαλλήλων. Αντίστοιχα την ίδια περίοδο απ' το 1963-1970 έχουμε ένα αντίστοιχο κύμα αποχωρήσεων πολιτικών υπαλλήλων. Κατά κάποιον τρόπο την περίοδο 1963-1970 ο κρατικός μηχανισμός ανανεώνει το προσωπικό του πραγματοποιώντας μαζικές προσλήψεις και αποχωρήσεις. Στα Σώματα Ασφαλείας η ίδια διαδικασία ξεκινά απ' το 1973 και ολοκληρώνεται το 1981. Το διάστημα αυτό σχεδόν το μισό προσωπικό αποχωρεί και προσλαμβάνεται το 50% του συνόλου των προσλήψεων όλης της εξεταζόμενης περιόδου.

Συνολικά μέσα σε διάστημα τεσσάρων δεκαετιών προσλήφθηκαν στο δημόσιο 209.917 άτομα και αποχώρησαν 89.875, με σχετική αναλογία 2 διορισμών για κάθε 1 αποχώρηση. Ο μεγαλύτερος αριθμός των διορισμών πραγματοποιήθηκε τις δεκαετίες '60 και '70 όταν προσελήφθη το 66% του συνόλου. Απ' την δεκαετία του 80 οι προσλήψεις περιορίζονται μέχρι το 1980 στο 24,6% , ενώ απ' το 1991 ως το 1997 στο 9,5%. Ο μεγαλύτερος αριθμός διορισθέντων ήταν πολιτικοί υπάλληλοι σε ποσοστό 82% περίπου. Το μεγαλύτερο μέρος αυτών διορίστηκε και πάλι την περίοδο 1961-1980 περίπου το 65% ενώ τη δεκαετία του '80 το υπόλοιπο 25% και το '90 το ποσοστό των διορισμών φθάνει σχεδόν στο 10%. Ως προς τα Σώματα Ασφαλείας η κατάσταση είναι διαφορετική. Το μεγαλύτερο μέρος των εισόδων 38.820 στελεχών πραγματοποιείται τη δεκαετία του '70 σχεδόν το 50%, διπλάσιο ποσοστό σε σχέση με το '60 (25%), ενώ απ' το '80 και έπειτα τα ποσοστά περιορίζονται στο 19% και απ' το '90 και αργότερα στο 7,5% περίπου. Αναφορικά με τις αποχωρήσεις, σε σύνολο 89.875 εργαζομένων το 45% περίπου αποχώρησε μεταξύ 1961-1970, ενώ τις δυο επόμενες δεκαετίες βαθμιαία οι αποχωρήσεις περιορίζονται στο 30% το '70, σχεδόν 20% το

'80 και 6,5% την δεκαετία του '90. Το μεγαλύτερο μέρος των αποχωρήσεων αφορά στους πολιτικούς υπαλλήλους 58% περίπου, η πλειοψηφία των οποίων (30.353 υπάλληλοι) αποχωρούν μεταξύ 1961-1970 (58%), ενώ τη δεκαετία του '70 το ποσοστό μειώνεται κατά 1/3 σχεδόν και φθάνει το '80 στο 15% και μεταξύ 1990-1997 στο 7%. Αντίθετα στα Σώματα Ασφαλείας απ' τους 37750 εξελθόντες το μισό προσωπικό αποχωρεί σε διάστημα μιας δεκαετίας (1971-1980, 50%). Το υψηλό ποσοστό αποχωρήσεων διατηρείται και την δεκαετία του '80 (30%), ενώ την δεκαετία του '90 μειώνεται στο 6%.

Παρόλο που ο αριθμός των διορισμών των ΠΥ και ΣΑ εμφανίζει διακυμάνσεις, καθώς σε ορισμένα έτη είναι ιδιαίτερα αυξημένος ενώ σε άλλα χαμηλός, οι προσλήψεις ΠΥ είναι πολλαπλάσιες σε σχέση με τα ΣΑ. Τη δεκαετία του '60, 8 στις 10 προσλήψεις αφορούσαν πολιτικό προσωπικό, αναλόγως η οποία θα διατηρηθεί και κατά τη δεκαετία του '70. Απ' το 1981 και έπειτα οι διορισμοί αρχίζουν και περιορίζονται στο σύνολο τους ακολουθώντας μια φθίνουσα πορεία, εντονότερη τη δεκαετία του '90, φθάνοντας στο μισό σε σχέση με τις προηγούμενες δεκαετίες και βαθμιαία σε μικρότερους αριθμούς ως το 1997. Ειδικότερα ως προς τα ΣΑ, απ' το 1985 και έπειτα ο αριθμός των διορισμών υπολείπεται αναλογικά των αποχωρήσεων και τα έτη 1988, 1989, 1993 και 1995-1997 οι διορισμοί στις υπηρεσίες είναι μηδενικοί, με συνέπεια να εμφανίζονται αρνητικά πρόσημα και το προσωπικό των ΣΑ σταδιακά να μειώνεται. Τη δεκαετία του '60 1 στους τρεις αποχωρούντες από το στενό δημόσιο τομέα προέρχονταν απ' τα ΣΑ, ενώ τις πρώτα έτη της δεκαετίας του '70 η αναλογία έφτασε 1 προς 2. Απ' το 1974 η αναλογία σταδιακά αντιστρέφεται, καθώς σταδιακά όλο και μεγαλύτερο μέρος των αποχωρούντων προέρχονταν απ' τα ΣΑ, καθώς βαθμιαία μειώνεται το προσωπικό των ΣΑ. Ο αριθμός εξόδων ΠΥ είναι σαφώς μικρότερος σε σχέση με τις προσλήψεις σε όλη την εξεταζόμενη περίοδο. Την δεκαετία του '60 διατηρείται σε υψηλά επίπεδα και το σύνολο των αποχωρούντων ετησίως αντιστοιχεί περίπου στους μισούς διορισμούς. Απ' το 1974 και έπειτα η κατάσταση αντιστρέφεται με σταδιακά μικρότερο αριθμό ΠΟΥ να αποχωρούν απ' τις δημόσιες υπηρεσίες, αυξάνοντας το σύνολο του προσωπικού τη δεκαετία του '70. Απ' το 1980 η μείωση των αποχωρήσεων των υπαλλήλων σε συνδυασμό με την συγκράτηση των προσλήψεων, περιόρισαν την ταχύτητα αύξησης του συνόλου προσωπικού και βαθμιαία τη δεκαετία του '90 οι προσλήψεις στο δημόσιο μειώθηκαν.

Στα *διαγράμματα 25- 30* αποτυπώνονται εμφανέστερα οι παραπάνω εκτιμήσεις. Η εξέλιξη του συνόλου διορισμών κινείται σε υψηλούς ρυθμούς το πρώτο διάστημα με κάποιες περιορισμένες διακυμάνσεις μεταξύ 1967-1974. Απ' τις αρχές της δεκαετίας του '80 η πορεία αυτή φθίνει και το μέγεθος σταδιακά μειώνονται. Το σύνολο των αποχωρήσεων κινείται σε γενικές γραμμές σε σταθερά επίπεδα χωρίς έντονες διακυμάνσεις, σε όλη την εξεταζόμενη περίοδο, ωστόσο με μια πτωτική τάση απ' το 1974 και έπειτα. Αντίστοιχη είναι η εξέλιξη των πολιτικών υπαλλήλων προς τους διορισμούς

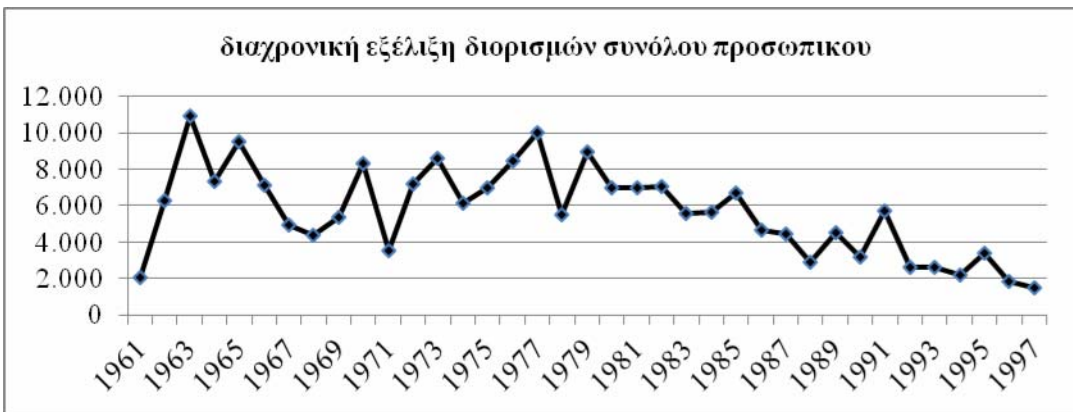
με υψηλότερους ρυθμούς τις δεκαετίες '60 και '70. Αντίθετα όλο και μικρότερο μέρος των ΠΥ βαθμιαία αποχωρεί απ' το 1974 και έπειτα. Τέλος ως προς τα ΣΑ η κατάσταση είναι διαφορετική. Απ' το 1973 ως το 1981 πραγματοποιείται η μεγαλύτερη αύξηση διορισμών η οποία ανακόπτεται τη δεκαετία του '80, με αντίστοιχες αποχωρήσεις, οι οποίες αυξάνονται την ίδια περίοδο και περιορίζονται απ' τις αρχές της δεκαετίας του '80 και έπειτα.

Πίνακας 6: Διορισμοί- Αποχωρήσεις προσωπικού από κεντρική διοίκηση

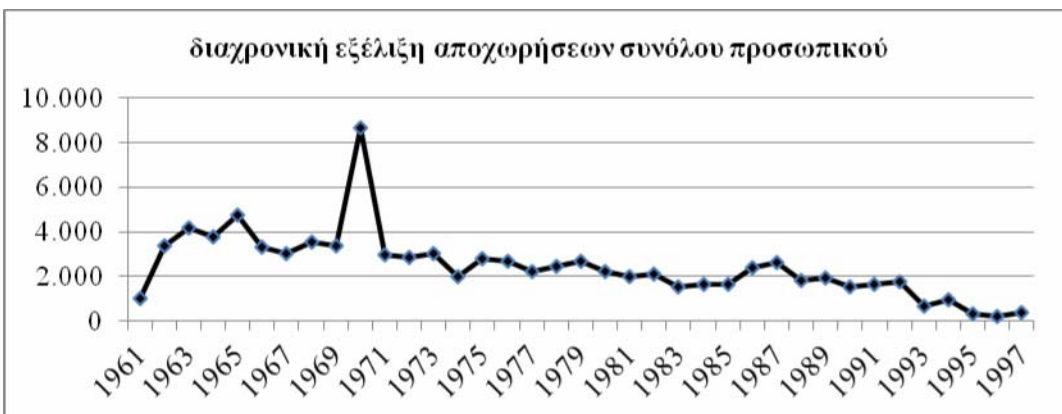
Έτη	Σύνολο		Πολιτικοί Υπάλληλοι		Σώματα Ασφαλείας		Διαφορά +/-		
	Διορισθέντες	Αποχωρούντες	Διορισθέντες	Αποχωρούντες	Διορισθέντες	Αποχωρούντες	Σύνολο	Π.Υ	Σ.Α
1961	2.023	1.034	2.023	1.034			989	989	
1962	6.268	3.353	5.029	2.368	1.239	985	2.915	2.661	254
1963	10.942	4.201	9.836	3.254	1.106	947	6.741	6.582	159
1964	7.331	3.785	6.428	2.996	903	789	3.546	3.432	114
1965	9.519	4.725	8.607	3.579	912	1.146	4.794	5.028	-234
1966	7.103	3.333	6.017	2.399	1.086	934	3.770	3.618	152
1967	4.930	3.042	3.840	1.675	1.090	1.367	1.888	2.165	-277
1968	4.379	3.517	2.617	2.590	1.762	927	862	27	835
1969	5.364	3.384	4.190	2.621	1.174	763	1.980	1.569	411
1970	8.340	8.640	7.573	7.837	767	803	-300	-264	-36
1971	3.503	2.951	3.121	1.751	382	1.200	552	1.370	-818
1972	7.191	2.868	5.268	1.555	1.923	1.313	4.323	3.713	610
1973	8.577	2.995	6.370	1.487	2.207	1.508	5.582	4.883	699
1974	6.120	1.967	4.443	1.062	1.677	905	4.153	3.381	772
1975	6.978	2.781	4.741	905	2.237	1.876	4.197	3.836	361
1976	8.451	2.656	5.294	756	3.157	1.900	5.795	4.538	1.257
1977	10.040	2.230	7.888	710	2.152	1.520	7.810	7.178	632
1978	5.475	2.452	4.630	669	845	1.783	3.023	3.961	-938
1979	8.919	2.704	6.644	766	2.275	1.938	6.215	5.878	337
1980	6.982	2.218	5.468	738	1.514	1.480	4.764	4.730	34
1981	6.968	1.960	4.745	617	2.223	1.343	5.008	4.128	880
1982	7.019	2.099	5.749	670	1.270	1.429	4.929	5.079	-159
1983	5.572	1.505	4.369	599	1.203	906	4.067	3.770	297
1984	5.677	1.619	4.031	644	1.646	975	4.058	3.387	671
1985	6.677	1.660	6.115	762	562	898	5.017	5.353	-336
1986	4.689	2.396	4.267	1.372	422	1.024	2.293	2.895	-602
1987	4.448	2.640	4.446	928	2	1.712	1.808	3.158	-1.710
1988	2.890	1.818	2.890	666	0	1.152	1.072	2.224	-1.152
1989	4.489	1.918	4.489	717	0	1.201	2.571	3.772	-1.201
1990	3.191	1.509	3.091	773	100	736	1.682	2.318	-636
1991	5.745	1.630	3.811	932	1.934	698	4.115	2.879	1.236
1992	2.597	1.730	2.380	1.112	217	618	867	1.268	-401
1993	2.621	689	2.621	332	0	357	1.932	2.289	-357
1994	2.202	941	1.369	324	833	617	1.261	1.045	216
1995	3.389	320	3.389	320	0	0	3.069	3.069	0
1996	1.842	228	1.842	228	0	0	1.614	1.614	0
1997	1.466	377	1.466	377	0	0	1.089	1.089	0
Σύνολο	209.917	89.875	171.097	52.125	38.820	37.750	120.051	118.612	1.070

Πηγή: Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδας, Στατιστική Δημοσίων Οικονομικών (ετήσιο)

Διάγραμμα 25



Διάγραμμα 26



Διάγραμμα 27



Διάγραμμα 28



Διάγραμμα 29



Διάγραμμα 30



6.5 Διαχρονική μεταβολή διορισμών και αποχωρήσεων

Η κινητικότητα προσωπικού στο δημόσιο τομέα υπήρξε έντονη μέχρι τη δεκαετία του '90 με αυξημένη εισροή και εκροή ανθρώπινου δυναμικού, κυρίως κατά τις δυο πρώτες δεκαετίες. Ο δημόσιος τομέας ως το 1974 τουλάχιστον, δεν υπήρξε «ανοιχτός», δηλαδή προσβάσιμος σε όλους τους ενδιαφερόμενους, ενώ τα κριτήρια και οι διαδικασίες προσλήψεων δεν στηρίζονταν σε κάποιο ενιαίο και ορθολογικό σύστημα. Εν ολίγοις το κράτος αν και φαινομενικά δεν έθετε σοβαρούς περιορισμούς ως προς τις προσλήψεις, εν τούτοις υπήρξε επιλεκτικό ως προς τη μερίδα του ενεργού πληθυσμού στην οποία τελικά απευθύνθηκε, με συνέπεια ενώ φαίνεται ένα «ανοιχτό τμήμα» της αγοράς εργασίας ουσιαστικά υπήρξε ιδιαίτερα «κλειστό», ζήτημα το οποίο θα εξεταστεί αναλυτικά στο επόμενο κεφάλαιο. Στο σημείο αυτό στόχος είναι να διερευνηθεί η διαχρονική εξέλιξη των διορισμών και αποχωρήσεων στο στενό δημόσιο τομέα ώστε να συμπληρωθεί η εικόνα της δημόσιας απασχόλησης και της μεγέθυνσης του κράτους από πλευράς στελέχωσης. Τα στοιχεία που παρατίθενται (πίνακας 7) αφορούν στην ετήσια μεταβολή των διορισμών και των αποχωρήσεων σε ετήσια βάση, στο σύνολο αλλά και τις επιμέρους κατηγορίες Πολιτικών Υπαλλήλων και Σωμάτων Ασφαλείας.

Ως προς το σύνολο των διορισμών στο στενό δημόσιο τομέα, αλλά και στις επιμέρους κατηγορίες Π.Υ και Σ.Α παρατηρούνται έντονες διακυμάνσεις σε συγκεκριμένες χρονικές περιόδους, καθώς έτη με υψηλούς ρυθμούς διορισμών ή αποχωρήσεων ακολουθούνται από έτη ή χρονικές περιόδους με αντίστοιχη πτώση. Ως προς το σύνολο διορισμών οι υψηλότεροι αυξητικοί ρυθμοί εκδηλώνονται ως το 1980, με αποκορύφωμα τα έτη 1962 όταν η αύξηση των διορισμών έφτασε στο 209,8% σε σχέση με το προηγούμενο έτος και αντίστοιχα το 1972 στο 105,3%. Απ' τις αρχές τις δεκαετίας του '80 εκδηλώνεται μια σταδιακή τάση περιορισμού των διορισμών με περισσότερα αρνητικά «πρόσημα», κυρίως κατά τα έτη 1988, 1992 και 1996. Ως προς τις αποχωρήσεις το μεγαλύτερο μέρος αυτών πραγματοποιείται ως το 1975 με αποκορύφωμα τα έτη 1962 (224,3%), 1970 (155,3%) και 1975 (41,4%). Το μεγαλύτερο μέρος των διορισμών πραγματοποιείται ως το 1980 με υψηλότερα ποσοστά στα έτη 1962 (148,6%), 1963 (95,6%) και 1970 (80,7%). Οι ρυθμοί περιορίζονται απ' το 1980 και έπειτα με μόνη ίσως εξαίρεση το έτος 1995 όπου παρατηρείται αύξηση 147,6%. Οι αποχωρήσεις πολιτικών υπαλλήλων στο μεγαλύτερο τους μέρος πραγματοποιούνται ως το 1970, με χαρακτηριστικά τα έτη 1962(129%) και 1970 (199%).

Τη δεκαετία του '70 σημειώνεται μια συνεχής πτώση με όλο και μικρότερο μέρος του προσωπικού αποχωρεί, τάση ή οποία θα αντιστραφεί τη δεκαετία του '80, όταν θα αυξηθούν ξανά οι αποχωρήσεις αλλά και πάλι σε περιορισμένο ρυθμό σε σχέση με την δεκαετία του 60. Όσον αφορά στα Σ.Α το μεγαλύτερο μέρος των διορισμών αλλά και αποχωρήσεων πραγματοποιείται τη δεκαετία

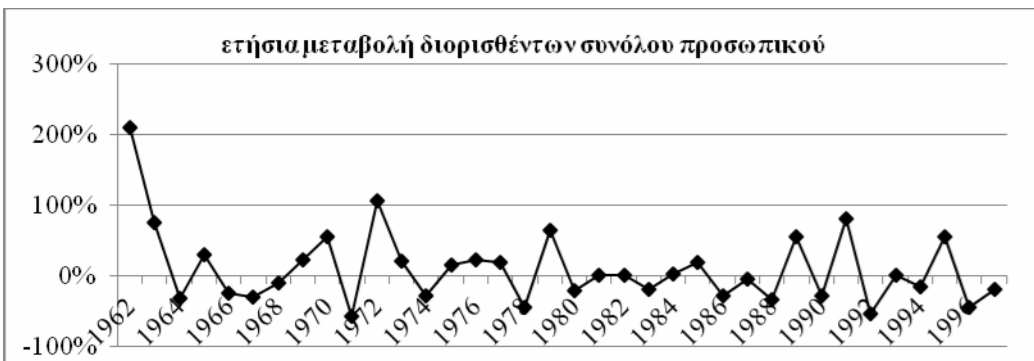
του '70, όταν προσλαμβάνεται μεγάλος αριθμός προσωπικού. Έτσι το 1972 η αύξηση φθάνει το 403,4% και το 1979 στο 169,2%, ενώ τα υψηλότεροι ρυθμοί αποχωρήσεων σημειώνονται στα έτη 1971 (49,9%) και 1975 (107,3%). Εξάιρεση, αποτελεί το υψηλό ποσοστό που σημειώνεται ως προς τους διορισμούς το 1991, ωστόσο δικαιολογείται από το γεγονός ότι τα προηγούμενα έτη οι διορισμοί ήταν μηδενικοί αλλά οι αποχωρήσεις συνεχείς. Απ' το 1980 και πάλι πραγματοποιείται μια σημαντική μείωση εισόδων και εξόδων, με το κράτος κατά κάποιο τρόπο να παγώνει την κινητικότητα του προσωπικού σε χαμηλά επίπεδα, διατηρώντας σταθερό αριθμό στελεχών.

Στα *διαγράμματα 31- 36* που δείχνουν την πορεία των διορισμών του συνόλου του προσωπικού και ξεχωριστά Π.Υ και Σ.Α, οι διακυμάνσεις είναι συνεχείς σε όλη την εξεταζόμενη περίοδο με υψηλότερους ρυθμούς τις δυο πρώτες δεκαετίες στο σύνολο και τους ΠΥ και τη δεκαετία του '70 για τα ΣΑ (εκτός του 1990, γεγονός που οφείλεται στην μηδενική αύξηση των προηγούμενων ετών). Τέλος οι αποχωρήσεις σημειώνουν εντονότερες διακυμάνσεις για το σύνολο και τους ΠΥ στη δεκαετία του '60, όταν αποχωρεί και το μεγαλύτερο μέρος του προσωπικού άνω αντίστοιχα στα Σ.Α, η διακύμανση είναι εντονότερη τη δεκαετία του '70 όπου πραγματοποιείται και ο μεγαλύτερος αριθμός των αποχωρήσεων.

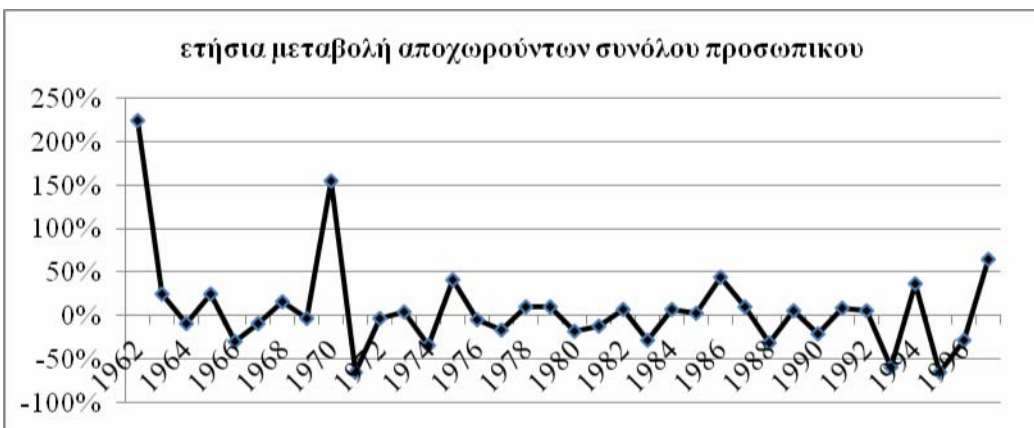
Πίνακας 7: Ετήσια μεταβολή διορισμών και αποχωρήσεων προσωπικού κεντρικής διοίκησης

Έτη	Σύνολο		Πολιτικοί Υπάλληλοι		Σώματα Ασφαλείας	
	Διορισθέντες	Αποχωρούντες	Διορισθέντες	Αποχωρούντες	Διορισθέντες	Αποχωρούντες
1961						
1962	209,8%	224,3%	148,6%	129,0%		
1963	74,6%	25,3%	95,6%	37,4%	-10,7%	-3,90%
1964	-33,0%	-9,9%	-34,6%	-7,9%	-18,4%	-16,70%
1965	29,8%	24,8%	33,9%	19,5%	1,0%	45,20%
1966	-25,4%	-29,5%	-30,1%	-33,0%	19,1%	-18,50%
1967	-30,6%	-8,7%	-36,2%	-30,2%	0,4%	46,40%
1968	-11,2%	15,6%	-31,8%	54,6%	61,7%	-32,20%
1969	22,5%	-3,8%	60,1%	1,2%	-33,4%	-17,70%
1970	55,5%	155,3%	80,7%	199,0%	-34,7%	5,20%
1971	-58,0%	-65,8%	-58,8%	-77,7%	-50,2%	49,90%
1972	105,3%	-2,8%	68,8%	-11,2%	403,4%	9,40%
1973	19,3%	4,4%	20,9%	-4,4%	14,8%	14,90%
1974	-28,6%	-34,3%	-30,3%	-28,5%	-24,0%	-30,00%
1975	14,0%	41,4%	6,7%	-14,8%	33,4%	107,30%
1976	21,1%	-4,5%	11,7%	-16,5%	41,1%	1,30%
1977	18,8%	-16,0%	49,0%	-6,1%	-31,8%	-20,00%
1978	-45,5%	10,0%	-41,3%	-5,8%	-60,7%	17,30%
1979	62,9%	10,3%	43,5%	14,5%	169,2%	8,70%
1980	-21,7%	-18,0%	-17,7%	-3,7%	-33,5%	-23,60%
1981	-0,2%	-11,6%	-13,2%	-16,4%	46,8%	-9,30%
1982	0,7%	7,1%	21,2%	8,6%	-42,9%	6,40%
1983	-20,6%	-28,3%	-24,0%	-10,6%	-5,3%	-36,60%
1984	1,9%	7,6%	-7,7%	7,5%	36,8%	7,60%
1985	17,6%	2,5%	51,7%	18,3%	-65,9%	-7,90%
1986	-29,8%	44,3%	-30,2%	80,1%	-24,9%	14,00%
1987	-5,1%	10,2%	4,2%	-32,4%	-98,0%	67,20%
1988	-35,0%	-31,1%	-35,0%	-28,2%	0,0%	-32,70%
1989	55,3%	5,5%	55,3%	7,7%	0,0%	4,30%
1990	-28,9%	-21,3%	-31,1%	7,8%	0,0%	-38,70%
1991	80,0%	8,0%	23,3%	20,6%	1834,0%	-5,20%
1992	-54,8%	6,1%	-37,5%	19,3%	11,2%	-11,50%
1993	0,9%	-60,2%	10,1%	-70,1%	0,0%	-42,20%
1994	-16,0%	36,6%	-47,8%	-2,4%	0,0%	72,80%
1995	53,9%	-66,0%	147,6%	-1,2%	0,0%	0,00%
1996	-45,6%	-28,7%	-45,6%	-28,7%	0,0%	0,00%
1997	-20,4%	65,4%	-20,4%	65,4%	0,0%	0,00%

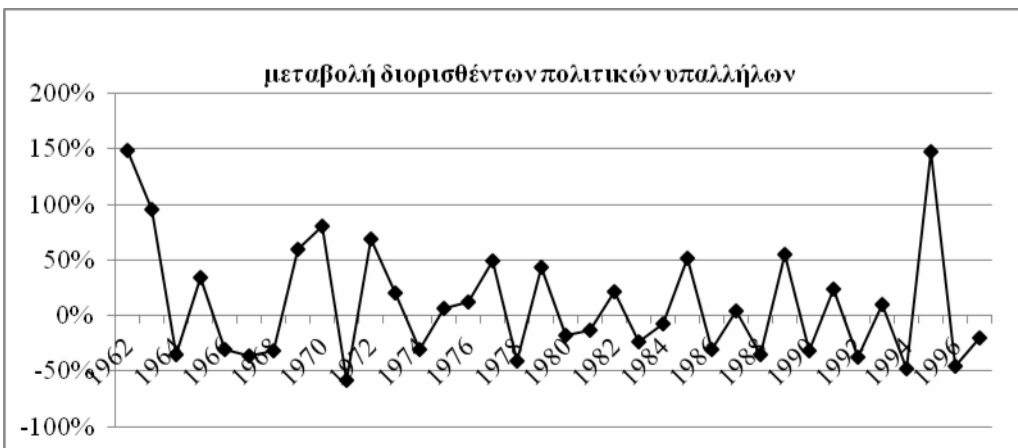
Διάγραμμα 31



Διάγραμμα 32



Διάγραμμα 33



Διάγραμμα 34



Διάγραμμα 35



Διάγραμμα 36



6.6 Τα αίτια αποχωρήσεως από τις δημόσιες υπηρεσίες

Για να συμπληρωθεί η εικόνα της κινητικότητας εργατικού δυναμικού στο δημόσιο δεν αρκεί μόνο ο αριθμός του προσωπικού που έπαυσε να εργάζεται στις κρατικές υπηρεσίες αλλά και τα αίτια που οδήγησαν στην αποχώρηση αυτή. Στο σύνολο των υπαλλήλων αλλά και σε κάθε κατηγορία ξεχωριστά περιλαμβάνονται εκτός από τους τακτικούς, έκτακτοι, μετακλητοί υπάλληλοι καθώς και προσωπικό ειδικών κατηγοριών. Δεδομένου ότι η διάκριση δεν ήταν δυνατό να γίνει, διότι στα πρωτογενή στοιχεία περιλαμβάνονται όλες οι κατηγορίες μαζί, μπορούν να γίνουν μόνο υποθέσεις σχετικά με το ποσοστό αυτών που τελικά αποχωρεί από το δημόσιο ή μονιμοποιείται ως προς το καθεστώς εργασίας εφόσον είναι έκτακτο προσωπικό, όπως επίσης δεν υπάρχουν ακριβή στοιχεία για το μέρος αυτών των τακτικών ΠΥ και ΣΑ οι οποίοι αποχωρούν απ' την υπηρεσία χωρίς να συνταξιοδοτούνται. Τα στοιχεία τα οποία διατίθενται αφορούν στα αίτια αποχώρησης στις εξής κατηγορίες: *ορίου ηλικίας, παραίτησης, απόλυσης, ασθένειας, θανάτου και μετάταξης*. Στον πίνακα 8 αναφέρονται τα αίτια αποχωρήσεων σε κάθε έτος του συνόλου των Π.Υ, στον πίνακα 9 των Σ.Α και αντίστοιχα στους ακόλουθους πίνακες 8.1-8.29 τα αίτια αποχώρησης για κάθε φορέα και υπουργείο ξεχωριστά.

Αν αφαιρεθεί ο αριθμός των μετατάξεων που πραγματοποιήθηκαν, διότι στην ουσία οι απασχολούμενοι συνεχίζουν να εργάζονται στο δημόσιο τομέα, σε σύνολο 45.676 πολιτικών υπαλλήλων που αποχώρησαν πάνω απ' τους μισούς (56%) παραιτήθηκαν ενώ ως προς τις υπόλοιπες αιτίες, το 24,7% οφείλονταν στην συμπλήρωση του ορίου ηλικίας, το 14,3% σε απόλυση και σε πολύ μικρότερα ποσοστά λόγω ασθένειας (1,2%) ή θανάτου (4%). Ο μεγαλύτερος αριθμός αποχωρήσεων πραγματοποιείται απ' το 1961 ως το 1974, όταν σταδιακά μειώθηκε στο 1/3 ο αριθμός των αποχωρήσεων. Μέχρι το 1974 πραγματοποιήθηκε το 57,3% του συνόλου των παραιτήσεων και το 64,5% των απολύσεων. Η έντονη κινητικότητα ως προς τις αποχωρήσεις προσωπικού εξαιτίας παραίτησης σημειώθηκε στο διάστημα 1962-1965 και τα έτη 1968 και 1986 και εξαιτίας απόλυσης, μεταξύ 1964 και 1969. Στα Σώματα Ασφαλείας η κατάσταση είναι παρόμοια ως προς την κύριες αιτίες αποχωρήσεων, αλλά πραγματοποιήθηκε στο μεγαλύτερο μέρος της σε διαφορετικό χρονικό διάστημα. Εξαιρουμένου του αριθμού των μετατάξεων, σε σύνολο 37728 απασχολούμενων οι μισοί σχεδόν (49,2%) παραιτούνται, 17,4% απολύονται, ενώ το υπόλοιπο (4,7%) αποχωρεί λόγω ασθένειας και το 3,1% λόγω θανάτου. Η αποχώρηση λόγω ορίου ηλικίας είναι πολύ μικρότερη από την παραίτηση αλλά υπερβαίνει σε μέγεθος τις απολύσεις. Ο μεγαλύτερος αριθμός αποχωρήσεων πραγματοποιήθηκε μεταξύ 1971-1982, περίπου το 50% του συνόλου. Το ποσοστό αυτό οφείλεται στο μεγάλο αριθμό παραιτήσεων και απολύσεων που σημειώθηκε, ενώ αντίστοιχα υψηλός μεταξύ 1975- 1980 ήταν και ο αριθμός των αποχωρήσεων λόγω συμπλήρωσης ορίου ηλικίας. Δυστυχώς για

την τελευταία δεκαετία δεν υπάρχει ολοκληρωμένη εικόνα διότι στις εκθέσεις της *Στατιστικής Δημοσίων Οικονομικών* δεν περιλαμβάνονται στοιχεία για το διάστημα 1994-1998. Σε κάθε υπουργείο ξεχωριστά οι διορισμοί υπερβαίνουν τις αποχωρήσεις εκτός του υπουργείου εμπορίου και Δημόσιας Τάξης όπου ο αριθμός όσων αποχώρησαν είναι μεγαλύτερος όσων εισήλθαν. Στις περισσότερες περιπτώσεις οι αποχωρήσεις αντιστοιχούν στο 1/3 των εισόδων ενώ σε ορισμένες φτάνουν στο 1/10 (Συντονισμού, Προεδρίας, Εξωτερικών, Υγείας Πρόνοιας Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Βορείου Ελλάδος, Περιβάλλοντος, Χωροταξίας & Δημοσίων Έργων).

Όπως είναι αναμενόμενο το μεγαλύτερος αριθμός των αποχωρήσεων αφορά και στα πολυπληθέστερα υπουργεία παιδείας (43%), οικονομικών (11%) και δικαιοσύνης (6%) και Γεωργίας (8%). Ωστόσο εξίσου υψηλός αριθμός αποχωρήσεων πραγματοποιήθηκε στα υπουργεία Άμυνας και Εσωτερικών, μάλιστα ο αριθμός ήταν ο υψηλότερος αναλογικά με το προσωπικό τους αλλά και τον αριθμό διορισθέντων. Ειδικότερα στα πολυπληθέστερα υπουργεία οι αποχωρήσεις αντιστοιχούσαν μεταξύ 1/3 με 1/2 των διορισμών, ενώ στα υπουργεία Άμυνας και Εσωτερικών η αναλογία ήταν 2 αποχωρήσεις προς 3 διορισμούς. Οι κυριότερες αιτίες αποχωρήσεων είναι η συμπλήρωση του ορίου ηλικίας (υπουργεία Εξωτερικών, Δικαιοσύνης, Πολιτισμού & Επιστημών, Παιδείας, Οικονομικών, Γεωργίας, Κοινωνικών Υπηρεσιών, Υγείας Πρόνοιας Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Εργασίας) και η παραίτηση (υπουργεία Συντονισμού, Βορείου Ελλάδος, Εθνικής Άμυνας, Μεταφορών & Επικοινωνιών, Εσωτερικών, Δημόσιας Τάξης, Συγκοινωνιών, Δημοσίων Έργων, Περιβάλλοντος Χωροταξίας & Δημοσίων Έργων, Κοινωνικής Πρόνοιας, Ναυτιλίας.). Η απόλυση αποτελεί κύρια αιτία αποχώρησης μόνο στο Υπουργείο Προεδρίας, ενώ στα υπόλοιπα αίτια περιλαμβάνεται ελάχιστος αριθμός προσωπικού. Στις περισσότερες περιπτώσεις το 50% περίπου των υπαλλήλων αποχωρούν έχοντας συμπληρώσει το απαιτούμενο όριο ηλικίας ή παραιτούνται.

Πίνακας 8: Αίτια αποχώρησης Πολιτικών Υπαλλήλων

Έτη	Όριο ηλικίας	Παραίτηση	Απόλυση	Ασθένεια	Θάνατος	Μετάταξη	Σύνολο
1961	243	565	126	27	73		1034
1962	382	1357	238	65	144	182	2368
1963	464	2291	263	48	126	62	3254
1964	1141	1264	333	56	162	40	2996
1965	1270	1508	430	43	183	145	3579
1966	1275	611	325	20	115	53	2399
1967	683	635	250	18	85	4	1675
1968	686	1085	691	26	102		2590
1969	1080	986	445	23	87		2621
1970	736	932	194	18	62	5895	7837
1971	510	935	242	20	44		1751
1972	258	941	275	40	41		1555
1973	273	873	264	29	40	8	1487
1974	247	621	143	12	39		1062
1975	171	526	141	4	49	14	905
1976	166	416	123	6	44	1	756
1977	211	286	172	6	34	1	710
1978	229	246	154	2	37	1	669
1979	206	400	98	5	47	10	766
1980	143	483	80	2	27	3	738
1981	204	256	117	4	34	2	617
1982	185	356	97	2	28	2	670
1983	70	433	76	3	17		599
1984	70	488	62	2	19	3	644
1985	81	363	290	6	22		762
1986	52	1133	154	2	31		1372
1987	22	856	40	5	5		928
1988	21	568	49	4	23	1	666
1989	40	597	55	3	17	5	717
1990	35	714	6		14	4	773
1991	19	769	113	11	19	1	932
1992	15	858	214	8	17		1112
1993	17	156	134	4	16	5	332
1994	30	231	42	6	12	3	324
1995	14	284	13	2	6	1	320
1996	23	130	60	2	13		228
1997	13	313	38	2	8	3	377
Σύνολο	11285	25466	6547	536	1842	6449	52125

Πηγή: Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδας, Στατιστική Δημοσίων Οικονομικών (ετήσιο)

Πίνακας 9: Αίτια αποχώρησης προσωπικού Σωμάτων Ασφαλείας

Έτη	Όριο ηλικίας	Παραίτηση	Απόλυση	Ασθένεια	Θάνατος	Μετάταξη	Σύνολο
1962	301	396	199	68	21		985
1963	322	394	155	52	24		947
1964	192	327	180	55	34	1	789
1965	451	349	286	29	31		1146
1966	158	307	366	68	35		934
1967	298	177	790	70	30	2	1367
1968	252	140	437	78	20		927
1969	165	198	283	79	38		763
1970	138	357	186	72	50		803
1971	169	698	216	82	35		1200
1972	163	812	161	142	35		1313
1973	546	718	92	100	41	11	1508
1974	295	391	116	57	46		905
1975	494	1068	186	74	49	5	1876
1976	544	1076	154	85	41		1900
1977	570	671	187	55	37		1520
1978	811	708	161	61	42		1783
1979	605	1087	175	40	31		1938
1980	639	545	233	31	31	1	1480
1981	431	525	265	81	41		1343
1982	756	495	74	66	38		1429
1983	390	358	94	36	28		906
1984	345	449	116	33	32		975
1985	267	600	22		7	2	898
1986	59	886	45	9	25		1024
1987	215	1281	122	44	50		1712
1988	98	808	177	35	34		1152
1989	44	779	299	29	50		1201
1990	56	529	66	24	61		736
1991	70	508	71	20	29		698
1992	52	377	107	51	31		618
1993	1	262	74	8	12		357
1994	84	274	161	46	52		617
1995							
1996							
1997							
Σύνολο	9981	18550	6256	1780	1161	22	37750

Πηγή: Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδας, Στατιστική Δημοσίων Οικονομικών (ετήσιο)

Αίτια αποχωρήσεων κατά υπουργείο

Πίνακας 8.1: Αίτια αποχώρησης προσωπικού Βουλή

Έτη	Διορισθ.	Όριο ηλικίας	Παραίτηση	Απόλυση	Ασθένεια	θάνατος	Μετάταξη	Σύνολο απ.
1962	10	6	3			1		10
1963	40	2	11			3		16
1964	31		5	1		1		7
1965	12	7	3			1		11
1966	9							
1968	4	4	40	5				49
1989	39			21				21
Σύνολο	149	40	62	6	21	6		135

Πίνακας 8.2: Αίτια αποχώρησης Προσωπικού Υπουργείο Προεδρίας

Έτη	Διορισθ.	Όριο ηλικίας	Παραίτηση	Απόλυση	Ασθένεια	θάνατος	Μετάταξη	Σύνολο αποχωρούντων
1961	81	1	6	2				9
1962	98	2	7	2		1	8	20
1963	240	5	20	5		3	3	36
1964	60		11	26	13	2		52
1965	112	18	16	32			1	67
1966	20	8	2	11	1			22
1967	9	1	9	22		1		33
1968	87	7	1	1				9
1969	381	13	19	3	1	2		38
1970	59	5	3					8
1971	132	5	4			1		10
1972			1					1
1973	38	1	4			1		6
1975		2		2				4
1976	18	3		3				6
1977	21	4		3	1			8
1978	5							
1979	6							
1981	5	1		1				2
1982	1							
1984	1							
1990	50							
Σύνολο	1424	76	103	113	16	11	12	331

Πηγή: Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδας, Στατιστική Δημοσίων Οικονομικών (ετήσιο)

Πίνακας 8.3: Αίτια αποχώρησης Προσωπικού Υπουργείου Συντονισμού

Έτη	Διορισθ.	Όριο ηλικίας	Παραίτηση	Απόλυση	Ασθένεια	θάνατος	Μετάταξη	Σύνολο αποχωρ.
1961	13	17	2					19
1962	50	4	14	1		2		21
1963	43		5		1		1	7
1964	3	3	5	1		3		12
1965	32	12	33	7		1		53
1966	8	3						3
1967	7							-
1968		1	4					5
1969			1					1
1970	404		1					1
1971	19		9					9
1972	27	1	8	1	2	1		13
1973	23	4	5	2				11
1974	59							
1975	8	4					4	8
1976	7							
1977	7							
1978	2	2		1	1			4
1979		2		2				4
1980	19	1		1				2
1981	22	2		2				4
1982	1	1		1				2
Σύνολο	754	57	87	19	4	7	5	179

Πίνακας 8.4: Αίτια αποχώρησης Προσωπικού Υπουργείου Βορείου Ελλάδος

Έτη	Διορισθ.	Όριο ηλικίας	Παραίτηση	Απόλυση	Ασθένεια	θάνατος	Μετάταξη	Σύνολο αποχωρ.
1970	11		5		1			6
1971	4							0
1972	11							0
1973	15	1	11	2				14
1974			1					1
Σύνολο	41	1	17	2	1			21

Πηγή: Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδας, Στατιστική Δημοσίων Οικονομικών (ετήσιο)

Πίνακας 8.5: Αίτια αποχώρησης Προσωπικού Υπουργείου Εθνικής Άμυνας

Έτη	Διορισθ.	Όριο ηλικίας	Παραίτηση	Απόλυση	Ασθένεια	θάνατος	Μετάταξη	Σύνολο αποχωρ.
1961	19	1	25	30		6		62
1962	7	18	44	36	5	3	2	108
1963	3307	33	1.095	51	5	5	1	1190
1964	6	24	40	15	4	6		89
1965	469	33	490	18	5	6	7	559
1966	27	72	23	1	2	15	24	137
1967	8	35	60	18	7	8	3	131
1968	1	46	81	18	6	4		155
1969	13	93	54	33	3	8		191
1970		5	18	3	1	1		28
1971		1						1
1972								
1973	191	6	70	16	5			97
1974	17	24	94	8	3			129
1975	76	68		67	1			136
1976	78	55		46	6	2	1	109
1982	1							
Σύνολο	4220	514	2094	360	53	64	38	3122

Πίνακας 8.6: Αίτια αποχώρησης Προσωπικού Υπουργείου Μεταφορών & Επικοινωνιών

Έτη	Διορισθ.	Όριο ηλικίας	Παραίτηση	Απόλυση	Ασθένεια	θάνατος	Μετάταξη	Σύνολο αποχωρ.
1975	40	1	10	4				15
1976	206		5			1		6
1977	37	4	4	4		1		13
1984	154	1	11	1		1		14
1985	47	1	15	8	1			25
1986	48	1	62	2				65
1987	213		45					45
1988	364		25	3		1	1	30
1989	59		33	1		1	5	40
1990	6	1	42	1			2	46
1991	1		34			1		35
1992	93	1	61	1	2	1		66
1993	8		4			2	3	9
1994	10		15			2	2	19
1995	225		1	1				2
1996	10	1	2					3
1997			1					1
Σύνολο	1521	11	370	26	3	11	13	434

Πηγή: Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδας, Στατιστική Δημοσίων Οικονομικών (ετήσιο)

Πίνακας 8.7: Αίτια αποχώρησης Προσωπικού Υπουργείου Εξωτερικών

Έτη	Διορισθ.	Όριο ηλικίας	Παραίτηση	Απόλυση	Ασθένεια	θάνατος	Μετάταξη	Σύνολο αποχωρ.
1961	19							
1962	28	8	10	2		1		21
1963	14	9	2			1		12
1964	24	3	1	1	1	2		8
1965	134	2	1					3
1966	64		12	5				17
1967	45		7	3				10
1968	27	1	1	1				3
1969	27	11	10		1			22
1970	6	1						1
1971	48	18	9	1	1			29
1972	72	9	3	1				13
1973	50	2	2	2				6
1974	27	2	1	-				3
1975	31	1		1				2
1976	45	1	1					2
1977	94							
1979	58							
1980	36							
1981	14							
1982	29							
1986	27	1		1				2
1988		1		1				2
1989	95							
1991	3	1		1				2
Σύνολο	1017	71	60	20	3	4		158

Πίνακας 8.8: Αίτια αποχώρησης Προσωπικού Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας

Έτη	Διορισθ.	Όριο ηλικίας	Παραίτηση	Απόλυση	Ασθένεια	θάνατος	Μετάταξη	Σύνολο αποχωρ.
1983	1	1	1					2
1984	10							
1985	63		2					2
1986	6		3					3
1987			5					5
1988	7		6					6
1989	26		1					1
1990			3					3
Σύνολο	113	1	21					22

Πηγή: Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδας, Στατιστική Δημοσίων Οικονομικών (ετήσιο)

Πίνακας 8.9: Αίτια αποχώρησης Προσωπικού Υπουργείου Δικαιοσύνης

Έτη	Διορισθ.	Όριο ηλικίας	Παραίτηση	Απόλυση	Ασθένεια	θάνατος	Μετάταξη	Σύνολο αποχωρ.
1961	158	22	59	6	7	8		102
1962	427	38	149	2	13	14	28	244
1963	268	35	123	5	5	8	8	184
1964	280	58	89	4	2	21	5	179
1965	212	113	74	5	7	21		220
1966	297	77	67	1	3	6	7	161
1967	101	86	63	2	4	11		166
1968	211	62	116	57	4	9		248
1969	422	114	90	6	4	4		218
1970	390	82	88	8	4	4		186
1971	342	27	80	10	4	3		124
1972	221	23	56	17	3	3		102
1973	473	33	70	11	1	7	1	123
1974	393	16	61	5	1	2		85
1975	356	59	6	42	4	1	5	117
1976	205	29	8	17	2		2	58
1977	267	53	21	22	6	1	3	106
1978	69	74	32	31	5	1	4	147
1979	175	50	14	33	2		1	100
1980	337	39	7	26	4		2	78
1981	13	6	3	2			1	12
1982	31	25	9	9	6	1		50
1983	87	20	5	14			1	40
1984	104	38	4	32	1		1	76
1985	468	15		12	3			30
1986	162	14	2	11			1	28
1987	145	17	1	16				34
1988	49	18	3	15				36
1989	901	44	8	36				88
1990	172	37	5	32				74
1991	33	102		102				204
1992	13	25		25				50
1993	8	6		5		1		12
1994	116	12	4	7	1			24
1995	253	10	2	8				20
1996	204	15	1	13			1	30
1997	57	17	1	14	1		1	34
Σύνολο	8420	1511	1321	663	97	126	72	3790

Πηγή: Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδας, Στατιστική Δημοσίων Οικονομικών (ετήσιο)

Πίνακας 8.10: Αίτια αποχώρησης Προσωπικού Υπουργείου Εσωτερικών

Έτη	Διορισθ.	Όριο ηλικίας	Παραίτηση	Απόλυση	Ασθένεια	θάνατος	Μετάταξη	Σύνολο αποχωρ.
1961	45	5	11	4	3	3		26
1962	69	22	47	9	1	3	3	85
1963	355	19	44	1	2	3	2	71
1964	193	18	47	6	2	4	2	79
1965	162	65	44			6	15	130
1966	75	25	9		1	2		37
1967	122	15	15	8	1	3		42
1968	46	42	62	12	1	6		123
1969	78	33	75	-	4	6		118
1970	252	13	58	1	3	2		77
1971	100	8	47	2	1			58
1972	317	9	46	7	1	1		64
1973	65	30	63	7	1	1		102
1974	73	22	29	3		1		55
1975	162	17	1	11	4		1	34
1976	140	13	1	10	1		1	26
1977	41	17	5	10		1	1	34
1978	6	8	1	5	1		1	16
1979	1	17	3	13				33
1980	83	11	4	7				22
1981	196	26	10	12	3		1	52
1982	74	11	1	5	4		1	22
1983	9	11	1	10				22
1984	57	5	1	4				10
1985	124	20		17	2		1	40
1993	4	25	2	21			2	50
1994	2	7		4	1	1	1	14
1995	3	6		6				12
1996	2	1		1				2
1997	2	22		19	1		2	44
Σύνολο	2858	543	627	215	38	43	34	1500

Πηγή: Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδας, Στατιστική Δημοσίων Οικονομικών (ετήσιο)

Πίνακας 8.11: Αίτια αποχώρησης Προσωπικού Υπουργείου Δημόσιας Τάξης

Έτη	Διορισθ.	Όριο ηλικίας	Παραίτηση	Απόλυση	Ασθένεια	θάνατος	Μετάταξη	Σύνολο αποχωρ.
1975	24	3	10	4				17
1976	13	1	9					10
1977	649		2	1		1		4
1978	22	2	2					4
1979	22	3	10	2	1	5	1	22
1980	98	2	8			4	3	17
1981	216	25	13	11		2	1	52
1982	15	5	7	1	1	4		18
1983	5	11	18	1	2	1		33
1984	8	5	48	1		5		59
1985	24	3	137	62	1	5		208
1993	18	2	10			2	1	15
1994	2	7	43	1		1		52
1995	7		24					24
1996			16			1		17
1997	1		19					19
Σύνολο	1124	69	376	84	5	31	6	571

Πίνακας 8.12: Αίτια αποχώρησης Προσωπικού Υπουργείου Εσωτερικών και Δημόσιας Τάξης

Έτη	Διορισθ.	Όριο ηλικίας	Παραίτηση	Απόλυση	Ασθένεια	θάνατος	Μετάταξη	Σύνολο αποχωρ.
1986	5	12	412	120	1	17		562
1987	17	1	71	1	1			74
1988	11	3	38			8		49
1989	88	2	43			2		47
1990	2	6	66	1		5		78
1991	2338	3	223	6	9	8	1	250
1992	3	1	60		2	2		65
Σύνολο	2464	28	913	128	13	42	1	1125

Πηγή: Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδας, Στατιστική Δημοσίων Οικονομικών (ετήσιο)

Πίνακας 8.13: Αίτια αποχώρησης Προσωπικού Υπουργείου Πολιτισμού & Επιστημών

Έτη	Διορισθ.	Όριο ηλικίας	Παραίτηση	Απόλυση	Ασθένεια	Θάνατος	Μετάταξη	Σύνολο αποχωρ.
1972	9	2						2
1973	64	2	2					4
1974	96	5	11	4	1			21
1975	23	4		4				8
1976	33	6	2	2			2	12
1977	37	6	3	3				12
1978	1	2		2				4
1979	135	2	2					4
1980	140	4		3			1	8
1981	420	96	58	22	12		4	192
1982	49	1					1	2
1983	6	9	1	3	3		2	18
1984	9	1		1				2
1985	14	2		2				4
1986	77	13	4	8	1			26
1987	11	13	2	10	1			26
1988	17	8	3	3	2			16
1989	138	7	1	3	2		1	14
1990	3	15	4	10			1	30
1991	5	17	1	16				34
1992	29	12	3	9				24
1993	19	7	2	5				14
1994	16	8	1	6		1		16
1995	256	10	2	7	1			20
1996	72	5	1	4				10
1997	40	18		16			1	35
Σύνολο	1719	275	103	143	23	1	13	558

Πίνακας 8.14: Αίτια αποχώρησης Προσωπικού Υπουργείου Υπηρεσιών Πρωθυπουργού

Έτη	Διορισθ.	Όριο ηλικίας	Παραίτηση	Απόλυση	Ασθένεια	Θάνατος	Μετάταξη	Σύνολο αποχωρ.
1970	11		5		1			6
1971	4							0
1972	11							0
1973	15	1	11	2				14
1974			1					1
Σύνολο	41	1	17	2	1			21

Πηγή: Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδας, Στατιστική Δημοσίων Οικονομικών (ετήσιο)

Πίνακας 8.15: Αίτια αποχώρησης Προσωπικού Υπουργείου Εθνικής Παιδείας & Θρησκευμάτων

Έτη	Διορισθ.	Όριο ηλικίας	Παραίτηση	Απόλυση	Ασθένεια	Θάνατος	Μετάταξη	Σύνολο αποχωρ.
1961	1049	65	250	32	8	16		371
1962	2797	79	662	158	32	56	2	989
1963	2928	111	584	156	13	45	1	910
1964	4026	428	513	200	14	58	3	1216
1965	3807	315	263	297	10	46	17	948
1966	3907	825	254	291	8	44	8	1430
1967	2204	359	239	98	3	24		723
1968	1771	205	487	378	7	38		1115
1969	2759	491	441	363	2	24		1321
1970	1883	309	383	167	3	19		881
1971	1436	294	390	206	10	14		914
1972	2784	66	492	172	16	17		763
1973	3761	82	349	148	11	14	1	605
1974	2176	73	239	84	5	12		413
1975	2146	390	54	215	98		13	770
1976	2868	359	68	173	96	1	21	718
1977	5996	258	31	114	98	3	11	515
1978	4111	305	75	120	95		15	610
1979	4190	250	54	123	52	3	16	498
1980	3014	310	23	228	51	1	7	620
1981	3089	256	50	104	84	3	15	512
1982	4863	291	47	169	65		9	581
1983	2942	277	16	209	45	1	6	554
1984	2713	323	20	247	42	2	10	644
1985	2656	268	23	80	155	1	9	536
1986	2129	415	15	364	25	1	10	830
1987	3222	475	4	431	35	2	3	950
1988	2126	302	2	255	36	1	8	604
1989	2967	388	19	334	25	2	8	776
1990	2751	420	10	405	3		2	840
1991	1320	402	14	278	104	1	5	804
1992	1745	715	4	489	207	3	12	1430
1993	2255	208	5	65	131	1	6	416
1994	1092	156	10	100	38	3	4	311
1995	1779	180	2	166	7	1	3	359
1996	1290	133	8	58	60	1	6	266
1997	1301	218	4	177	33	2	2	436
Σύνολο	99853	11001	6104	7654	1727	460	233	27179

Πηγή: Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδας, Στατιστική Δημοσίων Οικονομικών (ετήσιο)

Πίνακας 8.16: Αίτια αποχώρησης Προσωπικού Υπουργείου Οικονομικών

Έτη	Διορισθ.	Όριο ηλικίας	Παραίτηση	Απόλυση	Ασθένεια	θάνατος	Μετάταξη	Σύνολο αποχωρ.
1961	86	57	62	1	2	15		137
1962	843	117	134	6	3	33	132	425
1963	576	100	133	12	9	16	46	316
1964	551	307	88	5	1	28	25	454
1965	1.417	314	84	4	2	39	98	541
1966	850	69	23	3	2	20	11	128
1967	580	72	17	2	1	15		107
1968	47	70	51	25		19		165
1969	8	81	65	26	2	19		193
1970	166	119	135	8		12	1	275
1971	334	70	149	12	2	13		246
1972	1.069	56	112	40	4	7		219
1973	1.104	50	115	40	4	8	1	218
1974	1.132	45	80	13	1	13		152
1975	1.097	191	85	78	12	3	13	382
1976	619	114	47	52	8		7	228
1977	405	191	86	51	44		10	382
1978	171	141	71	31	33		6	282
1979	1.000	145	76	41	16		12	290
1980	552	130	47	60	13	1	9	260
1981	265	2	1	1				4
1982	311	126	61	44	13		7	251
1983	686	85	22	49	8		6	170
1984	161	78	22	46	9		1	156
1985	125	89	18	47	22		2	178
1986	145	107	11	89	4		3	214
1987	531	87	4	80	2		1	174
1988	16	75	3	65	3	1	3	150
1989	27	71	2	62	5		2	142
1990	8	67	5	56	1		4	133
1991	8							0
1992	4	1		1				2
1993								0
1994								0
1995	5							0
1996								0
1997	4	2			2			4
Σύνολο	14898	3229	1809	1050	228	262	400	6978

Πηγή: Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδας, Στατιστική Δημοσίων Οικονομικών (ετήσιο)

Πίνακας 8.17: Αίτια αποχώρησης Προσωπικού Υπουργείου Εμπορίου

Έτη	Διορισθ.	Όριο ηλικίας	Παραίτηση	Απόλυση	Ασθένεια	θάνατος	Μετάταξη	Σύνολο αποχωρ.
1961	17	2	8			1		11
1962	16	2	4	1	1	1		9
1963	96	1	7	3		2		13
1964	45	16	9	5		3		33
1965	76	31	17	9	2	7		66
1966	26	2	2			1		5
1967	65	15	11	1		1		28
1968	4	32	17	8		6		63
1969	5	23	26		2	3		54
1970	284	22	18	3		8		51
1971	21	21	43	2		3		69
1972	35	13	59	4	3	4		83
1973	42	8	48	7	3	1		67
1974	3	11	18	1	1	4		35
1975	23	27	5	20			2	54
1976	148	53	18	30	2		3	106
1977	96	57	35	21	1			114
1978	9	41	9	28	1		3	82
1979	105	76	10	63	1		2	152
1980	14	74	24	44	5		1	148
1981	16							0
1982	28	81	31	49	1			162
1983		14	1	4	9			28
1984	14	5		3	2			10
1985	17	1	1					2
1987		2		2				4
1988	9							0
1991		1		1				2
1992	2	7		6			1	14
1993								0
1994	3	1		1				2
1995	2							0
1996								0
1997								0
Σύνολο	1221	639	421	316	34	45	12	1467

Πηγή: Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδας, Στατιστική Δημοσίων Οικονομικών (ετήσιο)

Πίνακας 8.18: Αίτια αποχώρησης Προσωπικού Υπουργείου Βιομηχανίας

Έτη	Διορισθ.	Όριο ηλικίας	Παραίτηση	Απόλυση	Ασθένεια	θάνατος	Μετάταξη	Σύνολο αποχωρ.
1961	20	3	2	1		2		8
1962	43	1	5	1		1		8
1963	58	6	8	8				22
1964	18	14	5	3	1	1		24
1965	36	13	15	2	1			31
1966	24	7	9	4				20
1967	14	3	9	8		1		21
1968	4	17	11	28		2		58
1969	29	3	10		1			14
1970	168	7	16		2	2		27
1971	47	12	27	3		3		45
1972	29	2	18	3	3			26
1973	31	3	11	1		1	2	18
1974	42		14					14
1975	48	12	1	9	2			24
1976	41	14	1	9	2	2		28
1977	23	21	2	16	3			42
1978	7	8	3	4	1			16
1979	8	8	3	5				16
1980	74	2		1	1			4
1981	8	54	31	21	1		1	108
1982	38	9		8			1	18
1983	20							0
1984	1	1		1				2
1985		1		1				2
1986	4	1		1				2
1987	4	1		1				2
1988	2							0
1989		1		1				2
1990		2		2				4
1991		2		1			1	4
1992		2		2				4
1993		3		3				6
1994		1		1				2
1995								0
1996								0
1997								0
Σύνολο	841	234	201	149	18	15	5	622

Πηγή: Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδας, Στατιστική Δημοσίων Οικονομικών (ετήσιο)

Πίνακας 8.19: Αίτια αποχώρησης Προσωπικού Υπουργείου Συγκοινωνιών & Δημοσίων Έργων

Έτη	Διορισθ.	Όριο ηλικίας	Παραίτηση	Απόλυση	Ασθένεια	θάνατος	Μετάταξη	Σύνολο αποχωρ.
1961	332	30	68	36	4	8		146
1962	284	47	85	6	7	13	4	162
1963	618	61	110	8	8	25		212
1964	335	114	59	11	4	17	1	206
1965	657	141	79	11	7	14	1	253
1966	189	97	32	3	2	12	1	147
1967	145	39	41	50		12	1	143
1968	48	80	71	63	5	12		231
1969	122	85	72	3	1	9		170
1970	1139	55	82	3	1	1	5891	6033
1971	39	23	41	1		1		66
1972	118	23	33	7	2	1		66
1973	106	28	67	11	1	3		110
1974	129	18	20	14		1		53
Σύνολο	4261	841	840	227	42	128	5899	7998

Πίνακας 8.20: Αίτια αποχώρησης Προσωπικού Υπουργείου Δημοσίων Έργων

Έτη	Διορισθ.	Όριο ηλικίας	Παραίτηση	Απόλυση	Ασθένεια	θάνατος	Μετάταξη	Σύνολο αποχωρ.
1975	124	2	15			1		18
1976	109	5	9	1		3	1	19
1977	27	5	5					10
1978	5	12	2	1				15
1979	184	3	5	2				10
1980	71	6	7					13
1981	12	1	3			1		5
1982	12	1	2	1				4
1983		1	4					5
1984	85	2	5					7
1985	113	1	10					11
Σύνολο	742	39	67	5		5	1	117

Πηγή: Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδας, Στατιστική Δημοσίων Οικονομικών (ετήσιο)

Πίνακας 8.21: Αίτια αποχώρησης Προσωπικού Υπουργείου Συγκοινωνιών

Έτη	Διορισθ.	Όριο ηλικίας	Παραίτηση	Απόλυση	Ασθένεια	θάνατος	Μετάταξη	Σύνολο αποχωρ.
1978	1		1	4		1		6
1979	25		3	4		3		10
1980	81		4	2				6
1981	41	3	6			8		17
1982	29	1	1	3		1		6
1983	9		15	2				17
Σύνολο	186	4	30	15		13		62

Πίνακας 8.22: Αίτια αποχώρησης Προσωπικού Υπουργείου Περιβάλλοντος, Χωροταξίας & Δημοσίων Έργων

Έτη	Διορισθ.	Όριο ηλικίας	Παραίτηση	Απόλυση	Ασθένεια	θάνατος	Μετάταξη	Σύνολο αποχωρ.
1986	621		14					14
1987	2		10					10
1988	32		2					2
1989	1		2			1		3
1990	1		4					4
1991	29	1	12			1		14
1992	1		24			1		25
1993	3	2	5		1	1		9
1994	31	1	1			1		3
1995	363	1	11	1		1		14
1996	36	1	5			3		9
1997	6	2	9			1	1	13
Σύνολο	1126	8	99	1	1	10	1	120

Πίνακας 8.23: Αίτια αποχώρησης Προσωπικού Υπουργείου Χωροταξίας, Οικισμού & Περιβάλλοντος

Έτη	Διορισθ.	Όριο ηλικίας	Παραίτηση	Απόλυση	Ασθένεια	θάνατος	Μετάταξη	σύνολο αποχωρ.
1981	3	1		1				2
1982	16	2		1			1	4
1983	4	1		1				2
1984	2	1		1				2
1985	711	3		3				6
Σύνολο	736	8		7			1	16

Πηγή: Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδας, Στατιστική Δημοσίων Οικονομικών (ετήσιο)

Πίνακας 8.24: Αίτια αποχώρησης Προσωπικού Υπουργείου Γεωργίας

Έτη	Διορισθ.	Όριο ηλικίας	Παραίτηση	Απόλυση	Ασθένεια	θάνατος	Μετάταξη	Σύνολο αποχωρ.
1961	75	27	26	1	1	9		64
1962	147	25	72			5	2	104
1963	828	60	31	1		9		101
1964	378	133	28	3	2	10	2	178
1965	631	137	31	1	4	16	3	192
1966	140	58	6			8		72
1967	341	34	8	9		4		55
1968	169	78	23	30		4		135
1969	24	82	41	2	1	7		133
1970	2.025	66	27	-	2	6	2	103
1971	212	16	35	3	1	6		61
1972	275	45	72	17	2	3		139
1973	270	19	23	9	1	5	2	59
1974	89	14	30	6	-	2	-	52
1975	269	41	11	15	6		7	80
1976	567	33	8	19	2	1	3	66
1977	63	36	13	15	1		7	72
1978	73	30	11	8	4	1	6	60
1979	174	68	23	27	5	1	6	130
1980	614	57	14	38	2		3	114
1981	10	4	2	2				8
1982	52	47	19	22	3		3	94
1983	290	82	9	66	6		1	164
1984	242	41	7	30	2		1	81
1985	1.387	79	34	15	26	1	3	158
1986	738	99	6	91	2			198
1987	41	102	7	92		2	1	204
1988	88	108	5	96	4		3	216
1989	75	72	7	61	1	1	2	144
1990	3	78	4	72			2	156
1991	15	55		49	2	1	3	110
1992	10	111	2	106	2	1		222
1993	183	18	2	13		1	2	36
1994	51	46	3	39		1	3	92
1995	419	48	3	41	2	1	1	96
1996	34	18	2	15		1		36
1997	21	47	2	42	1		1	93
Σύνολο	11023	2114	647	1056	85	107	69	4078

Πηγή: Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδας, Στατιστική Δημοσίων Οικονομικών (ετήσιο)

Πίνακας 8.25: Αίτια αποχώρησης Προσωπικού Υπουργείου Κοινωνικής Πρόνοιας

Έτη	Λοιρισθ.	Όριο ηλικίας	Παραίτηση	Απόλυση	Ασθένεια	θάνατος	Μετάταξη	Σύνολο αποχωρ.
1961	111	8	39	11	2	4		64
1962	201	12	111	14	3	9	1	150
1963	430	22	114	12	4	6	-	158
1964	470	21	359	52	12	6	2	452
1965	233	23	33	3	1	4	2	66
1966	345	30	166	6	1	7	-	210
1967	193	16	150	27	2	4	-	199
1968	191	34	108	47	3	2	-	194
1969	315	43	67	9	1	5	-	125
1970	716	26	91	1	1	4	1	124
1971	223	11	89	1	-	-	-	101
1972	112	5	25	3	-	1	-	34
1973	82	12	38	5	1	-	-	56
1974	149	17	22	4	-	3	-	46
Σύνολο	3771	280	1412	195	31	55	6	1979

Πίνακας 8.26: Αίτια αποχώρησης Προσωπικού Υπουργείου Κοινωνικών Υπηρεσιών

Έτη	Λοιρισθ.	Όριο ηλικίας	Παραίτηση	Απόλυση	Ασθένεια	θάνατος	Μετάταξη	Σύνολο αποχωρ.
1975	172	32	1	21	6		3	1
1976	173	33	5	26	2			
1977	119	40	6	20	13	1		
1978	146	32	12	11	8		1	
1979	547	104	14	74	14		2	
1980	294	71	16	53	2			
1981	35	13	7	4	1		1	
1982	174	47	10	37				
Σύνολο	1660	372	71	246	46	1	7	1

Πηγή: Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδας, Στατιστική Δημοσίων Οικονομικών (ετήσιο)

Πίνακας 8.27: Αίτια αποχώρησης Προσωπικού Υπουργείου Υγείας, Πρόνοιας & Κοινωνικών Ασφαλίσεων

Έτη	Λοιρισθ.	Όριο ηλικίας	Παραίτηση	Απόλυση	Ασθένεια	θάνατος	Μετάταξη	Σύνολο αποχωρ.
1983	306	42	2	38	2			
1984	467	71	7	60	4			
1985	364	38		22	12	2	2	
1986	280	77	1	76				
1987	194	96	3	92	1			
1988	165	67	2	62	1	2		
1989	59	21	1	20				
1990	92	23		22				1
1991	44	26		26				
1992	52	35		35				
1993	102	18	1	15	2			
1994	35	9	1	8				
1995	47	7	1	6				
1996	149	10	2	8				
1997		13	2	11				
Σύνολο	2356	553	23	501	22	4	2	1

Πίνακας 8.28: Αίτια αποχώρησης Προσωπικού Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας

Έτη	Λοιρισθ.	Όριο ηλικίας	Παραίτηση	Απόλυση	Ασθένεια	θάνατος	Μετάταξη	Σύνολο αποχωρ.
1961	3	1		2				3
1962	2		1					1
1963	7		3	1	1			5
1964	5	1	3					4
1965	4	1	3					4
1966			2					2
1967	1		1	2				3
1968	2	2	4					6
1969		1	2					3
1970	37	5						5
1971	17	1	5	1	1			8
1972	181	3	8	3	4	2		20
1973	19	2	11	4			1	18
1974	4		1	1		1		3
1975	19	5		5				10
1976		2		2				4
1977	2							0
1979		1	1					2
1981	8							0
1986	25							0
1993		1		1				2
1996	15							0
Σύνολο	351	26	45	22	6	3	1	103

Πίνακας 8.29: Αίτια αποχώρησης Προσωπικού Υπουργείου Εργασίας

Έτη	Διορισθ.	Όριο ηλικίας	Παραίτηση	Απόλυση	Ασθένεια	θάνατος	Μετάταξη	Σύνολο αποχωρ.
1961	5	4	7			1		12
1962	7	1	9			1		11
1963	24		1					1
1964	3	1	2					3
1965	137	3	2	2			1	8
1966	9	2	4				2	8
1967	5	8	5			1		14
1968	5	5	8	18				31
1969	7	7	13					20
1970	9	21	7			1		29
1971	85	1	7					8
1972	8	1	8			1		10
1973	15	2	4					6
1974	16							
1975	123	1		1				2
1976	24	6	1	4	1			12
1977	4							
1978	2	1	1					2
1979	14	1		1				2
1980	41	3		3				6
1981	372	82	13	62	5	1		163
1982	25	1		1				2
1983	4	1		1				2
1984	3							
1985	2							
1986		1		1				2
1987	2							
1988	4							
1989	14	1		1				2
1990	3							
1991								
1992	2	1		1				2
1993								
1994								
1995	2							
1996		2		1			1	4
1997								
Σύνολο	976	157	92	97	6	6	4	362

Πηγή: Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδας, Στατιστική Δημοσίων Οικονομικών (ετήσιο)

6.7. Οι Συνταξιούχοι του δημοσίου τομέα

Στους συνταξιούχους του δημοσίου τομέα περιλαμβάνονται όσοι λαμβάνουν συντάξεις ή περιοδικές αποζημιώσεις (π.χ. ασθένεια, αναπηρία) απ' το ελληνικό κράτος. Στο σύνολο αυτών εκτός από αυτούς που εργάστηκαν για λογαριασμό του δημοσίου προστίθενται θύματα ή ανάπηροι πολέμου. Την εξεταζόμενη περίοδο οι συνταξιούχοι του κράτους χωρίζονται σε δύο βασικές κατηγορίες, τους κανονικούς συνταξιούχους και τους συνταξιούχους πολέμου. Ως κανονικοί συνταξιούχοι χαρακτηρίζονται όσοι εργάστηκαν στις δημόσιες υπηρεσίες, στο στρατό ή τα σώματα ασφαλείας. Η στατιστική δημοσίων οικονομικών διακρίνει τους κανονικούς συνταξιούχους σε τρεις βασικές υποκατηγορίες: Πολιτικοί, στρατιωτικοί και ναυτικοί. Απ' το 1979 εισάγονται σε ξεχωριστή κατηγορία οι συνταξιούχοι του ΟΣΕ, το 1989 οι συνταξιούχοι των ΟΤΑ και απ' το 1993 οι συνταξιούχοι κληρικοί. Απ' το 1961 ως το 1968 υπάρχει μια υποκατηγορία των «δικαιούχων ειδικών περιοδικών αποζημιώσεων». Πολεμικές συντάξεις είναι όσες έχουν απονεμηθεί σε αξιωματικούς και οπλίτες οι οποίοι έχουν τραυματιστεί εξαιτίας της συμμετοχής τους σε πολέμους ή επιστρατεύσεις. Σ' αυτούς συμπεριλαμβάνονται πολίτες άμαχου πληθυσμού, δημόσιοι υπάλληλοι και από τη δεκαετία του '80 και έπειτα τα θύματα της εθνικής αντίστασης. Οι δικαιούχοι των κανονικών η πολεμικών συντάξεων πέρα απ' τους ίδιους μπορεί να είναι τα μέλη της οικογένειάς τους.

Τα στοιχεία που παρατίθενται σ' αυτό το σημείο αφορούν στους κανονικούς συνταξιούχους. Στόχος είναι η εξέταση των πολιτικών συνταξιούχων στους οποίους εντάσσονται οι Π.Υ και τα Σ.Α και η βαρύτητα αυτών εντός του συνόλου των κρατικών συνταξιούχων. Η πρώτη ενότητα αφορά στα στοιχεία του συνόλου των συνταξιούχων κατά κύριες κατηγορίες κανονικών και συνταξιούχων πολέμου. Επίσης παρουσιάζεται διαγραμματικά η εξέλιξη τους σε απόλυτους αριθμούς και υπολογίζεται η ετήσια ποσοστιαία μεταβολή. Η δεύτερη ενότητα περιέχει στοιχεία κατά κατηγορία κανονικών συνταξιούχων και διαγράμματα σχετικά με την αριθμητική εξέλιξη τους. Στην τρίτη ενότητα υπολογίζεται το ποσοστό της κάθε κατηγορίας κανονικών συνταξιούχων στο σύνολο και στην τέταρτη, πίνακας με την ετήσια ποσοστιαία μεταβολή κάθε κατηγορίας ξεχωριστά και πίνακες που απεικονίζουν την ποσοστιαία ετήσια μεταβολή της κάθε κατηγορίας κανονικών συνταξιούχων.

Προχωρώντας στην ανάλυση των στοιχείων του πίνακα 9 που αφορά στο σύνολο των συνταξιούχων του κράτους παρατηρείται μια αύξηση της τάξης του 70% περίπου η οποία δεν είναι συνεχής, αλλά παρεμβάλλονται διαστήματα ή έτη μείωσης του αριθμού τους αν και περιορισμένου μεγέθους. Την τριετία 1962 ως 1964 σημειώνεται μείωση αριθμού συνταξιούχων με μικρό ποσοστό 0,9%. Λίγο μεγαλύτερη ήταν η μείωση το 1978 (1,3%) ενώ το υψηλότερο ποσοστό αφορά το 1986 που φτάνει στο 2,5%. Η αύξηση ήταν σαφώς μεγαλύτερη (πίνακας 9), με τα υψηλότερα ποσοστά την περίοδο 1979 μέχρι το 1989 της τάξεως του 45%, υψηλότερη τα έτη 1979 (11,4%) και 1985

(15,8%). Γενικότερα ως προς τον αριθμό των συνταξιούχων θα μπορούσαμε να διακρίνουμε τρεις περιόδους, η πρώτη διαρκεί ως το 1978 με μικρά ποσοστά αύξησης και περιόδους μείωσης και η δεύτερη απ' το 1979 μέχρι το 198, όταν σημειώθηκαν και τα υψηλότερα ποσοστά αύξησης και η τρίτη 1990-1997 όταν οι ρυθμοί αύξησης περιορίζονται (πίνακας 9). Μέχρι το 1964 το μεγαλύτερο μέρος ήταν συνταξιούχοι πολέμου, με την πάροδο του χρόνου ο αριθμός των κανονικών συνταξιούχων σταδιακά αυξάνεται και οι συνταξιούχοι πολέμου μειώνονται. Η αύξηση των κανονικών συνταξιούχων είναι συνεχής στο σύνολο καθώς μέσα σε διάστημα 40 ετών τριπλασιάζονται. Η μεγαλύτερη αύξηση πραγματοποιείται την περίοδο 1979 ως 1987 και φθάνει στο 55%. Ως προς του συνταξιούχους πολέμου η μείωση του αριθμού τους δεν είναι συνεχόμενη αφού παρεμβάλλονται έτη που ο αριθμός τους αυξάνεται για πρώτη φορά το 1965 με μικρό ποσοστό (1,4%) και με υψηλότερα το 1979 (7,5%) και το 1989 (11,5%) (πίνακας 9).

Στα *διαγράμματα 37, 38, 39* απεικονίζεται η εξέλιξη των συνταξιούχων κατά κατηγορία σε απόλυτους αριθμούς. Η αύξηση του συνόλου είναι συνεχής και υψηλότερη μετά το 1974, όπως επίσης και των κανονικών συνταξιούχων, αντίθετα ο αριθμός των συνταξιούχων πολέμου ακολουθεί πτωτική τάση, εντονότερη την δεκαετία 1978 ως 1988. Ως προς τα *διαγράμματα ετήσιας μεταβολής 37.1, 38.1, 39.1*, η μεγαλύτερη αύξηση του συνόλου απεικονίζεται την περίοδο 1979 ως 1985 και για τους κανονικούς συνταξιούχους μεταξύ 1979 και 1987. Στους συνταξιούχους πολέμου το διάγραμμα ακολουθεί μια σταθερή οριζόντια πορεία που σημαίνει πως τα ποσοστά σταδιακής μείωσης παραμένουν σχετικά σταθερά με εξαίρεση το 1979 όπου η μείωση είναι εντονότερη και τα έτη 1979, 1989 όπου υπάρχει υψηλή αύξηση.

Προχωρώντας στην ανάλυση των δεδομένων για την κατηγορία των κανονικών συνταξιούχων, το μεγαλύτερο μέρος τους είναι πολιτικοί συνταξιούχοι, ακολουθούν οι στρατιωτικοί και οι ναυτικοί ενώ από το 1979 την θέση τους στην κατάταξη θα πάρουν οι συνταξιούχοι του ΟΣΕ και απ' το 1985 μετά τους στρατιωτικούς ακολουθούν σε αριθμό οι συνταξιούχοι των ΟΤΑ (πίνακας 10, 10.1). Περιορισμένος είναι ο αριθμός των προσωπικών συντάξεων που μειώνεται με την πάροδο του χρόνου και των δικαιούχων ειδικών περιοδικών αποζημιώσεων, για τους οποίους μετά το 1968 δεν διατίθενται στοιχεία. Με την πάροδο του χρόνου το ποσοστό των πολιτικών συνταξιούχων στο σύνολο αυξάνεται προς τις άλλες κατηγορίες. Ο αριθμός των πολιτικών στρατιωτικών και συνταξιούχων των Ο.Τ.Α παρουσιάζει συνεχή αύξηση. Η κατηγορία των δικαιούχων «*προσωπικών συντάξεων*» μειώνεται σταδιακά, με εξαίρεση την πενταετία 1966-1970, καθώς επίσης μειώνονται και οι δικαιούχοι ειδικών περιοδικών αποζημιώσεων μέχρι το 1968. Για τους κληρικούς στοιχεία διατίθενται ως το απ' το 1993 και δείχνουν σταδιακή αύξηση, ενώ οι συνταξιούχοι του Ο.Σ.Ε, για τους οποίους υπάρχουν στοιχεία απ' το 1984, μειώνονται (πίνακας 10, 10.1). Η ετήσια ποσοστιαία μεταβολή των επιμέρους κατηγοριών των κανονικών συνταξιούχων δείχνει μια σημαντική αύξηση

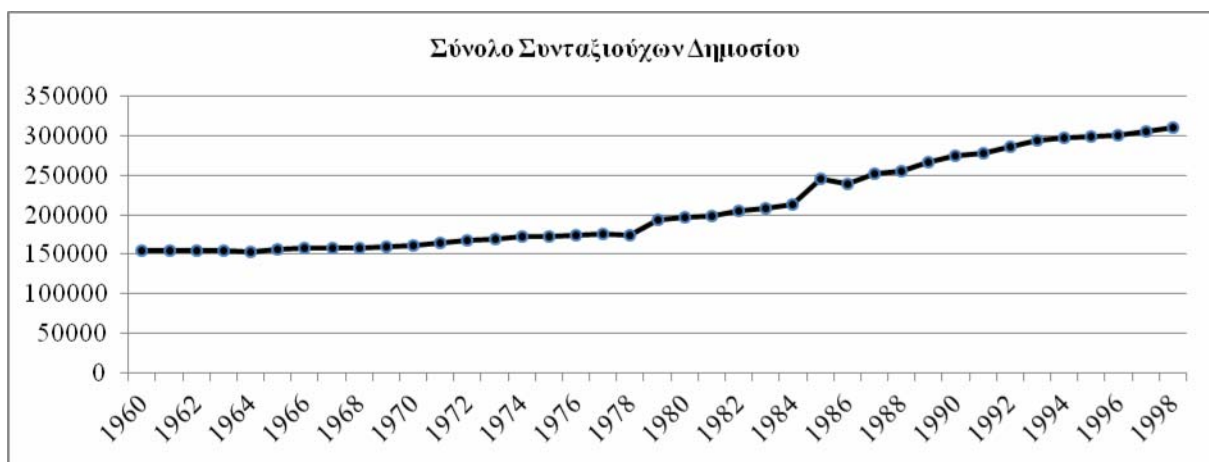
των πολιτικών συνταξιούχων έναντι των υπόλοιπων κατηγοριών. Αντίστοιχα, αυξάνονται με μικρότερους ρυθμούς οι ναυτικοί, οι στρατιωτικοί και οι συνταξιούχοι των Ο.Τ.Α, ενώ οι συνταξιούχοι των υπολοίπων κατηγοριών μειώνονται (πίνακας 11, 11.1).

Πίνακας 9 : Συνταξιούχοι ελληνικού κράτους κατά κατηγορίες

Έτη	Σύνολο Συνταξιούχων	ετήσια μεταβολή συνόλου %	Κανονικοί Συνταξιούχοι	ετήσια μεταβολή κανονικών συνταξιούχων%	Συνταξιούχοι πολέμου	Ετήσια μεταβολή συνταξ. Πολέμου %
1960	154416		72813		81603	
1961	154755	0,2%	75284	3,4%	79471	-2,6%
1962	154676	-0,1%	77058	2,4%	77618	-2,3%
1963	154273	-0,3%	78564	2,0%	75709	-2,5%
1964	153428	-0,5%	79449	1,1%	73979	-2,3%
1965	156286	1,9%	81276	2,3%	75010	1,4%
1966	157160	0,6%	84964	4,5%	72196	-3,8%
1967	157401	0,2%	86361	1,6%	71040	-1,6%
1968	158305	0,6%	88274	2,2%	70031	-1,4%
1969	159588	0,8%	90601	2,6%	68987	-1,5%
1970	161806	1,4%	94683	4,5%	67123	-2,7%
1971	164418	1,6%	99292	4,9%	65126	-3,0%
1972	167064	1,6%	102891	3,6%	64173	-1,5%
1973	169554	1,5%	105754	2,8%	63800	-0,6%
1974	171841	1,3%	108785	2,9%	63056	-1,2%
1975	172784	0,5%	110810	1,9%	61974	-1,7%
1976	173310	0,3%	112956	1,9%	60354	-2,6%
1977	176066	1,6%	117227	3,8%	58839	-2,5%
1978	173857	-1,3%	121828	3,9%	52029	-11,6%
1979	193714	11,4%	137776	13,1%	55938	7,5%
1980	196552	1,5%	142236	3,2%	54316	-2,9%
1981	199194	1,3%	146210	2,8%	52984	-2,5%
1982	204363	2,6%	152679	4,4%	51684	-2,5%
1983	208133	1,8%	157816	3,4%	50317	-2,6%
1984	212298	2,0%	163301	3,5%	48997	-2,6%
1985	245783	15,8%	182964	12,0%	47637	-2,8%
1986	239591	-2,5%	193418	5,7%	46173	-3,1%
1987	252810	5,5%	208020	7,5%	44790	-3,0%
1988	256063	1,3%	212604	2,2%	43459	-3,0%
1989	267348	4,4%	218872	2,9%	48476	11,5%
1990	274760	2,8%	226887	3,7%	47873	-1,2%
1991	278696	1,4%	231499	2,0%	47197	-1,4%
1992	286577	2,8%	240179	3,7%	46398	-1,7%
1993	294622	2,8%	247774	3,2%	46848	1,0%
1994	296851	0,8%	250507	1,1%	46344	-1,1%
1995	299741	1,0%	254580	1,6%	45161	-2,6%
1996	301020	0,4%	257187	1,0%	43833	-2,9%
1997	305497	1,5%	263510	2,5%	41987	-4,2%
1998	310057	1,5%	269625	2,3%	40432	-3,7%

Πηγή: Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδας, Στατιστική Δημοσίων Οικονομικών (ετήσιο)

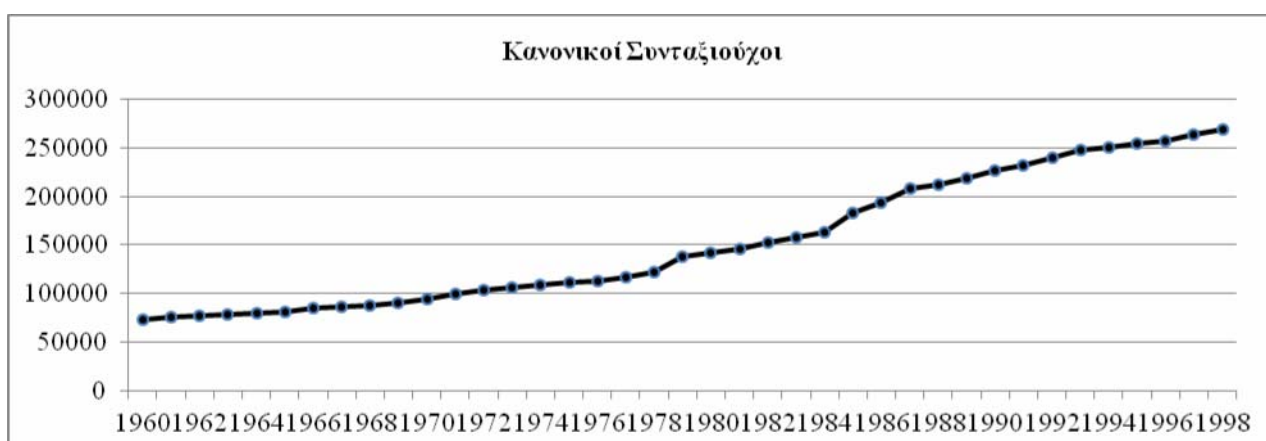
Διάγραμμα 37



Διάγραμμα 37.1



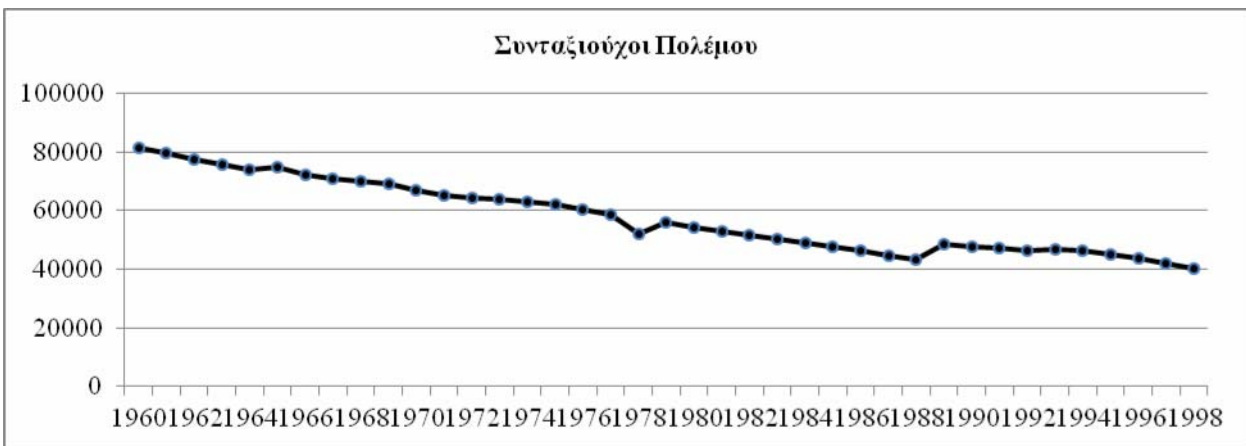
Διάγραμμα 38



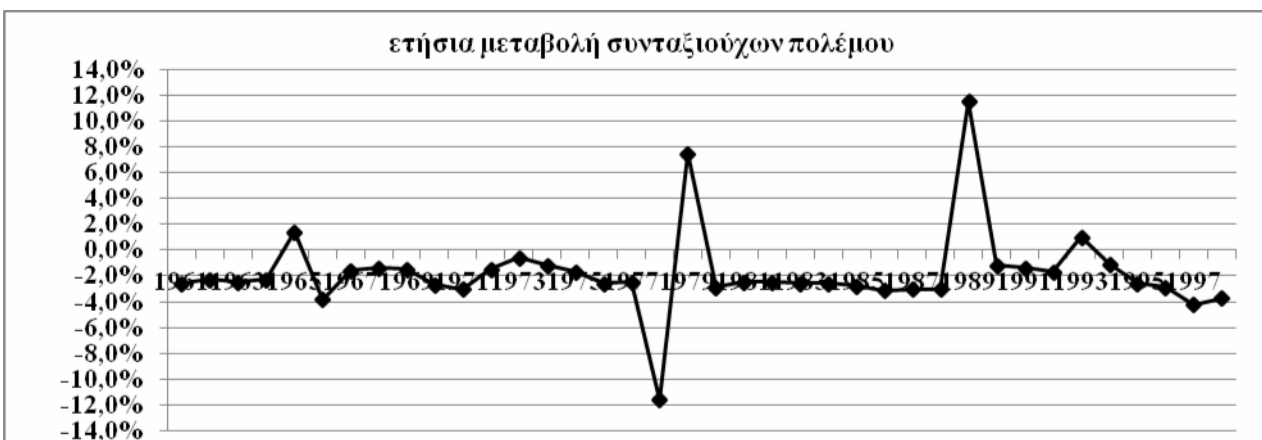
Διάγραμμα 38.1



Διάγραμμα 39



Διάγραμμα 39.1



Πίνακας 10: Κατηγορίες κανονικών συνταξιούχων

Έτος	Πολιτικοί Συνταξιούχοι	Στρατιωτικοί	Ναυτικοί	Κληρικοί
1960	36727	31153	4862	
1961	38144	32180	4895	
1962	39225	32809	4959	
1963	40244	33237	5019	
1964	41135	33250	4998	
1965	42883	33321	5010	
1966	45514	34332	5055	
1967	46276	34876	5141	
1968	47113	35863	5228	
1969	48886	36333	5311	
1970	52055	37163	5395	
1971	55745	38070	5428	
1972	58306	38957	5586	
1973	60412	39681	5624	
1974	62422	40643	5682	
1975	63240	41872	5662	
1976	63932	43358	5635	
1977	66308	45237	5647	
1978	67126	48705	5963	
1979	68872	48704	5963	
1980	71333	50479	6030	
1981	73395	52170	6090	
1982	76822	54460	6336	
1983	80479	55877	6415	
1984	84518	57163	6607	
1985	87347	58679	6846	
1986	95010	60554	6975	
1987	105241	63248	7134	
1988	107350	65030	7351	
1989	111597	66847	7581	
1990	118208	67880	7997	
1991	120909	68720	8175	
1992	128393	69595	8399	
1993	131047	70168	8549	4351
1994	131721	72074	8975	4427
1995	133923	73271	9341	4464
1996	135954	73772	9633	4528
1997	141103	74881	9856	4479
1998	146257	75612	10090	4512

Πηγή: Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδας, Στατιστική Δημοσίων Οικονομικών (ετήσιο)

Πίνακας 10.1: Κατηγορίες κανονικών συνταξιούχων

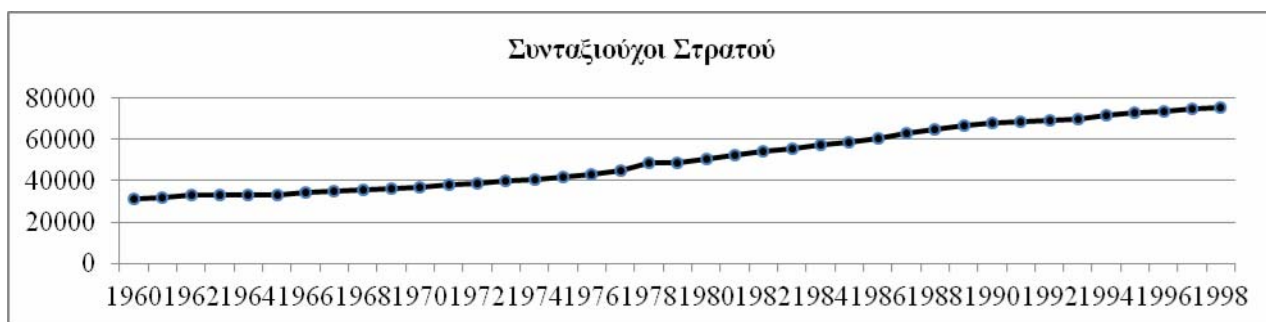
Έτος	Προσωπικές Συντάξεις	Δικαιούχοι Ειδικών Περιοδικών Αποζημιώσεων	Συνταξιούχοι ΟΣΕ	Συνταξιούχοι ΟΤΑ
1960	62	9		
1961	56	9		
1962	56	9		
1963	55	9		
1964	57	9		
1965	54	8		
1966	55	8		
1967	62	6		
1968	65	5		
1969	71			
1970	70			
1971	49			
1972	42			
1973	37			
1974	38			
1975	36			
1976	31			
1977	35			
1978	34			
1979	32		14205	
1980	32		14362	
1981	32		14523	
1982	31		15030	
1983	29		15016	
1984	24		14989	
1985	24		14886	15182
1986	23		14708	16148
1987	23		14580	17794
1988	20		14359	18494
1989	19		14090	18738
1990	19		13813	18970
1991	21		13423	20251
1992	21		13110	20661
1993	19		12751	20889
1994	19		12406	20885
1995	20		11970	21591
1996	20		11523	21757
1997	19		11185	21987
1998	17		10817	22320

Πηγή: Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδας, Στατιστική Δημοσίων Οικονομικών (ετήσιο)

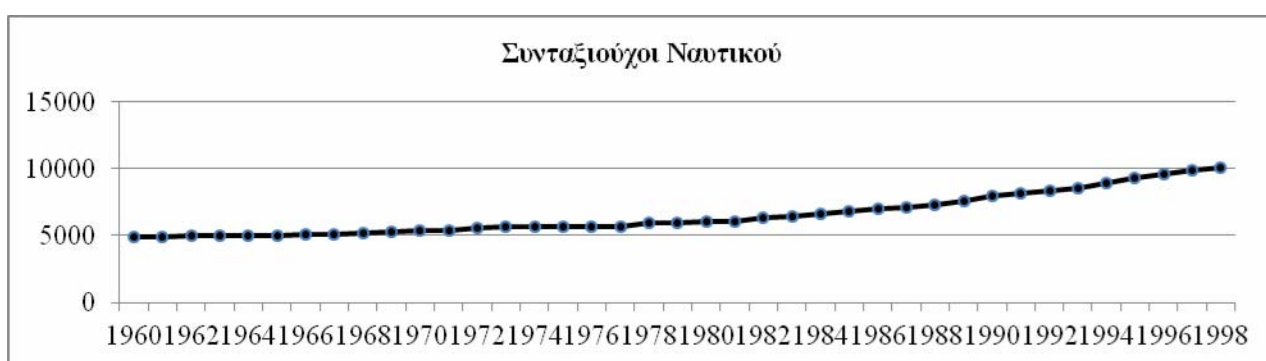
Διάγραμμα 40



Διάγραμμα 41



Διάγραμμα 42



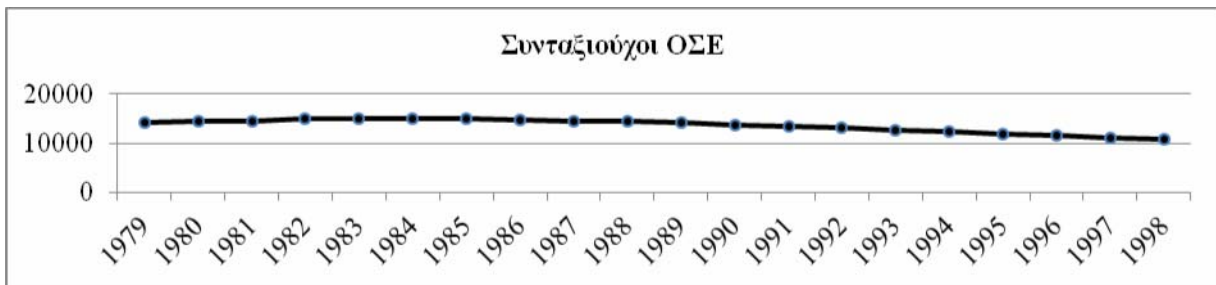
Διάγραμμα 43



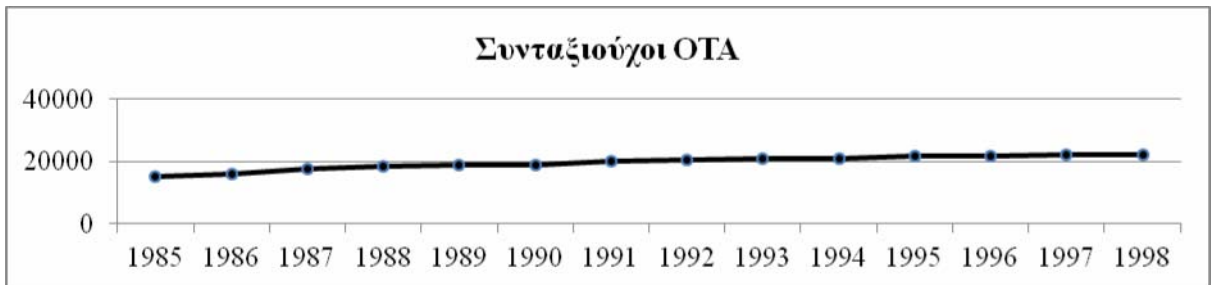
Διάγραμμα 44



Διάγραμμα 45



Διάγραμμα 46



Διάγραμμα 47



Πίνακας 11: Ετήσια μεταβολή κατηγοριών κανονικών συνταξιούχων %

Έτος	Πολιτικοί Συνταξιούχοι %	Στρατιωτικοί%	Ναυτικοί %	Κληρικοί %
1960				
1961	3,9%	3,3%	0,7%	
1962	2,8%	2,0%	1,3%	
1963	2,6%	1,3%	1,2%	
1964	2,2%	0,0%	-0,4%	
1965	4,2%	0,2%	0,2%	
1966	6,1%	3,0%	0,9%	
1967	1,7%	1,6%	1,7%	
1968	1,8%	2,8%	1,7%	
1969	3,8%	1,3%	1,6%	
1970	6,5%	2,3%	1,6%	
1971	7,1%	2,4%	0,6%	
1972	4,6%	2,3%	2,9%	
1973	3,6%	1,9%	0,7%	
1974	3,3%	2,4%	1,0%	
1975	1,3%	3,0%	-0,4%	
1976	1,1%	3,5%	-0,5%	
1977	3,7%	4,3%	0,2%	
1978	1,2%	7,7%	5,6%	
1979	2,6%	0,0%	0,0%	
1980	3,6%	3,6%	1,1%	
1981	2,9%	3,3%	1,0%	
1982	4,7%	4,4%	4,0%	
1983	4,8%	2,6%	1,2%	
1984	5,0%	2,3%	3,0%	
1985	3,3%	2,7%	3,6%	
1986	8,8%	3,2%	1,9%	
1987	10,8%	4,4%	2,3%	
1988	2,0%	2,8%	3,0%	
1989	4,0%	2,8%	3,1%	
1990	5,9%	1,5%	5,5%	
1991	2,3%	1,2%	2,2%	
1992	6,2%	1,3%	2,7%	
1993	2,1%	0,8%	1,8%	
1994	0,5%	2,7%	5,0%	1,7%
1995	1,7%	1,7%	4,1%	0,8%
1996	1,5%	0,7%	3,1%	1,4%
1997	3,8%	1,5%	2,3%	-1,3%
1998	3,7%	1,0%	2,4%	0,7%

Πίνακας 11.1: Ετήσια μεταβολή κατηγοριών κανονικών συνταξιούχων %

Έτος	Προσωπικές Συντάξεις	Δικαιούχοι Ειδικών Περιοδικών Αποζημιώσεων	Συνταξιούχοι ΟΣΕ	Συνταξιούχοι ΟΤΑ
1960				
1961	-9,7%	0%		
1962	0,0%	0%		
1963	-1,8%	0%		
1964	3,6%	0%		
1965	-5,3%	-11,1%		
1966	1,9%	0%		
1967	12,7%	-25%		
1968	4,8%	-16,7%		
1969	9,2%			
1970	-1,4%			
1971	-30,0%			
1972	-14,3%			
1973	-11,9%			
1974	2,7%			
1975	-5,3%			
1976	-13,9%			
1977	12,9%			
1978	-2,9%			
1979	-5,9%			
1980	0,0%		1,1%	
1981	0,0%		1,1%	
1982	-3,1%		3,5%	
1983	-6,5%		-0,1%	
1984	-17,2%		-0,2%	
1985	0,0%		-0,7%	
1986	-4,2%		-1,2%	6,4%
1987	0,0%		-0,9%	10,2%
1988	-13,0%		-1,5%	3,9%
1989	-5,0%		-1,9%	1,3%
1990	0,0%		-2,0%	1,2%
1991	10,5%		-2,8%	6,8%
1992	0,0%		-2,3%	2,0%
1993	-9,5%		-2,7%	1,1%
1994	0,0%		-2,7%	0,0%
1995	5,3%		-3,5%	3,4%
1996	0,0%		-3,7%	0,8%
1997	-5,0%		-2,9%	1,1%
1998	-10,5%		-3,3%	1,5%

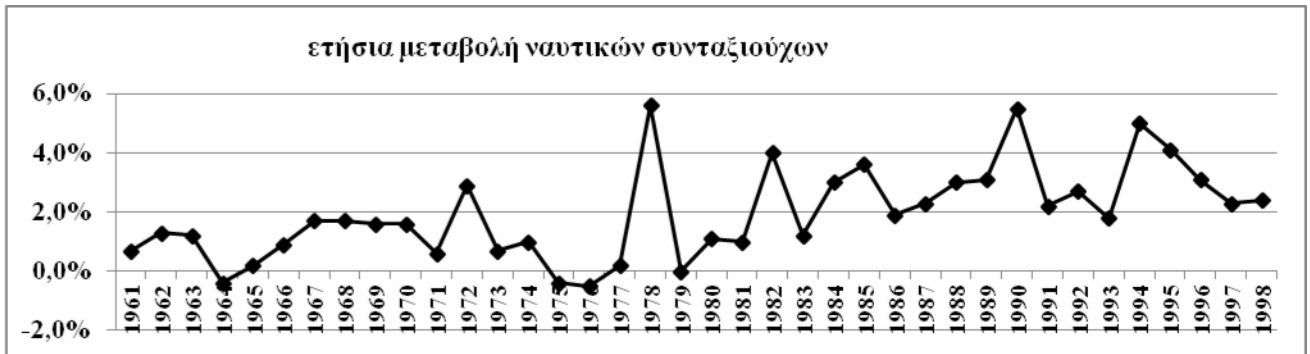
Διάγραμμα 48



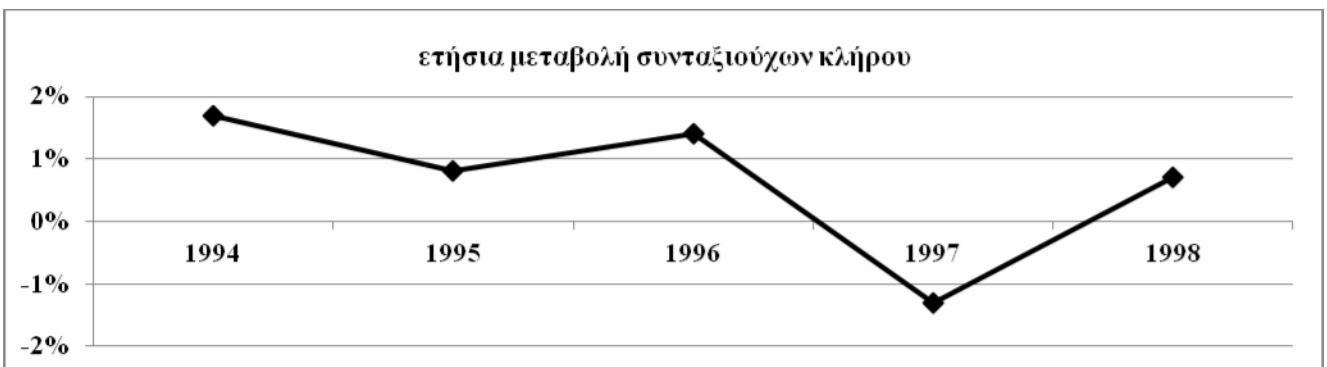
Διάγραμμα 49



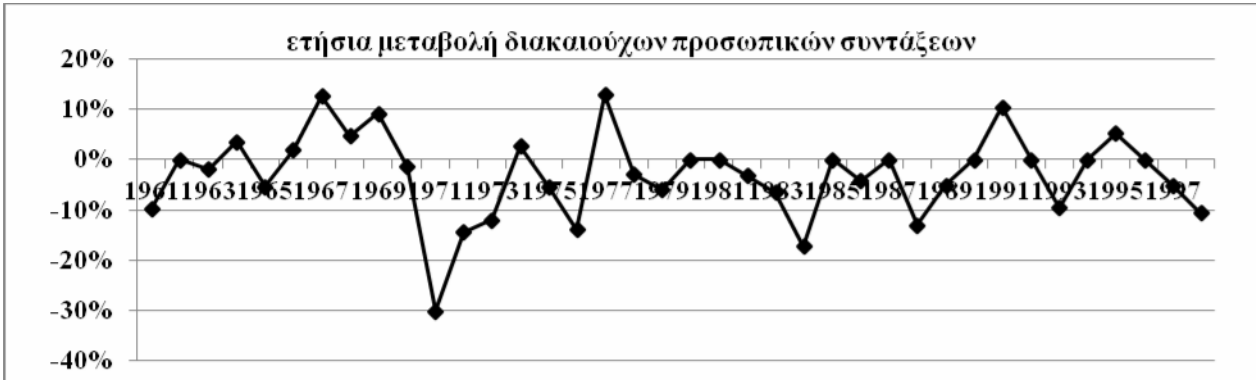
Διάγραμμα 50



Διάγραμμα 51



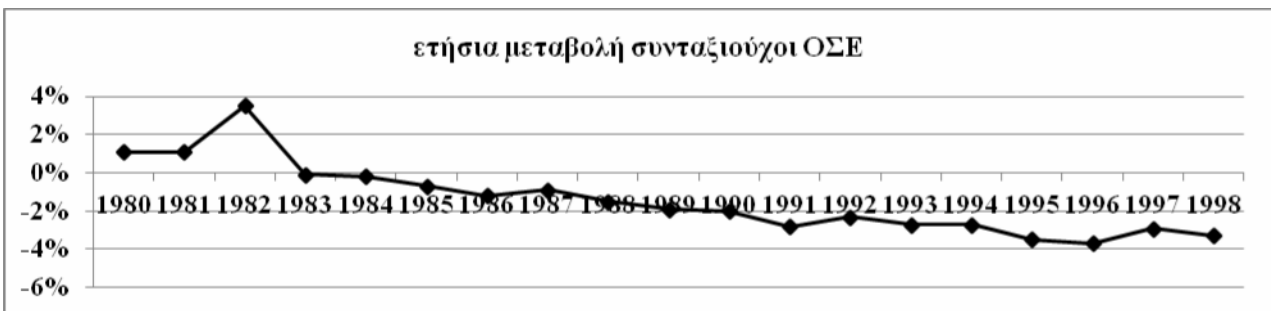
Διάγραμμα 52



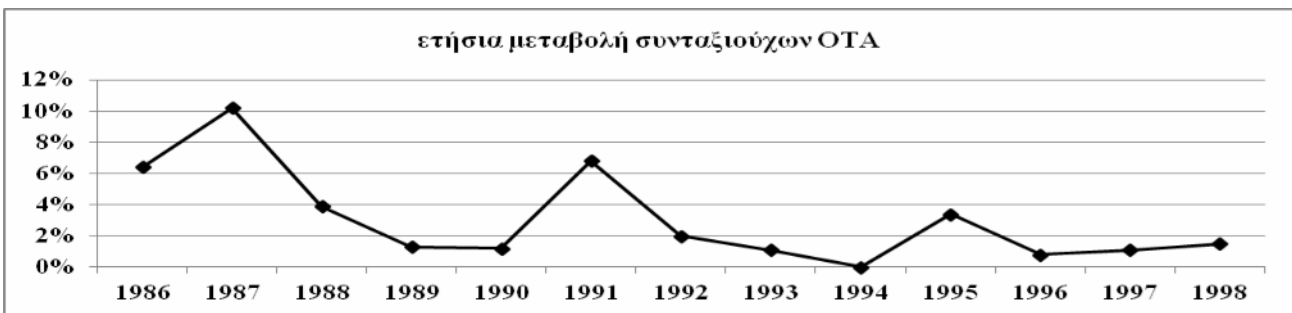
Διάγραμμα 53



Διάγραμμα 54



Διάγραμμα 55



6.8. Οι δαπάνες για Μισθούς και Συντάξεις στο Στενό Δημοσίου Τομέα

Σύμφωνα με τα στοιχεία της *Στατιστικής Δημοσίων Οικονομικών* (1960- 1998), οι δαπάνες για μισθούς στο στενό δημόσιο τομέα χωρίζονται σε τρεις κατηγορίες: μισθοί *Πολιτικών Υπαλλήλων*, *Σωμάτων Ασφαλείας* και δαπάνες για *Συντάξεις*. Από τα στοιχεία προκύπτει πως το σύνολο των μισθών αυξάνεται σε όλη την εξεταζόμενη περίοδο ακολουθώντας την αντίστοιχη αύξηση των δημοσίων υπαλλήλων. Η μεγαλύτερη αύξηση σημειώνεται και για τις τρεις κατηγορίες την δεκαετία του '80 (διαγράμματα 56-59). Το μεγαλύτερο μέρος των δαπανών για μισθούς αφορά τους πολιτικούς υπαλλήλους, οι οποίοι αποτελούν και το μεγαλύτερο μέρος των απασχολούμενων στο στενό δημόσιο τομέα. Ακολουθούν οι δαπάνες για συντάξεις, οι οποίες από το 1968 και έπειτα θα ξεπεράσουν το μέγεθος των μισθών των Σωμάτων Ασφαλείας. Σε γενικές γραμμές φαίνεται πως οι μισθοί των Πολιτικών Υπαλλήλων καθώς και οι δαπάνες για συντάξεις αυξάνονται συνεχώς σε όλη την περίοδο (πίνακας 12, διαγράμματα 56,57,59). Αντίθετα οι μισθοί των Σωμάτων Ασφαλείας σημειώνουν σημαντική αύξηση την τριετία 1988-1990, συνοδευόμενη από σημαντική πτώση το 1991.

Ωστόσο, το σύνολο των μισθών του δημοσίου τομέα μαζί με τις δαπάνες για συντάξεις, ως ποσοστό των δαπανών του τακτικού προϋπολογισμού παρουσιάζει διαχρονικά σταδιακή μείωση. Το 1960 το σύνολο μισθών και συντάξεων αποτελούσε το 38% των δαπανών του τακτικού προϋπολογισμού και ως το 1998 είχε μειωθεί στο 10,4%. Ειδικότερα οι δαπάνες για μισθούς των πολιτικών υπαλλήλων από 22,8% το 1960 μειώθηκαν στο 7,1% των δαπανών του τακτικού προϋπολογισμού το 1998. Ανάλογη ήταν και η μείωση του ποσοστού των μισθών των Σωμάτων Ασφαλείας που από το 15,2% το 1960 μειώθηκαν στο 3,3% των δαπανών του τακτικού προϋπολογισμού μέχρι το 1998, ενώ οι δαπάνες για συντάξεις από 13,8% το 1960 μειώθηκαν στο 4,4% το 1998 (πίνακας 13). Η μείωση των μισθών και συντάξεων ως ποσοστό των δαπανών του τακτικού προϋπολογισμού δεν είναι συνεχής σε ετήσια βάση, αλλά σημειώνει αύξηση σε ορισμένες περιόδους. Τα πρώτα μεταπολιτευτικά έτη 1976-1980 οι μισθοί των πολιτικών υπαλλήλων ως ποσοστό των Δ.Τ.Π. αυξάνονται, καθώς και το 1982 αυξάνεται το ποσοστό των συντάξεων και των μισθών των Π.Υ. Ως προς το ποσοστό των μισθών των Σ.Α στις δαπάνες του τακτικού προϋπολογισμού, αύξηση παρατηρείται την διετία 1988-1989. Τέλος το ποσοστό των συντάξεων αυξήθηκε σημαντικά την περίοδο της δικτατορίας 1967-1974 (διαγράμματα 60-63).

Η μείωση των ποσοστών των μισθών και συντάξεων στις δαπάνες του τακτικού προϋπολογισμού οφείλεται στην εισοδηματική πολιτική που ασκείται την μετεμφυλιακή περίοδο, στο πλαίσιο του μονεταριστικού προτύπου που υιοθετείται στην οικονομία και προβλέπει την

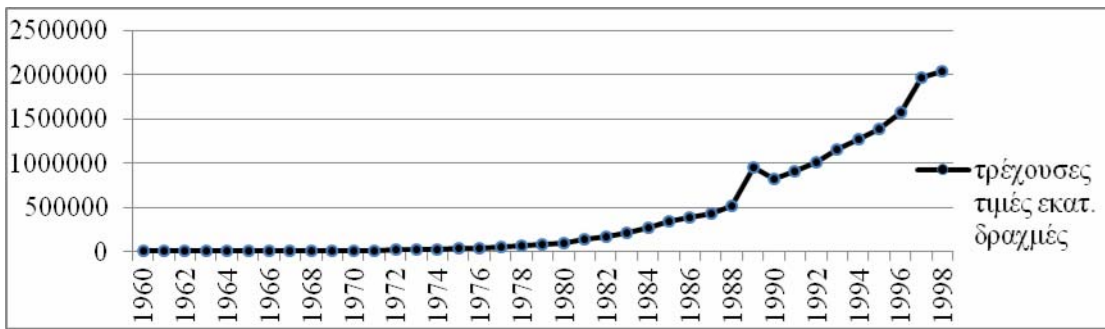
συγκράτηση των μισθών σε χαμηλά επίπεδα για την καταπολέμηση του πληθωρισμού και επίτευξη των στόχων της νομισματικής πολιτικής. Από την μεταπολίτευση και ως τα τέλη της δεκαετίας του '80 το μερίδιο των μισθών στις δαπάνες του τακτικού προϋπολογισμού αυξήθηκε. Τέλος από την δεκαετία του '90 η επιστροφή σε ένα μονεταριστικό πρότυπο οικονομίας που προέβλεπε περιορισμό των δαπανών και συγκράτηση των μισθών επέφερε σταδιακά την μείωση των συντάξεων ως ποσοστό των δαπανών του τακτικού προϋπολογισμού.

Πίνακας 12: Μισθοί στενού δημοσίου τομέα σε κατηγορίες⁸⁹

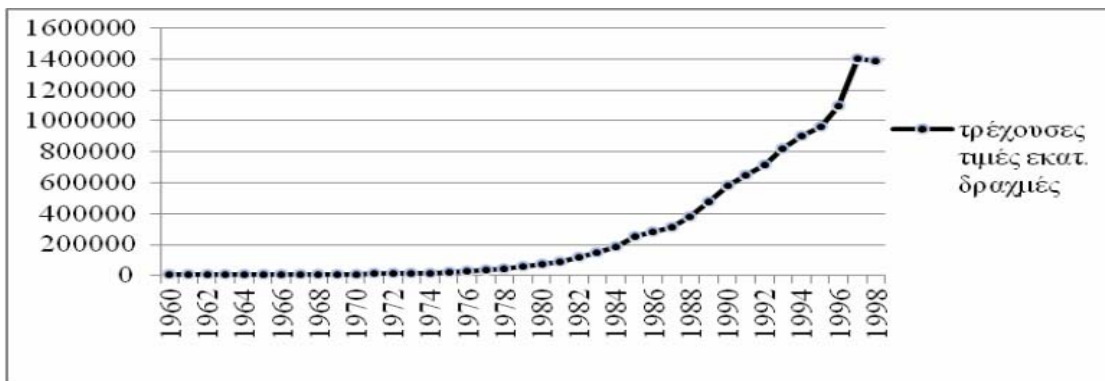
Έτος	Σύνολο Δαπανών Τακτικού Προϋπολογισμού	Δαπάνες για μισθούς	μισθών πολιτικών υπαλλήλων	μισθών Σωμάτων ασφαλείας	Δαπανών για Συντάξεις
1960	14350	5452	3276	2176	1982
1961	16253	5748	3484	2264	2192
1962	17968	6297	3847	2450	2334
1963	20032	7051	4371	2680	2427
1964	23983	8143	5179	2964	2750
1965	27997	9021	5781	3240	3085
1966	31525	10245	6649	3596	3482
1967	37748	11797	7692	4105	4061
1968	42609	13071	8106	4965	4817
1969	47540	14013	8568	5445	5698
1970	51997	15212	9283	5929	6536
1971	58666	16540	10172	6368	7517
1972	68093	18029	11233	6796	8205
1973	79561	21145	13321	7824	9945
1974	104510	28465	17330	11135	13847
1975	137039	34433	21542	12891	16055
1976	171301	42893	27719	15174	18256
1977	209070	53572	35596	17976	22262
1978	248049	68529	46293	22236	27158
1979	311584	84445	57474	26970	35478
1980	357859	104114	71691	32423	41474
1981	633777	133896	91569	42327	51180
1982	673583	175088	117408	57680	70615
1983	881677	211938	145626	66313	83434
1984	1244893	278279	184158	94121	106284
1985	1499168	344551	250410	94141	132472
1986	1849968	389150	284821	104329	160785
1987	2423762	429912	310865	119047	198709
1988	3339794	514137	376109	441975	246618
1989	4147440	956080	473961	565208	303288
1990	6211901	815554	579128	703964	378523
1991	9179908	916729	645423	271306	421595
1992	11217540	1006426	711968	294458	445457
1993	15285633	1155968	817010	338958	498014
1994	17249809	1273173	898863	374310	545552
1995	17740240	1386545	962383	424162	603738
1996	19776559	1583990	1098696	485294	676258
1997	20753311	1975746	1400930	574816	739460
1998	19493202	2034714	1390948	643766	861485

⁸⁹ Τα μεγέθη είναι υπολογισμένα σε εκατομμύρια δραχμές και σε τρέχουσες τιμές. Πηγή: Εθνική Στατιστική Υπηρεσία. Στατιστική Δημοσίων Οικονομικών (ετήσιο)

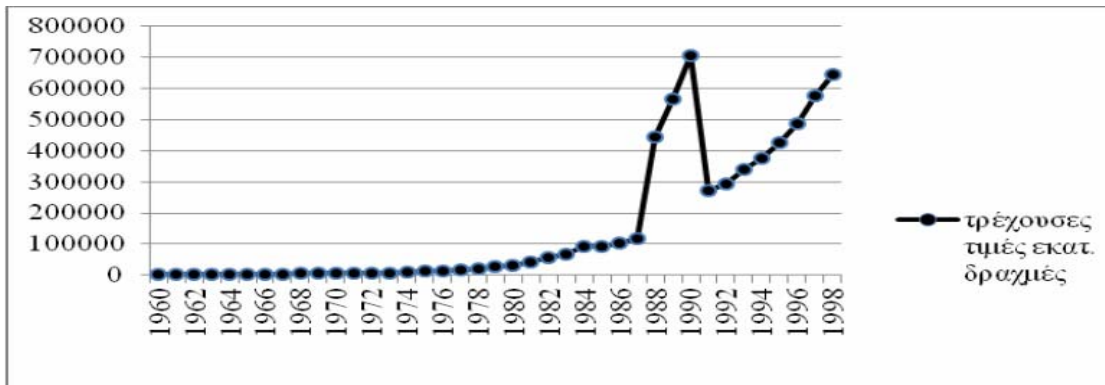
Διάγραμμα 56: Σύνολο Μισθών Στενού Δημοσίου Τομέα



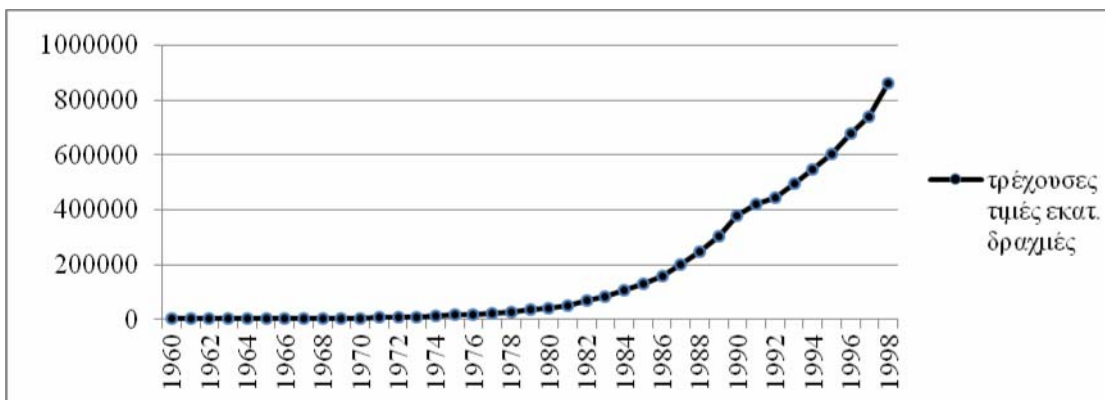
Διάγραμμα 57: Μισθοί Πολιτικών Υπαλλήλων



Διάγραμμα 58: Μισθοί Σωμάτων Ασφαλείας



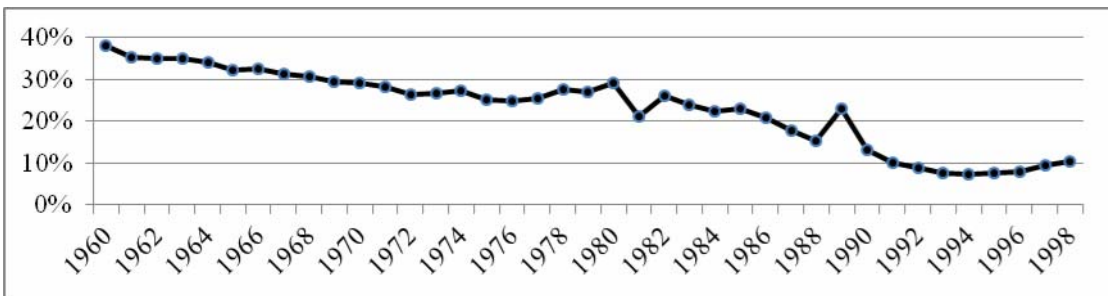
Διάγραμμα 59: Δαπάνες για Συντάξεις



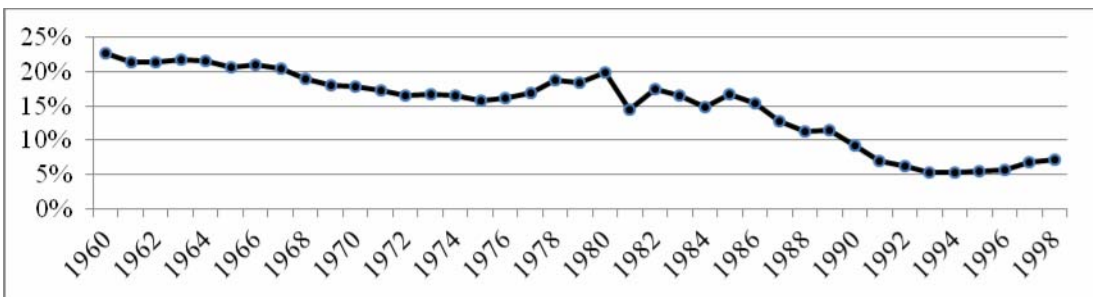
Πίνακας 13: Δαπάνες για μισθούς και συντάξεις % των δαπανών τακτικού προϋπολογισμού

Έτος	Σύνολο μισθών %	Μισθοί πολιτικών υπαλλήλων %	Σώματα Ασφαλείας %	Συντάξεις %
1960	38%	22,8%	15,2%	13,8%
1961	35,4%	21,4%	13,9%	13,5%
1962	35,0%	21,4%	13,6%	13,0%
1963	35,2%	21,8%	13,4%	12,1%
1964	34,0%	21,6%	12,4%	11,5%
1965	32,2%	20,6%	11,6%	11%
1966	32,5%	21,1%	11,4%	11%
1967	31,3%	20,4%	10,9%	10,8%
1968	30,7%	19%	11,7%	11,3%
1969	29,5%	18%	11,5%	12%
1970	29,3%	17,9%	11,4%	12,6%
1971	28,2%	17,3%	10,9%	12,8%
1972	26,5%	16,5%	10%	12,0%
1973	26,6%	16,7%	9,8%	12,5%
1974	27,2%	16,6%	10,7%	13,2%
1975	25,1%	15,7%	9,4%	11,7%
1976	25,0%	16,2%	8,9%	10,7%
1977	25,6%	17,0%	8,6%	10,6%
1978	27,6%	18,7%	9,0%	10,9%
1979	27,1%	18,4%	8,7%	11,4%
1980	29,1%	20,0%	9,1%	11,6%
1981	21,1%	14,4%	6,7%	8,1%
1982	26,0%	17,4%	8,6%	10,5%
1983	24,0%	16,5%	7,5%	9,5%
1984	22,4%	14,8%	7,6%	8,5%
1985	23,0%	16,7%	6,3%	8,8%
1986	21,0%	15,4%	5,6%	8,7%
1987	17,7%	12,8%	4,9%	8,2%
1988	15,4%	11,3%	13,2%	7,4%
1989	23,1%	11,4%	13,6%	7,3%
1990	13,1%	9,3%	11,3%	6,1%
1991	10,0%	7,0%	3,0%	4,6%
1992	9,0%	6,3%	2,6%	4,0%
1993	7,6%	5,3%	2,2%	3,3%
1994	7,4%	5,2%	2,2%	3,2%
1995	7,8%	5,4%	2,4%	3,4%
1996	8,0%	5,6%	2,5%	3,4%
1997	9,5%	6,8%	2,8%	3,6%
1998	10,4%	7,1%	3,3%	4,4%

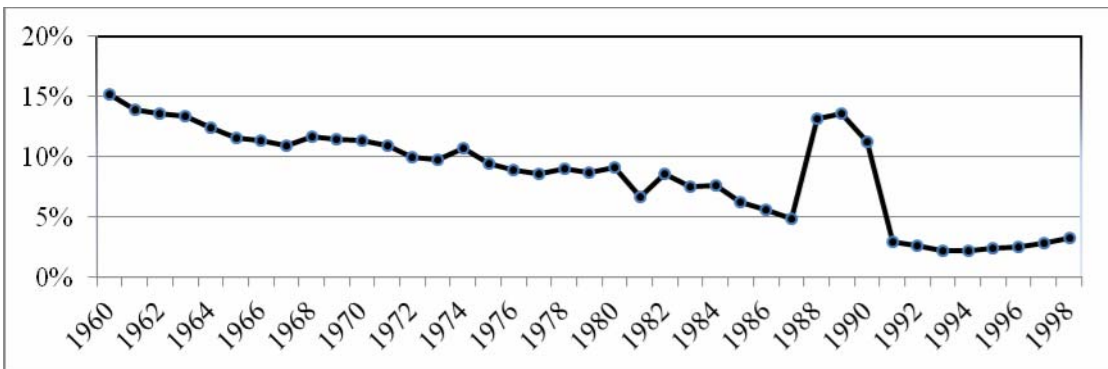
Διάγραμμα 60: Δαπάνες για Μισθούς % τακτικού προϋπολογισμού



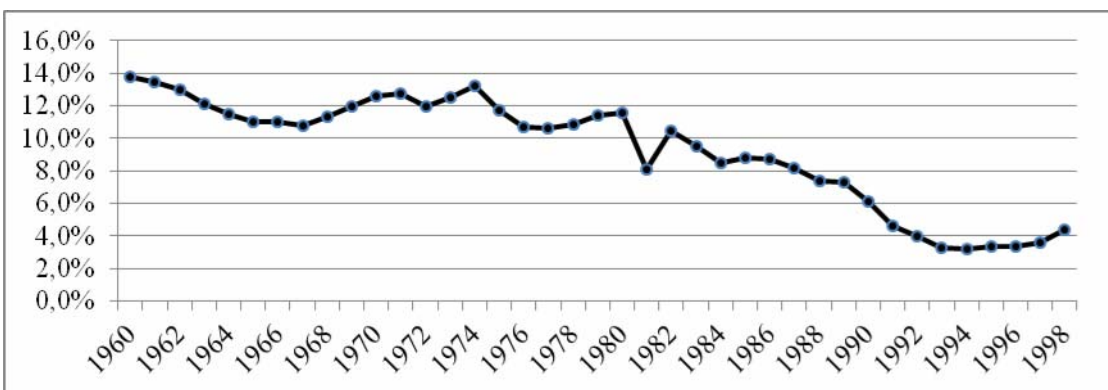
Διάγραμμα 61: Δαπάνες για μισθούς Πολιτικών Υπαλλήλων % τακτικού προϋπολογισμού



Διάγραμμα 62: Δαπάνες για μισθούς Σωμάτων Ασφαλείας % τακτικού προϋπολογισμού



Διάγραμμα 63: Δαπάνες για Συντάξεις % τακτικού προϋπολογισμού



7. Δημοσιονομικοί Δείκτες και απασχόληση στην Γενική Κυβέρνηση

Σύμφωνα με το υπόδειγμα του Rodrik (1998) υπάρχει θετική συσχέτιση μεταξύ του ανοίγματος της οικονομίας και της μεγέθυνσης του δημοσίου τομέα. Το άνοιγμα της οικονομίας ορίζεται βάσει της έκθεσης της οικονομίας στο διεθνές εμπόριο (εμπορικό ισοζύγιο %ΑΕΠ) και η μεγέθυνση του δημοσίου τομέα από την αύξηση των δαπανών (δημόσιες δαπάνες %ΑΕΠ). Ο ίδιος υποστηρίζει πως το άνοιγμα της οικονομίας στο εξωτερικό, δηλαδή η «έκθεση στο διεθνές εμπόριο» αυξάνει τις επιδράσεις που δέχεται η εγχώρια οικονομία. Το «εξωτερικό ρίσκο», όπως ορίζει τις επιδράσεις που προέρχονται από το εξωτερικό οικονομικό περιβάλλον, προκαλεί αστάθεια του εισοδήματος και της ιδιωτικής κατανάλωσης, η οποία περιορίζεται μέσω της αύξησης του μεριδίου των δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών στο ΑΕΠ. Το κράτος προκειμένου να αντισταθμίσει το κόστος το οποίο προκαλεί η επίδραση του διεθνούς εμπορίου, αυξάνει τις δημόσιες δαπάνες παρέχοντας μ' αυτό τον τρόπο ένα είδος «κοινωνικής ασφάλειας».

Χωρίζοντας την οικονομία σε τρεις τομείς, *government sector* (δημόσιος τομέας), *private tradables* (ιδιωτικός εμπορεύσιμος τομέας) και *private non-tradables* (ιδιωτικός μη εμπορεύσιμος τομέας), θεωρεί πως ο δημόσιος τομέας είναι ο «ασφαλής τομέας» της οικονομίας, εξαιτίας της σταθερότητας απασχόλησης και των εισοδημάτων και γι' αυτό στις περιπτώσεις που οι υπόλοιποι τομείς δέχονται επιδράσεις από το εξωτερικό οικονομικό περιβάλλον, ο δημόσιος τομέας λειτουργεί ως *δίχτυ ασφαλείας* αυξάνοντας το μερίδιο του στην συνολική οικονομία (Rodrik 1998). Στα ανεπτυγμένα κράτη η αύξηση των δημοσίων δαπανών ως αντισταθμιστικό μέτρο συνδέεται με τις λειτουργίες του κράτους πρόνοιας, ενώ αντίστοιχα στα μη ανεπτυγμένα κράτη με αποσπασματικές πολιτικές παροχών μεταξύ αυτών και η αύξηση της δημόσιας απασχόλησης (Rodrik 1997).

Έχοντας τροποποιήσει το υπόδειγμα του Rodrik, στην ελληνική περίπτωση η έννοια «*openness*», το άνοιγμα της οικονομίας, αντικαθίσταται με την έννοια «*Vulnerability*», η οποία δηλώνει τον ευάλωτο χαρακτήρα της. Όπως προαναφέρθηκε (βλ. κεφάλαιο 3), αυτή η τροποποίηση είναι απαραίτητη, διότι η ελληνική οικονομία αρχικά ήταν μια «κλειστή οικονομία» στηριζόμενη σε πολιτικές προστατευτισμού της εγχώριας παραγωγής και ελέγχου των εισαγωγών, μέχρι την ένταξη στην ΕΟΚ το 1981, όταν επιχειρήθηκε σταδιακό άνοιγμα στην ευρωπαϊκή αγορά. Ωστόσο το βασικό χαρακτηριστικό της ήταν ότι υπήρξε σε όλη την εξεταζόμενη περίοδο «ευάλωτη» στο εξωτερικό οικονομικό περιβάλλον και σε μεγάλο βαθμό εξαρτώμενη από ξένα κεφάλαια. Η προτεραιότητα που δόθηκε στην συναλλαγματική πολιτική, τη νομισματική σταθερότητα, τους αδήλους πόρους αλλά και τα μακροχρόνια οικονομικά προβλήματα (πληθωρισμός, ελλείμματα ισοζυγίου) δείχνουν τον βαθμό επίδρασης της διεθνούς αγοράς στην εγχώρια οικονομία. Επομένως ο όρος *openness* στην προκειμένη περίπτωση αντικαθίσταται με τον όρο *vulnerability*.

Ο Rodrik ερμηνεύει την μεγέθυνση του δημοσίου τομέα, ως συνέπεια του ανοίγματος της εγχώριας οικονομίας στις διεθνείς αγορές. Ειδικότερα, ο βαθμός ανοίγματος της οικονομίας ορίζεται από το μερίδιο των εμπορικών συναλλαγών στο ΑΕΠ (εξωτερικό ισοζύγιο %ΑΕΠ) και ο βαθμός μεγέθυνσης του δημοσίου τομέα προκύπτει από το μερίδιο δημοσίων δαπανών στο ΑΕΠ (δαπάνες γενικής κυβέρνησης με εξαίρεση δημόσιες επενδύσεις και μεταβιβάσεις εισοδήματος %ΑΕΠ και δημόσια κατανάλωση %ΑΕΠ). Ειδικότερα, η δημόσια κατανάλωση αυξάνεται σε οικονομίες περισσότερο εκτεθειμένες στις διεθνείς αγορές, καθώς το άνοιγμα, δηλαδή η αστάθεια του εξωτερικού ισοζυγίου, προκαλεί διακυμάνσεις στην εγχώρια οικονομία, πλήττοντας τα εισοδήματα. Μέσω της αύξησης της δημόσιας κατανάλωσης, ανάλογα με τις διακυμάνσεις του εξωτερικού ισοζυγίου, το κράτος αποσπά μεγαλύτερο μερίδιο της εγχώριας παραγωγής προκειμένου να ενισχύσει τα εισοδήματα. Στις χώρες με αναπτυγμένα συστήματα κοινωνικής πρόνοιας οι δημόσιες δαπάνες κοινωνικού χαρακτήρα αυξάνονται περισσότερο από την δημόσια κατανάλωση, ενώ στις χώρες με λιγότερο αναπτυγμένους κοινωνικούς θεσμούς αυξάνεται περισσότερο η δημόσια κατανάλωση μέσω της υιοθέτησης εργαλειακών πολιτικών (π.χ. αύξηση δημόσιας απασχόλησης), δηλαδή της μεγέθυνσης του «ασφαλούς τομέα» της οικονομίας (δημοσίου τομέα) ως εγγυητή των εισοδημάτων και της εργασίας.

Βάσει των παραπάνω μεταβλητών, για την εξέταση της ελληνικής περίπτωσης χρησιμοποιούνται ως δείκτες της *ευάλωτης* εγχώριας οικονομίας το *ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών* και οι *άδηλοι πόροι*. Η μεγέθυνση του δημοσίου τομέα μετράται βάση των *δαπανών κεντρικής διοίκησης* και της *δημόσιας κατανάλωσης*. Τέλος η μεγέθυνση της *απασχόλησης στην γενική κυβέρνηση* με τις διακυμάνσεις του *ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών*, δείχνουν την λειτουργία της δημόσιας απασχόλησης ως αντισταθμιστικό μετρώ, στο κόστος που επιφέρει ο *ευάλωτος* χαρακτήρας της εγχώριας οικονομίας. Στο κεφάλαιο αυτό παρουσιάζονται συμπληρωματικά στατιστικά στοιχεία της απασχόλησης στην γενική κυβέρνηση και δημοσιονομικοί δείκτες, μέσα από την εξέλιξη των οποίων ελέγχονται οι υποθέσεις εργασίας της παρούσας έρευνας σχετικά με την σχέση της μεγέθυνσης του δημοσίου τομέα και της δημόσιας απασχόλησης, με την έκθεση της εγχώριας οικονομίας στις διεθνείς αγορές. Ειδικότερα εξετάζεται :

- Ο βαθμός στον οποίο η οικονομία είναι *ευάλωτη*, μέσα από την εξέλιξη του *ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών* και των *άδηλων πόρων* (ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών %ΑΕΠ, Εμπορικό Ισοζύγιο %ΑΕΠ, Ισοζύγιο Άδηλων Συναλλαγών %ΑΕΠ)
- Η σχέση δημοσίων δαπανών με το εξωτερικό ισοζύγιο (δημόσια κατανάλωση %ΑΕΠ σε σχέση με το εμπορικό ισοζύγιο και το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών)

- Η μεγέθυνση του δημοσίου τομέα, μέσω της αύξησης των δαπανών της κεντρικής διοίκησης και της δημόσιας κατανάλωσης
- Η σχέση απασχόλησης στην γενική κυβέρνηση και εμπορικού ισοζυγίου

Η εξέταση των παραπάνω δεικτών εκτός από τον *ευάλωτο* χαρακτήρα της ελληνικής οικονομίας, δείχνει τις επιδράσεις που δέχεται από το εξωτερικό οικονομικό περιβάλλον, τον αντίκτυπο που αυτές έχουν στους δημοσιονομικούς δείκτες και τον αντισταθμιστικό ρόλο του κράτους, μέσω της μεγέθυνσης του δημοσίου τομέα και της αύξησης της δημόσιας απασχόλησης.

7.1 Απασχόληση στην Γενική Κυβέρνηση (1960-1997)

Η απασχόληση στην γενική κυβέρνηση αυξήθηκε σημαντικά την εξεταζόμενη περίοδο. Η αύξηση ήταν συνεχής με εξαίρεση τα έτη 1991 και 1993. Από τα στοιχεία του πίνακα 13 διακρίνονται δύο χρονικά διαστήματα: Το πρώτο διάστημα 1960-1980 οι ετήσιοι ρυθμοί αύξησης είναι κατά μέσο ορό μεγαλύτεροι, ειδικότερα τις περιόδους 1962-1966 έφτασε στο 7% (1964) και 1974-1977 η ετήσια αύξηση έφτασε στο 8% περίπου (1974). Το δεύτερο διάστημα από το 1980 και έπειτα οι ετήσιοι ρυθμοί αύξησης είναι μικρότεροι με μέγιστο ετήσιο δείκτη το 6% περίπου (1983, 1989). Το 1991 η αύξηση είναι μηδενική και το 1993 η απασχόληση στην γενική κυβέρνηση μειώθηκε κατά 1,1%.

Εξετάζοντας το μερίδιο της δημόσιας απασχόλησης στην συνολική απασχόληση, φαίνεται πως το ποσοστό της απασχόλησης στην γενική κυβέρνηση εντός της συνολικής απασχόλησης τριπλασιάστηκε την περίοδο 1960-1997, αντιπροσωπεύοντας το 1960 το 4,5% και φθάνοντας το 1997 στο 12,6%. Η αύξηση είναι συνεχής με εξαίρεση το 1982, όταν η απασχόληση στην γενική κυβέρνηση ως ποσοστό της συνολικής απασχόλησης μειώθηκε στο 9,7%. Αντίστοιχα προβάλλοντας το μερίδιο της απασχόλησης στην γενική κυβέρνηση στο σύνολο του πληθυσμού προκύπτει ότι ο αριθμός των απασχολούμενων στο δημόσιο σε διάστημα τεσσάρων δεκαετιών τριπλασιάστηκε ως ποσοστό του συνολικού πληθυσμού από 1,8% το 1960 στο 4,6% το 1997 (πίνακας 13). Φαίνεται επομένως πως ο δημόσιος τομέας ως «ανοιχτό τμήμα» της αγοράς εργασίας διευρύνεται σταδιακά, απορροφώντας ένα σημαντικό μέρος του εργατικού δυναμικού.

Αξιοσημείωτο είναι πως η δημόσια απασχόληση αυξάνεται με μεγαλύτερους ρυθμούς τα έτη στα οποία η συνολική απασχόληση μειώνεται. Τα στοιχεία ετήσιας μεταβολής της συνολικής απασχόλησης δείχνουν συνεχή μείωση την περίοδο 1962-1970 και σχεδόν μηδενική (0,1%) ως ελάχιστη αύξηση (1,4%) την περίοδο 1971-1980 (πίνακας 13). Αντίστοιχα την ίδια περίοδο και ενώ η συνολική απασχόληση μειώνεται, η απασχόληση στην γενική κυβέρνηση σημειώνει τους μεγαλύτερους ρυθμούς αύξησης. Για παράδειγμα την διετία 1963-1964 η συνολική απασχόληση

μειώνεται κατά 2,7% και την αμέσως επόμενη διετία 1964-1965 η απασχόληση στην γενική κυβέρνηση αυξήθηκε κατά 13,7%. Από την δεκαετία του '80 και έπειτα, παρόλο που οι ρυθμοί αύξησης της δημόσιας απασχόλησης είναι μικρότεροι σε έτη που η συνολική απασχόληση μειώνεται, η απασχόληση στην γενική κυβέρνηση αυξάνεται πάνω από το μέσο όρο. Για παράδειγμα το 1982 η συνολική απασχόληση μειώθηκε κατά 1,1% και την διετία 1982-1983 η απασχόληση στην γενική κυβέρνηση αυξήθηκε κατά 9%. Ωστόσο εξαίρεση αποτελεί το 1991 όταν η μείωση της συνολικής απασχόλησης κατά 2,3% επέφερε την διετία 1991-1992 0,2% αύξηση στην απασχόληση στην γενική κυβέρνηση, αλλά την περίοδο που ακολουθεί 1992-1996 η συνολική απασχόληση αυξάνεται κατά 6,6% πολύ περισσότερο από ότι αυξάνεται η απασχόληση στην γενική κυβέρνηση κατά 4,8% (πίνακας 13).

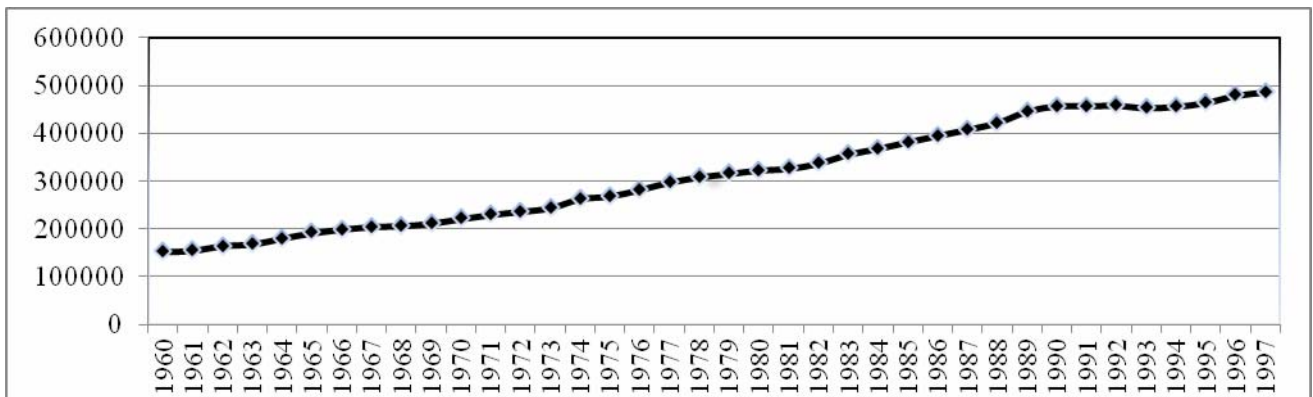
Αξιοσημείωτο είναι πως σε όλη την εξεταζόμενη περίοδο η συνολική απασχόληση αυξήθηκε μόνο κατά 13,4%, ενώ η απασχόληση στην γενική κυβέρνηση τριπλασιάστηκε. Επομένως αποδεικνύεται ότι η απασχόληση στον δημόσιο τομέα λειτουργεί ως ένα είδος προνοιακής πολιτικής σε περιόδους αύξησης της ανεργίας. Από τα στοιχεία προκύπτει η αρνητική συσχέτιση της ανεργίας με την απασχόληση στην γενική κυβέρνηση, η οποία απεικονίζεται στο *διάγραμμα 65*. Καθώς η απασχόληση στην ιδιωτική οικονομία μειώνεται, ο δημόσιος τομέα απορροφά μεγαλύτερο αριθμό απασχολούμενων, λειτουργώντας ως μέσο συγκράτησης της ανεργίας και εγγύησης των εισοδημάτων που πλήττονται.

Πίνακας 13: Απασχόληση στη Γενική Κυβέρνηση

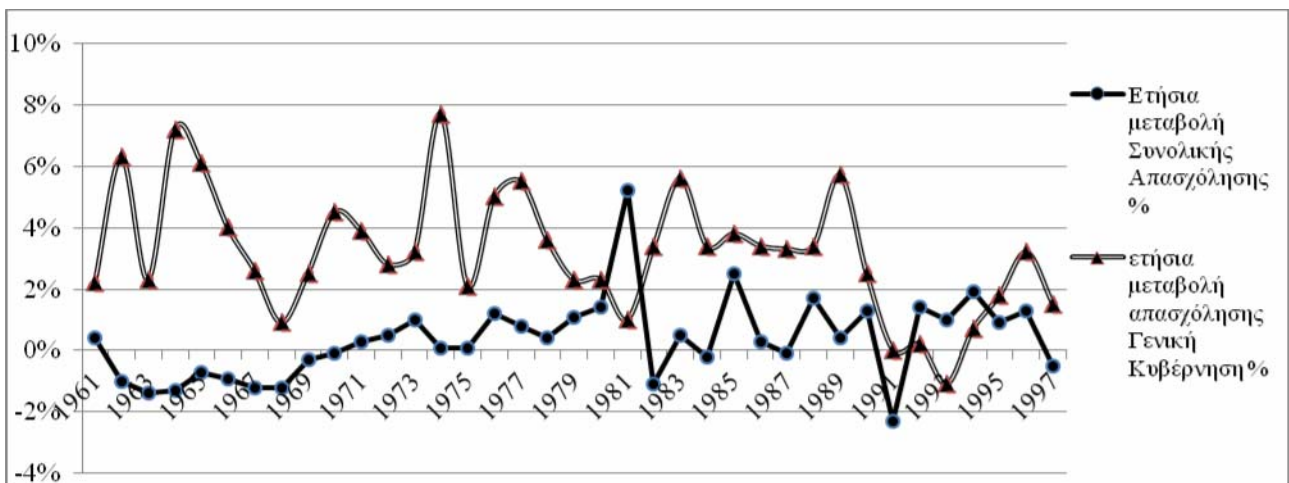
Έτη	Συνολική Απασχόληση	Ετήσια Μεταβολή Συνολικής Απασχόλησης %	Απασχόληση Γενική Κυβέρνηση	Ετήσια μεταβολή απασχόλησης Γενική Κυβέρνηση %	Απασχόληση Γενική Κυβέρνηση % Συνολικής Απασχόλησης	Απασχόληση Γενική Κυβέρνηση % πληθυσμού
1960	3384500		152200		4,5%	1,8%
1961	3398000	0,4%	155600	2,2%	4,6%	1,9%
1962	3364000	-1%	165300	6,3%	4,9%	2%
1963	3316900	-1,4%	169100	2,3%	5,1%	2%
1964	3273800	-1,3%	181200	7,2%	5,5%	2,1%
1965	3250900	-0,7%	192300	6,1%	5,9%	2,2%
1966	3221600	-0,9%	200100	4%	6,2%	2,3%
1967	3183000	-1,2%	205300	2,6%	6,4%	2,4%
1968	3144800	-1,2%	207200	0,9%	6,6%	2,4%
1969	3135300	-0,3%	212400	2,5%	6,8%	2,4%
1970	3132200	-0,1%	222000	4,5%	7,1%	2,5%
1971	3141600	0,3%	230600	3,9%	7,3%	2,6%
1972	3157300	0,5%	237100	2,8%	7,5%	2,7%
1973	3188900	1%	244800	3,2%	7,7%	2,7%
1974	3192100	0,1%	263700	7,7%	8,3%	2,9%
1975	3195300	0,1%	269300	2,1%	8,4%	3%
1976	3233600	1,2%	282800	5%	8,7%	3,1%
1977	3259500	0,8%	298400	5,5%	9,2%	3,2%
1978	3272500	0,4%	309300	3,6%	9,5%	3,3%
1979	3308500	1,1%	316300	2,3%	9,6%	3,3%
1980	3354800	1,4%	323700	2,3%	9,6%	3,4%
1981	3259300	5,2%	327000	1%	10,0%	3,4%
1982	3491300	-1,1%	338000	3,4%	9,7%	3,5%
1983	3508500	0,5%	357000	5,6%	10,2%	3,6%
1984	3500400	-0,2%	369000	3,4%	10,5%	3,7%
1985	3588500	2,5%	383000	3,8%	10,7%	3,9%
1986	3600800	0,3%	396000	3,4%	11,0%	4%
1987	3597400	-0,1%	409000	3,3%	11,4%	4,1%
1988	3657400	1,7%	423000	3,4%	11,6%	4,2%
1989	3670900	0,4%	447000	5,7%	12,2%	4,5%
1990	3719000	1,3%	458000	2,5%	12,3%	4,5%
1991	3632400	-2,3%	458000	0%	12,6%	4,5%
1992	3684500	1,4%	459000	0,2%	12,5%	4,5%
1993	3720200	1%	454000	-1,1%	12,2%	4,4%
1994	3789600	1,9%	457000	0,7%	12,1%	4,4%
1995	3823800	0,9%	465000	1,8%	12,2%	4,4%
1996	3871900	1,3%	480000	3,2%	12,4%	4,6%
1997	3854100	-0,5%	487000	1,5%	12,6%	4,6%

Πηγή: Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας, Βασικά Εθνικολογιστικά Μεγέθη της Ελληνικής Οικονομίας, 1960-1999 (ΕΣΟΑ 95), Αθήνα: 2001

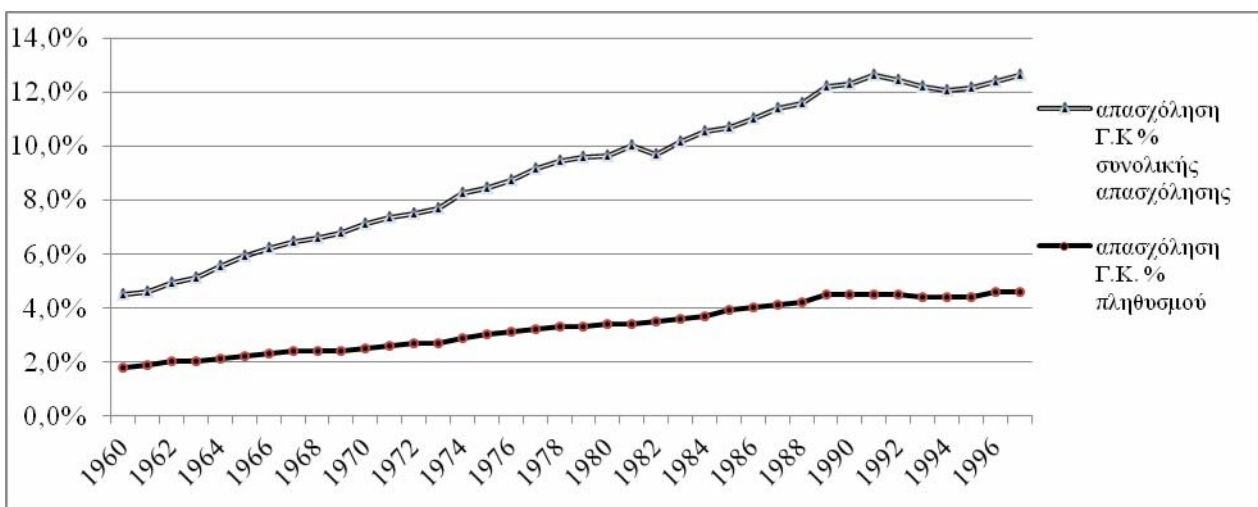
Διάγραμμα 64: Απασχόληση στη Γενική Κυβέρνηση 1960-1997



Διάγραμμα 65: Ετήσια μεταβολή απασχόλησης στην Γενική Κυβέρνηση σε σχέση με την συνολική απασχόληση 1960-1997



Διάγραμμα 66: Απασχόληση στη Γενική κυβέρνηση % της συνολικής απασχόλησης και του πληθυσμού 1960-1997



7.2. Δημόσιες Δαπάνες

Οι δαπάνες κεντρικής διοίκησης αυξήθηκαν σημαντικά και σε απόλυτους αριθμούς, σχεδόν δεκαπλασιάστηκαν, εμφανίζοντας συνεχή ανοδική πορεία σε όλα τα έτη (διαγράμματα 67,69). Οι μεγαλύτεροι ρυθμοί αύξησης σε ετήσια βάση σημειώθηκαν το διάστημα 1981-1992 με ρυθμούς που κυμαίνονταν μεταξύ 20%-40% ετησίως, αυξάνοντας τις δαπάνες σε απόλυτα μεγέθη από 435,9 δις δρχ. το 1980 σε 8341,5 δις δρχ. το 1992, δηλαδή σε διάστημα μιας δεκαετίας οι δαπάνες της κεντρικής διοίκησης σχεδόν δεκαπλασιάζονται (πίνακας 14Α). Μέχρι το 1971 οι ρυθμοί μεγέθυνσης των δαπανών ετησίως είναι μικρότεροι, 10%-15% ετησίως, το διάστημα 1972- 1980 αυξάνονται στο 20%-30% και μετά την σημαντική αύξηση της δεκαετίας του '80, από το 1993 επανέρχονται στα επίπεδα της δεκαετίας του '60. Η σημαντική αύξηση των δαπανών της κεντρικής διοίκησης φαίνεται στο διαρκώς αυξανόμενο μερίδιο τους στο ΑΕΠ, καθώς διπλασιάζεται σε διάστημα τεσσάρων δεκαετιών, από το 16,6% του ΑΕΠ το 1960, έφτασαν το 1997 στο 46,7% του ΑΕΠ πίνακας (14Α). Η μεγαλύτερη αύξηση πραγματοποιήθηκε το διάστημα 1981-1992, καθώς το μερίδιο των δαπανών της κεντρικής διοίκησης στο ΑΕΠ από 21,1% το 1980 έφτασε στο 44,4% το 1992 (πίνακας 14Α, διάγραμμα 68).

Οι δαπάνες του τακτικού προϋπολογισμού εμφανίζουν ανάλογη αύξηση με υψηλότερους ρυθμούς την δεκαετία του '80 (διαγράμματα 70,72). Ειδικότερα μέχρι το 1971 οι ρυθμοί αύξησης κυμαίνονται μεταξύ 10%-20% ετησίως και το διάστημα που ακολουθεί 1972-1980 μεταξύ 15%-30% ετησίως. Την δεκαετία 1981-1992 οι ρυθμοί ετήσιας αύξησης μεγεθύνονται μεταξύ 20%-40%, ενώ από το 1993 επανέρχονται στο επίπεδο της δεκαετίας του '60 (πίνακας 14Α). Αντιστοίχως το μερίδιο των δαπανών του τακτικού προϋπολογισμού στο ΑΕΠ αυξάνεται από 13% το 1960 στο 41,7% το 1997, με σημαντικότερη αύξηση το διάστημα 1981-1992, καθώς από 18% το 1980 αυξήθηκε μέχρι το 1992 στο 40,6% (διάγραμμα 71).

Εκτός από τα στοιχεία για τις μισθολογικές δαπάνες των υπαλλήλων του στενού δημοσίου τομέα που προέρχονται από την *Στατιστική Δημοσίων Οικονομικών* και παρουσιάστηκαν στον κεφάλαιο 6.8, στην παρούσα ενότητα παρουσιάζονται συμπληρωματικά στοιχεία για τις αποδοχές του προσωπικού, ως κατηγορία δαπανών κρατικού προϋπολογισμού. Τα στοιχεία αυτά περιλαμβάνονται στις «*Μακροχρόνιες Μακροοικονομικές Στατιστικές Σειρές*» του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας και παρουσιάζουν απόκλιση από τα αντίστοιχα στοιχεία της *Στατιστικής Δημοσίων Οικονομικών*. Τα στοιχεία είναι υπολογισμένα ως ποσοστό στο ΑΕΠ και βάση της ποσοστιαίας ετήσιας μεταβολής, ώστε να μπορεί να εξαχθεί μια περισσότερο ολοκληρωμένη εικόνα για τους μισθούς στο δημόσιο τομέα. Σύμφωνα με τον πίνακα 14Β οι δαπάνες για αποδοχές προσωπικού πολλαπλασιάζονται διαχρονικά, από 7,5 δις δρχ. το 1960 σε 2995,4 δις δρχ. το 1997, με

την μεγαλύτερη αύξηση να συντελείται την περίοδο 1974-1985 (διάγραμμα 73). Εξετάζοντας την ποσοστιαία μεταβολή των δαπανών για αποδοχές προσωπικού, μέχρι το 1973 οι ρυθμοί αύξησης κυμαίνονταν μεταξύ 10%-20% ετησίως. Το διάστημα 1974-1985 οι ρυθμοί ετήσιας αύξησης μεγαλώνουν μεταξύ 25% -35%, ενώ από το 1986 και έπειτα σταδιακά επανέρχονται στο 5%-15% ετησίως (εξαίρεση η τριετία 1988-1990 όταν η ετήσια αύξηση έφτασε στο 25%, *διάγραμμα 69*).

Ωστόσο η πραγματική πορεία των δαπανών προκύπτει απ' το μερίδιο τους στο ΑΕΠ και δεν σημειώνει σημαντική αύξηση, παραμένοντας περίπου στα ίδια επίπεδα, παρά τις διακυμάνσεις. Αναλυτικότερα το μερίδιο των αποδοχών προσωπικού στο ΑΕΠ το 1960 ήταν 6,7% και μέχρι το 1997 αυξήθηκε στο 9,1%. Την περίοδο 1960-1973 το μερίδιο των αποδοχών προσωπικού στο ΑΕΠ παρουσιάζει διακυμάνσεις και κυμαίνεται 6%-7,5%. Το διάστημα της μεταπολίτευσης 1974-1990 ακολουθεί μια σταθερά αυξητική πορεία φθάνοντας στο 11% του ΑΕΠ το 1990 και από το 1991-1997 μειώνεται στο 9,1% (*διάγραμμα 74*).

Από τα συνολικά στοιχεία προκύπτει πως οι επιμέρους κατηγορίες των δημοσίων δαπανών ακολουθούν ανάλογη πορεία σημειώνοντας τις μεγαλύτερες αυξήσεις την μεταπολίτευση, ειδικότερα την δεκαετία του '80. Είναι γεγονός πως η ποσοστιαία ετήσια μεταβολή των δαπανών της κεντρικής διοίκησης, των δαπανών του τακτικού προϋπολογισμού και των δαπανών για αποδοχές προσωπικού, αρχίζουν να αυξάνονται σε ετήσια βάση με μεγαλύτερους ρυθμούς από το 1974 και συγκεκριμένα το διάστημα 1981-1992, σε σχέση με την υπόλοιπη εξεταζόμενη περίοδο. Το ίδιο αποτυπώνεται και στο μερίδιο τους στο ΑΕΠ το οποίο αυξάνεται περισσότερο την ίδια ακριβώς περίοδο. Η αύξηση των δαπανών της κεντρικής διοίκησης και των δαπανών του τακτικού προϋπολογισμού διαγράφει στην σταδιακή μεγέθυνση του δημοσίου οικονομίας. Η πορεία των δαπανών δείχνει την σταδιακή απόσπαση από πλευράς κράτους αυξανόμενου μεριδίου της οικονομίας, καθώς ο ρόλος του κράτους εντός της οικονομίας και της κοινωνίας σταδιακά γίνεται περισσότερο ενεργός.

Πίνακας 14Α: Δημόσιες Δαπάνες

Έτη	Δαπάνες Κεντρικής Διοίκησης (δισ. δρχ. τρέχουσες τιμές)	Δαπάνες Κεντρικής Διοίκησης % ΑΕΠ	ετήσια μεταβολή δαπανών κεντρικής διοίκησης %	Δαπάνες Τακτικού Προϋπολογισμού (τρέχουσες τιμές δισ. δρχ.)	Δαπάνες Τακτικού Προϋπολογισμού % ΑΕΠ	ετήσια μεταβολή δαπανών τακτικού προϋπολογισμού %
1960	18,5	16,6%		14,4	12,9%	
1961	21,4	16,7%	15,7%	16,3	12,8%	13,2%
1962	23,9	17,8%	11,7%	18	13,4%	10,4%
1963	25,1	16,5%	5,0%	20	13,2%	11,1%
1964	29,1	17,0%	15,9%	23,7	13,8%	18,5%
1965	33,4	16,9%	14,8%	28	14,1%	18,1%
1966	38,6	17,5%	15,6%	31,5	14,3%	12,5%
1967	44,9	18,8%	16,3%	37,7	15,8%	19,7%
1968	51,5	19,8%	14,7%	42,2	16,3%	11,9%
1969	58,1	19,5%	12,8%	47,3	15,8%	12,1%
1970	64,6	19,1%	11,2%	51,7	15,3%	9,3%
1971	72	19,2%	11,5%	57	15,2%	10,3%
1972	86,2	19,9%	19,7%	65,8	15,2%	15,4%
1973	103,5	18,2%	20,1%	79,2	14,0%	20,4%
1974	127,7	19,6%	23,4%	104,4	16,1%	31,8%
1975	169,7	21,7%	32,9%	137,2	17,5%	31,4%
1976	211,5	21,7%	24,6%	171,3	17,6%	24,9%
1977	254,4	22,3%	20,3%	209,4	18,4%	22,2%
1978	300,1	21,6%	18,0%	248,4	17,9%	18,6%
1979	379,7	22,0%	26,5%	315,7	18,3%	27,1%
1980	435,9	21,1%	14,8%	371,6	18,0%	17,7%
1981	622,9	25,3%	42,9%	525,8	21,3%	41,5%
1982	784,2	25,3%	25,9%	666,3	21,5%	26,7%
1983	1048,8	28,4%	33,7%	879,6	23,8%	32,0%
1984	1334,3	29,0%	27,2%	1113,3	24,2%	26,6%
1985	1771,5	31,6%	32,8%	1497,3	26,7%	34,5%
1986	2133,1	31,9%	20,4%	1823,3	27,2%	21,8%
1987	2677,5	35,5%	25,5%	2359,2	31,3%	29,4%
1988	3176,2	34,6%	18,6%	2810,8	30,7%	19,1%
1989	3941,4	36,2%	24,1%	3512,4	32,2%	25,0%
1990	5122,5	39,0%	30,0%	4657,4	35,4%	32,6%
1991	6486,3	40,0%	26,6%	5883,6	36,3%	26,3%
1992	8341,5	44,4%	28,6%	7615,6	40,6%	29,4%
1993	9293,8	44,0%	11,4%	8565,5	40,5%	12,5%
1994	11585,4	48,3%	24,7%	10778,1	44,9%	25,8%
1995	12615,1	46,9%	8,9%	11653,1	43,3%	8,1%
1996	14480,1	48,8%	14,8%	13385,1	45,1%	14,9%
1997	15279	46,7%	5,5%	13653	41,7%	2,0%

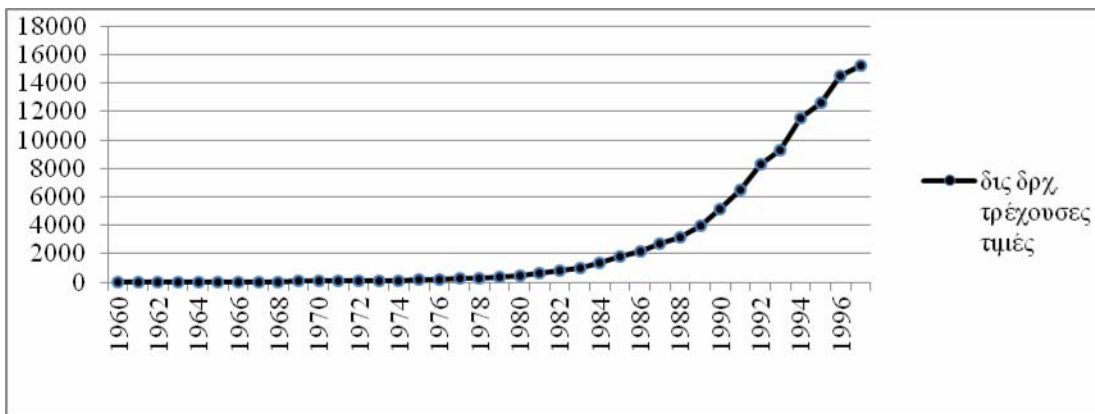
Πηγή: Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας, Η ελληνική Οικονομία 1960-1997, Μακροχρόνιες Μακροοικονομικές Στατιστικές Σειρές, Αθήνα 1998

Πίνακας 14B: Δημόσιες Δαπάνες

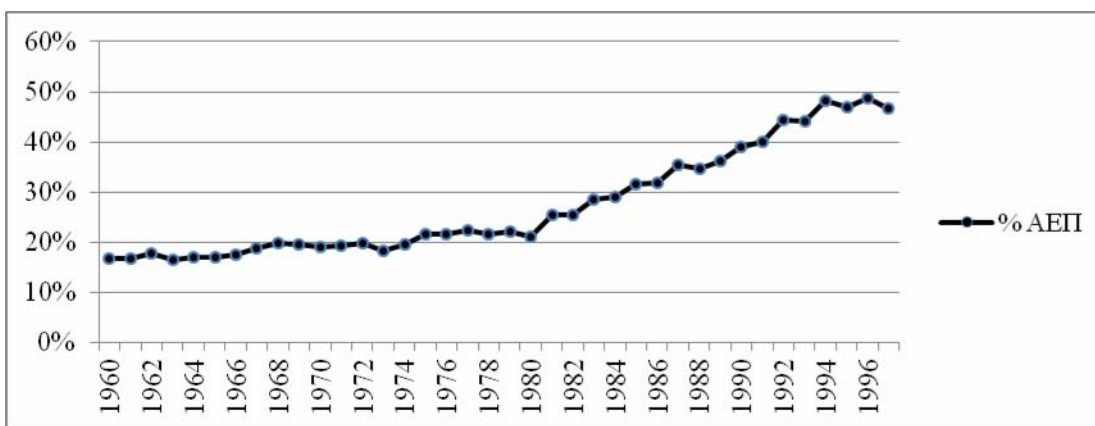
Έτη	Δαπάνες προσωπικού (δισ. δρχ. τρέχουσες τιμές)	Δαπάνες προσωπικού % ΑΕΠ	ετήσια μεταβολή δαπανών προσωπικού %
1960	7,5	6,7%	
1961	8,5	6,7%	13,3%
1962	9,2	6,9%	8,2%
1963	10,2	6,7%	10,9%
1964	11,8	6,9%	15,7%
1965	13,3	6,7%	12,7%
1966	15,3	6,9%	15,0%
1967	17,6	7,4%	15,0%
1968	19,5	7,5%	10,8%
1969	21,6	7,2%	10,8%
1970	22,4	6,6%	3,7%
1971	25,1	6,7%	12,1%
1972	27,4	6,3%	9,2%
1973	32,7	5,8%	19,3%
1974	44,2	6,8%	35,2%
1975	53,3	6,8%	20,6%
1976	66	6,8%	23,8%
1977	81,5	7,1%	23,5%
1978	103,5	7,4%	27,0%
1979	129,7	7,5%	25,3%
1980	158,4	7,7%	22,1%
1981	198,4	8,0%	25,3%
1982	264,6	8,5%	33,4%
1983	323,1	8,7%	22,1%
1984	416,3	9,1%	28,8%
1985	554,9	9,9%	33,3%
1986	651,6	9,7%	17,4%
1987	760	10,1%	16,6%
1988	930,3	10,1%	22,4%
1989	1169,9	10,7%	25,8%
1990	1447,5	11,0%	23,7%
1991	1645,8	10,1%	13,7%
1992	1820,3	9,7%	10,6%
1993	2000,2	9,5%	9,9%
1994	2229,6	9,3%	11,5%
1995	2307,3	8,6%	3,5%
1996	2630,5	8,9%	14,0%
1997	2995,4	9,1%	13,9%

Πηγή: Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας, Η ελληνική Οικονομία 1960-1997, Μακροχρόνιες Μακροοικονομικές Στατιστικές Σειρές, Αθήνα 1998

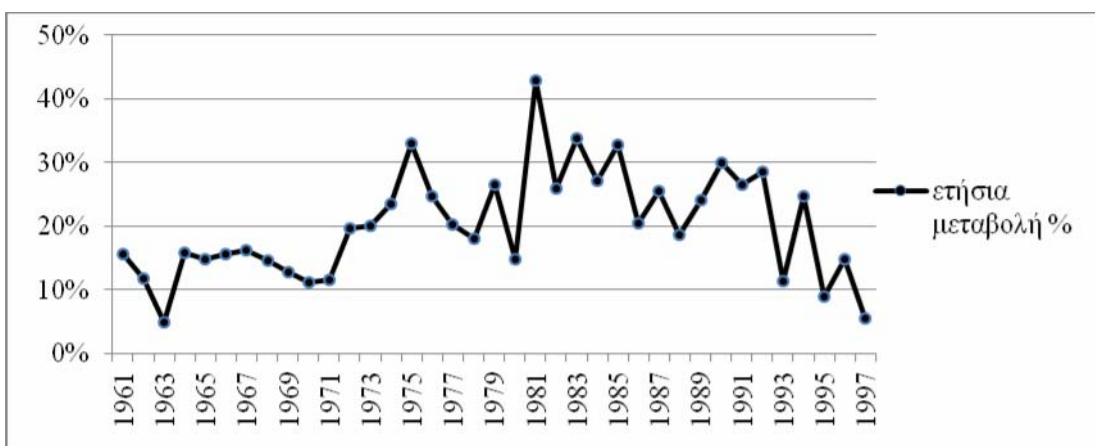
Διάγραμμα 67: Δαπάνες Κεντρικής Διοίκησης



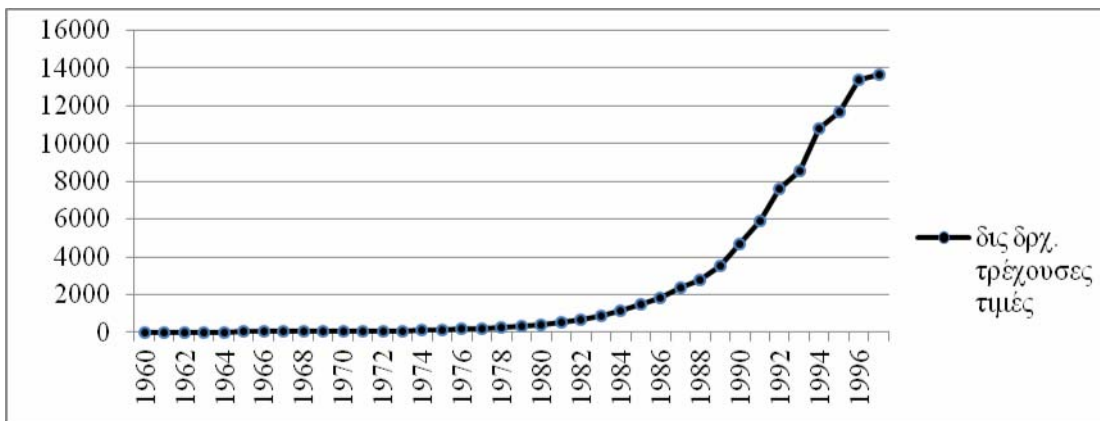
Διάγραμμα 68: Δαπάνες Κεντρικής Διοίκησης % ΑΕΠ



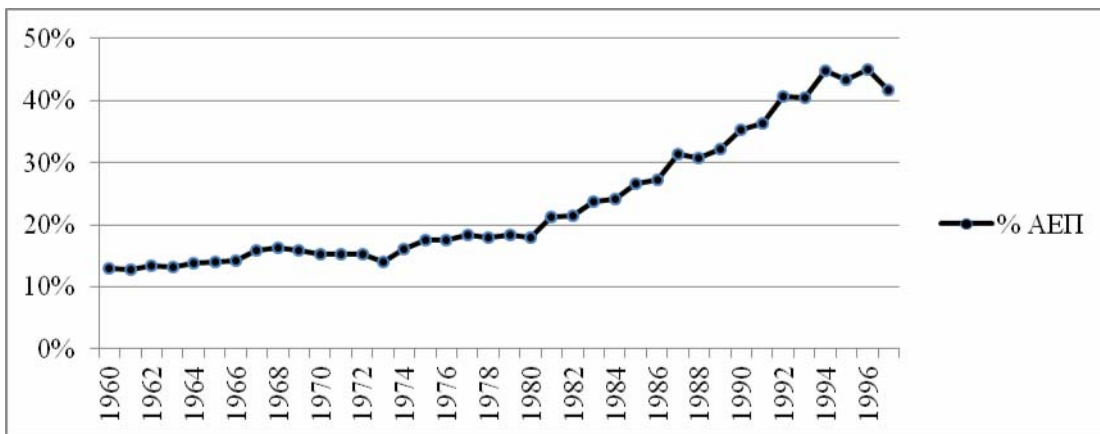
Διάγραμμα 69: ετήσια μεταβολή δαπανών κεντρικής διοίκησης %



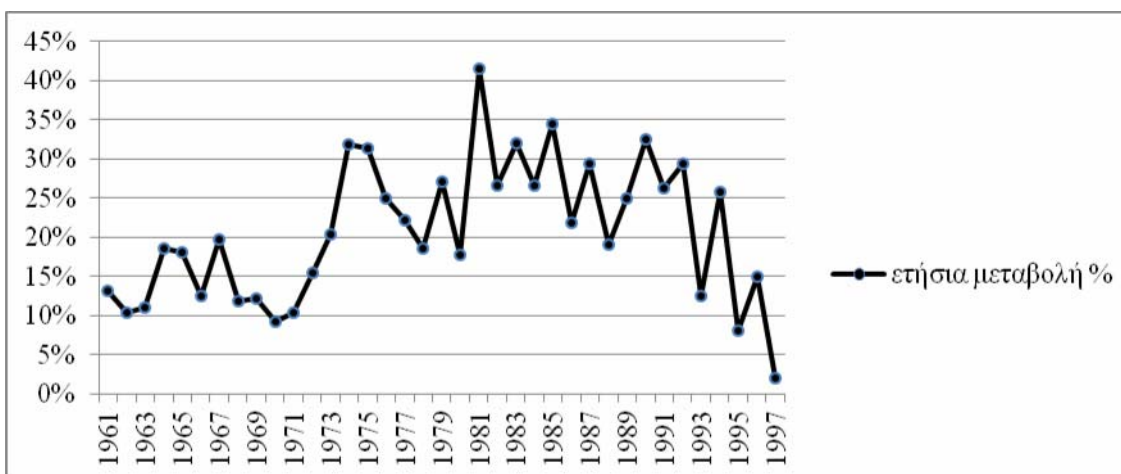
Διάγραμμα 70: Δαπάνες Τακτικού Προϋπολογισμού



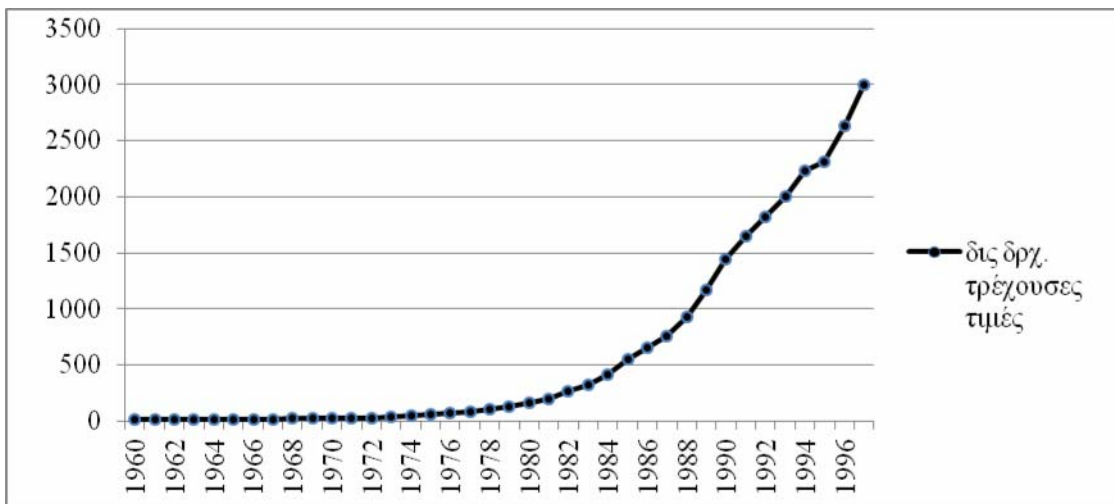
Διάγραμμα 71: Δαπάνες Τακτικού Προϋπολογισμού % ΑΕΠ



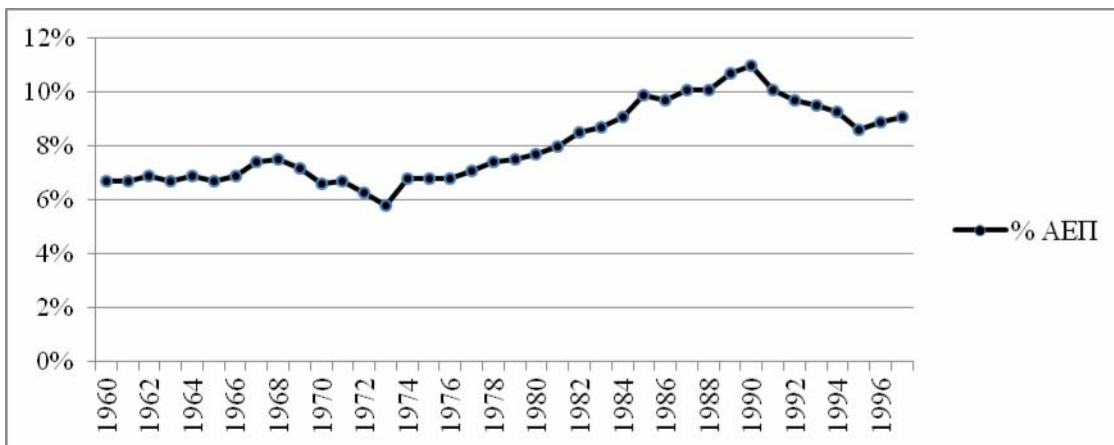
Διάγραμμα 72: ετήσια μεταβολή δαπανών Τακτικού Προϋπολογισμού %



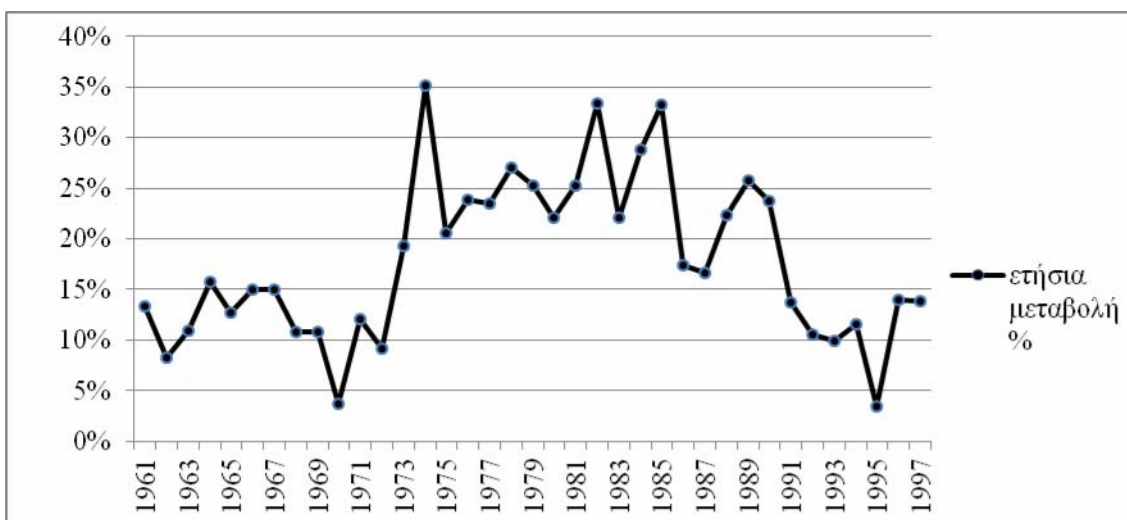
Διάγραμμα 73: Δαπάνες Προσωπικού



Διάγραμμα 74: Δαπάνες Προσωπικού % ΑΕΠ



Διάγραμμα 75: ετήσια μεταβολή Δαπανών Προσωπικού %



7.3. Δημόσια Κατανάλωση και δαπάνες για Αποδοχές Προσωπικού

Η δημόσια κατανάλωση σε απόλυτα μεγέθη αυξάνεται συνεχώς σε όλη την εξεταζόμενη περίοδο, ιδιαίτερα από το 1974 και έπειτα, ξεκινώντας από 11,8 δις δρχ. το 1960 και φτάνοντας στα 5734,4 δις δρχ. το 1999 (διάγραμμα 76). Εξετάζοντας το μερίδιο της στο ΑΕΠ η εικόνα είναι η ίδια, καθώς η δημόσια κατανάλωση αυξάνεται σταδιακά, παρά τις διακυμάνσεις από 10,6% του ΑΕΠ το 1960 στο 15% του ΑΕΠ το 1999. Η μεγαλύτερη και συνεχής αύξηση σημειώθηκε την περίοδο 1974-1987 από 11,7% του ΑΕΠ στο 16% του ΑΕΠ (πίνακας 15). Μέχρι το 1973 και από το 1988 και έπειτα το μερίδιο της δημόσιας κατανάλωσης στο ΑΕΠ είχε διακυμάνσεις καθώς κατά περιόδους μειώνονταν. Για παράδειγμα το 1973 μειώθηκε στο 9,5% του και το 1994 στο 13,8% (διάγραμμα 77). Γενικότερα το μερίδιο των δαπανών στο ΑΕΠ το διάστημα 1960-1973 μειώθηκε σταδιακά στο 9,5%, από το 1974 μέχρι το 1987 αυξήθηκε στο 16%-17% ΑΕΠ περίπου και από το 1988 και έπειτα παρέμεινε σταθερό στο 13%-15% (πίνακας 15).

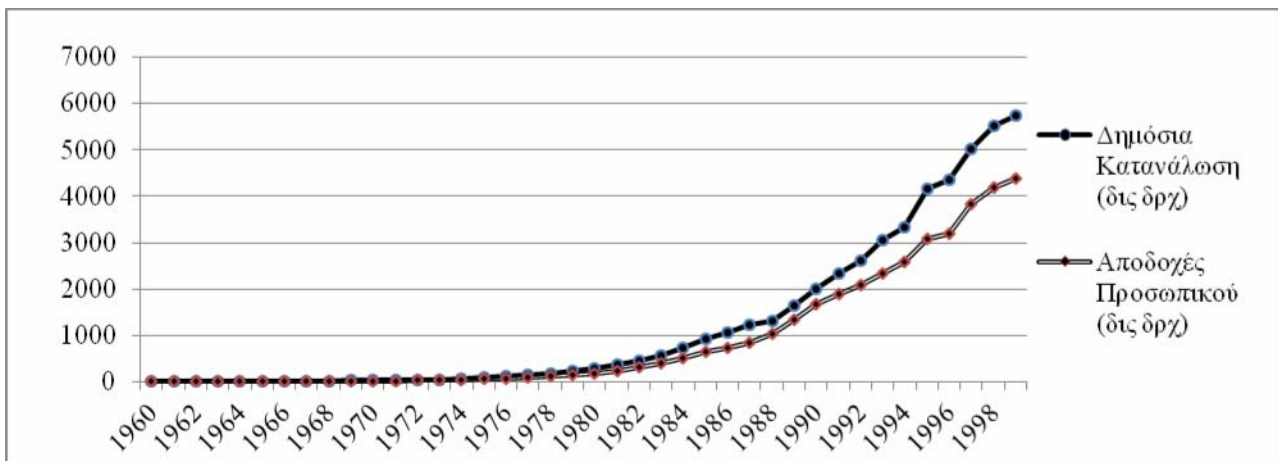
Το μεγαλύτερο μέρος της δημόσιας κατανάλωσης αφορά σε αποδοχές προσωπικού και σ' αυτό το σημείο διατίθενται πρόσθετα στοιχεία σχετικά με τις αποδοχές του προσωπικού ως κατηγορία της δημόσιας κατανάλωσης τα όποια προέρχονται από τα *Βασικά Εθνικολογιστικά Μεγέθη της Ελληνικής Οικονομίας του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας*. Σύμφωνα με τα στοιχεία αυτά οι αποδοχές προσωπικού αποτελούν την περίοδο 1960-1999 το 65%- 80% της δημόσιας κατανάλωσης και αντιστοιχούν στο 8% -11,5% του ΑΕΠ σημειώνοντας μικρή αύξηση (πίνακας 15). Το μερίδιο των αποδοχών προσωπικού στο ΑΕΠ παρουσιάζει διακυμάνσεις μέχρι το 1973 και κυμαίνεται στο 7%-8% περίπου και από το 1986 και έπειτα στο 10%-11% του ΑΕΠ. Αντίθετα την περίοδο 1974-1985 σημειώνουν σταθερή αύξηση σε ετήσια βάση από 7,1% του ΑΕΠ το 1973, στο 11,4% του ΑΕΠ το 1985 (διάγραμμα 77).

Πίνακας 15: Δημόσια κατανάλωση και Αποδοχές Προσωπικού δημοσίου

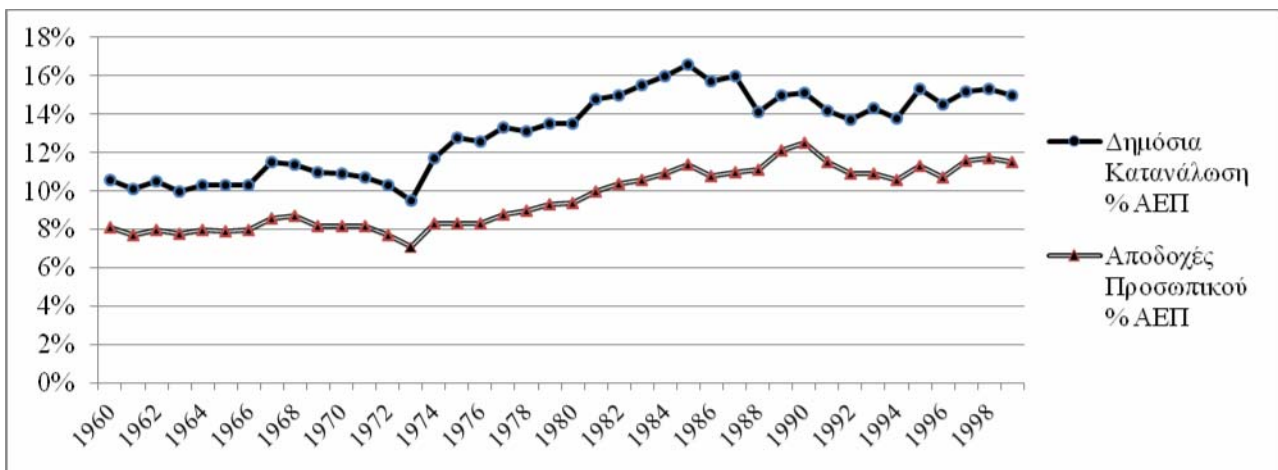
Έτη	Δημόσια Κατανάλωση (σε δις δρχ)	Δημόσια Κατανάλωση % ΑΕΠ	Αποδοχές Προσωπικού (δις δρχ)	Αποδοχές Προσωπικού % δημόσιας κατανάλωσης	Αποδοχές Προσωπικού % ΑΕΠ
1960	11,8	10,60%	9,1	77,1%	8,1%
1961	12,9	10,10%	9,8	76,0%	7,7%
1962	14,1	10,50%	10,8	76,6%	8,0%
1963	15,2	10%	11,9	78,3%	7,8%
1964	17,7	10,30%	13,7	77,4%	8,0%
1965	20,4	10,30%	15,6	76,5%	7,9%
1966	22,9	10,30%	17,7	77,3%	8,0%
1967	27,4	11,50%	20,5	74,8%	8,6%
1968	29,6	11,40%	22,6	76,4%	8,7%
1969	33	11%	24,7	74,8%	8,2%
1970	36,8	10,90%	27,7	75,3%	8,20%
1971	40,2	10,70%	30,7	76,4%	8,20%
1972	44,8	10,30%	33,6	75,0%	7,70%
1973	54,2	9,50%	40,1	74,0%	7,10%
1974	76,7	11,70%	54,3	70,8%	8,30%
1975	100,5	12,80%	65,5	65,2%	8,30%
1976	122,7	12,60%	81,1	66,1%	8,30%
1977	152,1	13,30%	100,6	66,1%	8,80%
1978	183,2	13,10%	125,7	68,6%	9%
1979	233,5	13,50%	160,4	68,7%	9,30%
1980	280	13,50%	195,6	69,9%	9,40%
1981	368,6	14,80%	248,2	67,3%	10%
1982	469,7	15%	326,5	69,5%	10,40%
1983	579,4	15,50%	398	68,7%	10,60%
1984	742,8	16%	505	68,0%	10,90%
1985	942,1	16,60%	648	68,8%	11,40%
1986	1067,2	15,70%	730,2	68,4%	10,80%
1987	1224,8	16%	840,4	68,6%	11%
1988	1311	14,10%	1033,8	78,9%	11,10%
1989	1654,5	15%	1338,9	80,9%	12,10%
1990	2007	15,10%	1663,1	82,9%	12,50%
1991	2337,9	14,20%	1885,8	80,7%	11,50%
1992	2613,9	13,70%	2080,4	79,6%	10,90%
1993	3063,3	14,30%	2340,6	76,4%	10,90%
1994	3345,4	13,80%	2582	77,2%	10,60%
1995	4174,1	15,30%	3075,6	73,7%	11,30%
1996	4348	14,50%	3208,2	73,8%	10,70%
1997	5018,9	15,20%	3837,7	76,5%	11,60%
1998	5505,6	15,30%	4194,5	76,2%	11,70%
1999	5734,4	15%	4386,7	76,5%	11,50%

Πηγή: Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας, Βασικά Εθνικολογιστικά Μεγέθη της Ελληνικής Οικονομίας, 1960-1999 (ΕΣΟΑ 95), Αθήνα: 2001

Διάγραμμα 76: Δημόσια Κατανάλωση και Αποδοχές Προσωπικού Δημοσίου



Διάγραμμα 77: Δημόσια Κατανάλωση και Αποδοχές Προσωπικού Δημοσίου % ΑΕΠ



7.4. Ισοζύγιο Τρεχουσών Συναλλαγών

Στο υπόδειγμα του Rodrik (1998) το εμπορικό ισοζύγιο (δηλαδή το μερίδιο των εισαγωγών και εξαγωγών) στο ΑΕΠ, χρησιμοποιείται ως δείκτης μέτρησης του βαθμού ανοίγματος της οικονομίας. Στην ελληνική περίπτωση η έννοια *openness* αντικαταστάθηκε με την έννοια *vulnerability*, εφόσον η ελληνική οικονομία παραμένει σχετικά «κλειστή», αλλά ταυτόχρονα ιδιαίτερα *ευάλωτη* στις διεθνείς οικονομικές διακυμάνσεις και εξαρτώμενη από εξωτερικούς πόρους. Για την εξέταση του βαθμού στον οποίο είναι ευάλωτη η ελληνική οικονομία στα στοιχεία περιλαμβάνονται το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών και αναλύονται οι επιμέρους δείκτες του, το εμπορικό ισοζύγιο και το ισοζύγιο άδηλων πόρων. Τα στοιχεία που προέρχονται από τις *Μακροχρόνιες Μακροοικονομικές Στατιστικές Σειρές (1960-1997)* του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας, είναι υπολογισμένα σε εκατ. \$ ΗΠΑ και ως ποσοστό του ΑΕΠ.

Το εξωτερικό ισοζύγιο μιας χώρας αποτελεί αντανάκλαση της οικονομίας της, καθώς η αστάθεια και τα ελλείμματα που δημιουργούνται επιδρούν σημαντικά στα μακροοικονομικά μεγέθη και καθορίζουν την πορεία της δημόσιας οικονομίας. Το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών προκύπτει ως άθροισμα του εμπορικού ισοζυγίου και του ισοζυγίου άδηλων συναλλαγών. Επομένως το αυξημένο έλλειμμα που εμφανίζεται σε όλη την εξεταζόμενη περίοδο οφείλεται στο αντίστοιχο έλλειμμα του εμπορικού ισοζυγίου, ειδικότερα στο μέρος του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου το οποίο δεν καλύπτεται από το ισοζύγιο άδηλων συναλλαγών. Γεγονός είναι πως παρά την αύξηση του ισοζυγίου των άδηλων πόρων, η αξία του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου, η οποία οφείλεται στην μεγάλη αξία των εισαγωγών, υπερέβαινε σημαντικά τους αδήλους πόρους και δημιούργησε αυξανόμενο έλλειμμα στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών. Συγκεκριμένα το έλλειμμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών αυξήθηκε κατά τρεις μονάδες ως ποσοστό του ΑΕΠ από 1,2% το 1960 σε 4% μέχρι το 1997. Σε απόλυτες τιμές το έλλειμμα ήταν 45,8εκ \$ το 1960 και το 1997 ανέρχονταν στα 4833,7 εκ. \$. Η μεγαλύτερη αύξηση του ελλείμματος σημειώθηκε την διετία 1973-1974 (6,2% ΑΕΠ το 1973) και το διάστημα 1980-1985 (8,1% ΑΕΠ το 1985). Την περίοδο 1960-1963 (0,7%-1,2% ΑΕΠ) και 1993-1994(0,1%- 0,8% ΑΕΠ) σημειώθηκε η μεγαλύτερη μείωση του ελλείμματος (πίνακας 17, πίνακας 82).

Σύμφωνα με τα στοιχεία του πίνακα 16 το εμπορικό ισοζύγιο παραμένει ελλειμματικό σε όλη την εξεταζόμενη περίοδο (1960-1997). Από την διαχρονική εξέλιξη των εισαγωγών και εξαγωγών, διαμορφώνεται ένα διαρκώς αυξανόμενο έλλειμμα του εμπορικού ισοζυγίου, το οποίο παρά τις διακυμάνσεις αυξήθηκε από 296,1 εκ. \$ το 1960 και σε 18271,3 εκ. \$ το 1997, το οποίο ως ποσοστό του ΑΕΠ αυξήθηκε από 8% το 1960 σε 15,2% το 1997. Τα υψηλότερα ποσοστά ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου στο ΑΕΠ σημειώθηκαν το 1981 (15%), το 1985 (15,4%) και

το 1997 (15,2%), ενώ η μεγαλύτερη διαχρονική αύξηση ελλείμματος σημειώθηκε την δεκαετία του '90 που κυμαίνονταν μεταξύ 13,6% ΑΕΠ μέχρι 15,2% ΑΕΠ (πίνακας 17, διάγραμμα 81). Το αυξανόμενο έλλειμμα στο εμπορικό ισοζύγιο, παρά τις πολιτικές οι οποίες εφαρμόστηκαν σε όλη την περίοδο για τον περιορισμό των εισαγωγών μέσω δασμών και ενίσχυσης της εγχώριας παραγωγής, δείχνει την αδυναμία της εγχώριας οικονομίας να καλύψει τις εσωτερικές της ανάγκες και την αυξημένη εξάρτηση της από πόρους του εξωτερικού.

Από το 1985 αυξάνεται σημαντικά το έλλειμμα του εμπορικού ισοζυγίου υπερβαίνοντας σε ορισμένα έτη το 15% του ΑΕΠ και οφείλεται στους χαμηλούς ρυθμούς ανάπτυξης της περιόδου. Επιπλέον οι υψηλότεροι ρυθμοί αύξησης των εισαγωγών έναντι των εξαγωγών, σε συνδυασμό με την ενίσχυση της αγοραστικής δύναμης από κεφάλαια του εξωτερικού (κυρίως των απολήψεων της ΕΟΚ), οδήγησαν σε σημαντική αύξηση του ελλείμματος. Η πορεία του εμπορικού ισοζυγίου μετά την ένταξη της ΕΟΚ το 1981, αποδεικνύει ότι η ελληνική οικονομία παρά το επιχειρούμενο «άνοιγμα» στην ευρωπαϊκή αγορά και την απελευθέρωση του εμπορίου παρέμεινε σχετικά κλειστή. Όπως προκύπτει από τον λόγο του αθροίσματος εισαγωγών και εξαγωγών στο ΑΕΠ (πίνακας 17), την δεκαετία του '80 οι εισαγωγές αυξάνονται σημαντικά φτάνοντας το 1981 στο 25,8% ΑΕΠ και το 1985 το 26% ΑΕΠ, ενώ αντίστοιχα οι εξαγωγές παραμένουν στα ίδια επίπεδα σημειώνοντας αύξηση 1 μονάδας περίπου στο ΑΕΠ, φτάνοντας το 1984 στο 10,8%. Την δεκαετία του '90 η πολιτική λιτότητας που συνέβαλε στην μείωση των εισαγωγών στο 19% -20% ΑΕΠ, συνοδεύτηκε από ανάλογη μείωση των εξαγωγών στο 4%-6% ΑΕΠ, με συνέπεια το έλλειμμα να αυξηθεί.

Αναλυτικότερα, όπως φαίνεται από την αξία των εισαγωγών και εξαγωγών σε απόλυτα μεγέθη, οι εισαγωγές αυξάνονται περισσότερο από τις εξαγωγές. Στο σημείο αυτό διακρίνονται τρεις χρονικές περιόδους: Το 1960-1973, η αξία των εισαγωγών σε εκατ. \$ ήταν σχεδόν τριπλάσια των εξαγωγών. Το 1974-1989 η αξία των εξαγωγών αυξάνεται, ενώ ταυτόχρονα οι εισαγωγές μειώνονται, με αποτέλεσμα η αξία των εισαγωγών να περιοριστεί στο διπλάσιο των εισαγωγών. Την περίοδο 1990- 1997 η αξία των εισαγωγών αυξάνεται οι εξαγωγές μειώνονται, με συνέπεια οι εισαγωγές να είναι τετραπλάσιες των εξαγωγών (διάγραμμα 79). Εξετάζοντας το μερίδιο εισαγωγών και εξαγωγών στο ΑΕΠ και τις τρεις περιόδους (πίνακας 17): Την πρώτη περίοδο (1960-1974) το μερίδιο των εισαγωγών στο ΑΕΠ αυξάνεται ταχύτερα από 13,6% σε 21,1% ΑΕΠ, ενώ αντίστοιχα το μερίδιο των εξαγωγών σημειώνει μικρή αύξηση σχεδόν μιας μονάδας από 5,6% (1960) σε 6,4% (1973) του ΑΕΠ. Την δεύτερη περίοδο (1974-1989) το μερίδιο των εισαγωγών στο ΑΕΠ αυξάνεται με μικρότερους ρυθμούς φτάνοντας σε 22,5% ΑΕΠ, ενώ το μερίδιο των εξαγωγών στο ΑΕΠ αυξάνεται με μεγαλύτερους ρυθμούς φτάνοντας στο 8,9% ΑΕΠ το 1989. Την τρίτη περίοδο (1990-1997) μειώνεται αντίστοιχα ή αξία εισαγωγών και εξαγωγών στο ΑΕΠ, ωστόσο το μερίδιο

των εισαγωγών είναι σχεδόν τετραπλάσιο των εξαγωγών με τις εισαγωγές να φτάνουν στο 19,7% ΑΕΠ και τις εξαγωγές στο 4,5% ΑΕΠ (διάγραμμα 81).

Το ισοζύγιο άδηλων συναλλαγών έχει σημαντικό ρόλο στην ελληνική οικονομία, διότι προσδιορίζει την διάρθρωση του συνολικού ισοζυγίου των τρεχουσών συναλλαγών. Η αύξηση του πλεονάσματος του ισοζυγίου άδηλων συναλλαγών δείχνει την σημασία των άδηλων πόρων στην ανάπτυξη και την στήριξη της ελληνικής οικονομίας. Οι άδηλοι πόροι που προέρχονται από την μετανάστευση, το τουρισμό, την ναυτιλία και από την δεκαετία του '80 από τις απολήψεις της Ε.Ε, στηρίζουν την ελληνική οικονομία, χρηματοδοτώντας σημαντικό μέρος των ελλειμμάτων και τις αυξανόμενες εισαγωγές και συγκρατούν σε σταθερά επίπεδα το έλλειμμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών. Επιπλέον αναδεικνύει τον ευάλωτο χαρακτήρα της ελληνικής οικονομίας η οποία στηρίζεται σε μεγάλο βαθμό σε πηγές χρηματοδότησης που προέρχονται από το εξωτερικό.

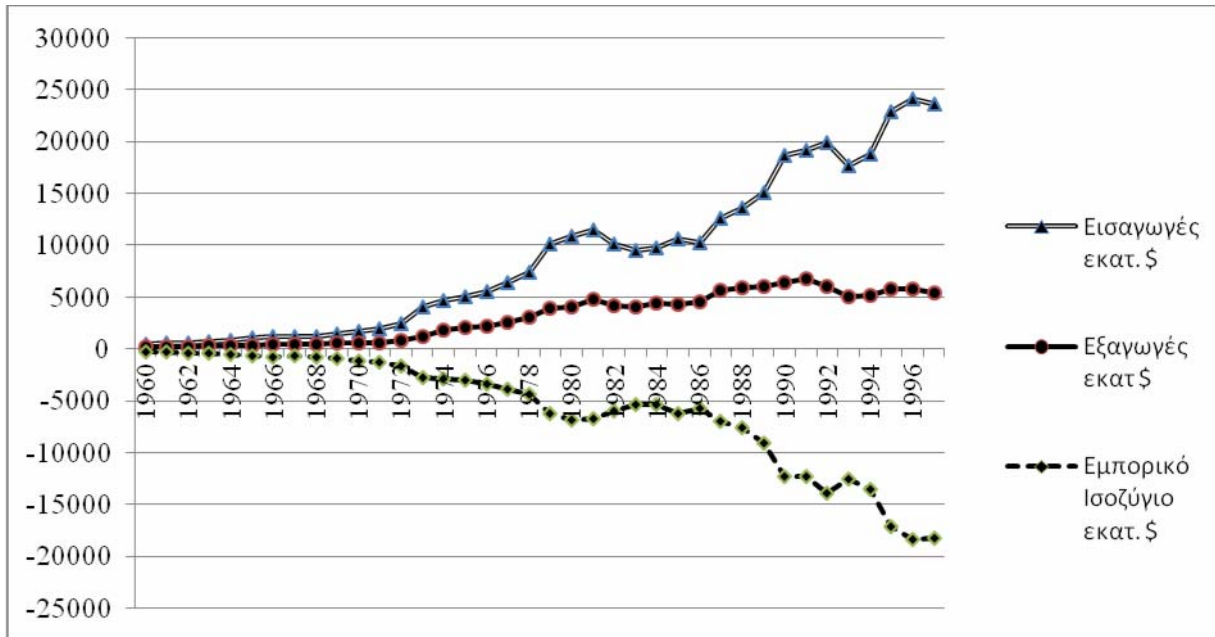
Το αυξημένο πλεόνασμα του ισοζυγίου των άδηλων συναλλαγών σε όλη την περίοδο, σε απόλυτες τιμές και ως ποσοστό του ΑΕΠ, καλύπτει σημαντικό μέρος του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου. Αναλυτικότερα, η αξία του αυξήθηκε από 250,3 εκ. \$ το 1960 στα 13437,6 εκ. \$ μέχρι το 1997. Η μεγαλύτερη αύξηση σε απόλυτες τιμές σημειώθηκε την δεκαετία 1987-1997 με υψηλότερη τιμή το 1996 στα 13826,4 εκ. \$ (διάγραμμα 80). Το μερίδιο των άδηλων συναλλαγών στο ΑΕΠ σχεδόν διπλασιάστηκε την περίοδο 1960-1997, από 6,7% το 1960 στο 11,2% το 1997. Η μεγαλύτερη αύξηση σημειώθηκε την δεκαετία 1987-1997 με υψηλότερο ποσοστό στο ΑΕΠ το 1994 στο 13,6% (πίνακας 17, διάγραμμα 82).

Πίνακας 16: Εξωτερικό Ισοζύγιο

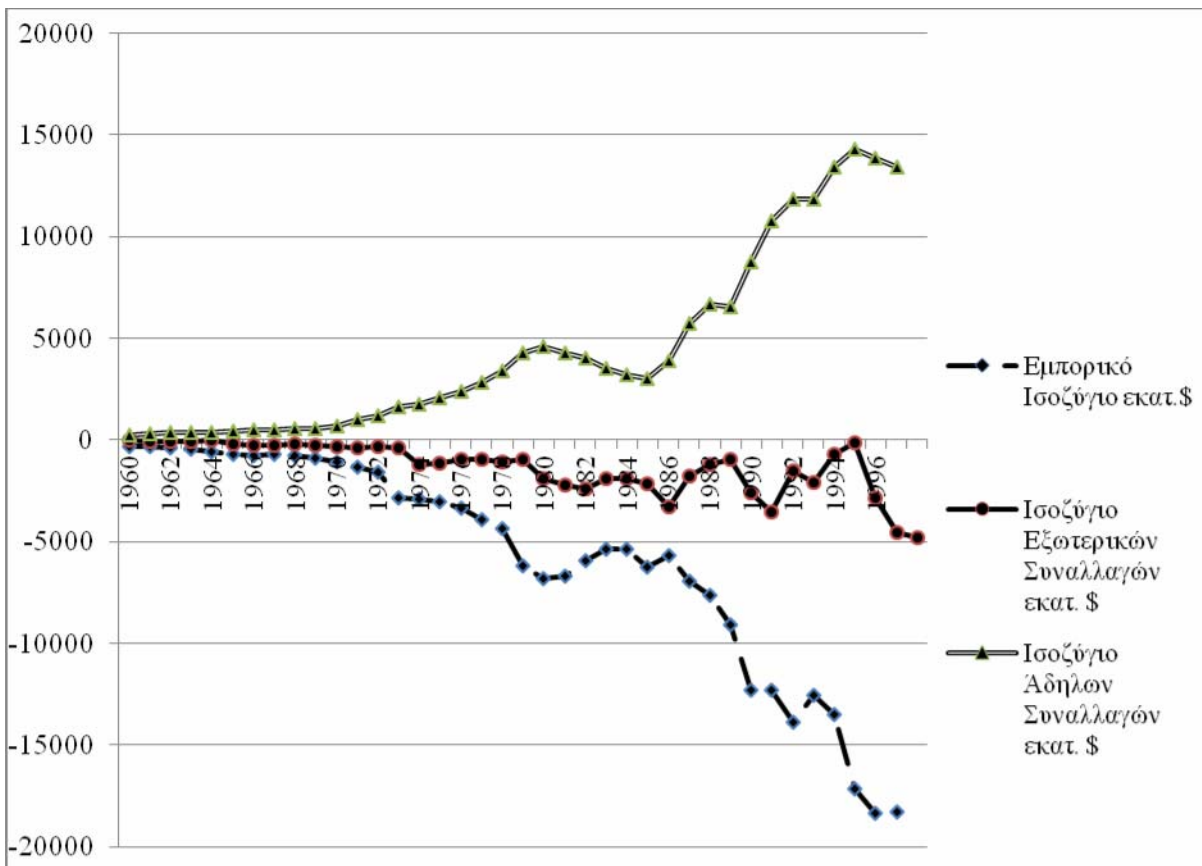
Έτη	Εισαγωγές (τρέχουσες τιμές εκατ. \$ ΗΠΑ)	Εξαγωγές (τρέχουσες τιμές εκατ. \$ ΗΠΑ)	Εμπορικό Ισοζύγιο (τρέχουσες τιμές εκατ. \$ ΗΠΑ)	Ισοζύγιο Τρεχουσών Συναλλαγών (τρέχουσες τιμές εκατ. \$ ΗΠΑ)	Ισοζύγιο Άδηλων Συναλλαγών (τρέχουσες τιμές εκατ. \$ ΗΠΑ)
1960	504,7	208,6	-296,1	-45,8	250,3
1961	564,9	234,3	-330,6	-49,5	281,1
1962	640,3	242,6	-397,7	-50	347,7
1963	730,2	295,9	-434,3	-36,1	398,2
1964	867,8	308,4	-559,4	-171,3	388,1
1965	1022,2	330,9	-691,3	-267,1	424,2
1966	1146,5	403,5	-743	-259	484
1967	1155,6	452,6	-703	-224,5	478,5
1968	1244,4	464,9	-779,5	-252,9	526,6
1969	1429,1	530,3	-898,8	-348,2	550,6
1970	1704,9	612,2	-1092,7	-408,6	684,1
1971	1945,2	624,8	-1320,4	-344,2	976,2
1972	2441,3	835,4	-1605,9	-401,5	1204,4
1973	4047,2	1230,5	-2816,7	-1191,1	1625,6
1974	4659,4	1774,1	-2885,3	-1145,2	1740,1
1975	5072,2	2029,9	-3042,3	-956,7	2085,6
1976	5560,5	2227,5	-3333	-932	2401
1977	6425,1	2522,4	-3902,7	-1079,5	2823,2
1978	7341,3	2998,5	-4342,8	-958,9	3383,9
1979	10109,8	3932	-6177,8	-1881,4	4296,4
1980	10903,4	4093,9	-6809,5	-2216,1	4593,4
1981	11468,1	4771,3	-6696,8	-2421	4275,8
1982	10068,2	4141,3	-5926,9	-1885,1	4041,8
1983	9491,3	4105,4	-5385,9	-1875,9	3510
1984	9744,8	4394	-5350,8	-2130,1	3220,7
1985	10561,1	4293,2	-6267,9	-3275,7	2992,2
1986	10198,3	4512,5	-5685,8	-1772,1	3913,7
1987	12556,1	5613,6	-6942,5	-1219,2	5723,3
1988	13564,7	5933,6	-7631,1	-957,1	6674
1989	15114,7	5994,4	-9120,3	-2573,1	6547,2
1990	18692,5	6364,8	-12327,7	-3561,7	8766
1991	19104,6	6797,1	-12307,5	-1520,4	10787
1992	19902	6008,8	-13893,2	-2078,4	11814,8
1993	17615,5	5034,3	-12581,2	-716,3	11864,9
1994	18741,7	5218,9	-13522,8	-121,6	13401,2
1995	22928,6	5782,8	-17145,8	-2850,4	14295,4
1996	24135,5	5769,9	-18365,6	-4539,2	13826,4
1997	23643,4	5372,1	-18271,3	-4833,7	13437,6

Πηγή: Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας, Η ελληνική Οικονομία 1960-1997, Μακροχρόνιες Μακροοικονομικές Στατιστικές Σειρές, Αθήνα 1998

Διάγραμμα 78: Εμπορικό Ισοζύγιο



Διάγραμμα 79: Εξωτερικό Ισοζύγιο

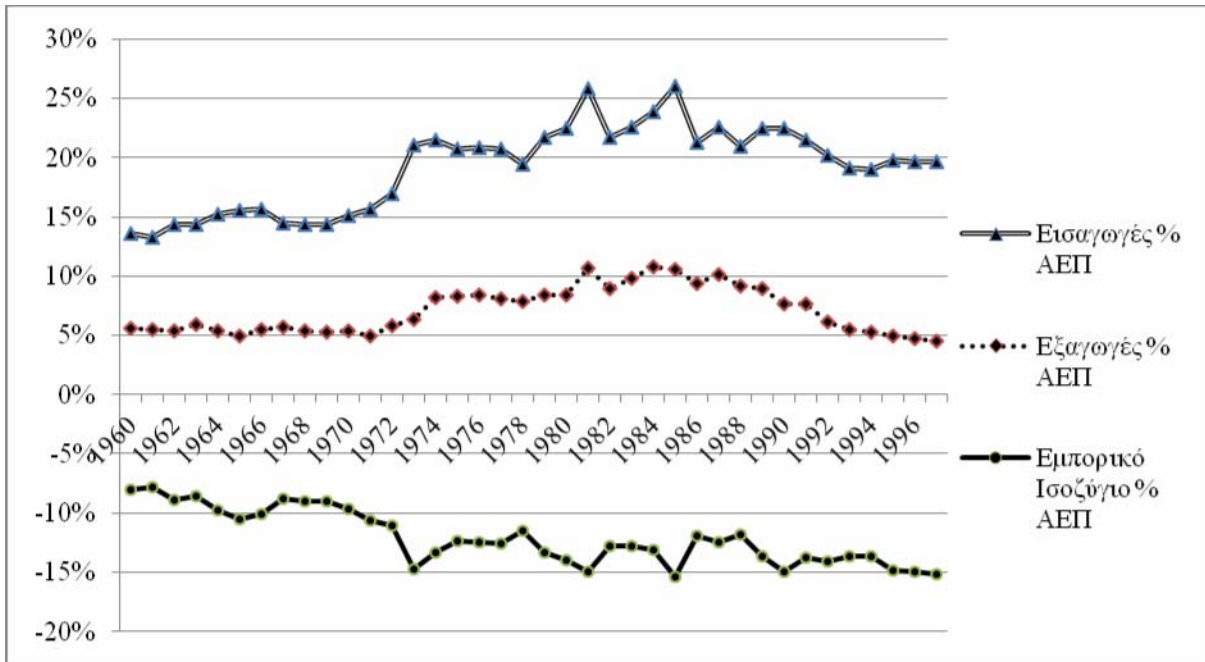


Πίνακας 17: Εξωτερικό Ισοζύγιο % ΑΕΠ

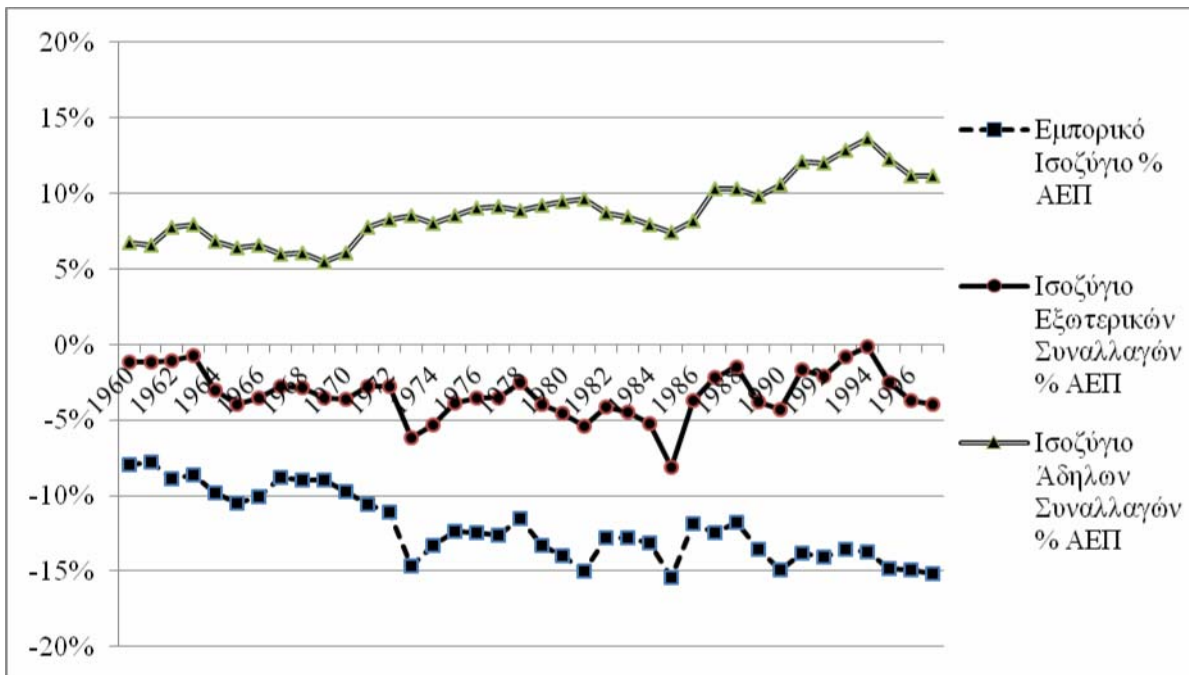
Έτη	Εισαγωγές % ΑΕΠ	Εξαγωγές % ΑΕΠ	Εμπορικό Ισοζύγιο % ΑΕΠ	Ισοζύγιο τρεχουσών Συναλλαγών % ΑΕΠ	Ισοζύγιο Άδηλων Συναλλαγών % ΑΕΠ
1960	13,6%	5,6%	-8,0%	-1,2%	6,7%
1961	13,3%	5,5%	-7,8%	-1,2%	6,6%
1962	14,3%	5,4%	-8,9%	-1,1%	7,8%
1963	14,4%	5,9%	-8,6%	-0,7%	7,9%
1964	15,2%	5,4%	-9,8%	-3,0%	6,8%
1965	15,5%	5,0%	-10,5%	-4,0%	6,4%
1966	15,6%	5,5%	-10,1%	-3,5%	6,6%
1967	14,5%	5,7%	-8,8%	-2,8%	6,0%
1968	14,4%	5,4%	-9,0%	-2,9%	6,1%
1969	14,4%	5,3%	-9,0%	-3,5%	5,5%
1970	15,1%	5,4%	-9,7%	-3,6%	6,1%
1971	15,6%	5,0%	-10,6%	-2,8%	7,8%
1972	16,9%	5,8%	-11,1%	-2,8%	8,3%
1973	21,1%	6,4%	-14,7%	-6,2%	8,5%
1974	21,5%	8,2%	-13,3%	-5,3%	8,0%
1975	20,7%	8,3%	-12,4%	-3,9%	8,5%
1976	20,8%	8,4%	-12,5%	-3,5%	9,0%
1977	20,7%	8,1%	-12,6%	-3,5%	9,1%
1978	19,4%	7,9%	-11,5%	-2,5%	8,9%
1979	21,7%	8,4%	-13,3%	-4,0%	9,2%
1980	22,5%	8,4%	-14,0%	-4,6%	9,5%
1981	25,8%	10,7%	-15,0%	-5,4%	9,6%
1982	21,7%	8,9%	-12,8%	-4,1%	8,7%
1983	22,6%	9,8%	-12,8%	-4,5%	8,4%
1984	23,9%	10,8%	-13,1%	-5,2%	7,9%
1985	26,0%	10,6%	-15,4%	-8,1%	7,4%
1986	21,3%	9,4%	-11,9%	-3,7%	8,2%
1987	22,6%	10,1%	-12,5%	-2,2%	10,3%
1988	21,0%	9,2%	-11,8%	-1,5%	10,3%
1989	22,5%	8,9%	-13,6%	-3,8%	9,8%
1990	22,5%	7,7%	-14,9%	-4,3%	10,6%
1991	21,5%	7,6%	-13,8%	-1,7%	12,1%
1992	20,2%	6,1%	-14,1%	-2,1%	12,0%
1993	19,1%	5,5%	-13,6%	-0,8%	12,9%
1994	19,0%	5,3%	-13,7%	-0,1%	13,6%
1995	19,8%	5,0%	-14,8%	-2,5%	12,3%
1996	19,6%	4,7%	-14,9%	-3,7%	11,2%
1997	19,7%	4,5%	-15,2%	-4,0%	11,2%

Πηγή: Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας, Η ελληνική Οικονομία 1960-1997, Μακροχρόνιες Μακροοικονομικές Στατιστικές Σειρές, Αθήνα 1998

Διάγραμμα 80: Εμπορικό Ισοζύγιο % ΑΕΠ



Διάγραμμα 81: Εξωτερικό Ισοζύγιο % ΑΕΠ



7.5. Άδηλοι Πόροι

Η συμβολή των άδηλων πόρων ήταν καθοριστική στην ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας. Ήδη από την μετεμφυλιακή περίοδο, όταν οι εξαγωγές ήταν ελάχιστες, οι εισαγωγικές ανάγκες αυξημένες και τα διαρθρωτικά προβλήματα της ελληνικής οικονομίας ήταν έντονα (πληθωρισμός, δημόσιο έλλειμμα, νομισματική αστάθεια), οι άδηλοι πόροι είχαν καθοριστικό ρόλο στην αντιμετώπιση της ύφεσης και την οικονομική ανάπτυξη. Σε όλη την εξεταζόμενη περίοδο η εισροή των άδηλων πόρων χρηματοδότησε τις εισαγωγικές ανάγκες της χώρας, κάλυψε μεγάλο μέρος του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου, έδωσε την δυνατότητα στον τραπεζικό τομέα να χορηγήσει πιστώσεις στην οικονομία και χρηματοδότησε το δημόσιο έλλειμμα. Στην μεταπολεμική περίοδο με την μορφή της εξωτερικής βοήθειας (σχέδιο Marshall), το '50 μέσω της μαζικής εξωτερικής μετανάστευσης, από το '60 με την ανάπτυξη του τουρισμού, το '70 με την άνοδο των μεταφορών και μετά το 1981 και την ένταξη στην Ε.Ε, μέσω των απολήψεων από την ευρωπαϊκή κοινότητα, οι άδηλοι πόροι αποτέλεσαν δομικό χαρακτηριστικό της οικονομίας.

Στο σημείο αυτό εξετάζονται οι βασικές κατηγορίες άδηλων πόρων: *ταξιδιωτικό συνάλλαγμα, μετανάστευση, μεταφορές* και από το 1981 και έπειτα οι *μεταβιβάσεις από την ΕΕ*. Τα μεγέθη που προέρχονται από τις *Μακροχρόνιες, Μακροοικονομικές Στατιστικές Σειρές* του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας και είναι υπολογισμένα: Σε εκατ. \$, ως ποσοστό του ΑΕΠ και ως προς το μερίδιο της κάθε κατηγορίας στο σύνολο.

Οι άδηλοι πόροι στο σύνολο τους αυξήθηκαν σημαντικά την περίοδο 1960-1997, από 315,8εκ. \$ στα 19965,5 εκ. \$ (πίνακας 18, διάγραμμα 82). Η μεγαλύτερη αύξηση σημειώθηκε από το 1981 και έπειτα, καθώς η ένταξη στην Ε.Ε συνοδεύτηκε από μια πρόσθετη πηγή εισροών από το εξωτερικό, τις απολήψεις από την ΕΕ. Η αύξηση των άδηλων πόρων αποτυπώνεται στο αυξημένο μερίδιο τους στο ΑΕΠ, το οποίο διπλασιάστηκε από το 8,5% το 1960 στο 16,6% το 1997, χωρίς ωστόσο η αύξηση να είναι συνεχής αλλά σημειώθηκαν κατά διαστήματα διακυμάνσεις (διάγραμμα 85). Την περίοδο 1960-1980 το μερίδιο των άδηλων πόρων στο ΑΕΠ αυξήθηκε από 8,5% περίπου στο 12,7%, ενώ από το 1981 η αύξηση είναι μεγαλύτερη φτάνοντας στο 18,5% ΑΕΠ το 1993 και το 19% ΑΕΠ το 1994 (πίνακας 20). Η αύξηση των άδηλων πόρων συνέβαλε στην εξισορρόπηση του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου, καλύπτοντας τις αυξημένες εισαγωγικές ανάγκες. Μέρος των εισαγωγών αφορούσε πρώτες ύλες και εξοπλισμό για την ανάπτυξη της βιομηχανίας, δηλαδή οι άδηλοι πόροι εμμέσως συντέλεσαν και στην αύξηση του εγχώριου προϊόντος. Ωστόσο η σημασία των άδηλων πόρων στην ελληνική οικονομία αποδεικνύει την εξάρτηση της από το εξωτερικό οικονομικό περιβάλλον και την αδυναμία της να στηριχθεί σε δικούς της πόρους για να αναπτυχθεί.

Στον πίνακα 18 οι άδηλοι πόροι χωρίζονται σε επιμέρους κατηγορίες ανάλογα με τις πηγές

προέλευσης τους: Ταξιδιωτικό Συνάλλαγμα, Μεταναστευτικά Εμβάσματα, Μεταφορές (ναυτιλιακά εμβάσματα, ναύλοι εμπορευμάτων, εισφορές σε ασφαλιστικά ταμεία ναυτικών), Μεταβιβάσεις από την Ε.Ε και Λοιποί πόροι (τόκοι, μερίσματα, κέρδη, αναλήψεις από καταθέσεις μη κατοίκων). Μέχρι τα 1973 το μεγαλύτερο μέρος του συνόλου των άδηλων πόρων προέρχονταν από τη μετανάστευση, η οποία είχε πάρει μαζική μορφή απ' τα τέλη της δεκαετίας του '50. Τα μεταναστευτικά εμβάσματα αποτελούσαν το 30%-33% των άδηλων πόρων μέχρι το 1973. Ακολουθούσαν οι μεταφορές το μεγαλύτερο μέρος των οποίων προέρχονταν από τα ναυτιλιακά εμβάσματα, οι πόροι των οποίων μέχρι το 1973, κάλυπταν το 25%- 27%. Ο τουρισμός που άρχισε να αναπτύσσεται την δεκαετία του '60, μέχρι και το 1973 έρχονταν τρίτος σε εισροή πόρων, με το ταξιδιωτικό συνάλλαγμα να εκπροσωπεί το 15%-23%. Τέλος οι υπόλοιπες πηγές την περίοδο 1961-1973 αντιπροσώπευαν το 11%-25% περίπου των άδηλων πόρων (πίνακας 19).

Την περίοδο 1974 -1977 οι μεταφορές αύξησαν το μερίδιό τους στο σύνολο των άδηλων πόρων (30%-35%) και τα μεταναστευτικά εμβάσματα μειώθηκαν (25%-27,5%). Η ταχεία ανάπτυξη του τουρισμού αύξησε το μερίδιο του τουριστικού συναλλάγματος από 17,7% το 1974 στο 26,5% του συνόλου το 1977. Απ' το 1978 ως το 1988 το μεγαλύτερο μέρος των άδηλων πόρων προέρχονταν κυρίως από το τουριστικό συνάλλαγμα (22%-30% περίπου), τα μεταναστευτικά εμβάσματα μειώθηκαν (17%-22%) , οι μεταφορές μειώθηκαν (13,7% το 1988) και αυξήθηκαν οι λοιποί πόροι (21%-26%). Απ' το 1981 και την ένταξη στην ΕΕ σταδιακά εισρέουν αυξανόμενοι πόροι μέσω των απολήψεων στην ΕΕ οι οποίοι αποτελούσαν το 2,3% του συνόλου των άδηλων πόρων το 1981 και μέχρι το 1988 ανέρχονταν στο 19,2% του συνόλου (πίνακας 19). Την περίοδο 1989-1997 το μεγαλύτερο μέρος των άδηλων πόρων αποτελούνταν από απολήψεις της ΕΕ (23%-26% περίπου), αυξήθηκε το μερίδιο των λοιπών πόρων (28%-32%), ενώ μειώθηκαν οι μεταφορές (10%-13%) και τα μεταναστευτικά εμβάσματα (13%-15%).

Ο τουρισμός μέσω της αύξησης του τουριστικού συναλλάγματος, από την δεκαετία του '70 αποτέλεσε την «βαριά βιομηχανία» της χώρας και μια από τις κυριότερες πηγές εσόδων για την οικονομία, συμβάλλοντας ταυτόχρονα στην αύξηση της απασχόλησης στον τριτογενή τομέα της οικονομίας. Από την δεκαετία του '60 ο τουρισμός αρχίζει να αναπτύσσεται ταχύτατα και να αυξάνει σημαντικά το μερίδιό του στο ΑΕΠ. Η ανάπτυξη της τουριστικής βιομηχανίας αποτέλεσε μια από τις μεγαλύτερες πηγές συναλλάγματος, συμβάλλοντας σημαντικά στην αύξηση του πλεονάσματος του ισοζυγίου των άδηλων συναλλαγών. Το ταξιδιωτικό συνάλλαγμα αυξήθηκε από 49,3 εκ. \$ σε 3770,6 εκ. \$ το 1997 (διάγραμμα 83), αντιπροσωπεύοντας την δεκαετία 1978-1988 το μεγαλύτερο μέρος των άδηλων πόρων 24%-30% περίπου (πίνακας 19). Επιπλέον το μερίδιό του στο ΑΕΠ αυξήθηκε σημαντικά, ιδιαίτερα την δεκαετία του '80 φτάνοντας στο 4,2% του ΑΕΠ το 1981 και το 4,1% το 1987 (πίνακας 20, διάγραμμα 87).

Από τα τέλη της δεκαετίας του '50 μέχρι την δεκαετία του '70 πραγματοποιήθηκε ένα μαζικό κύμα εξωτερικής μετανάστευσης προς τις ανεπτυγμένες δυτικές χώρες, ως αποτέλεσμα των υψηλών ποσοστών ανεργίας και του χαμηλού βιοτικού επιπέδου του πληθυσμού κυρίως στην επαρχία. Εκτός από λύση στο πρόβλημα της ανεργίας και της φτώχειας, η μετανάστευση λειτούργησε ως μια σταθερή πηγή πόρων για την ελληνική οικονομία, μέσω των μεταναστευτικών εμβασμάτων. Το μεταναστευτικό συνάλλαγμα συνέβαλε στην σημαντικά στην αύξηση του πλεονάσματος του ισοζυγίου άδηλων πόρων και κάλυψε μεγάλο μέρος του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου, στηρίζοντας την οικονομική ανάπτυξη των δεκαετιών '50 και '60. Μέχρι και το 1973 τα μεταναστευτικά εμβάσματα αποτελούν το μεγαλύτερο μέρος των άδηλων πόρων 30%-36% περίπου (πίνακας 19), φθάνοντας το 1973 στα 735,4 εκ. \$ (διάγραμμα 83), με το μερίδιό τους στο ΑΕΠ να φτάνει στο 4% το 1972 (πίνακας 20). Η ολοκλήρωση της εξωτερικής μετανάστευσης στ μέσα της δεκαετίας του '70 και ο επαναπατρισμός μεγάλου μέρους των μεταναστών τις επόμενες δεκαετίες, επέφερε μείωση του μεταναστευτικού συναλλάγματος. Από τις αρχές της δεκαετίας του '80 τα μεταναστευτικά εμβάσματα μειώθηκαν σταδιακά φθάνοντας την δεκαετία του '90 στο 14% περίπου του συνόλου των άδηλων πόρων και στο 2%-2,5% του ΑΕΠ (διάγραμμα 87).

Οι μεταφορές ως πηγή άδηλων πόρων στηρίχθηκαν στο μεγαλύτερο μέρος τους στην ναυτιλία, η οποία κατείχε πάντοτε σημαντικό ρόλο στην οικονομία της χώρας. Οι πόροι από τις μεταφορές, στις οποίες περιλαμβάνονται και τα ναυτιλιακά εμβάσματα, μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του '80 είχαν αυξημένο μερίδιο στους αδήλους πόρους, κυρίως τα διάστημα 1974-1977, καθώς οι εισροές από τις μεταφορές αποτελούσαν το μεγαλύτερο μέρος των άδηλων πόρων μεταξύ 30%-35% (πίνακας 19) και ανήλθαν το 1977 στα 1126,6 εκ. \$ (πίνακας 18, διάγραμμα 83). Το μερίδιο των μεταφορών στο ΑΕΠ αυξήθηκε σταδιακά μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του '80 στο 4,1% (1981) και από τα μέσα της δεκαετίας του '80 μέχρι το 1997 μειώθηκε σταδιακά στο 2% περίπου (πίνακας 20, διάγραμμα 87).

Με την ένταξη της Ελλάδας στην Ε.Ε το 1981 και στο πλαίσιο στήριξης της ελληνικής οικονομίας από την ευρωπαϊκή κοινότητα, η χώρα σταδιακά δέχεται αυξημένη εισροή πόρων μέσω των ευρωπαϊκών κονδυλίων. Οι απολήψεις από την ΕΕ αυξάνονταν συνεχώς από 2,3% (1981) στο 26,3% (1991) του συνόλου άδηλων πόρων και από το 1992 σταδιακά σταθεροποιήθηκαν στο 24% περίπου (πίνακας 19). Η αύξηση των απολήψεων από την ΕΕ ανήλθε το 1991 στα 4034 εκ. \$ (διάγραμμα 84) και στο 4,5% του ΑΕΠ (πίνακας 20, διάγραμμα 88). Τέλος οι λοιποί πόροι αυξάνουν το μερίδιό τους στους αδήλους πόρους το διάστημα 1988-1997 (27%-32%), με το μερίδιό τους στο ΑΕΠ να κυμαίνεται την ίδια περίοδο στο 4%-6% περίπου (πίνακας 20, διάγραμμα 89), φθάνοντας το 1997 στα 6544,5 εκ \$ (διάγραμμα 85).

Πίνακας 18: Άδηλοι Πόροι

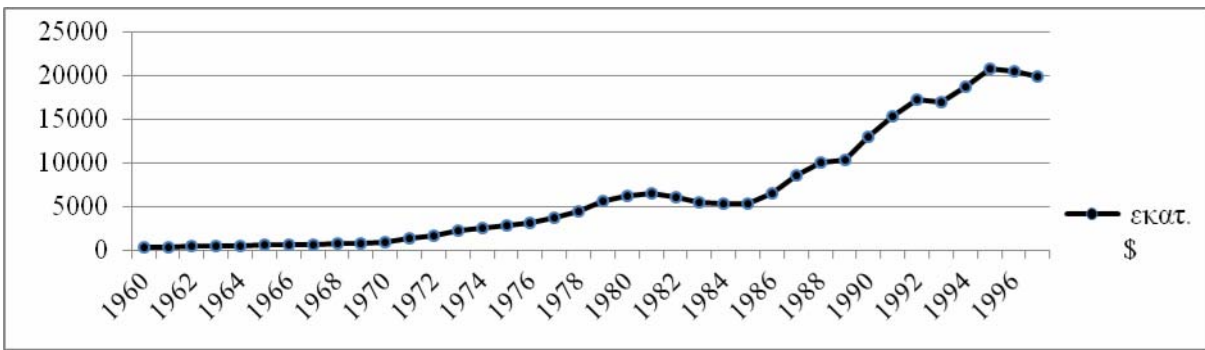
Έτη	Άδηλοι Πόροι (τρέχουσες τιμές εκατ. \$ ΗΠΑ)	Ταξιδιωτικό Συνάλλαγμα (τρέχουσες τιμές εκατ. \$ ΗΠΑ)	Μεταναστευτικά Εμβάσματα (τρέχουσες τιμές εκατ. \$ ΗΠΑ)	Μεταφορές (τρέχουσες τιμές εκατ. \$ ΗΠΑ)	Καθαρές Μεταβιβάσεις ΕΕ (τρέχουσες τιμές εκατ. \$ ΗΠΑ)	Λοιποί Πόροι (τρέχουσες τιμές εκατ. \$ ΗΠΑ)
1960	315,8	49,3	92,7	76,5		97,3
1961	357,2	62,5	107,5	102		85,2
1962	435,3	76	139,1	108,7		111,5
1963	497,2	95,4	168,1	125,3		108,4
1964	517,4	90,9	176,8	147,2		102,5
1965	561	107,6	207	163,8		82,6
1966	638,6	143,4	235	182,5		77,7
1967	662,5	126,8	232,1	214,5		89,1
1968	720,8	120,3	239,4	243,3		117,8
1969	791,3	149,5	277,3	244		120,5
1970	951	193,6	344,6	276,9		135,9
1971	1293,5	305,3	469,6	369,2		149,4
1972	1606,5	392,7	575,3	435,6		202,9
1973	2195,9	514,9	735,4	600,1		345,5
1974	2460,5	436	645,3	874,4		504,8
1975	2850,3	643,6	781,6	844,8		580,3
1976	3187,8	823,7	803,2	914,1		646,8
1977	3700,1	980,6	924,8	1126,6		668,1
1978	4421,6	1326,3	984,4	1177,2		933,7
1979	5663,1	1662,3	1168,2	1518,9		1313,7
1980	6159,4	1733,5	1083	1815,9		1527
1981	6482	1881	1080,1	1826,4	148,1	1546,4
1982	6097,6	1527,2	1043	1656,6	550	1320,8
1983	5529,2	1175,7	934,7	1308,7	834,2	1275,9
1984	5288,7	1312,8	921,5	1094,7	714,9	1244,8
1985	5260,5	1428	800,7	1038,5	869,1	1124,2
1986	6511,7	1834,2	983,2	1000,9	1392	1301,4
1987	8566,6	2268,1	1378,8	1193,1	1665,5	2061,1
1988	10099	2396,1	1727,2	1379,6	1934,7	2661,4
1989	10281,2	1976	1394	1374,8	2601,7	2934,7
1990	13040,8	2586,8	1827,9	1761,9	2901	3963,2
1991	15353,8	2567,4	2165,2	1774	4034	4813,2
1992	17265,4	3271,8	2431,5	1993,1	4058	5511
1993	17023,1	3335,1	2431	1920	4085	5252
1994	18767,2	3904,9	2657,1	1957,1	4307	5941,1
1995	20770,4	4135,8	3070,7	2189,8	4968	6406,1
1996	20444,1	3723,1	2996	2263,5	5057	6404,5
1997	19965,5	3770,6	2924,2	2104,2	4622	6544,5

Πίνακας 19: κατανομή των άδηλων πόρων %

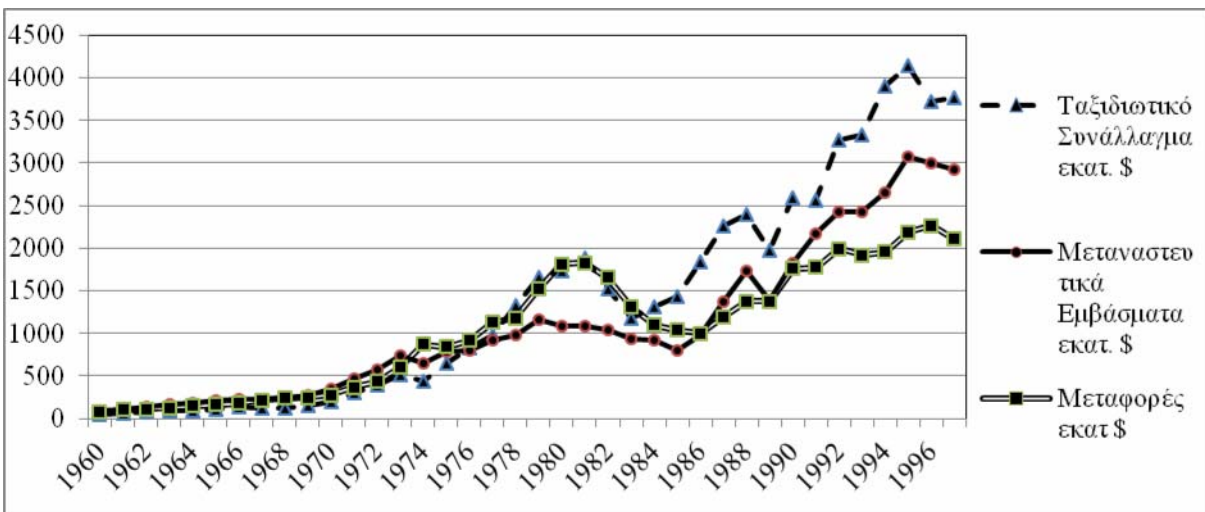
Έτη	Ταξιδιωτικό Συνάλλαγμα % Άδηλων Πόρων	Μεταναστευτικά Εμβάσματα % Άδηλων Πόρων	Μεταφορές % Άδηλων Πόρων	Καθαρές Μεταβιβάσεις ΕΕ% Άδηλων Πόρων	Λοιποί Πόροι% Άδηλων Πόρων
1960	15,6%	29,4%	24,2%		30,8%
1961	17,5%	30,1%	28,6%		23,9%
1962	17,5%	32,0%	25,0%		25,6%
1963	19,2%	33,8%	25,2%		21,8%
1964	17,6%	34,2%	28,4%		19,8%
1965	19,2%	36,9%	29,2%		14,7%
1966	22,5%	36,8%	28,6%		12,2%
1967	19,1%	35,0%	32,4%		13,4%
1968	16,7%	33,2%	33,8%		16,3%
1969	18,9%	35,0%	30,8%		15,2%
1970	20,4%	36,2%	29,1%		14,3%
1971	23,6%	36,3%	28,5%		11,6%
1972	24,4%	35,8%	27,1%		12,6%
1973	23,4%	33,5%	27,3%		15,7%
1974	17,7%	26,2%	35,5%		20,5%1
1975	22,6%	27,4%	29,6%		20,4%
1976	25,8%	25,2%	28,7%		20,3%
1977	26,5%	25,0%	30,4%		18,1%
1978	30,0%	22,3%	26,6%		21,1%
1979	29,4%	20,6%	26,8%		23,2%
1980	28,1%	17,6%	29,5%		24,8%
1981	29,0%	16,7%	28,2%	2,3%	23,9%
1982	25,0%	17,1%	27,2%	9,0%	21,7%
1983	21,3%	16,9%	23,7%	15,1%	23,1%
1984	24,8%	17,4%	20,7%	13,5%	23,5%
1985	27,1%	15,2%	19,7%	16,5%	21,4%
1986	28,2%	15,1%	15,4%	21,4%	20,0%
1987	26,5%	16,1%	13,9%	19,4%	24,1%
1988	23,7%	17,1%	13,7%	19,2%	26,4%
1989	19,2%	13,6%	13,4%	25,3%	28,5%
1990	19,8%	14,0%	13,5%	22,2%	30,4%
1991	16,7%	14,1%	11,6%	26,3%	31,3%
1992	19,0%	14,1%	11,5%	23,5%	31,9%
1993	19,6%	14,3%	11,3%	24,0%	30,9%
1994	20,8%	14,2%	10,4%	22,9%	31,7%
1995	19,9%	14,8%	10,5%	23,9%	30,8%
1996	18,2%	14,7%	11,1%	24,7%	31,3%
1997	18,9%	14,6%	10,5%	23,1%	32,8%

Πηγή: Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας, *Η ελληνική Οικονομία 1960-1997, Μακροχρόνιες Μακροοικονομικές Στατιστικές Σειρές*, Αθήνα 1998

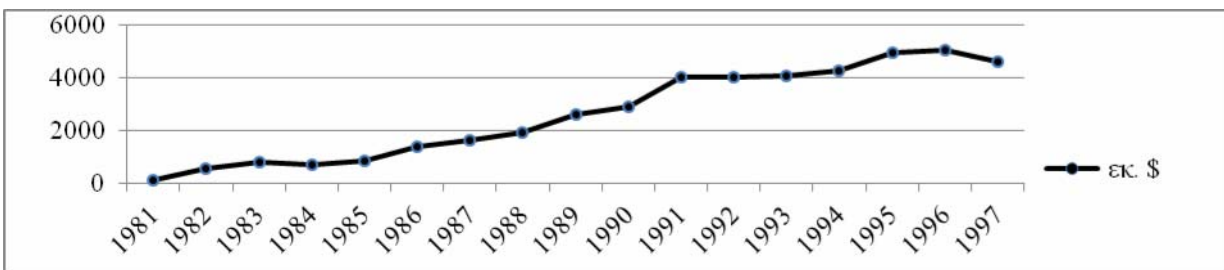
Διάγραμμα 82: Άδηλοι Πόροι



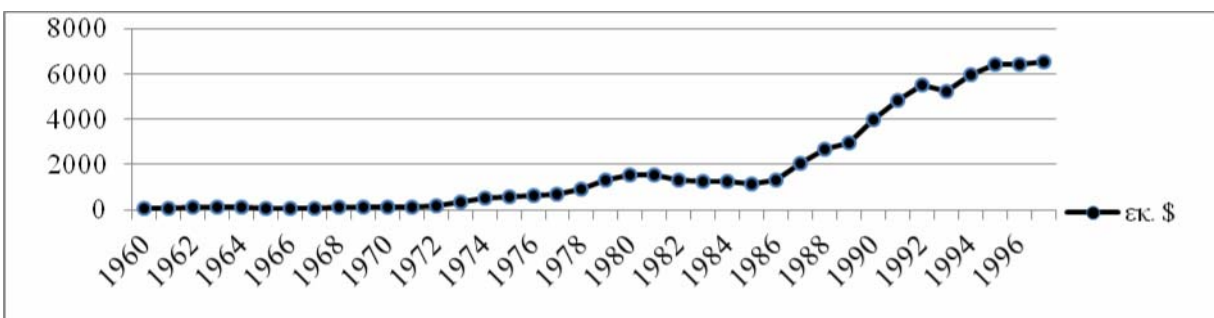
Διάγραμμα 83: κατηγορίες Άδηλων Πόρων



Διάγραμμα 84: καθαρές Μεταβιβάσεις Ε.Ε



Διάγραμμα 85: Λοιποί Πόροι

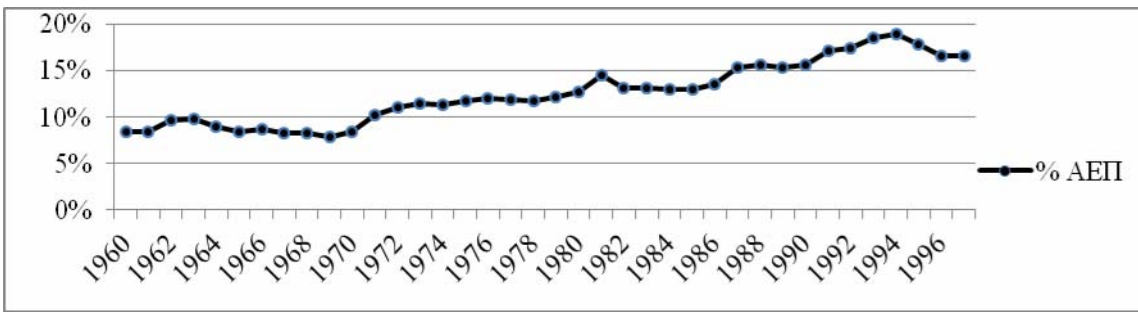


Πίνακας 20: Συμμετοχή Άδηλων Πόρων στο ΑΕΠ %

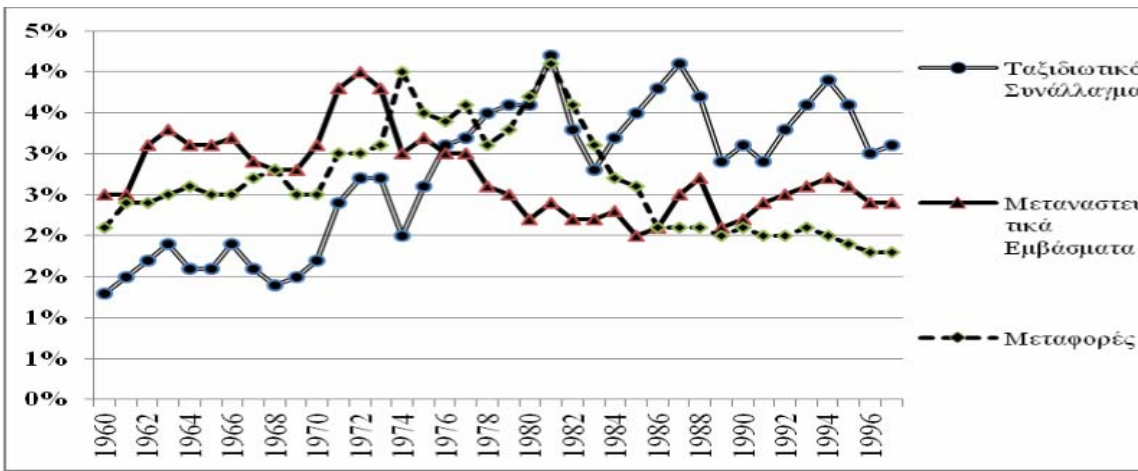
Έτη	Άδηλοι Πόροι % ΑΕΠ	Ταξιδιωτικό Συναλλάγμα % ΑΕΠ	Μεταναστευτικά Εμβάσματα % ΑΕΠ	Μεταφορές % ΑΕΠ	Καθαρές Μεταβιβάσεις ΕΕ	Λοιποί Πόροι % ΑΕΠ
1960	8,5%	1,3%	2,5%	2,1%		2,6%
1961	8,4%	1,5%	2,5%	2,4%		2,0%
1962	9,7%	1,7%	3,1%	2,4%		2,5%
1963	9,8%	1,9%	3,3%	2,5%		2,2%
1964	9,0%	1,6%	3,1%	2,6%		1,8%
1965	8,5%	1,6%	3,1%	2,5%		1,2%
1966	8,7%	1,9%	3,2%	2,5%		1,1%
1967	8,3%	1,6%	2,9%	2,7%		1,1%
1968	8,3%	1,4%	2,8%	2,8%		1,4%
1969	7,9%	1,5%	2,8%	2,5%		1,2%
1970	8,4%	1,7%	3,1%	2,5%		1,2%
1971	10,3%	2,4%	3,8%	3,0%		1,2%
1972	11,1%	2,7%	4,0%	3,0%		1,4%
1973	11,5%	2,7%	3,8%	3,1%		1,8%
1974	11,4%	2,0%	3,0%	4,0%		2,3%
1975	11,7%	2,6%	3,2%	3,5%		2,4%
1976	12,0%	3,1%	3,0%	3,4%		2,4%
1977	11,9%	3,2%	3,0%	3,6%		2,3%
1978	11,7%	3,5%	2,6%	3,1%		2,5%
1979	12,2%	3,6%	2,5%	3,3%		2,7%
1980	12,7%	3,6%	2,2%	3,7%		3,1%
1981	14,6%	4,2%	2,4%	4,1%	0,3%	3,5%
1982	13,1%	3,3%	2,2%	3,6%	1,2%	2,9%
1983	13,2%	2,8%	2,2%	3,1%	2,0%	3,1%
1984	13,0%	3,2%	2,3%	2,7%	1,8%	3,0%
1985	13,0%	3,5%	2,0%	2,6%	2,1%	2,8%
1986	13,6%	3,8%	2,1%	2,1%	2,9%	2,7%
1987	15,4%	4,1%	2,5%	2,1%	3,0%	3,7%
1988	15,6%	3,7%	2,7%	2,1%	3,0%	4,1%
1989	15,3%	2,9%	2,1%	2,0%	3,9%	4,4%
1990	15,7%	3,1%	2,2%	2,1%	3,5%	4,7%
1991	17,2%	2,9%	2,4%	2,0%	4,5%	5,4%
1992	17,5%	3,3%	2,5%	2,0%	4,1%	5,6%
1993	18,5%	3,6%	2,6%	2,1%	4,4%	5,7%
1994	19,0%	3,9%	2,7%	2,0%	4,4%	6,0%
1995	17,9%	3,6%	2,6%	1,9%	4,3%	5,5%
1996	16,6%	3,0%	2,4%	1,8%	4,1%	5,2%
1997	16,6%	3,1%	2,4%	1,8%	3,9%	4,4%

Πηγή: Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας, *Η ελληνική Οικονομία 1960-1997, Μακροχρόνιες Μακροοικονομικές Στατιστικές Σειρές*, Αθήνα 1998

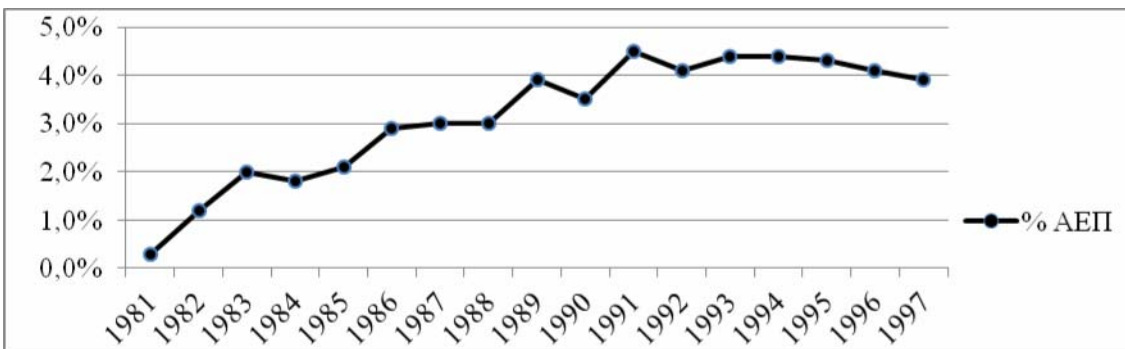
Διάγραμμα 86: Άδηλοι πόροι % ΑΕΠ



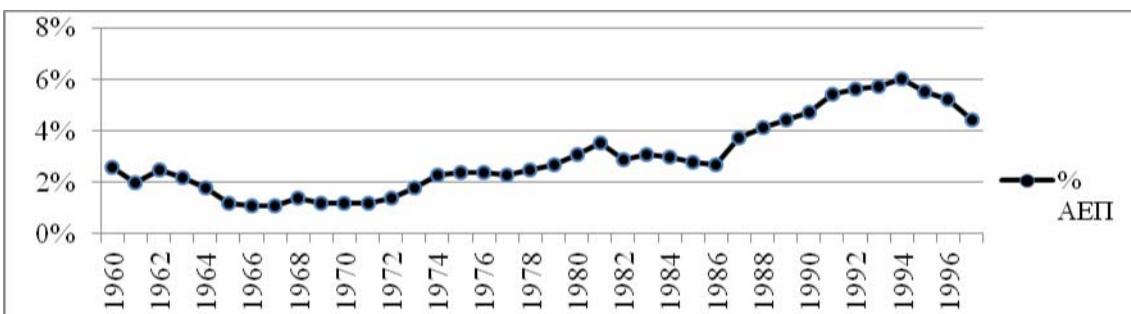
Διάγραμμα 87: κατηγορίες Άδηλων Πόρων % ΑΕΠ



Διάγραμμα 88: Καθαρές Μεταβιβάσεις Ε.Ε % ΑΕΠ



Διάγραμμα 89: Λοιποί Πόροι % ΑΕΠ



7.6. Η σχέση δημόσιας κατανάλωσης και απασχόλησης στην γενική κυβέρνηση, με το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών.

Στις ενότητες που προηγήθηκαν εξετάστηκαν η απασχόληση στην γενική κυβέρνηση, η πορεία των δαπανών της κεντρικής διοίκησης και του τακτικού προϋπολογισμού, η εξέλιξη των δεικτών του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών και οι επιμέρους κατηγορίες των άδηλων πόρων. Επιγραμματικά, οι αυξημένες εισαγωγές έναντι των εξαγωγών, οι οποίες προκάλεσαν μεγάλα ελλείμματα στο εμπορικό ισοζύγιο, αποδεικνύουν την εξάρτηση της εγχώριας οικονομίας από τις αγορές του εξωτερικού. Η ιδιαίτερη σημασία των άδηλων πόρων στην κάλυψη των ελλειμμάτων και την εξισορρόπηση του ισοζυγίου των τρεχουσών συναλλαγών, δείχνει την σημασία που έχουν οι πόροι που προέρχονται από το εξωτερικό για την στήριξη και την ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας. Επιπλέον από την αύξηση της απασχόλησης στην γενική κυβέρνηση και το διαρκώς αυξανόμενο μερίδιο των δημοσίων δαπανών στο ΑΕΠ φαίνεται η μεγέθυνση του δημοσίου τομέα. Με βάση τα στοιχεία αυτά, εξετάζεται η σχέση του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών με τη δημόσια κατανάλωση και την απασχόληση στην γενική κυβέρνηση, δηλαδή κατά πόσο η επίδραση που ασκείται από το διεθνές οικονομικό περιβάλλον στην *ευάλωτη* εγχώρια οικονομία, οδηγεί σε μεγέθυνση του δημοσίου τομέα ως αντισταθμιστικό μέτρο από πλευράς κράτους για την εγγύηση των εισοδημάτων που πλήττονται.

Η διαχρονική μεταβολή των δεικτών της δημόσιας κατανάλωσης και του εμπορικού ισοζυγίου είναι χρήσιμη για την διερεύνηση της μεταξύ τους αλληλεπίδρασης. Για αυτό το λόγο ήταν απαραίτητος ο υπολογισμός της ετήσιας ποσοστιαίας μεταβολής τους. Τα συμπληρωματικά στοιχεία που περιλαμβάνονται στον *πίνακα 21*, τα οποία προέρχονται από την AMECO, εξετάζουν την εξέλιξη της δημόσιας κατανάλωσης και του εμπορικού ισοζυγίου την περίοδο 1960-2000 σε δις € σταθερές τιμές έτους βάσης 2005 αλλά και ως προς το ποσοστό τους στο ΑΕΠ.

Σύμφωνα με τα στοιχεία του *πίνακα 21* η δημόσια κατανάλωση την περίοδο 1960-2000 αυξήθηκε από 6,4 δις € σε 31,2 δις €. Η αύξηση δεν ήταν συνεχής, αλλά από την δεκαετία του '80 σημειώθηκε μείωση σε ορισμένα έτη. Μέχρι το 1979 η αύξηση ήταν συνεχής με υψηλούς ρυθμούς που έφτασαν το 12,3% ετησίως (1974), ενώ από το 1980 οι ρυθμοί αύξησης ήταν μικρότεροι και σε ορισμένα έτη σημειώθηκε και μείωση της δημόσιας κατανάλωσης, η μεγαλύτερη το 1988 κατά 5,5%. Εξετάζοντας το μερίδιο της δημόσιας κατανάλωσης στο ΑΕΠ φαίνεται ότι σε όλη την εξεταζόμενη περίοδο η δημόσια κατανάλωση αντιστοιχεί σε υψηλό ποσοστό του ΑΕΠ το οποίο κυμαίνεται μεταξύ 14%-20%. Το διάστημα 1960-1974 το ποσοστό της δημόσιας κατανάλωσης στο ΑΕΠ σταδιακά μειώθηκε από 19,2% το 1960 σε 14,4% μέχρι το 1973. Από το 1974 και μέχρι το 1987 το μερίδιο της δημόσιας κατανάλωσης αυξήθηκε φθάνοντας το 1987 στο 21,1% του ΑΕΠ, ενώ από το 1988 σταθεροποιήθηκε στο 18%-19% του ΑΕΠ (διάγραμμα 90). Παρά τις αποκλίσεις που

παρουσιάζουν τα στοιχεία της AMECO (πίνακας 21) από τα *Εθνικολογιστικά Μεγέθη της Ελληνικής Οικονομίας* (πίνακας 15) τα οποία υπολογίζουν την δημόσια κατανάλωση στο 10%-17% του ΑΕΠ, βάσει και των δυο πηγών η πορεία της δημόσιας κατανάλωσης είναι η ίδια: μέχρι το 1973 μειώνεται το μερίδιο της στο ΑΕΠ, την περίοδο 1974-1987 αυξήθηκε ως ποσοστό του ΑΕΠ και από το 1988 σταθεροποιήθηκε σε υψηλά επίπεδα.

Το εμπορικό ισοζύγιο παραμένει ελλειμματικό σε όλη την εξεταζόμενη περίοδο με σταδιακά αυξανόμενο έλλειμμα το οποίο αντιστοιχούσε στο 2,4% του ΑΕΠ το 1960 και στο 12% του ΑΕΠ το 2000 και ανέρχονταν σε 0,8 δις € το 1960 και 19,1 δις € το 2000. Η αύξηση του ελλείμματος δεν ήταν συνεχής, καθώς υπήρξαν περίοδοι μείωσης κατά 65,8% το διάστημα 1973-1975 και 84,5% το διάστημα 1978-1981. Την περίοδο 1982-1990 σημειώθηκαν οι μεγαλύτεροι ρυθμοί αύξησης των ελλειμμάτων σε ετήσια βάση φθάνοντας το 212,4% το 1982 και το 70,7% το 1988. Μέχρι το 1974 το έλλειμμα του εμπορικού ισοζυγίου κυμάνθηκε στο 3%-6% ΑΕΠ, το 1975-1987 μειώθηκε στο 1%-3% του ΑΕΠ και από τον 1988 σταδιακά αυξήθηκε στο 12% ΑΕΠ το 2000.

Από τα στοιχεία της AMECO (πίνακας 21) προκύπτει ότι το εμπορικό ισοζύγιο και η δημόσια κατανάλωση παρουσιάζουν θετική συσχέτιση, καθώς όσο αυξάνεται το έλλειμμα του εμπορικού ισοζυγίου, τόσο αυξάνονται και οι δείκτες δημόσιας κατανάλωσης, σε αρκετές περιπτώσεις με ένα έτος καθυστέρηση. Βάσει της ετήσιας ποσοστιαίας μεταβολής της δημόσιας κατανάλωσης και του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου, προκύπτει ότι όταν το έλλειμμα αυξάνεται σε ένα δεδομένο έτος η επίδραση στη δημόσια κατανάλωση εμφανίζεται ένα έτος αργότερα και μπορεί να διαρκέσει για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα. Αναλυτικότερα το έλλειμμα τριπλασιάστηκε μεταξύ 1962-1964 και επηρέασε την δημόσια κατανάλωση με διαφορά ενός έτους. Η δημόσια κατανάλωση αυξάνεται σημαντικά τα έτη 1964-1965 κατά 20,3% και συνεχίζει να αυξάνεται με υψηλούς ρυθμούς και το 1966 κατά 6,3% παρόλο που την ίδια χρονιά το έλλειμμα σημειώνει πτώση κατά 24,3%. Το 1973 η παγκόσμια οικονομική κρίση επηρεάζει το έλλειμμα το οποίο αυξήθηκε κατά 40,8%. Αντίστοιχα η δημόσια κατανάλωση αυξήθηκε με καθυστέρηση ενός έτους και την επόμενη διετία 1974-1975 σημειώνει άνοδο κατά 25%, παρόλο που την ίδια περίοδο το έλλειμμα φαίνεται να περιορίζεται κατά 50% περίπου. Επιπλέον το 1982 σημειώνεται η μεγαλύτερη αύξηση του ελλείμματος κατά 212,4% όπου η επίδραση στην δημόσια κατανάλωση εκδηλώνεται ένα χρόνο αργότερα το διάστημα 1983-1985 όταν αυξήθηκε κατά 10,3%. Από την δεκαετία του 1990 και έπειτα η ανάλογη σχέση μεταξύ ελλείμματος και δημόσιας κατανάλωσης εκδηλώνεται ταυτόχρονα, όπου μια αύξηση των ελλειμμάτων το 1993 και από το 1995 ως το 2000 ακολουθείται χρονικά την ίδια περίοδο από μια αύξηση στην δημόσια κατανάλωση, σε μικρότερους όμως ρυθμούς σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο (εξαιρέση από τελεί το έτος 2000 όπου η δημόσια κατανάλωση αυξάνεται κατά 14,8%).

Παρόμοιο συμπέρασμα προκύπτει και από τα στοιχεία του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου που περιλαμβάνονται στις *Μακροχρόνιες Μακροοικονομικές Στατιστικές* (πίνακας 17), με την δημόσια κατανάλωση στα *Εθνικολογιστικά Μεγέθη της Ελληνικής Οικονομίας* (πίνακας 15). Το έλλειμμα του εμπορικού ισοζυγίου παρουσιάζει θετική συσχέτιση με την δημόσια κατανάλωση. Τα έτη στα οποία το έλλειμμα αυξάνεται, η δημόσια κατανάλωση αυξάνεται με ανάλογους ρυθμούς. Συγκρίνοντας το μερίδιο του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου με την δημόσια κατανάλωση στο ΑΕΠ, προκύπτει ότι καθώς αυξάνεται το έλλειμμα του εμπορικού ισοζυγίου στο ΑΕΠ, αυξάνεται και η δημόσια κατανάλωση, συνήθως με ένα έτος καθυστέρηση. Αναλυτικότερα το έλλειμμα αυξάνεται το 1966 στο 10,1% του ΑΕΠ και το επόμενο έτος 1967 η δημόσια κατανάλωση αυξήθηκε στο 11,5% του ΑΕΠ. Το 1973 η αύξηση του ελλείμματος στο 11,4% του ΑΕΠ, οδήγησε το 1974 σε αντίστοιχη αύξηση της δημόσιας κατανάλωσης στο 11,7% του ΑΕΠ. Το 1981 το έλλειμμα έφτασε στο 15% του ΑΕΠ και το 1985 στο 15,4% του ΑΕΠ. Η σημαντική αυτή αύξηση του ελλείμματος επηρέασε την δημόσια κατανάλωση, η οποία αυξάνονταν συνεχώς την πενταετία 1981-1985 φτάνοντας το 1985 στο 16,6% του ΑΕΠ και παραμένοντας μέχρι το 1987 στο 16% του ΑΕΠ. Τέλος το 1997 η αύξηση του ελλείμματος στο 15,2% του ΑΕΠ συνοδεύτηκε από αντίστοιχη αύξηση της δημόσιας κατανάλωσης το 1998 στο 15,3% του ΑΕΠ.

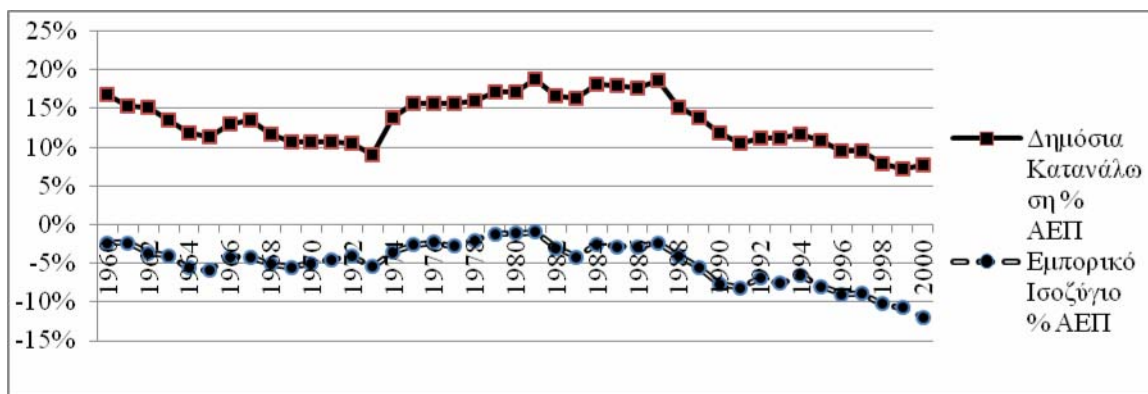
Το ίδιο ισχύει και για την σχέση του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών (πίνακας 17) με την δημόσια κατανάλωση (πίνακας 15). Καθώς το έλλειμμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών αυξάνεται ως ποσοστό του ΑΕΠ, ανάλογα αυξάνεται και η δημόσια κατανάλωση με διαφορά ενός έτους. Ειδικότερα το 1965 το έλλειμμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών αυξήθηκε στο 4% ΑΕΠ και το επόμενο έτος 1966 η δημόσια κατανάλωση αυξήθηκε στο 10,3% ΑΕΠ. Το 1973 το έλλειμμα αυξήθηκε στο 6,2% ΑΕΠ και οδήγησε σε αύξηση της δημόσιας κατανάλωσης το 1974 στο 11,7% του ΑΕΠ. Το διάστημα 1981 και 1985 το έλλειμμα αυξήθηκε σημαντικά από 5,4% στο 8,1% του ΑΕΠ και την ίδια περίοδο η δημόσια κατανάλωση σημείωσε ανάλογη αύξηση φτάνοντας στο 16,6% του ΑΕΠ και παρέμεινε στο 16% μέχρι και το 1987, δηλαδή η επίδραση του ελλείμματος στην δημόσια κατανάλωση είχε μεγαλύτερη χρονική διάρκεια.

Στις υποθέσεις εργασίας η αύξηση της δημόσιας απασχόλησης ερμηνεύεται ως αντισταθμιστικό μέτρο από πλευράς κράτους στις επιδράσεις που δέχεται η εγχώρια οικονομία από το διεθνές οικονομικό περιβάλλον. Σύμφωνα με τον Rodrik (1997) η έκθεση της οικονομίας στο διεθνές εμπόριο προκαλεί διακυμάνσεις στο εσωτερικό της οικονομίας οι οποίες πλήττουν το εισόδημα. Το κράτος παρεμβαίνει μέσω της αύξησης της δημόσιας απασχόλησης στον «ασφαλή τομέα» της οικονομίας, δηλαδή το δημόσιο τομέα, προκειμένου να διασφαλίσει την απασχόληση και το εισόδημα. Μια πρώτη ένδειξη αυτής της υπόθεσης προκύπτει από της σχέση του ελλείμματος του

ισοζυγίου πληρωμών (ως δείκτη της ευάλωτης ελληνικής οικονομίας), με την αύξηση της απασχόλησης στην γενική κυβέρνηση.

Εξετάζοντας την ετήσια ποσοστιαία μεταβολή του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου (πίνακας 21) με την ετήσια ποσοστιαία μεταβολή της απασχόλησης στην γενική κυβέρνηση (πίνακας 13) προκύπτει θετική συσχέτιση μεταξύ τους. Η αύξηση του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου συνοδεύεται από αντίστοιχη αύξηση της δημόσιας απασχόλησης. Η σχέση αυτή είναι εμφανέστερη σε έτη ή χρονικά διαστήματα, όταν το έλλειμμα αυξάνονταν με μεγαλύτερους ρυθμούς και κυμαίνονταν πάνω από το μέσο ρυθμό αύξησης της εξεταζόμενης περιόδου. Ειδικότερα, το 1962 το έλλειμμα αυξήθηκε κατά 52,3% και το 1964 κατά 52,8%. Την ίδια περίοδο η δημόσια απασχόληση εμφανίζει την αντίστοιχα υψηλή αύξηση σε ετήσια βάση, 6,3% το 1962, 7,2% το 1964 και 6,1% το 1965. Η αύξηση του ελλείμματος κατά 30,2% το 1968 και 18,7% το 1969, οδήγησε σε αντίστοιχη αύξηση της δημόσιας απασχόλησης τα δυο επόμενα έτη κατά 4,5% το 1970 και 3,9% το 1971. Το 1977 το έλλειμμα αυξήθηκε κατά 26,3% και η δημόσια απασχόληση την ίδια χρονιά κατά 7,7%. Το ίδιο ισχύει και για τα έτη 1982, 1983, 1987 και 1988, καθώς σημειώθηκε η μεγαλύτερη αύξηση του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου, φτάνοντας στο 212,4% το 1982 και η οποία συνοδεύτηκε από ανάλογα υψηλούς ρυθμούς αύξησης της απασχόλησης στην γενική κυβέρνηση (5,6% το 1983, 3,8% το 1985 και 5,7% το 1989). Επομένως φαίνεται πως η αύξηση του ελλείμματος συνοδεύεται από αντίστοιχη αύξηση της δημόσιας απασχόλησης η οποία εκδηλώνεται συνήθως με ένα έτος διαφορά.

Διάγραμμα 90: Δημόσια κατανάλωση και Εμπορικό Ισοζύγιο % ΑΕΠ (συμπληρωματικά στοιχεία)



Πηγή: AMECO

Πίνακας 21: Δημόσια Κατανάλωση και Εμπορικό Ισοζύγιο

ΕΤΟΣ	Δημόσια κατανάλωση (δισ €)	Δημόσια Κατανάλωση (ετήσια μεταβολή %)	Δημόσια Κατανάλωση % ΑΕΠ	Εμπορικό Ισοζύγιο (δισ €)	Εμπορικό Ισοζύγιο (ετήσια μεταβολή %)	Εμπορικό Ισοζύγιο % ΑΕΠ
1960	6,4		19,2%	-0,8		-2,4%
1961	6,6	4,4%	17,7%	-0,9	14%	-2,4%
1962	7,1	6,7%	18,8%	-1,4	53,2%	-3,7%
1963	7,4	4,2%	17,5%	-1,7	21,0%	-4%
1964	8,1	9,3%	17,5%	-2,6	52,8%	-5,6%
1965	8,8	9,0%	17,2%	-3	17,4%	-5,9%
1966	9,4	6,3%	17,2%	-2,3	-24,3%	-4,2%
1967	10,1	8,5%	17,7%	-2,4	6,8%	-4,2%
1968	10,3	1,3%	16,7%	-3,2	30,2%	-5,1%
1969	11,1	7,7%	16,1%	-3,8	18,7%	-5,5%
1970	11,7	5,9%	15,7%	-3,7	-0,4%	-5%
1971	12,3	4,9%	15,2%	-3,6	-4%	-4,5%
1972	13	5,7%	14,6%	-3,7	1,7%	-4,1%
1973	13,9	6,6%	14,4%	-5,2	40,8%	-5,4%
1974	15,6	12,3%	17,3%	-3,2	-38,2%	-3,5%
1975	17,4	11,9%	18,2%	-2,5	-20,7%	-2,6%
1976	18,3	5,1%	17,9%	-2,4	-6,9%	-2,3%
1977	19,5	6,5%	18,5%	-3	26,3%	-2,8%
1978	20,2	3,5%	17,9%	-2,3	-22,5%	-2%
1979	21,4	5,8%	18,3%	-1,4	-37,5%	-1,2%
1980	21,4	0,2%	18,2%	-1,3	-7,8%	-1,1%
1981	22,9	6,8%	19,8%	-1,1	-16,7%	-1%
1982	22,4	-2,0%	19,6%	-3,5	212,4%	-3%
1983	23,2	3,6%	20,5%	-4,7	37,5%	-4,2%
1984	23,8	2,7%	20,7%	-2,9	-39,2%	-2,5%
1985	24,7	3,8%	20,9%	-3,4	17,9%	-2,9%
1986	24,5	-1,1%	20,6%	-3,4	0,6%	-2,9%
1987	24,5	0,2%	21,1%	-2,8	-17,6%	-2,4%
1988	23,2	-5,5%	19,2%	-4,8	70,7%	-4%
1989	24,4	5,4%	19,4%	-6,9	43,2%	-5,5%
1990	24,6	0,6%	19,6%	-9,7	40,7%	-7,7%
1991	24,2	-1,5%	18,7%	-10,6	9,1%	-8,2%
1992	23,5	-3,0%	18,0%	-9	-14,9%	-6,9%
1993	24,1	2,6%	18,8%	-9,7	8,1%	-7,6%
1994	23,8	-1,1%	18,2%	-8,7	-10,8%	-6,6%
1995	25,2	5,6%	18,8%	-10,7	23,9%	-8,0%
1996	25,4	0,9%	18,5%	-12,3	14,3%	-9,0%
1997	26,1	3,0%	18,4%	-12,7	3,1%	-8,9%
1998	26,6	1,7%	18,1%	-14,9	18%	-10,2%
1999	27,1	2,1%	17,9%	-16,3	9,0%	-10,7%
2000	31,2	14,8%	19,7%	-19,1	17,1%	-12,0%

Πηγή : AMECO

8. Συμπεράσματα

Εξετάζοντας τις επικρατούσες θεωρίες για την μεγέθυνση του δημοσίου τομέα, οι επιμέρους ερμηνείες χωριστήκαν ανάλογα με το περιεχόμενο τους σε τρεις βασικές κατηγορίες: *i)* Η μεγέθυνση οφείλεται σε *ενδογενείς μεταβλητές*, δηλαδή προέρχεται από το εσωτερικό του κρατικού μηχανισμού, ειδικότερα από την γραφειοκρατική συμπεριφορά *ii)* η αύξηση της δημόσιας απασχόλησης είναι αποτέλεσμα του βαθμού που το κράτος ανταποκρίνεται στα επιμέρους *κοινωνικοοικονομικά συμφέροντα ή αιτήματα iii)* *εξωγενείς μεταβλητές*, δηλαδή η επίδραση των διεθνών αγορών στο εσωτερικό της οικονομίας και η παρέμβαση του κράτους ως μέσο εκτόνωσης των δυσμενών επιπτώσεων που επιφέρει, είναι η αιτία μεγέθυνσης του δημοσίου τομέα.

Η παρούσα έρευνα στηρίχθηκε στην τρίτη ερμηνεία, δηλαδή στο κόστος που δημιουργείται στην εγχώρια οικονομία από την έκθεση στο εξωτερικό οικονομικό περιβάλλον και τον αντισταθμιστικό ρόλο του κράτους, το οποίο επιχειρεί να περιορίσει το κόστος αυτό. Ειδικότερα υιοθετήθηκε το μοντέλο του Rodrik (1998) το οποίο συνδέει το άνοιγμα της οικονομίας στο εξωτερικό με την μεγέθυνση του δημοσίου τομέα και της δημόσιας απασχόλησης και η θεωρία του Cameron (1978) η οποία συνδέει την έκθεση της οικονομίας στο εξωτερικό με την μεγέθυνση της δημόσιας οικονομίας. Λαμβάνοντας υπόψιν τις ιδιαιτερότητες της ελληνικής περίπτωσης, τις πολιτικές και κοινωνικές συνθήκες αλλά και την «*ευάλωτη*» παρά ανοιχτή οικονομία της χώρας, τροποποιήθηκε η θεωρία περί *εξωγενών μεταβλητών* στην Ελλάδα. Η έννοια “*openness*” του υποδείγματος του Rodrik και του Cameron αντικαταστάθηκε από την έννοια “*vulnerability*”, καθώς οι επιδράσεις που δέχεται η εγχώρια οικονομία από τις διεθνείς αγορές δεν οφείλονται στο «*άνοιγμα*» προς το εξωτερικό, δεδομένου ότι παραμένει κατά βάση *κλειστή οικονομία*, αλλά στην εξάρτηση από κεφάλαια, αγαθά και υπηρεσίες του εξωτερικού που την καθιστούν ιδιαίτερα «*ευάλωτη*».

Στα κεφαλαία που προηγήθηκαν σκιαγραφήθηκε ο χαρακτήρας της δημόσιας απασχόλησης στην Ελλάδα και οι ευρύτεροι στόχοι που εξυπνήρησε η υιοθέτηση αυτής της πολιτικής. Επιπλέον μέσα από την διερεύνηση του θεσμικού πλαισίου και του χαρακτήρα που αυτή έλαβε, επιχειρήθηκε η ανάδειξη της ως πρωτογενούς τμήματος της αγοράς εργασίας. Συνοπτικά, από την μετεμφυλιακή περίοδο η οικονομική ύφεση και η υψηλή ανεργία κατέστησαν σταδιακά τον δημόσιο τομέα προνομιακό χώρο απασχόλησης και την πρόσληψη στο δημόσιο πολιτική καταπολέμησης της ανεργίας. Το ειδικό εργασιακό καθεστώς του δημοσίου τομέα με τα προνόμια που το συνοδεύουν λειτουργεί ως προνοιακή πολιτική από πλευράς κράτους και ταυτόχρονα ως μέσο διανομής ωφελιών προς συγκεκριμένες μερίδες πληθυσμού. Παράλληλα η αύξηση της δημόσιας απασχόλησης ενίσχυσε την ανάπτυξη του τριτογενούς τομέα και την αστικοποίηση, λειτουργώντας ως μέσο της αναπτυξιακής οικονομικής πολιτικής και η δημοσιουπαλληλία χρησιμοποιήθηκε ως βάση για την

δημιουργία μιας μεσαίας εισοδηματικής τάξης, αμβλύνοντας τις εισοδηματικές ανισότητες και σε πολιτικό επίπεδο αποτέλεσε στήριγμα του αυταρχικού μοντέλου εξουσίας.

Βασική θεωρητική υπόθεση της παρούσας εργασίας είναι ότι: *Η έκθεση της ελληνικής οικονομίας στο διεθνές οικονομικό περιβάλλον, εξαιτίας της αυξημένης εξάρτησης της σε πόρους του εξωτερικού, έχει υψηλό κόστος στο εσωτερικό, το οποίο μεταφράζεται σε αύξηση των αλειμμάτων του εμπορικού ισοζυγίου. Το κράτος μέσω αυξημένης παρέμβασης επιδιώκει να αντισταθμίσει το κόστος αυτό, αποσπώντας αυξανόμενο μερίδιο της οικονομίας, το οποίο διανέμει σε επιμέρους κοινωνικές ομάδες. Μέσα από την αύξηση των δημοσίων δαπανών, κυρίως της δημόσιας κατανάλωσης εφαρμόζει πολιτικές αντισταθμιστικού χαρακτήρα προκειμένου να διασφαλίσει τα εισοδήματα, με κυρίαρχη την δημόσια απασχόληση, το ειδικό εργασιακό καθεστώς της οποίας την καθίστα ένα είδος προνομιακής πολιτικής. Ως αποτέλεσμα η δημόσια απασχόληση αυξάνεται και ο δημόσιος τομέας μεγενθύνεται από πλευράς προσωπικού. Ειδικότερα στην ελληνική περίπτωση εξαιτίας των υποτυπωδών θεσμών κοινωνικής πρόνοιας και της αναποτελεσματικότητας της κοινωνικής πολιτικής, υιοθετούνται αποσπασματικές πολιτικές ενίσχυσης των εισοδημάτων με δημοφιλέστερο την δημόσια απασχόληση. Με την πρόσληψη μεγάλης μερίδας πληθυσμού στο δημόσιο, το οποίο διέπεται από ένα προνομιακό καθεστώς απασχόλησης, το κράτος δημιουργεί ένα «πλέγμα ασφαλείας» για ένα μέρος του κοινωνικού συνόλου που πλήττεται οικονομικά.*

Για τον έλεγχο των παραπάνω υποθέσεων χρησιμοποιήθηκαν εμπειρικά δεδομένα σχετικά με την στελέχωση του δημοσίου τομέα, στοιχεία από το εξωτερικό ισοζύγιο και δημοσιονομικοί δείκτες οι οποίοι καλύπτουν την περίοδο από την δεκαετία του '60 ως το 2000. Από τα στοιχεία προκύπτει ότι η απασχόληση στο στενό δημόσιο τομέα δεν αυξήθηκε ιδιαίτερα, αλλά αυξήθηκε σημαντικά η απασχόληση στην γενική κυβέρνηση. Ειδικότερα ο αντισταθμιστικός ρόλος του κράτους μέσω της απασχόλησης στο δημόσιο τομέα, αποδεικνύεται από την αύξηση των προσλήψεων, η οποία πραγματοποιείται με μεγαλύτερους ρυθμούς σε περιόδους αντίστοιχης αύξησης του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου. Επίσης αυξήθηκαν οι δημόσιες δαπάνες (δημόσια κατανάλωση, δαπάνες κεντρικής διοίκησης, δαπάνες τακτικού προϋπολογισμού) ένδειξη της γενικότερης μεγέθυνσης του δημοσίου τομέα. Η ελληνική οικονομία παρέμεινε *ευάλωτη* και *εκτεθειμένη* στο εξωτερικό, όπως φαίνεται από την εξέλιξη του ελλειμματικού ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών και το αυξανόμενο μερίδιο των άδηλων πόρων στο ΑΕΠ. Η ανάλογη σχέση μεταξύ εμπορικού ισοζυγίου και δημόσιας κατανάλωσης αναδεικνύει το κόστος των επιδράσεων του εξωτερικού περιβάλλοντος στην εγχώρια οικονομία, το οποίο επιφέρουν τα ελλείμματα και τον αντισταθμιστικό ρόλο του κράτους που αυξάνει τις δημόσιες δαπάνες. Η ανάλογη σχέση μεταξύ της ετήσιας ποσοστιαίας μεταβολής του εμπορικού ισοζυγίου και της δημόσιας απασχόλησης δείχνει ότι η πολιτική προσλήψεων στο

δημόσιο αποτελεί την κυρίαρχη αντισταθμιστική πολιτική από πλευράς κράτους, προκειμένου να περιορίσει το κόστος των εξωτερικών επιδράσεων.

Ουσιαστικά η αύξηση της δημόσιας απασχόλησης αποτελεί έκφανση ενός διαχρονικού φαινομένου στην Ελληνική περίπτωση, καθώς η μεγέθυνση του δημοσίου τομέα συνδέεται με τις μεταβολές του παγκόσμιου οικονομικού περιβάλλοντος μέσω των επιπτώσεων που επιφέρει στο εσωτερικό της χώρας και ωθεί το κράτος να παρέμβει με αντισταθμιστικές πολιτικές μείωσης του κόστους. Το εξωτερικό οικονομικό περιβάλλον αποτελεί την *ανεξάρτητη μεταβλητή της έρευνας*, εφόσον προσδιορίζει την μεγέθυνση της δημόσιας απασχόλησης μέσω των επιπτώσεων που επιφέρει στην εσωτερική αγορά. Η δημόσια απασχόληση αποτελεί *εξαρτημένη μεταβλητή*, η αύξηση της οποίας προσδιορίζεται από τις διακυμάνσεις των διεθνών αγορών.

Προκειμένου να αποφευχθεί μια μονοδιάστατη ερμηνεία της μεγέθυνσης της δημόσιας απασχόλησης και για να αποδοθεί με πιο ολοκληρωμένο τρόπο το ζήτημα αυτό, λήφθηκε υπόψη και η επίδραση των άλλων μεταβλητών που προέρχονται από το εσωτερικό δηλαδή το ίδιο το κράτος, ή σχετίζονται με κοινωνικούς παράγοντες. Οι μεταβλητές αυτές αν και δεν μπορούν να εξηγήσουν το φαινόμενο της απασχόλησης στο δημόσιο καθεαυτό δεν μπορούν να παραβλεφθούν, διότι μεσολαβούν μεταξύ των εξωτερικών επιδράσεων που δέχεται η οικονομία και της επέμβασης του κράτους, έχοντας έναν έμμεσο, δευτερεύοντα ρόλο. Ειδικότερα η αναποτελεσματικότητα της γραφειοκρατίας και τα οργανωτικά προβλήματα της δημόσιας διοίκησης, αποτελούν εκφάνσεις την αναποτελεσματικότητας του κρατικού παρεμβατισμού στην οικονομία. Επιπλέον κοινωνικοοικονομικές εξελίξεις όπως η αστικοποίηση ή οι μεταβολές σύνθεσης του εργατικού δυναμικού είναι αποτέλεσμα της μοντέλου μακροοικονομικής πολιτικής που προωθείται μέσω της κρατικής παρέμβασης και το οποίο διαμορφώνεται σε μεγάλο βαθμό, ως προς τους στόχους και από τα μέσα που χρησιμοποιεί, από τις επιδράσεις των διεθνών αγορών.

Επομένως ως *ανεξάρτητη μεταβλητή* ορίζεται το *ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών* που δείχνει την έκθεση της ελληνικής οικονομίας στο εξωτερικό οικονομικό περιβάλλον. Συγκεκριμένα το *έλλειμμα του εμπορικού ισοζυγίου* αφορά στην εξάρτηση από προϊόντα του εξωτερικού και το *πλεόνασμα του ισοζυγίου άδηλων πόρων* δείχνει την σημασία των εξωτερικών πόρων για την οικονομική σταθερότητα και ανάπτυξη της χώρας. Η ανάλογη σχέση του *ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών* με την *δημόσια κατανάλωση* καθίστα τις δημόσιες δαπάνες εξαρτημένη μεταβλητή, η πορεία των οποίων καθορίζεται από τις διακυμάνσεις του εξωτερικού οικονομικού περιβάλλοντος. Τέλος η *δημόσια απασχόληση* αποτελεί και αυτή *εξαρτημένη μεταβλητή* εφόσον αυξάνεται ως αποτέλεσμα του αντισταθμιστικού ρόλου του κράτους απέναντι στο κόστος που επιφέρει στην οικονομία η εξάρτηση από τις διεθνείς αγορές.

8.1. Τα αίτια μεγέθυνσης της δημόσιας απασχόλησης

Η επίδραση του εξωτερικού οικονομικού περιβάλλοντος στην διεύρυνση του ρόλου και του μεγέθους του κράτους, είναι η αιτία που ουσιαστικά προκαλεί την μεγέθυνση της δημόσιας απασχόλησης και γενικότερα του δημοσίου τομέα στην ελληνική περίπτωση. Τα στοιχεία της παρούσας έρευνας (κεφάλαια 6 και 7) επιβεβαιώνουν ότι οι διακυμάνσεις του διεθνούς εμπορίου ασκούν έντονη επίδραση στην εγχώρια οικονομία και οδηγούν σε παρέμβαση του κράτους, ώστε να αντισταθμιστεί το κόστος των επιδράσεων αυτών μέσω της απόσπασης μεγαλύτερου μεριδίου της εγχώριας παραγωγής, αυξάνοντας τις δημόσιες δαπάνες. Το επιχείρημα αυτό αφορά περισσότερο κράτη με ανοιχτές οικονομίες, αρά και σε μεγαλύτερο βαθμό ευάλωτες στην παγκόσμια αγορά, και αναδεικνύει μια ανάλογη σχέση μεταξύ ανοίγματος της οικονομίας στο εξωτερικό και της μεγέθυνσης του δημοσίου τομέα. Η σχέση αυτή μεταφράζεται σε δημοσιονομικό επίπεδο σε αύξηση των δαπανών και ιδιαίτερα της δημόσιας κατανάλωσης, ως αντισταθμιστική μεταβλητή της αστάθειας της ιδιωτικής κατανάλωσης και του εγχώριου εισοδήματος.

Το δεύτερο σκέλος της παραπάνω υπόθεσης συνδέει ένα ξεχωριστό κομμάτι της δημόσιας κατανάλωσης, την απασχόληση στο δημόσιο τομέα με το άνοιγμα της οικονομίας στο διεθνές εμπόριο σχετίζοντας τις επιδράσεις του στην εγχώρια οικονομία με την αύξηση της απασχόλησης στο δημόσιο τομέα. Σύμφωνα με τον Rodrik (1997) σε περιπτώσεις χωρών, κυρίως τριτοκοσμικών, όπου οι θεσμοί του κοινωνικού κράτους είναι ανεπαρκείς ώστε να προστατέψουν το εισόδημα από τους τριγμούς που προκαλούν στο εσωτερικό της οικονομίας οι διεθνείς διακυμάνσεις, το κράτος παρεμβαίνει δημιουργώντας μέσα από την δημόσια απασχόληση ένα άτυπο δίκτυο κοινωνικής προστασίας για μια μεγάλη μερίδα εισοδημάτων τα οποία πλήττονται. Η υπόθεση αυτή ερμηνεύεται στη βάση μιας θετικής συσχέτισης μεταξύ δημόσιας κατανάλωσης, απασχόλησης στο δημόσιο τομέα και εμπορικού ισοζυγίου, που σημαίνει ότι το κόστος των εξωτερικών επιδράσεων θα οδηγούσε σε ανακατανομή της εργατικής δύναμης σε ασφαλέστερες από άποψη εισοδήματος δραστηριότητες μεταξύ αυτών και η δημόσια απασχόληση.

Εξετάζοντας την ελληνική περίπτωση στην βάση του παραπάνω επιχειρήματος, η οικονομία της χώρας αν και διατηρεί σε όλη την εξεταζόμενη περίοδο τα χαρακτηριστικά μιας *κλειστής οικονομίας*, ωστόσο φαίνεται πως παραμένει «*ευάλωτη*» στις διακυμάνσεις και τις κρίσεις του διεθνούς εμπορίου, τις οποίες εσωτερικεύει σε δημοσιονομικό επίπεδο. Από την μετεμφυλιακή περίοδο και ως την δεκαετία του '80 η οικονομία της χώρας χαρακτηρίζεται ως «*κλειστή*» επιδιώκοντας μια σχετική αυτάρκεια και τον περιορισμό της εξάρτησης της από τις εξωτερικές αγορές. Προς αυτήν την κατεύθυνση επιδιώκεται μια σταθερή πολιτική προστατευτισμού της εγχώριας παραγωγής και περιορισμού των εισαγωγών, μέσω κυρίως δασμολογικών μέτρων. Παράλληλα επιδιώκεται ένα πρότυπο ανάπτυξης στηριζόμενο στην εκβιομηχάνιση εντός του οποίου

η ελληνική επιχειρηματικότητα (πλην της ναυτιλίας και του τουρισμού) ήταν προσανατολισμένη σε δραστηριότητες στο εσωτερικό, εντός της σχετικά μικρής ελληνικής αγοράς.

Οι πρωταρχικοί στόχοι της οικονομικής πολιτικής της περιόδου ήταν η νομισματική σταθερότητα και αντιμετώπιση των ελλειμμάτων του εμπορικού ισοζυγίου. Ενδεικτική της σημασίας της νομισματικής σταθερότητας στην οικονομική πολιτική είναι η υποτίμηση της δραχμής έναντι του δολαρίου και η επιβολή αγορανομικών ελέγχων στις τιμές. Η υιοθέτηση ενός μονεταριστικού προτύπου με προτεραιότητα την συναλλαγματική πολιτική μέσω του περιορισμού των εισαγωγών και ενθάρρυνση της εισροής άδηλων πόρων (μετανάστευση, ναυτιλία και αργότερα τουρισμός), αποδεικνύει ότι η οικονομία παρόλο που παραμένει κλειστή είναι ευάλωτη στο εξωτερικό γεγονός που οδηγεί το κράτος στην υιοθέτηση αμυντικής πολιτικής προστατευτικού χαρακτήρα.

Η πρωτοκαθεδρία της συναλλαγματικής πολιτικής υποδηλώνει την διαρκή εξάρτηση της ελληνικής οικονομίας από εξωτερικούς πόρους. Η υποτίμηση της δραχμής το 1953 έναντι του δολαρίου αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα του βαθμού εξάρτησης από την εισροή ξένου συναλλάγματος. Αυτό σημαίνει πως η επίδραση του εξωτερικού περιβάλλοντος είναι δεδομένη. Οι πόροι του εξωτερικού είχαν ζωτική σημασία για την εγχώρια οικονομία. Οι άδηλοι πόροι μέσω ναυτιλίας, η ανάδειξη του τουρισμού σε βαριά βιομηχανία αλλά και η συνεισφορά της μετανάστευσης στην εγχώρια οικονομία ήταν κρίσιμοι παράμετροι στην αναπτυξιακή προσπάθεια της χώρας.

Ειδικότερα από την μεταπολεμική περίοδο ο ρόλος της αμερικανικής βοήθειας ήταν κρίσιμος, καθώς η οικονομία της χώρας ήταν κατεστραμμένη. Ενδεικτικά της κατάστασης που επικρατούσε, οι εξαγωγές ήταν περιορισμένες και τα έσοδα της φορολογίας ελάχιστα. Η νομισματική αστάθεια και η έλλειψη εμπιστοσύνης προς το εθνικό νόμισμα, ανέδειξαν ως κύριο μέσο συναλλαγών την χρυσή λίρα Αγγλίας, εμποδίζοντας την λειτουργία της αποταμίευσης ως μέσο άντλησης κεφαλαίων και παροχής πιστώσεων στην οικονομία. Μέσω του σχεδίου Marshall, η εισροή δολαρίων χρηματοδότησε τις αυξημένες εισαγωγές και κάλυψε το έλλειμμα του εμπορικού ισοζυγίου. Επίσης με την χρηματοδότηση του δημόσιου ελλείμματος ενίσχυσε την χρηματοπιστωτική λειτουργία του κράτους ώστε να ενισχύσει την εγχώρια παραγωγή.

Από την δεκαετία του '50 η συμβολή των άδηλων πόρων οι οποίοι αντικατέστησαν την αμερικανική βοήθεια ήταν καθοριστική στην εξυπηρέτηση των βασικών στόχων της μακροοικονομικής πολιτικής για την νομισματική σταθερότητα και την εξισορρόπηση του εξωτερικού ισοζυγίου. Μέσω της μεταφοράς συναλλάγματος ενισχύθηκε σημαντικά το εθνικό νόμισμα. Από την δεκαετία του '50 οι εισροές πόρων από το εξωτερικό που απέφερε το μεγάλο μεταναστευτικό ρεύμα και τα ναυτιλιακά εμβάσματα και από την δεκαετία του '60 η ανάπτυξη του τουρισμού με τη αύξηση του ταξιδιωτικού συναλλάγματος, συνέβαλαν στην αύξηση του κατά

κεφαλήν εισοδήματος, ενίσχυσαν την αγοραστική δύναμη, την κατανάλωση και αύξησαν τη ζήτηση για βιομηχανικά προϊόντα.

Σύμφωνα με τα στοιχεία το μερίδιο των άδηλων πόρων στο ΑΕΠ αυξήθηκε από το 1960 μέχρι το 1980 από 8,5% στο 13% περίπου και από το 1981, με την ένταξη στην ΕΟΚ, μέχρι το 1997 αυξήθηκε σταδιακά στο 16,6%. Η μετανάστευση κατείχε το μεγαλύτερο μερίδιο στους άδηλους πόρους μέχρι το 1973 (37% περίπου του συνόλου των άδηλων πόρων την δεκαετία του '60) φθάνοντας στο 4% του ΑΕΠ περίπου. Από την δεκαετία του '60 με την ανάπτυξη του τουρισμού σταδιακά αυξήθηκε το ταξιδιωτικό συνάλλαγμα καθώς από τα τέλη της δεκαετίας του '70 αποτελεί την μεγαλύτερη πηγή άδηλων πόρων (30% περίπου του συνόλου), αυξάνοντας το μερίδιο του στο ΑΕΠ στο 4,2% το 1981. Από το 1981 και την ένταξη στην ΕΟΚ αυξήθηκαν σταδιακά οι απολήψεις από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, αντιστοιχώντας το 1991 στο 26% του συνόλου των άδηλων πόρων και αυξάνοντας το μερίδιο τους στο ΑΕΠ το ίδιο έτος στο 4,5% (κεφ. 7.4, πίνακες 19, 20).

Η δεκαετία του '80 που ξεκινά με την ένταξη της χώρας στην ΕΟΚ σηματοδοτεί μια περίοδο που η χώρα αποπειράται ένα άνοιγμα στο εξωτερικό, ευρωπαϊκό κυρίως περιβάλλον, επιδιώκοντας την εξέλιξη της σε μια περισσότερο ανοικτή οικονομία εντός της Ε.Ε. αυξάνοντας την κίνηση, κεφαλαίων, προϊόντων και υπηρεσιών ενώ η δασμολογική πολιτική προστατευτισμού εγκαταλείπεται εντός του ευρωπαϊκού περιβάλλοντος των ανοιχτών και ελεύθερων αγορών. Αποκορύφωμα ήταν η συνθήκη του Μάαστριχτ όταν αργότερα το 1992, θέσπισε την ενιαία νομισματική και οικονομική πολιτική των ευρωπαϊκών κρατών μελών. Ωστόσο το ευρωπαϊκό άνοιγμα επέφερε κλονισμούς στην εγχώρια οικονομία, η οποία είχε αναπτυχθεί στα όρια ενός προστατευτικού κράτους, ενισχύοντας τα ήδη υπάρχοντα διαρθρωτικά προβλήματα. Η αντιμετώπιση τους στηρίχθηκε σε εξωτερικούς πόρους, κυρίως μέσω των απολήψεων από την ευρωπαϊκή κοινότητα (επιδοτήσεις, δάνεια, επιχορηγήσεις,) μέσω των πακέτων οικονομικής στήριξης που διατηρήθηκαν σε όλη την διάρκεια της περιόδου (κοινοτικά πλαίσια στήριξης).

Ωστόσο από τα στοιχεία προκύπτει ότι η οικονομία, παρά την σύνδεση με την ευρωπαϊκή αγορά και την άρση της προστατευτικής πολιτικής, παρέμεινε *ευάλωτη*. Ειδικότερα, όπως προκύπτει από το λόγο του αθροίσματος εισαγωγών και εξαγωγών προς το ΑΕΠ, την περίοδο 1982-1997 οι εισαγωγές παραμένουν σχετικά σταθερές στο 20-22% του ΑΕΠ περίπου (εξαίρεση η διετία 1984-1985 καθώς σημειώθηκε αύξηση των εισαγωγών στο 26% ΑΕΠ). Αντίστοιχα την ίδια περίοδο οι εξαγωγές σταδιακά μειώνονται από το 9% περίπου του ΑΕΠ το 1982 στο 4,5% του ΑΕΠ μέχρι το 1997 (κεφ. 7.4 πίνακας 17, διάγραμμα 80).

Εκτός από την εξάρτηση της χώρας από εξωτερικού πόρους και τον ευάλωτο χαρακτήρα της οικονομίας, τα στοιχεία δείχνουν πως η ελληνική οικονομία ήταν ιδιαίτερα ευάλωτη στις διεθνείς οικονομικές κρίσεις της δεκαετίας του '70, ο αντίκτυπος των οποίων ήταν ιδιαίτερα αισθητός στο

εσωτερικό και ανέκοψε την αναπτυξιακή πορεία των προηγούμενων δεκαετιών. Οι παγκόσμιες οικονομικές κρίσεις του '73 και του '79 προκάλεσαν τριγμούς στην εθνική οικονομία, όχι μόνο μέσα από την αύξηση των ελλειμμάτων του εμπορικού ισοζυγίου, του πληθωρισμού και του δημοσίου χρέους, αλλά και της επίπτωσης που είχαν στα εισοδήματα από την αύξηση της ανεργίας σε μια περίοδο που το μεγάλο ρεύμα μετανάστευσης είχε σχεδόν ολοκληρωθεί⁹⁰. Αν και οι συνέπειες των κρίσεων στην Ελλάδα θα γίνουν περισσότερο αισθητές τη δεκαετία του '80, το κράτος παρεμβαίνει μέσω επεκτατικών πολιτικών, υιοθετώντας ένα πρότυπο μεικτής μακροοικονομικής πολιτικής εντός του οποίου έχει ιδιαίτερα ενεργό ρόλο. Σύμφωνα με τα στοιχεία των *Μακροχρόνιων Μακροοικονομικών Στατιστικών Σειρών* (κεφ. 7.4 πίνακας 17, διάγραμμα 81) το έλλειμμα του εμπορικού ισοζυγίου αυξήθηκε στο 14,7% του ΑΕΠ το 1973 και στο 15% του ΑΕΠ το 1981. Αντίστοιχα το έλλειμμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών αυξήθηκε στο 6,2% του ΑΕΠ το 1973 και στο 5,4% του ΑΕΠ το 1981. Από τα στοιχεία της *AMECO* (κεφ. 7.6, πίνακας 21 διάγραμμα 90) προκύπτει ότι το έλλειμμα του εμπορικού ισοζυγίου αυξήθηκε κατά 40% το 1973 και 212,4% το 1981.

Η επεκτατική δημοσιονομική πολιτική η οποία ακολουθήθηκε από τις πρώτες μεταπολιτευτικές κυβερνήσεις και η σημαντική αύξηση των δημοσίων δαπανών, καταδεικνύουν τον αντισταθμιστικό ρόλο του κράτους το οποίο επιχειρεί να αναλάβει το κόστος της κρίσης, μέσω πολιτικών (ενίσχυση της εγχώριας ζήτησης, αύξηση προσφοράς χρήματος και πιστωτική επέκταση). Οι δαπάνες της κεντρικής διοίκησης αυξήθηκαν κατά 23,4% το 1974 και 32,9% το 1975, ενώ το 1981 κατά 42,9%. Αντίστοιχα οι δαπάνες του τακτικού προϋπολογισμού αυξήθηκαν κατά 32% το 1974, 31,4% το 1975 και 41,5% το 1981 (κεφ.7.2, πίνακας 14Α). Οι δαπάνες προσωπικού αυξήθηκαν κατά 35,2% το 1974, 25,2% το 1981 και 33,4% το 1982 (κεφ. 7.2, πίνακας 14Β). Επίσης η δημόσια κατανάλωση αυξήθηκε κατά 12,3% το 1974 και 6,8% το 1981, φθάνοντας στο 17,3% του ΑΕΠ το 1974 και στο 19,8% του ΑΕΠ το 1981 (κεφ.7.6, πίνακας 21).

Οι κυβερνήσεις της δεκαετίας του '80, αντιμετώπισαν τις επιπτώσεις του εξωτερικού περιβάλλοντος στην ελληνική οικονομία αναλαμβάνοντας το κόστος μέσω προγραμμάτων κρατικοποιήσεων και γενικότερης αύξησης των δημοσίων δαπανών, με στόχο την ενίσχυση των εισοδημάτων και της ιδιωτικής κατανάλωσης. Σε αυτή την περίοδο οι επιπτώσεις των διεθνών κρίσεων της προηγούμενης δεκαετίας εκδηλώνονται σε μεγαλύτερο βαθμό μέσω αρνητικών ρυθμών οικονομικής ανάπτυξης, υψηλά ελλείμματα, ανεργία και γενικότερη ύφεση του ιδιωτικού τομέα.

⁹⁰ Σύμφωνα με τα στοιχεία που παραθέτει ο Καζάκος το 1973 ο πληθωρισμός αυξήθηκε κατά 15,5% και το 1974 κατά 29,6%. Επιπλέον η επενδυτική δραστηριότητα μειώθηκε κατά 33% το 1974. Τα αποτελέσματα της κρίσης του 1979 είχαν συνέπεια την εμφάνιση στασιμοπληθωρισμού και την μείωση του ΑΕΠ κατά 1,6% το 1981. Βλ. Καζάκος (2001)

Ειδικότερα στην ιδιωτική οικονομία το πλήγμα μεταφράζεται σε επιδείνωση της ανταγωνιστικότητας των ελληνικών επιχειρήσεων και τους φαινομένου της *αποβιομηχάνισης*.

Ο αντισταθμιστικός χαρακτήρας της κρατικής πολιτικής απέναντι στις επιδράσεις που δέχεται η εγχώρια οικονομία από τις διεθνείς αγορές είναι εμφανής την δεκαετία του '80. Το 1982 η συνολική απασχόληση μειώθηκε κατά 1,1%, το 1984 κατά 0,2% και το 1987 κατά 0,1%. Την ίδια περίοδο οι κυβερνήσεις αυξάνουν την δημόσια απασχόληση ως μέσο καταπολέμησης της ανεργίας και έτσι η απασχόληση στην γενική κυβέρνηση αυξήθηκε κατά 5,6% το 1983, 3,8% το 1985 και 5,7% το 1989, διατηρώντας ρυθμούς αύξησης 3%-6% σε όλη την δεκαετία του '80 (κεφ. 7.1, πίνακας 13). Επίσης οι δαπάνες κεντρικής διοίκησης αυξάνονταν με ετησίους ρυθμούς 20%-30%, σημειώνοντας το 1985 αύξηση κατά 33% περίπου, ενώ οι δαπάνες του τακτικού προϋπολογισμού αυξάνονταν με ετήσιους ρυθμούς 20%-30% περίπου, σημειώνοντας 41,5% αύξηση το 1981 (κεφ. 7.2, πίνακας 14Α). Η αύξηση δαπανών προσωπικού υποδηλώνει πέρα από την αύξηση της απασχόλησης στην γενική κυβέρνηση την προσπάθεια από πλευράς κράτους να στηρίξει τα εισοδήματα που πλήττονταν από τις εξωτερικές οικονομικές επιδράσεις. Οι δαπάνες προσωπικού αυξάνονταν την δεκαετία του '80 με ρυθμούς 25%-30% περίπου ετησίως (κεφ. 7.2, πίνακας 14Β), ενώ οι αποδοχές προσωπικού αντιστοιχούσαν στο 11%-12% του ΑΕΠ (κεφ. 7.3, πίνακας 15).

Η ιδιωτική οικονομία σε όλη την εξεταζόμενη περίοδο και παρά τους υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης που σημειώθηκαν στην δεκαετία του '60, δεν μπορεί να επιβιώσει χωρίς την συνεχή κρατική υποστήριξη και αποδεικνύεται ιδιαίτερα ευάλωτη στις εξωτερικές μεταβολές τις οποίες εσωτερικοποιεί σε κρίσεις και δεν κατάφερε να μειώσει την εξάρτηση από τους πόρους του εξωτερικού. Σε όλη την εξεταζόμενη περίοδο οι εισαγωγές υπερκαλύπτουν τις εξαγωγές, μάλιστα την δεκαετία του '90, η αξία των εισαγωγών στο ΑΕΠ φαίνεται να είναι τριπλάσια των εξαγωγών. Οι εισαγωγές κυμαίνονταν στο 15%-25% του ΑΕΠ περίπου και αντίστοιχα οι εξαγωγές στο 5%-10% περίπου του ΑΕΠ δημιουργώντας αυξημένο έλλειμμα στο εμπορικό ισοζύγιο 8%-15% περίπου του ΑΕΠ (κεφ. 7.4, πίνακας 17, διάγραμμα 80). Επιπλέον οι θεσμοί κράτους πρόνοιας, ικανού να καλύψει το κόστος των εξωτερικών κρίσεων, στην ελληνική περίπτωση ήταν υποτυπώδεις και ανεπαρκείς, παρά την προσπάθεια να τεθούν βάσεις για την ανάπτυξη ενός ολοκληρωμένου συστήματος κοινωνικής πρόνοιας από την μεταπολίτευση και έπειτα, κυρίως την δεκαετία του '80.

Με δεδομένες τις ελληνικές ιδιαιτερότητες : Ευάλωτη εγχώρια οικονομία, αδύναμη ιδιωτική οικονομία και αναποτελεσματικότητα κοινωνικών θεσμών, ο κρατικός παρεμβατισμός είναι κατά μια έννοια επιβεβλημένος και οι λειτουργίες του δημόσιου τομέα παραμένουν διευρυμένες σε όλη την περίοδο. Αυτό σημαίνει πως σε συνθήκες στις οποίες η εγχώρια οικονομία πλήττεται από τις μεταβολές του εξωτερικού οικονομικού περιβάλλοντος, το κράτος μέσω παρεμβατικών πολιτικών επιχειρεί να αναλάβει το κόστος. Παρά την μεταβολή του εφαρμοζόμενου πλαισίου

μακροοικονομικής πολιτικής, το κράτος εφαρμόζει αντισταθμιστικά μετρά με κυριότερο την απασχόληση στο δημόσιο τομέα η οποία λειτουργεί κυρίως ως πολιτική στήριξης των εισοδημάτων για μερίδα πληθυσμού η οποία πλήττεται από τις επιδράσεις του εξωτερικού οικονομικού περιβάλλοντος και εντάσσεται στους ευρύτερο υποστηρικτικό πλαίσιο στήριξης της ιδιωτικής οικονομίας.

Το παραπάνω συμπεράσματα στην ελληνική περίπτωση επιβεβαιώνουν ότι η μεγέθυνση του δημοσίου τομέα είναι μεγαλύτερη όσο περισσότερο είναι «ευάλωτη» η εγχώρια οικονομία στις εξωτερικές οικονομικές μεταβολές. Τα στοιχεία της έρευνας αποδεικνύουν ότι το μέγεθος του δημόσιου τομέα είναι ανάλογο της έκθεσης της οικονομίας στο εξωτερικό περιβάλλον και ότι η παρέμβαση του κράτους, μέσω της αύξησης των δημοσίων δαπανών, παρέχει ένα πλέγμα ασφάλειας στα εισοδήματα και γενικότερα την ιδιωτική οικονομία που πλήττονται από τις εξωτερικές επιδράσεις. Υπό αυτές τις συνθήκες η μεγέθυνση της δημόσιας απασχόλησης αποτελεί πολιτική διασφάλισης του εισοδήματος και προνοιακή πολιτική, εφόσον οι θεσμοί κράτους πρόνοιας είναι υποτυπώδεις και αναποτελεσματικοί, έτσι το κράτος λειτουργώντας ως εργοδότης διασφαλίζει τα εισοδήματα και την κατανάλωση των νοικοκυριών.

Για την απόδειξη του επιχειρήματος αυτού στο κεφάλαιο 7 χρησιμοποιήθηκαν στοιχεία του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών, κατηγορίες δημοσίων δαπανών και απασχόλησης στην γενική κυβέρνηση, που αποδεικνύουν την θετική συσχέτιση μεταξύ της μεγέθυνσης του δημοσίου τομέα με το άνοιγμα της οικονομίας και της μεγέθυνσης της δημόσιας απασχόλησης ως αντισταθμιστικής πολιτικής στις επιδράσεις που δέχεται η εγχώρια οικονομία από το διεθνές περιβάλλον. Επίσης συγκρίνοντας την ετήσια μεταβολή του εμπορικού ισοζυγίου με την μεταβολή της απασχόλησης στο στενό δημόσιο τομέα ως προς το σύνολο του προσωπικού αλλά και την πορεία των προσλήψεων (κεφάλαιο 6), προκύπτει ότι όσο αυξάνεται το κόστος που επιφέρουν στην εγχώρια οικονομία οι επιδράσεις του εξωτερικού οικονομικού περιβάλλοντος, τόσο θα αυξάνεται η δημόσια απασχόληση.

Το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών στο ΑΕΠ, ιδίως το κομμάτι του εμπορικού ισοζυγίου χρησιμοποιούνται ως μέσα αποτίμησης κατά πόσο η ελληνική οικονομία είναι ευάλωτη στις διεθνείς αγορές καθώς και τον βαθμό εξάρτησης της από εξωτερικούς πόρους. Γεγονός είναι ότι σε όλη την εξεταζόμενη περίοδο το εξωτερικό ισοζύγιο παραμένει κυρίως ελλειμματικό, δηλαδή η αξία των εισαγωγών υπερβαίνει κατά πολύ την αξία των εξαγωγών. Αυτό αρχικά αποδεικνύει πως παρά την οικονομική πολιτική που υιοθετήθηκε, η εγχώρια αγορά δεν κατάφερε να υποκαταστήσει τις εισαγωγές αρά και την αυξημένη εξάρτηση από το εξωτερικό και παραμένει ιδιαίτερα ευάλωτη σε όλη την εξεταζόμενη περίοδο, παρά τις υψηλές οικονομικές επιδόσεις που σημειώθηκαν κυρίως την δεκαετία του '60. Από την ανάλυση των δεικτών του κεφαλαίου 7.4, προκύπτει ότι το έλλειμμα του εμπορικού ισοζυγίου, το οποίο αυξήθηκε σταδιακά από το 8% του ΑΕΠ στο 15% ΑΕΠ, οφείλονταν

στην αυξανόμενη αξία των εισαγωγών η οποία έφτασε στο 26% το 1985. Το εμπορικό έλλειμμα δημιουργούσε αυξανόμενο έλλειμμα και στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών, το οποίο έφτασε στο 8,1% του ΑΕΠ το 1985, παρά την κάλυψη μεγάλου μέρους του από το πλεόνασμα του ισοζυγίου των άδηλων πόρων το οποίο αυξήθηκε σταδιακά από 7% περίπου του ΑΕΠ το 1960 στο 12% σχεδόν του ΑΕΠ μέχρι το 1997.

Εξετάζοντας τον αντίκτυπο της διεθνούς αγοράς και τον ρόλο του κράτους ως αντισταθμιστικού παράγοντα του κόστους το οποίο αυτό επέφερε, παρατίθενται στοιχεία της δημόσιας κατανάλωσης και διερευνάται η σχέση της με το εμπορικό ισοζύγιο. Η δημόσια κατανάλωση επιλέγεται ως ένα ιδιαίτερο κομμάτι των κρατικών δαπανών, στην οποία περιλαμβάνονται οι δαπάνες του δημοσίου για αγαθά και υπηρεσίες ενώ το μεγαλύτερο μέρος της αφορά αποδοχές των δημοσίων υπαλλήλων, γεγονός που συνδέει το εμπορικό ισοζύγιο με την δημόσια κατανάλωση και την δημόσια απασχόληση.

Σύμφωνα με τα στοιχεία της *AMECO* (κεφ.7.6), η δημόσια κατανάλωση αυξήθηκε την περίοδο 1960-2000 από 6,4 δις € σε 31,2 δις € σε σταθερές τιμές, με ετήσιους ρυθμούς αύξησης που έφτασαν το 1974 το 12,3 % και το μερίδιο της στο ΑΕΠ να αυξάνεται περισσότερο την δεκαετία του '80 στο 20%-21% περίπου. Ανάλογα συμπεράσματα προκύπτουν και από τα *Βασικά Εθνικολογιστικά Μεγέθη της Ελληνικής Οικονομίας, 1960-1999* (κεφ. 7.3). Η δημόσια κατανάλωση αυξήθηκε από το 10% ΑΕΠ στο 15% περίπου με την μεγαλύτερη αύξηση την δεκαετία του '80 στο 14%-16% του ΑΕΠ. Παρά την απόκλιση των στοιχείων που εμφανίζουν οι πηγές μεταξύ τους, η αυξανόμενη πορεία της δημόσιας κατανάλωσης δείχνει πως συντελείται επέκταση του δημοσίου τομέα, ιδιαίτερα σε περιόδους κρίσης, καθώς το κράτος αναλαμβάνει πιο ενεργό ρόλο στην προστασία της ιδιωτικής οικονομίας και την διασφάλιση των εισοδημάτων.

Η σχέση μεταξύ ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών και εμπορικού ισοζυγίου με την δημόσια κατανάλωση αποδεικνύει πως στην ελληνική περίπτωση το μέγεθος του δημοσίου τομέα είναι ανάλογο της έκθεσης της εγχώριας οικονομίας στο εξωτερικό ρίσκο. Η θετική συσχέτιση μεταξύ ελλείμματος του εξωτερικού ισοζυγίου και δημόσιας κατανάλωσης είναι εμφανής κυρίως στα έτη στα οποία αυξάνονται περισσότερο οι δείκτες του ελλείμματος και ταυτόχρονα φαίνεται πως αυξάνεται σημαντικά και η δημόσια κατανάλωση. Παρατηρείται πως όταν τα ελλείμματα εμφανίζουν υψηλά ποσοστά αύξησης σε ετήσια βάση ή περισσότερα συνεχή έτη, υπερβαίνοντας σημαντικά την μέση ετήσια αύξηση, η επίδραση τους στην δημόσια κατανάλωση εμφανίζεται σε αρκετές περιπτώσεις με ένα έτος καθυστέρησης και παραμένει για ακόμη μεγαλύτερο χρονικό διάστημα. Το χρονικό διάστημα που μεσολαβεί ώστε να γίνουν εμφανή τα αποτελέσματα της κρατικής παρέμβασης στους δείκτες εμφανίζει συνήθως μια καθυστέρηση μεταξύ του χρόνου, μέχρι οι επιπτώσεις του εξωτερικών επιδράσεων να εσωτερικευτούν στην οικονομία και της αντίδρασης

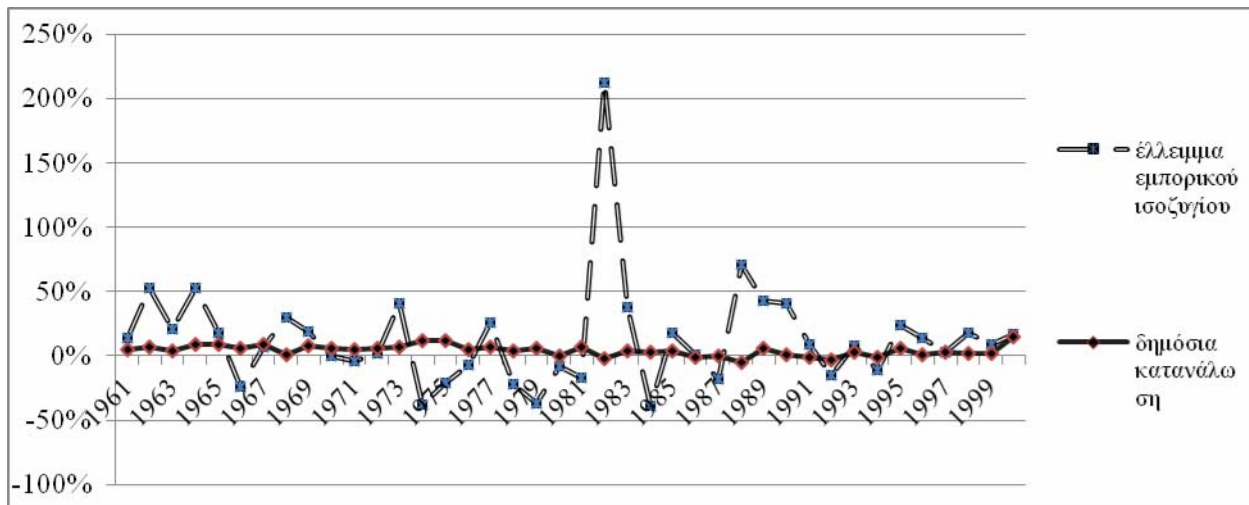
του κράτους. Αυτό σημαίνει ότι όταν το έλλειμμα αυξάνεται πολύ παραπάνω από το μέσο όρο αύξησης, σε ένα έτος ή για συνεχόμενη σειρά ετών, η αύξηση στην δημόσια κατανάλωση μπορεί να εκδηλώνεται με καθυστέρηση ενός έτους, διατηρώντας υψηλούς ρυθμούς ή και σταδιακά υψηλότερους στα επόμενα έτη.

Η επίδραση που ασκεί η αύξηση των ελλειμμάτων του εμπορικού ισοζυγίου στην δημόσια κατανάλωση, δείχνει αφενός το βαθμό στον οποίο είναι ευάλωτη η εγχώρια οικονομία στο εξωτερικό και άφτερου τον ενεργό ρόλο του κράτους το οποίο παρεμβαίνει μέσω της δημόσιας κατανάλωσης ως αντισταθμιστικός παράγοντας. Όσο η οικονομία παραμένει *ευάλωτη* και δέχεται πιέσεις οι οποίες μεταφράζονται σε αύξηση των ελλειμμάτων του εξωτερικού ισοζυγίου, τόσο η παρέμβαση του κράτους διευρύνεται και ανάλογα αυξάνεται η δημόσια κατανάλωση.

Σύμφωνα με τα στοιχεία της *AMECO* (κεφ. 7.6), βάσει της ετήσιας ποσοστιαίας μεταβολής προκύπτει ότι η δημόσια κατανάλωση εμφανίζει ανάλογη σχέση με το έλλειμμα του εμπορικού ισοζυγίου, που εκδηλώνεται με χρονική καθυστέρηση. Όταν το έλλειμμα αυξάνεται σε ένα δεδομένο έτος η επίδραση στη δημόσια κατανάλωση εμφανίζεται ένα έτος αργότερα και μπορεί να διαρκέσει για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα. Αναλυτικότερα η σημαντική αύξηση του ελλείμματος μεταξύ 1962-1964 η οποία έφτασε το 53% σε ετήσια βάση, αντανακλάται στην δημόσια κατανάλωση με διαφορά ενός έτους. Η δημόσια κατανάλωση αυξάνεται σημαντικά την περίοδο 1964-1967 κατά 7%-9% περίπου ετησίως, παρόλο που το 1966 το έλλειμμα μειώθηκε κατά 24,3%. Το 1973 η παγκόσμια οικονομική κρίση προκαλεί αύξηση του ελλείμματος κατά 40,8%. Αντίστοιχα η δημόσια κατανάλωση αυξάνεται με καθυστέρηση ενός έτους κατά 12,3% το 1974 και 11,9% το 1975, παρόλο που το έλλειμμα περιορίζεται σημαντικά το διάστημα 1974-1976. Επιπλέον το 1982 σημειώνεται η μεγαλύτερη αύξηση του ελλείμματος κατά 212,4% και η επίδραση στην δημόσια κατανάλωση εκδηλώνεται ένα χρόνο αργότερα με αύξηση κατά 3,6% το 1983, 2,7% το 1984 και 3,8% τον 1985, παρόλο που το 1984 το έλλειμμα μειώθηκε κατά 39,2%. Από την δεκαετία του 1990 και έπειτα η ανάλογη σχέση μεταξύ ελλείμματος και δημόσιας κατανάλωσης εκδηλώνεται ταυτόχρονα, καθώς μια αύξηση των ελλειμμάτων το 1993 και από το 1995 ως το 2000 ακολουθείται χρονικά την ίδια περίοδο από μια αντίστοιχη αύξηση στην δημόσια κατανάλωση, σε μικρότερους όμως ρυθμούς σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο (1%-6% περίπου ετησίως). Εξαίρεση αποτελεί το έτος 2000 όπου η δημόσια κατανάλωση αυξάνεται κατά 14,8%.

Στο *διάγραμμα 91* η ετήσια ποσοστιαία μεταβολή του ελλείμματος εμπορικού ισοζυγίου και δημόσιας κατανάλωσης ακολουθούν ανάλογη πορεία, καθώς όσο αυξάνονται τα ελλείμματα τόσο αυξάνεται ο δείκτης της δημόσιας κατανάλωσης ετησίως, ενώ όταν τα ελλείμματα σταθεροποιούνται η μειώνονται η δημόσια κατανάλωση ακολουθεί μικρότερους ρυθμούς μεγέθυνσης ετησίως.

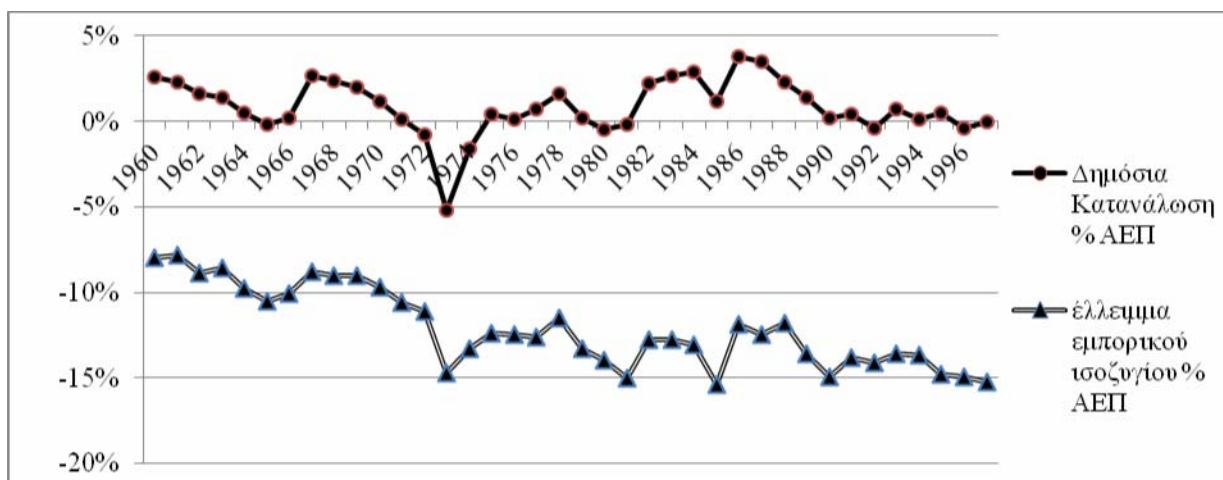
Διάγραμμα 91: Ετήσια ποσοστιαία μεταβολή Ελλείμματος Εμπορικού Ισοζυγίου και Δημόσιας Κατανάλωσης % (1961-2000)



Πηγή: AMECO

Από τα Βασικά Εθνικολογιστικά Μεγέθη της Ελληνικής Οικονομίας και τις Μακροχρόνιες Μακροοικονομικές Στατιστικές Σειρές (κεφ. 7.) φαίνεται επίσης η ανάλογη σχέση μεταξύ εμπορικού ισοζυγίου και δημόσιας κατανάλωσης, όπως αποτυπώνεται παρακάτω στο *διάγραμμα 92*, καθώς όσο αυξάνεται το μερίδιο του εμπορικού ελλείμματος στο ΑΕΠ αυξάνεται το μερίδιο της δημόσιας κατανάλωσης στο ΑΕΠ. Όπως προαναφέρθηκε στο κεφάλαιο 7.6 η επίδραση των διεθνών κρίσεων 1973 και 1979 επηρεάζει το ισοζύγιο των τρεχουσών συναλλαγών με την αύξηση του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου το 1973 στο 14,7% του ΑΕΠ, το 1981 στο 15% του ΑΕΠ και το 1985 στο 15,4% του ΑΕΠ. Οι κυβερνήσεις προκειμένου να περιορίσουν το κόστος της αύξησης του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου, υιοθετούν αντισταθμιστική πολιτική προστασίας των εισοδημάτων αυξάνοντας την δημόσια απασχόληση και την δημόσια κατανάλωση. Με ένα έτος καθυστέρηση το 1974 η δημόσια κατανάλωση αυξάνεται στο 11,7% του ΑΕΠ και συνεχίζει να αυξάνει το μερίδιο της σε όλο το διάστημα 1974-1985 φθάνοντας στο 16,6% του ΑΕΠ. Αντίστοιχα η αύξηση του εμπορικού ελλείμματος το διάστημα 1994-1997 από 13,7% στο 15,2% του ΑΕΠ προκάλεσε αντίστοιχη αύξηση της δημόσιας κατανάλωσης που ξεπέρασε την ίδια περίοδο το 15% του ΑΕΠ. Στο *διάγραμμα 92* φαίνεται πως όσο αυξάνεται το μερίδιο του ελλείμματος στο ΑΕΠ, αυξάνεται ανάλογα και το μερίδιο της δημόσιας κατανάλωσης, ενώ αντίστοιχα ή μείωση του ελλείμματος στο ΑΕΠ, συνοδεύεται από ανάλογη μείωση της δημόσιας κατανάλωσης.

Διάγραμμα 92: Εμπορικό Ισοζύγιο και Δημόσια Κατανάλωση % ΑΕΠ (1960- 1997)



Πηγές: Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας, *Η ελληνική Οικονομία 1960-1997, Μακροχρόνιες Μακροοικονομικές Στατιστικές Σειρές*, Αθήνα 1998 και *Βασικά Εθνικολογιστικά Μεγέθη της Ελληνικής Οικονομίας, 1960-1999 (ΕΣΟΛ 95)*, Αθήνα: 2001

Όπως προαναφέρθηκε η αύξηση της δημόσιας απασχόλησης θεωρείται αντισταθμιστική πολιτική των κυβερνήσεων, ώστε να προστατέψουν τα εισοδήματα και την εργασία τα οποία πλήττονται από το κόστος του διεθνούς εμπορίου στην εγχώρια οικονομία. Η μονιμότητα εργασίας και το ειδικό εργασιακό καθεστώς που διέπει την δημόσια απασχόληση, κατέστησαν τον δημόσιο τομέα πεδίο κοινωνικών ωφελειών. Με την πρόσληψη μεγάλης μερίδας πληθυσμού στο δημόσιο κράτος δημιουργεί ένα «πλέγμα ασφαλείας» για ένα μεγάλο μέρος του κοινωνικού συνόλου. Από τα στοιχεία για την απασχόληση στο στενό δημόσιο τομέα που περιλαμβάνονται στην παρούσα έρευνα (κεφάλαια 6 και 7), η απασχόληση στην κεντρική διοίκηση αλλά και η απασχόληση στην γενική κυβέρνηση αυξάνεται ανάλογα με τις εξωτερικές επιδράσεις που δέχεται η εγχώρια οικονομία, όπως αποτυπώνονται από την αύξηση του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου. Η ετήσια μεταβολή της ανεξάρτητης μεταβλητής, δηλαδή του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου προκαλεί ανάλογη αύξηση της ετήσιας ποσοστιαίας μεταβολής της δημόσιας απασχόλησης.

Ειδικότερα, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του κεφαλαίου 6, η απασχόληση στο στενό δημόσιο τομέα αυξάνονταν συνεχώς, γεγονός που οφείλεται στην σημαντική αύξηση των πολιτικών υπαλλήλων και όχι των Σωμάτων Ασφαλείας. Συγκρίνοντας τα στοιχεία, η πορεία των ελλειμμάτων του εμπορικού ισοζυγίου είναι ανάλογη της αύξησης των υπαλλήλων του συνόλου των υπαλλήλων τους στενού δημοσίου τομέα, για την ακρίβεια κυρίως των πολιτικών υπαλλήλων. Τις περιόδους στις οποίες παρατηρείται σημαντική αύξηση των ελλειμμάτων, οι διορισμοί στο στενό δημόσιο τομέα αυξάνονται με εξίσου μεγάλους ρυθμούς. Φαίνεται πως το κράτος προκειμένου να διασφαλίσει τα εισοδήματα των νοικοκυριών και δεδομένης της έλλειψης ολοκληρωμένου πλαισίου προνοιακής πολιτικής, προβαίνει σε πολιτικές με άμεσα, βραχυπρόθεσμα αποτελέσματα, ειδικότερα στην

πρόσληψη προσωπικού στο δημόσιο τομέα. Ιδιαίτερα αποκαλυπτικά είναι τα στοιχεία των διορισμών που πραγματοποιούνται όταν αυξάνονται σημαντικά τα ελλείμματα, με ετήσιο ρυθμό αύξησης διορισμών ο οποίος υπερβαίνει κατά πολύ το μέσο ετήσιο ρυθμό διορισμών της συνολικής περιόδου που εξετάζεται. Οι διορισμοί αυξάνονται σημαντικά τις περιόδους στις οποίες αυξάνονται αντίστοιχα πάνω από το μέσο όρο τα ελλείμματα του εμπορικού ισοζυγίου.

Ειδικότερα σύμφωνα με τα στοιχεία του προσωπικού του στενού δημοσίου τομέα (κεφ. 6) και του εμπορικού ισοζυγίου (κεφ. 7.6), την περίοδο 1962-1965, καθώς το έλλειμμα εμπορικού ισοζυγίου αυξάνεται κατά 127%, παρατηρείται αντίστοιχα αύξηση του προσωπικού του δημόσιου τομέα η οποία αφορά κυρίως πολιτικούς υπαλλήλους. Συγκεκριμένα το έλλειμμα αυξάνεται το 1962 κατά 53,2%, το 1963 21% και το 1964 52,8% και η ποσοστιαία μεταβολή δημόσιας απασχόλησης αυξάνεται έπειτα από ένα έτος στο 6,2% το 1963, 3,1% το 1964, 4% το 1965 και 3% το 1966. Η αύξηση σημειώνει μεγαλύτερους ρυθμούς στους πολιτικούς υπαλλήλους και φτάνει το 1963 το 8,5%, το 1964 4,1% διατηρώντας υψηλούς ρυθμούς μέχρι το 1965 στο 5,8% και το 1966 στο 13,9%. Το διάστημα αυτό οι πολιτικοί υπάλληλοι, οι οποίοι εκπροσωπούν το 75% περίπου του συνόλου προσωπικού του στενού δημοσίου τομέα, σημειώνουν αύξηση κατά 24% περίπου, με ετήσιους δείκτες που υπερβαίνουν το μέσο όρο της ετήσιας αύξησης όλης της εξεταζόμενης περιόδου.

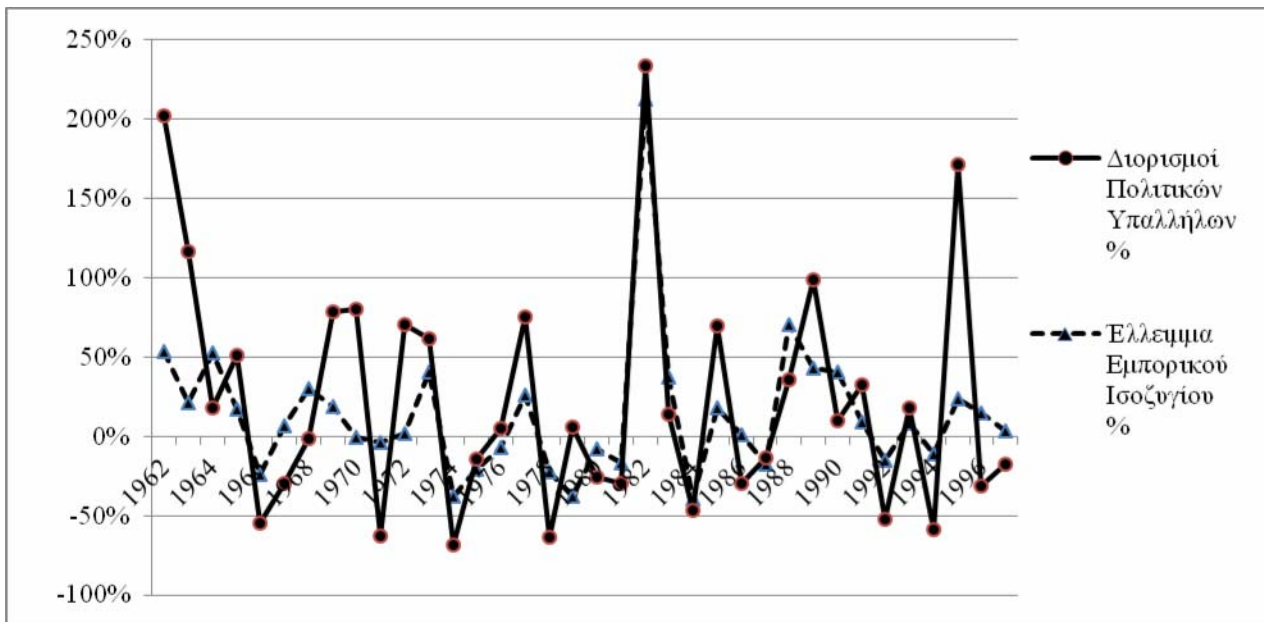
Αργότερα στα έτη που ακολουθούν διαπιστώνεται πως όταν αυξάνεται το έλλειμμα πάνω από το μέσο ρυθμό αύξησης της εξεταζόμενης χρονικής περιόδου αντίστοιχα παρατηρείται και μια αύξηση προσωπικού ιδιαίτερα πολιτικών υπαλλήλων καθώς αυξάνονται σημαντικά οι διορισμοί, δηλαδή όλο και μεγαλύτερος αριθμός εργατικού δυναμικού εισέρχεται στον δημόσιο τομέα. Το 1973 όπου μια αύξηση ελλείμματος κατά 40,8% συνοδεύεται από αντίστοιχη αύξηση του συνόλου των πολιτικών υπαλλήλων κατά 4,1%, των πολιτικών υπαλλήλων κατά 4,7% και των Σωμάτων Ασφαλείας κατά 2,1%. Το 1977 η αύξηση του ελλείμματος κατά 26,3% επιφέρει αύξηση της δημόσιας απασχόλησης κατά 5% στο σύνολο του προσωπικού και 5,7% στους πολιτικούς υπαλλήλους. Το 1982 σημειώνεται η μεγαλύτερη αύξηση του ελλείμματος σε όλη την περίοδο 1960-2000, η οποία φτάνει στο 212,4% και το 1983 το έλλειμμα συνεχίζει να αυξάνεται κατά 37,5% , αυξάνοντας την δημόσια απασχόληση το ίδιο έτος κατά 2,7% στο σύνολο και 3,5% στους πολιτικούς υπαλλήλους, ενώ οι αυξητικοί ρυθμοί διατηρούνται μέχρι το 1985 όταν το σύνολο των απασχολούμενων αυξάνεται κατά 2,6% και οι πολιτικοί υπάλληλοι κατά 3,4%. Τέλος το ίδιο προκύπτει και από την αύξηση των ελλειμμάτων την περίοδο 1987-1991 καθώς η δημόσια απασχόληση διατηρεί αυξητικούς ρυθμούς που φτάνουν στο 2,5% ετησίως ως προς τους πολιτικούς υπαλλήλους.

Εφόσον η ποσοστιαία ετήσια μεταβολή του συνόλου των πολιτικών υπαλλήλων προκύπτει από την διαφορά διορισμών και αποχωρήσεων, η αύξηση της δημόσιας απασχόλησης ως αποτέλεσμα της διόγκωσης των ελλειμμάτων του εμπορικού ισοζυγίου γίνεται πιο ξεκάθαρη όταν εξεταστούν μεμονωμένα οι διορισμοί την ίδια περίοδο. Τα στοιχεία των διορισμών σε ετήσια βάση δείχνουν πως καθώς αυξάνεται το έλλειμμα του εμπορικού ισοζυγίου, ο αντισταθμιστικός ρόλος της δημόσιας απασχόλησης είναι εμφανής μέσα από την ταυτόχρονη αύξηση των προσλήψεων (πίν. 7 κεφ. 6.5 και πιν. 21 κεφ. 7.6) Σημειώνεται πως η αύξηση των διορισμών στο δημόσιο τομέα ως αποτέλεσμα της αύξησης των ελλειμμάτων του εμπορικού ισοζυγίου εκδηλώνεται ορισμένες φορές με ένα έτος καθυστέρηση, ανάλογο με αυτό στη δημόσια κατανάλωση.

Το διάστημα 1962-1965 αυξήθηκε σημαντικά το έλλειμμα του εμπορικού ισοζυγίου με ρυθμούς που έφτασαν το 53,2% το 1962 και 52,8% το 1964. Το ίδιο διάστημα 1962-1966 δηλαδή σε μία πενταετία προσλαμβάνονται στο δημόσιο το 21% του συνόλου των διορισθέντων πολιτικών υπαλλήλων ολόκληρης της εξεταζόμενης περιόδου και οι διορισμοί αυξήθηκαν σημαντικά (στο σύνολο κατά 209,8% το 1962, 74,6% το 1963 και 29,5% το 1965) και αφορούσαν κυρίως πολιτικούς υπαλλήλους (κατά 148,6% το 1962, 37,4% το 1963 και 19,5% το 1965). Το 1968 το έλλειμμα αυξήθηκε κατά 30,2% και με καθυστέρηση ενός έτους αυξήθηκαν οι διορισμοί πολιτικού προσωπικού την επόμενη διετία (60,1% το 1969 και 80,7% το 1970). Το 1973 μια αύξηση ελλείμματος κατά 40,8% συνοδεύεται από αντίστοιχη αύξηση διορισμών πολιτικών υπαλλήλων κατά 20,9% την ίδια χρονιά. Σε όλη την δεκαετία του '80 η αύξηση του ελλείμματος έχει συνέπεια την αύξηση των διορισμών πολιτικού προσωπικού την ίδια χρονιά χωρίς να μεσολαβεί χρονική καθυστέρηση. Το 1982 το έλλειμμα αυξάνεται κατά 212,4% και οι διορισμοί αυξήθηκαν κατά 21,2%. Το 1985 η αύξηση του ελλείμματος κατά 18% περίπου είχε συνέπεια την αύξηση των διορισμών πολιτικού προσωπικού κατά 51,7%. Το 1989-1990 η αύξηση του ελλείμματος κατά 40% περίπου ετησίως οδήγησε σε αύξηση των διορισμών κατά 55,3%. Τέλος την δεκαετία του '90 παρόλο που οι προσλήψεις στο δημόσιο αυξάνονταν με μικρότερους ρυθμούς σε σχέση με τις προηγούμενες δεκαετίες το 1995 η αύξηση του ελλείμματος κατά 25% περίπου συνοδεύτηκε από αντίστοιχη αύξηση των προσλήψεων πολιτικών υπαλλήλων κατά 147,6%.

Όπως διαπιστώνεται και στο *διάγραμμα 93*, όσο αυξάνεται ετησίως το έλλειμμα, τόσο αυξάνονται και διορισμοί, δηλαδή σε περιόδους μεγέθυνσης των ελλειμμάτων με μεγαλύτερους ρυθμούς οι αυξάνεται οι ρυθμοί αύξησης των διορισμών και αντίστοιχα σε περιόδους μείωσης των ελλειμμάτων οι ρυθμοί μεγέθυνσης των διορισμών περιορίζονται ή μειώνονται οι προσλήψεις.

Διάγραμμα 93: Ετήσια ποσοστιαία μεταβολή Ελλείμματος Εμπορικού Ισοζυγίου και διορισμών Πολιτικών Υπαλλήλων % (1961-1997)



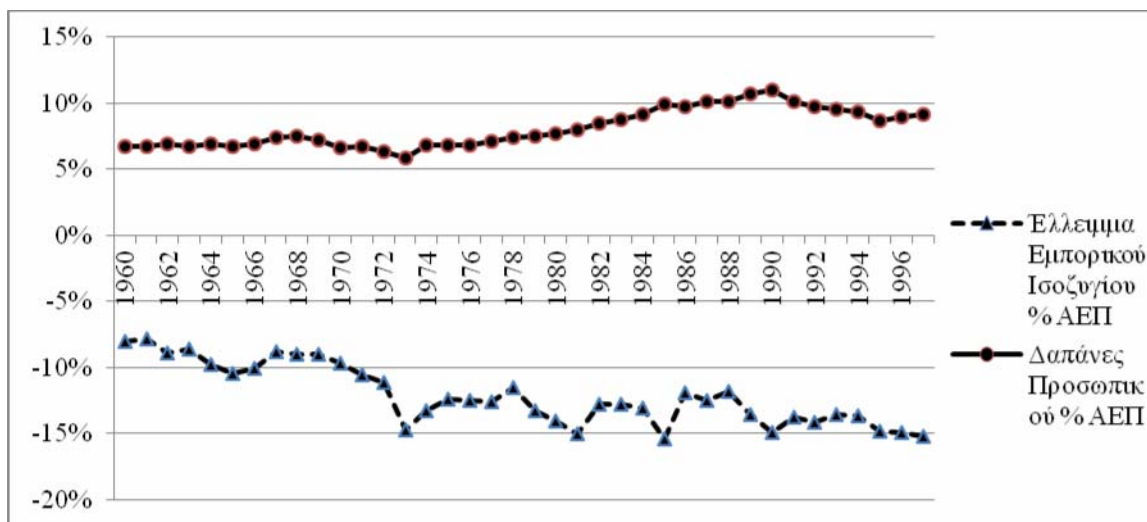
Πηγές: AMECO και Στατιστική Δημοσίων Οικονομικών

Το ίδιο προκύπτει και από τα στοιχεία απασχόλησης στην Γενική Κυβέρνηση που προέρχονται από τις *Μακροχρόνιες, Μακροοικονομικές Στατιστικές Σειρές*. Συγκρίνοντας τα στοιχεία ετήσιας ποσοστιαίας μεταβολής της απασχόλησης στην Γενική Κυβέρνηση (κεφ. 7.1 πιν. 13) με την ετήσια ποσοστιαία μεταβολή του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου (κεφ. 7.6 πιν. 21), προκύπτει το ίδιο συμπέρασμα, ότι η αύξηση των ελλειμμάτων οδηγεί σε ταυτόχρονη αύξηση της δημόσιας απασχόλησης. Σε περιόδους ή έτη σημαντικής αύξησης των ελλειμμάτων και αντιστοίχως μεγαλύτερων ποσοστών αύξησης της δημόσιας κατανάλωσης φαίνονται και αντίστοιχοι ρυθμοί αύξησης της απασχόλησης στην Γενική Κυβέρνηση συνήθως με καθυστέρηση ενός έτους. Ειδικότερα, σημειώνεται σημαντική αύξηση του αριθμού απασχολούμενων την περίοδο 1964-1966 με ετήσιους ρυθμούς που φτάνουν το 7,2% το 1964. Το 1974 η απασχόληση στην Γ.Κ αυξήθηκε κατά 7,7%, επίσης 5,5% το 1977, 5,6% το 1983, 5,7% το 1989 και 3,2% το 1996.

Ο αντισταθμιστικός ρόλος του κράτους προκειμένου να διασφαλίσει τα εισοδήματα που πλήττονται εξαιτίας των επιδράσεων που δέχεται η εγχώρια οικονομία από τις διεθνείς αγορές μέσω της λειτουργίας της απασχόλησης του δημόσιου τομέα ως προνοιακή πολιτική, προκύπτει από την σχέση του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου με τις δαπάνες προσωπικού. Καθώς τα ελλείμματα του εμπορικού ισοζυγίου αυξάνουν το μερίδιό τους στο Α.Ε.Π. (κεφ. 7.4, πιν.17), αντίστοιχα φαίνονται πως αυξάνουν και οι δαπάνες προσωπικού ως ποσοστό του Α.Ε.Π. (κεφ. 7.2, πιν.14B). Το 1965 το έλλειμμα εμπορικού ισοζυγίου αυξάνει στο 10,5% του Α.Ε.Π. και με έναν χρόνο καθυστέρηση από το 1966 μέχρι το 1968 αυξάνεται το μερίδιο δαπανών προσωπικού στο 7,5% του Α.Ε.Π. Το διάστημα 1973-1990 παρατηρείται σημαντική αύξηση του ελλείμματος εμπορικού

ισοζυγίου στο Α.Ε.Π. (14,7% το 1973, 15% το 1981, 15,4% το 1985, 14,9% το 1990) και ανάλογα το διάστημα 1974-1990 οι δαπάνες προσωπικού αυξάνονται σταδιακά από 6,8% στο 11% του Α.Ε.Π. Τέλος το διάστημα 1994-1997 το έλλειμμα εμπορικού ισοζυγίου αυξάνεται και φθάνει στο 15,2% του Α.Ε.Π. και οι δαπάνες προσωπικού το 1996-1997 αυξάνονται στο 9,1% του Α.Ε.Π. Στο διάγραμμα 94, φαίνεται πως η διαχρονική μεταβολή των δαπανών του προσωπικού ως προς το μερίδιό τους στο ΑΕΠ, ακολουθεί την διαχρονική εξέλιξη των ελλειμμάτων.

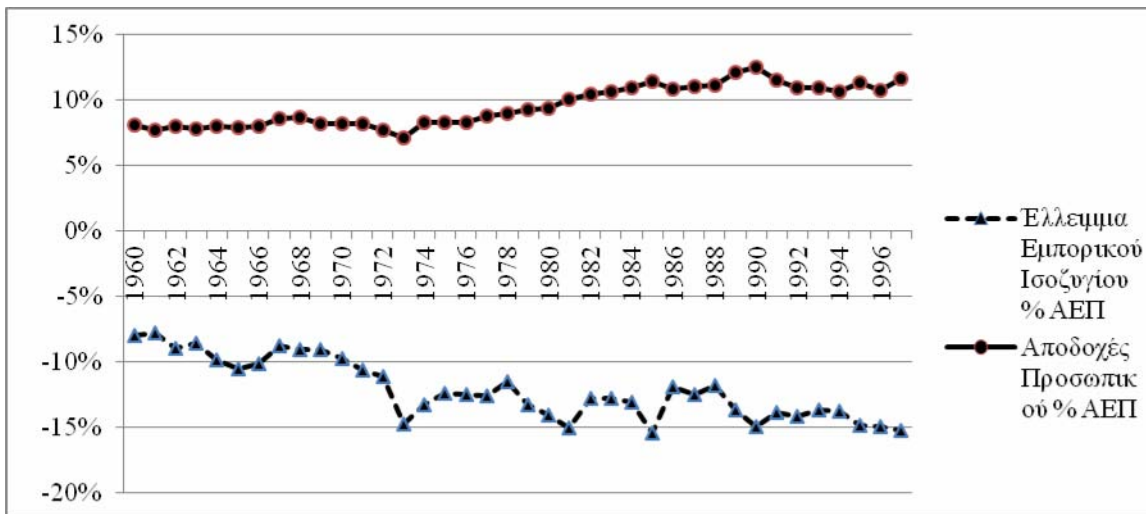
Διάγραμμα 94: Έλλειμμα Εμπορικού Ισοζυγίου και Δαπάνες Προσωπικού % ΑΕΠ (1960-1997)



Πηγή: Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας, *Η ελληνική Οικονομία 1960-1997, Μακροχρόνιες Μακροοικονομικές Στατιστικές Σειρές*, Αθήνα 1998

Ανάλογο συμπέρασμα προκύπτει και από την εξέταση των στοιχείων για τις αποδοχές προσωπικού που περιλαμβάνονται στα Βασικά Εθνικολογιστικά Μεγέθη της Ελληνικής Οικονομίας (κεφ. 7.3, πίν.15). Οι δαπάνες για αποδοχές προσωπικού αποτελούν το 70-80% περίπου της δημόσιας κατανάλωσης την εξεταζόμενη περίοδο παρουσιάζοντας, όπως η δημόσια κατανάλωση, ανάλογη σχέση με το έλλειμμα του εμπορικού ισοζυγίου. Όπως φαίνεται και στο διάγραμμα 95, το διάστημα 1965-1967 αυξάνονταν συνεχώς φτάνοντας στο 8,7% του ΑΕΠ και την περίοδο 1973-1985 όπου σημειώθηκε μεγάλη αύξηση του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου στο ΑΕΠ, το μερίδιο των αποδοχών του προσωπικού αυξάνονταν συνεχώς από 7,1% το 1973 στο 11,4% το 1985. Τέλος το 1990 αυξήθηκε στο 12,5% ΑΕΠ και το 1997 στο 11,7% ΑΕΠ.

Διάγραμμα 95: Έλλειμμα Εμπορικού Ισοζυγίου και Αποδοχές Προσωπικού % ΑΕΠ (1960-1997)



Από την προϋούσα ανάλυση των στοιχείων σε όλη την εξεταζόμενη περίοδο αποδεικνύεται:

- Η αύξηση του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου προκαλεί την αύξηση της δημόσιας κατανάλωσης, καθώς η ετήσια ποσοστιαία μεταβολή του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου είναι ανάλογη της ετήσιας ποσοστιαίας μεταβολής της δημόσιας κατανάλωσης. Επίσης όσο αυξάνεται το μερίδιο του ελλείμματος στο ΑΕΠ, αυξάνεται και το μερίδιο της δημόσιας κατανάλωσης στο ΑΕΠ
- Υφίσταται θετική συσχέτιση μεταξύ του ελλείμματος τρεχουσών συναλλαγών και της δημόσιας κατανάλωσης. Παρά τη συνεισφορά του ισοζυγίου άδηλων πόρων στην κάλυψη του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου, το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών είναι ελλειμματικό και καθώς αυξάνεται το μερίδιο του στο ΑΕΠ, αυξάνεται ανάλογα και η δημόσια κατανάλωση %ΑΕΠ.
- Όσο αυξάνεται το μερίδιο του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου στο ΑΕΠ, αυξάνονται ανάλογα και οι αποδοχές προσωπικού του δημοσίου τομέα στο ΑΕΠ.
- Καθώς αυξάνεται το έλλειμμα του εμπορικού ισοζυγίου αυξάνεται και η απασχόληση στο στενό δημόσιο τομέα, κυρίως του πολιτικού προσωπικού. Συγκεκριμένα η ετήσια ποσοστιαία μεταβολή του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου είναι ανάλογη της ετήσιας ποσοστιαίας μεταβολής του αριθμού των πολιτικών υπαλλήλων του στενού δημοσίου τομέα.
- Οι επιδράσεις που δέχεται η εγχώρια οικονομία από τις διακυμάνσεις του διεθνούς εμπορίου προκαλούν την αύξηση της απασχόλησης στο στενό δημόσιο τομέα ως προνοιακή πολιτική διασφάλισης των εισοδημάτων. Ειδικότερα, ετήσια ποσοστιαία μεταβολή του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου είναι ανάλογη της ετήσιας ποσοστιαίας μεταβολής των διορισμών

στο στενό δημόσιο τομέα, καθώς όσο αυξάνεται το έλλειμμα αυξάνονται και οι προσλήψεις πολιτικών υπαλλήλων.

Συνοψίζοντας, η οικονομία της Ελλάδας παραμένει κλειστή με περιορισμένη αγορά, αλλά σε μεγάλο βαθμό εξαρτώμενη από εξωτερικούς πόρους. Ταυτόχρονα είναι ιδιαίτερα *ευάλωτη* στις διακυμάνσεις της παγκόσμιας αγοράς οι επιπτώσεις των οποίων πλήττουν σημαντικά την εγχώρια οικονομία. Οι παγκόσμιες οικονομικές διακυμάνσεις οι μεταφράζονται σε ελλείμματα του εμπορικού ισοζυγίου και οδηγούν μεταξύ άλλων σε αστάθεια του εγχωρίου εισοδήματος. Το κράτος επιχειρεί να παρέμβει στην οικονομία και να προστατέψει τα εισοδήματα, μέσω της αύξησης των δημοσίων δαπανών, λειτουργώντας ως «αντίβαρο» στην έκθεση στις μεταβολές του διεθνούς περιβάλλοντος επιχειρώντας να παράσχει ένα είδος κοινωνικής ασφάλειας. Ουσιαστικά, η μεγέθυνση της δημόσιας απασχόλησης είναι το αντίτιμο της κρατικής παρέμβασης προς αντιμετώπιση του εξωτερικού οικονομικού ρίσκου.

Ωστόσο η αποτελεσματικότητα της παρέμβασης αυτής είναι εξαρχής περιορισμένη επειδή η εγχώρια οικονομία δεν έχει σταθερές βάσεις. Αν συνυπολογιστεί και η έλλειψη ανεπτυγμένων θεσμών κράτους πρόνοιας, η κρατική παρέμβαση πέρα από την προστασία της ιδιωτικής οικονομίας, επιδιώκει την άσκηση μιας άτυπης κοινωνικής πολιτικής προστασίας των εισοδημάτων, η οποία είναι η απασχόληση στο δημόσιο τομέα. Επομένως, το κράτος λειτουργεί ως ένας εργοδότης που παρέχει σταθερότητα εργασίας και ασφάλεια εισοδημάτων, στο οποίο στρέφεται μια σημαντική μερίδα ανθρωπίνου δυναμικού των οποίων τα εισοδήματα πλήττονται. Παράλληλα μέσα από τις πρόσθετες παροχές που προβλέπει η απασχόληση στο δημόσιο το κράτος ασκεί μια μορφή κοινωνικής πολιτικής στη μερίδα αυτή των απασχολούμενων στο δημόσιο και στις οικογένειες τους. Επομένως η δημόσια απασχόληση σε αυτήν την περίπτωση λειτουργεί ως μέσο κοινωνικής προστασίας και αυξάνει το μέγεθος του δημοσίου τομέα ανάλογα με τις επιδράσεις που δέχεται η εγχώρια οικονομία από τη διεθνή αγορά.

8.2. Η πολιτική απασχόλησης στο δημόσιο τομέα

Η μεγέθυνση της δημόσιας απασχόλησης στην Ελλάδα αποτελεί μια ξεχωριστή περίπτωση που δεν οφείλεται στις διευρυμένες λειτουργίες ενός κράτους με αυξημένο παρεμβατισμό, αλλά αποτελεί η ίδια μια μορφή κρατικής παρέμβασης. Είναι γεγονός πως η *εργασία* (δημόσια απασχόληση) είναι αυτό το συστατικό του δημοσίου τομέα το οποίο καθόρισε την μεγέθυνση του, αποσπώντας αυξανόμενο μερίδιο των δημοσίων δαπανών. Πρόκειται για ένα φαινόμενο που όπως δείχνουν τα στοιχεία της έρευνας οφείλεται στην έκθεση της ελληνικής οικονομίας στο εξωτερικό οικονομικό περιβάλλον και τον αντισταθμιστικό ρόλο του κράτους, το οποίο λειτουργεί ως εργοδότης προκειμένου να διασφαλίσει τα εισοδήματα των πολιτών και να στηρίξει την ιδιωτική οικονομία. Υπό αυτές τις συνθήκες η αύξηση της απασχόλησης στο δημόσιο αποτελεί μια πολιτική η οποία εξυπηρετεί τους επιμέρους στόχους ενός παρεμβατικού κράτους, το οποίο επιδιώκει να αντισταθμίσει το κόστος στο εσωτερικό της οικονομίας. Σε κάθε χρονική περίοδο η πολιτική της απασχόλησης στο δημόσιο αποκτά διαφορετικό χαρακτήρα αλλά ουσιαστικά εξυπηρετεί στόχους της μακροοικονομικής πολιτικής. Αν και η βασική αιτία της δημόσιας απασχόλησης έγκειται στη λειτουργία της ως αντισταθμιστική πολιτική στο εξωτερικό οικονομικό ρίσκο, υφίστανται ταυτόχρονα επιμέρους κοινωνικοοικονομικές εξελίξεις (αστικοποίηση, ανάπτυξη τριτογενούς τομέα) οι οποίες σχετίζονται με την αύξηση αυτή. Πρόκειται για *ενδιάμεσες μεταβλητές* οι οποίες δεν αποτελούν αίτια μεγέθυνσης του δημοσίου τομέα, αλλά εκφάνσεις της διαμορφούμενης πολιτικής κυρίως αντισταθμιστικού χαρακτήρα και οδηγεί σε αύξηση της δημόσιας απασχόλησης.

Την μετεμφυλιακή περίοδο και ως το 1979, ο κρατικός παρεμβατισμός εξυπηρετεί τους στόχους της μονεταριστικής πολιτικής. Το πρότυπο μακροοικονομικής πολιτικής που υιοθετήθηκε και χαρακτηρίστηκε ως μονεταριστικό έθετε ως μακροοικονομικούς στόχους νομισματική σταθερότητα και την ανάπτυξη στο πλαίσιο της εκβιομηχάνισης της οικονομίας. Αρχική προτεραιότητα της μακροοικονομικής πολιτικής υπήρξε η συναλλαγματική πολιτική, ενώ η δημοσιονομική πολιτική κλήθηκε να εξυπηρετήσει τους στόχους της νομισματικής σταθερότητας, του περιορισμού των ελλειμμάτων του εξωτερικού ισοζυγίου και της μείωσης του πληθωρισμού. Η διεύρυνση του παρεμβατικού ρόλου του κράτους ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του '50 είχε στόχο της καθοδήγηση της αναπτυξιακής διαδικασίας και την ενίσχυση της ιδιωτικής οικονομίας, την οποία δεν επιχείρησε να υποκαταστήσει, αλλά να λειτουργήσει συμπληρωματικά διευκολύνοντας την ανάπτυξη του ιδιωτικού τομέα.

Ο αγροτικός τομέας παρόλο που κυριαρχούσε στις εξαγωγές μέχρι και την δεκαετία του '60, είχε χαμηλή παραγωγικότητα και στηρίζονταν ακόμη σε παραδοσιακές μεθόδους καλλιέργειας. Οι δημογραφικές πιέσεις από την αύξηση του πληθυσμού, ο κατακερματισμός του κλήρου και τα περιορισμένα μέσα παραγωγής είχαν συνέπεια την υποαπασχόληση και το χαμηλό βιοτικό επίπεδο

μεγάλου μέρους του πληθυσμού της υπαίθρου. Για τον πληθυσμό της υπαίθρου διέξοδος ήταν η εξωτερική μετανάστευση και η μετακίνηση προς τα αστικά κέντρα. Ειδικότερα η ανάπτυξη του τριτογενούς τομέα ήταν μια από τις βασικές προτεραιότητες της οικονομικής πολιτικής ή οποία επιτεύχθηκε μέσω της αστικοποίησης. Η νομισματική σταθερότητα και η εξισορρόπηση του εξωτερικού ισοζυγίου επιτεύχθηκε μέσω της μετανάστευσης. Το μεταναστευτικό ρεύμα προς το εξωτερικό αύξησε την εισροή πόρων στην χώρα μέσω των μεταναστευτικών εμβασμάτων και η εσωτερική μετανάστευση αύξησε τον πληθυσμό των αστικών κέντρων και ενίσχυσε σημαντικά τον τριτογενή τομέα της οικονομίας. Με την ανάπτυξη του τριτογενούς τομέα της οικονομίας μέσω της αστικοποίησης και της εκβιομηχάνισης, πραγματοποιούμενες με την καθοδήγηση και την προστασία του κράτους, μέρος των εισαγωγικών αναγκών καλύπτονταν από την εγχώρια αγορά και η οικονομία αναπτύχθηκε ταχύτατα την δεκαετία του '60.

Στο πλαίσιο αυτό η απασχόληση στο δημόσιο αποτέλεσε μια πολιτική κρατικής παρέμβασης που κλήθηκε αρχικά να εξυπηρετήσει την αναπτυξιακή πολιτική εκβιομηχάνισης. Για την επίτευξη αυτού του στόχου ήταν απαραίτητη η αποδέσμευση εργατικού δυναμικού που υποαπασχολούνταν στην ύπαιθρο και η μετεγκατάσταση του στα αστικά κέντρα. Η αστικοποίηση επιτεύχθηκε σε μεγάλο βαθμό με την πρόσληψη προσωπικού στις κρατικές υπηρεσίες, η πλειονότητα των οποίων είχε συγκεντρωθεί στις μεγάλες πόλεις, συμβάλλοντας στην ανάπτυξη του τριτογενούς τομέα. Το φαινόμενο της αστικοποίησης ενίσχυσε την ανάπτυξη του τριτογενούς τομέα της οικονομίας. Μέσα από την ανάπτυξη επιχειρήσεων (π.χ. τραπεζών, τηλεπικοινωνιών), στην πλειοψηφία τους κρατικών, βελτιώθηκε το επίπεδο των παρεχόμενων υπηρεσιών και σε συνδυασμό με την αύξηση της ενεργού ζήτησης στην οποία συντέλεσε και αύξηση του προσωπικού του δημοσίου, οδήγησαν στην ενίσχυση των αγορών και των κινήτρων για την επέκταση των συνολικών οικονομικών δραστηριοτήτων. Ταυτόχρονα η πολιτική προσλήψεων στο δημόσιο προσανατολίστηκε στην καταπολέμηση της ανεργίας σε μια περίοδο που η ιδιωτική οικονομία δεν ήταν σε θέση να απορροφήσει τον αυξανόμενο αστικό πληθυσμό και η πλειοψηφία του πληθυσμού στην ύπαιθρο υποαπασχολούνταν.

Επίσης ένας ακόμη στόχος στον οποίο προσανατολίστηκε η πολιτική πρόσληψης στο δημόσιο ήταν η εισοδηματική πολιτική. Οι εισοδηματικές ανισότητες ήταν έντονες μεταξύ κέντρου και περιφέρειας, ως συνέπεια της άνισης περιφερειακής ανάπτυξης, της ανεπαρκούς περιφερειακής πολιτικής και των χρόνιων προβλημάτων που αντιμετώπιζε η ύπαιθρος. Η άμβλυνση αυτών των ανισοτήτων επιτεύχθηκε σε μεγάλο βαθμό με την μετανάστευση και την εισροή εμβασμάτων από το εξωτερικό αλλά κυρίως με την δημόσια απασχόληση όπου εξασφάλιζε στους υπαλλήλους μονιμότητα θέσης και σταθερό εισοδήματος. Πέραν από την εξασφάλιση των εισοδημάτων, εξυπηρετούσε έναν επιπλέον στόχο της εισοδηματικής πολιτικής. Το κράτος εργοδότης ήταν ο αποκλειστικός ρυθμιστής του ύψους των παροχών αυτών, τις οποίες επιδίωκε να συγκρατήσει σε

χαμηλά επίπεδα και γενικότερα να διαμορφωθεί και μια ανάλογη μισθολογική συγκράτηση και στο ιδιωτικό τομέα. Η διατήρηση των εισοδημάτων σε χαμηλά επίπεδα αποσκοπούσε στη μείωση των πληθωριστικών πιέσεων στην οικονομία, αποτελώντας παράγοντα νομισματικής σταθερότητας.

Επομένως, φαίνεται πως ο παρεμβατισμός του κράτους μέσω της δημόσιας απασχόλησης επιδιώκει να περιορίσει την εξάρτηση της χώρας από εξωτερικούς πόρους και να ενισχύσει την εγχώρια οικονομία απέναντι στις εξωτερικές επιδράσεις. Η υιοθέτηση μια προστατευτικής πολιτικής απέναντι στην ιδιωτική οικονομία μέσω της δασμολογικής πολιτικής και η προσπάθεια περιορισμού των εισαγωγών, η λειτουργία των προσλήψεων στο δημόσιο ως μέσο τόνωσης του τριτογενούς τομέα και της εγχώριας αγοράς αλλά και η μισθολογική συγκράτηση στο δημόσιο τομέα εξυπηρετούν τους στόχους μιας κατά βάση αντισταθμιστικής πολιτικής από πλευράς κράτους. Το κράτος στην προσπάθεια του να στηρίξει μια οικονομία ευάλωτη στο εξωτερικό περιβάλλον προχωρά σε παρεμβάσεις που στόχο έχουν να περιορίσουν το κόστος των εξωτερικών επιδράσεων στο εσωτερικό, επιτυγχάνοντας νομισματική σταθερότητα και περιορίζοντας τα ελλείμματα του εμπορικού ισοζυγίου. Παράλληλα η αναπτυξιακή πολιτική εκβιομηχάνισης επιδιώκει να καταστήσει την εγχώρια οικονομία σχετικά αυτάρκη μέσω της ενίσχυσης του ιδιωτικού τομέα. Πέρα από την προστασία του ιδιωτικού τομέα η κρατική παρέμβαση μέσω της δημόσιας απασχόλησης προχωρά στην διασφάλιση των εισοδημάτων μιας μερίδας πληθυσμού, έστω και με ιδεολογικά κριτήρια, συγκροτώντας μέσω της δημοσιουπαλληλία ένα πλαίσιο προστασίας όταν οι θεσμοί του κράτους πρόνοιας είναι ανεπαρκείς.

Από τη δεκαετία του '80 και έπειτα η μεταβολή του πλαισίου κρατικής πολιτικής σε ένα πρότυπο μεικτής μακροοικονομικής πολιτικής, συνδέεται κυρίως με την διαχείριση των διεθνών κρίσεων (1973, 1979) οι οποίες έπληξαν την οικονομία και οι επιπτώσεις τους εκδηλώθηκαν έντονα στις αρχές τις δεκαετίας του '80. Οι εξωτερικές κρίσεις σε συνδυασμό με την αδυναμία της ιδιωτικής οικονομίας να επιβιώσει χωρίς την κρατική προστασία σε μια περίοδο που συντελείται ένα άνοιγμα της οικονομίας στο ευρωπαϊκό περιβάλλον μέσω της ένταξης της χώρας στην ΕΟΚ διαμορφώνουν ένα διαφορετικό πρότυπο μακροοικονομικής πολιτικής. Παρά την μεταβολή του πλαισίου κρατικής πολιτικής, η οικονομία παραμένει ευάλωτη και μάλιστα σε μεγαλύτερο βαθμό σε σχέση με το παρελθόν. Η ένταξη στην ΕΟΚ και η εγκατάλειψη πολιτικών προστασίας της εγχώριας παραγωγής που στο παρελθόν συντηρούσαν την ιδιωτική οικονομία (π.χ. δασμολογική πολιτική), συνέτειναν στην επιδείνωση της ανταγωνιστικότητας των ελληνικών επιχειρήσεων και στην ύφεση του ιδιωτικού τομέα. Παρόλα αυτά η κρατική παρέμβαση διευρύνεται σε ένα νέο πλαίσιο, επιδιώκοντας να προστατεύει την εγχώρια οικονομία από τις επιδράσεις του εξωτερικού περιβάλλοντος μέσα από την ανάληψη του κόστους από το ίδιο το κράτος. Επιπλέον η δημόσια απασχόληση διατηρείται ως μέσο διασφάλισης των εισοδημάτων τα οποία πλήττονται από την ύφεση στην ιδιωτική οικονομία,

ιδιαίτερα μέσα από το κύμα κρατικοποιήσεων της περιόδου. Παράλληλα οι απασχολούμενοι στο στενό δημόσιο τομέα, ειδικότερα οι πολιτικοί υπάλληλοι συνεχίζουν να αυξάνονται, αν και με μικρότερους ρυθμούς σε σχέση με το παρελθόν.

Τέλος επισημαίνονται ορισμένες διευκρινήσεις ως προς την πρόσβαση στο δημόσιο τομέα. Η πολιτική απασχόλησης στο δημόσιο αφορούσε σε κάθε περίοδο μια συγκεκριμένη μερίδα πληθυσμού. Αυτό σημαίνει πως η πρόσληψη στο δημόσιο τομέα είχε το χαρακτήρα μια ειδικής προνομιακής σχέσης. Τα κριτήρια αυτά πέραν των τυπικών προσόντων τα οποία συνδέουν την εκπαιδευτική πολιτική, ειδικότερα την πανεπιστημιακή εκπαίδευση με την δημοσιουπαλληλία ήταν διαφορετικά σε κάθε περίοδο, στηρίζονταν σε άτυπες διαδικασίες και είχαν πολιτικό χαρακτήρα. Η ελληνική βιβλιογραφία αποδίδει την προβληματική κατάσταση του δημοσίου τομέα και την μεγέθυνση της δημόσιας απασχόλησης στην αδυναμία του να διατηρήσει ένα βαθμό ανεξαρτησίας απέναντι στην πολιτική εξουσία. Ειδικότερα η μεγέθυνση του δημοσίου τομέα από πλευράς προσωπικού έχει σημείο αναφοράς το πελατειακό σύστημα, στο οποίο αποδίδεται η υπερστελέχωση των δημοσίων υπηρεσιών.

Όπως προαναφέρθηκε την μετεμφυλιακή περίοδο εξαιτίας της πολιτικής αναταραχής και των κατάλοιπων του εμφυλίου η δημοσιουπαλληλική τάξη χρησιμοποιήθηκε ως ιδεολογικό και πολιτικό στήριγμα της πολιτικής εξουσίας η οποία επικράτησε του εμφυλίου. Η πρόσβαση στο δημοσιουπαλληλικό σώμα αφορούσε την μερίδα των πολιτών οι οποίοι πρόσκεινται ή είναι ουδέτεροι απέναντι στο πολιτικό καθεστώς. Το σύστημα πελατειακών σχέσεων στην Ελλάδα περιελάμβανε δίκτυα πατρωνίας που είχαν ατομικό χαρακτήρα και περιορίζονταν στη σχέση μεταξύ πολιτικών προσώπων και ψηφοφόρων. Τα κριτήρια πρόσληψης ήταν υποκειμενικά και περιορίζονταν στο «πιστοποιητικό κοινωνικών φρονημάτων». Από την μεταπολίτευση και αργότερα, με την αποκατάσταση της δημοκρατίας, ιδιαίτερα την δεκαετία του '80, η πρόσβαση στο δημόσιο τομέα μέσω του συστήματος των πελατειακών σχέσεων οργανώθηκε βάσει των κομμάτων και στο πλαίσιο της εκλογικής διαδικασίας.

Παρόλα αυτά η επίδραση των πελατειακών σχέσεων στην μεγέθυνση της δημόσιας απασχόλησης έχει καθαρά εργαλειακό χαρακτήρα και δεν φαίνεται να αιτιολογεί σε καμία περίπτωση τη μεγέθυνση του δημοσίου τομέα. Σε κάθε περίπτωση η δημόσια απασχόληση αποτέλεσε μορφή κρατικής παρέμβασης για την διασφάλιση των εισοδημάτων των νοικοκυριών, απέναντι στην έκθεση της εγχώριας οικονομίας. Ανάλογα με τον βαθμό της έκθεσης στο εξωτερικό περιβάλλον και τις επιπτώσεις που επέφερε στο εσωτερικό μεγενθύνεται ανάλογα και η δημόσια απασχόληση. Παρόλα αυτά η πολιτική προσλήψεων στο δημόσιο τομέα δεν ήταν δυνατό να έχει καθολικό χαρακτήρα και αφορούσε μικρό σχετικά μέρος του συνολικού εργατικού δυναμικού. Ως μέσο πρόσβασης ή αλλιώς εργαλείο επιλογής χρησιμοποιήθηκε το πελατειακό σύστημα. Την

μετεμφυλιακή περίοδο τα ουσιαστικά κριτήρια πρόσβασης τα οποία διασφαλιζόνταν μέσω του πελατειακού συστήματος ήταν η ιδεολογική υποστήριξη της πολιτικής εξουσίας. Στην μεταπολίτευση ουσιαστικά κριτήρια ήταν η πολιτική υποστήριξη των κυρίαρχων κομμάτων στα πλαίσια του εκλογικού ανταγωνισμού καθώς και η αποκατάσταση της μερίδας πληθυσμού που είχε περιθωριοποιηθεί κοινωνικά και πολιτικά στην μετεμφυλιακή περίοδο.

Σε όλη την εξεταζόμενη περίοδο βάσει των στοιχείων προσωπικού του στενού δημοσίου τομέα και της απασχόλησης στην γενική κυβέρνηση, το δημοσιοϋπαλληλικό προσωπικό αυξάνεται σημαντικά σε έτη ή περιόδους όπου εκδηλώνονται υψηλά ελλείμματα στο εξωτερικό ισοζύγιο. Επιπλέον την μεταπολιτευτική περίοδο δεν υπάρχουν σημαντικές αυξήσεις προσωπικού κατά τις προεκλογικές περιόδους αλλά αντίθετα η μεγαλύτερη αύξηση διορισμών πραγματοποιείται εκτός εκλογικής διαδικασίας, σε περιόδους που εμφανίζονται υψηλά ελλείμματα στο εξωτερικό ισοζύγιο. Το γεγονός αυτό καταρρίπτει την επικρατούσα άποψη περί μεγέθυνσης του δημοσίου εξαιτίας του πελατειακού συστήματος και αποδεικνύει τον προστατευτικό ρόλο του κράτους απέναντι στα εισοδήματα σε περιόδους οικονομικής κρίσης, όπου ο ευάλωτος χαρακτήρας της εγχώριας οικονομίας απέναντι στο εξωτερικό είναι η αιτία μεγέθυνσης της δημόσιας απασχόλησης και γενικότερα του δημοσίου τομέα στην Ελλάδα.

Σύνοψη

Στην παρούσα έρευνα σκιαγραφείται η συγκρότηση του δημοσίου τομέα στην Ελλάδα και η ανάδειξη του σε πρωτογενές τμήμα της αγοράς εργασίας. Το τυπικό θεσμικό πλαίσιο της δημόσιας απασχόλησης, με τον δημοσιοϋπαλληλικό κώδικα (Ν. 1811/151) του 1952, παρείχε ένα ειδικό καθεστώς εργασίας, καθιστώντας την δημόσια απασχόληση πεδίο κοινωνικών ωφελειών. Από την μετεμφυλιακή περίοδο ο δημόσιος τομέας αναδείχτηκε σε προνομιακό χώρο απασχόλησης και το μέγεθος της δημοσιοπαλληλίας αυξήθηκε. Στο πλαίσιο αυτό η δημόσια απασχόληση αποτελεί μια ιδιαίτερη πολιτική, η αύξηση της οποίας δεν προσδιορίζεται από την διεύρυνση των κρατικών λειτουργιών και του κρατικού παρεμβατισμού, αλλά από «εξωγενείς μεταβλητές». Η βασική υπόθεση εργασίας είναι πως η μεγέθυνση του δημοσίου τομέα από πλευράς απασχόλησης την περίοδο 1960-1997 οφείλεται σε εξωγενείς μεταβλητές, δηλαδή στις επιδράσεις που δέχεται η εγχώρια οικονομία από τις διεθνές οικονομικό περιβάλλον.

Με δεδομένο τον ευάλωτο χαρακτήρα της ελληνικής οικονομίας και την εξάρτηση από εξωτερικούς πόρους, βασική υπόθεση εργασίας είναι πως όσο αυξάνεται το κόστος που επιφέρουν στην εγχώρια οικονομία οι επιδράσεις του εξωτερικού οικονομικού περιβάλλοντος, τόσο θα μεγενθύνεται ο δημόσιος τομέας και θα αυξάνεται η δημόσια απασχόληση. Η υπόθεση αυτή στηρίζεται στον αυξημένο κρατικό παρεμβατισμό, ο οποίος στην προκειμένη περίπτωση έχει

αντισταθμιστικό ρόλο. Η έκθεση της οικονομίας στις διεθνείς αγορές προκαλεί ανισορροπίες στο εξωτερικό ισοζύγιο και πλήττει τα εισοδήματα. Το κράτος προκειμένου να αντισταθμίσει το κόστος που επιφέρουν οι επιδράσεις αυτές, προχωρά σε αντισταθμιστικές πολιτικές αύξησης των δημοσίων δαπανών. Ειδικότερα στην ελληνική περίπτωση εξαιτίας των υποτυπωδών θεσμών κοινωνικής προνοίας και της αναποτελεσματικότητας της κοινωνικής πολιτικής, υιοθετούνται αποσπασματικές πολιτικές ενίσχυσης των εισοδημάτων, με δημοφιλέστερη την δημόσια απασχόληση. Με την πρόσληψη μεγάλης μερίδας πληθυσμού στο δημόσιο, το οποίο διέπεται από ένα προνομιακό καθεστώς απασχόλησης, το κράτος δημιουργεί ένα «πλέγμα ασφαλείας» για ένα μέρος του κοινωνικού συνόλου που πλήττεται οικονομικά.

Για την διερεύνηση της παραπάνω υπόθεσης χρησιμοποιούνται στοιχεία για την *απασχόληση στο στενό δημόσιο τομέα* και την γενική κυβέρνηση και δημοσιονομικοί δείκτες που περιλαμβάνουν κατηγορίες *δημοσίων δαπανών*, δείκτες του *ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών* και κατηγορίες *άδηλων πόρων*. Με βάση τις υποθέσεις εργασίας του μοντέλου του Rodrik για την ερμηνείας της μεγέθυνσης της δημόσιας απασχόλησης, που αποτέλεσε πεδίο αναφοράς για την παρούσα έρευνα, εξετάζονται:

- Η μεγέθυνση του δημοσίου τομέα μέσα από την πορεία των δημοσίων δαπανών και της δημόσιας απασχόλησης
- Ο ευάλωτος χαρακτήρας της ελληνικής οικονομίας και οι επιδράσεις που δέχεται από το διεθνές περιβάλλον, μέσα από την πορεία των δεικτών του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών
- Η σχέση μεταξύ μεγέθυνσης της δημόσιας απασχόλησης και της έκθεσης της οικονομίας στο εξωτερικό.

Για να αποφευχθεί μια μονοδιάστατη ερμηνεία του φαινομένου λαμβάνονται υπόψιν και κοινωνικοί ή πολιτικοί παράγοντες που επέδρασαν στην μεγέθυνση του δημοσίου τομέα, ως ενδιάμεσες μεταβλητές. Οι παράγοντες αυτοί στην ελληνική περίπτωση είναι η πολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης, η διαμεσολάβηση του πελατειακού συστήματος στην στελέχωση του δημοσίου τομέα και κοινωνικές ή οικονομικές εξελίξεις (π.χ. αστικοποίηση, ανάπτυξη του τριτογενούς τομέα της οικονομίας). Ωστόσο οι παράγοντες αυτοί δεν αποτελούν αιτία μεγέθυνσης της δημόσιας απασχόλησης και θεωρούνται δευτερεύουσες, ενδιάμεσες μεταβλητές, καθώς παρεμβάλλονται μεταξύ της ανεξάρτητης μεταβλητής, δηλαδή της έκθεσης της οικονομίας στις διεθνείς αγορές και της εξαρτημένης μεταβλητής δηλαδή της αύξησης της δημόσιας απασχόλησης.

Η προηγηθείσα ανάλυση των στοιχείων συνθέτει την εικόνα της δημόσιας απασχόλησης επί τέσσερις κρίσιμες δεκαετίες για την σύγχρονη, ελληνική ιστορία. Παρά τις καθοριστικές πολιτικές και κοινωνικές εξελίξεις, αλλά και την πορεία της οικονομίας η εξέλιξη της δημόσιας απασχόλησης

ακολουθεί μια σταθερά ανοδική πορεία σε όλη την διάρκεια. Ο στενός δημόσιος τομέας ή αλλιώς η στελέχωση της κεντρικής διοίκησης ακολουθεί μια συνεχή αύξηση όλο το διάστημα, η οποία χωρίζεται σε δυο περιόδους. Η πρώτη διαρκεί ως τις αρχές της δεκαετίας του '80 και χαρακτηρίζεται από υψηλούς ρυθμούς αύξησης προσωπικού και η δεύτερη ξεκινώντας απ' το '80 διαρκεί ως τα τέλη της δεκαετίας του '90 ακολουθώντας ιδιαίτερα χαμηλούς ρυθμούς αύξησης. Αυτό σημαίνει πως μέχρι τις αρχές της μεταπολίτευσης η ζήτηση εργασίας στο δημόσιο τομέα ήταν ιδιαίτερα αυξημένη αλλά απ' την δεκαετία του '80 η κινητικότητα προσωπικού στην κεντρική διοίκηση σταδιακά περιορίζεται. Αυτό φαίνεται από τον αριθμό των προσλήψεων ο οποίος είναι ιδιαίτερα αυξημένος την πρώτη περίοδο και περιορίζεται σταδιακά την δεύτερη. Ωστόσο το ίδιο ισχύει και για τις αποχωρήσεις από το δημόσιο, οι οποίες ακολουθούν παρόμοια πορεία αλλά δεν καταφέρνουν να ανακόψουν την αύξηση των δημοσίων υπαλλήλων την πρώτη περίοδο και την μείωσή τους τη δεύτερη.

Αναλυτικότερα η απασχόληση στον στενό δημόσιο τομέα την περίοδο 1961- 1977 σημειώνει σημαντική αύξηση η οποία είναι συνεχής, σημειώνοντας τους υψηλότερους ρυθμούς την περίοδο 1963-1965 και 1973-1977. Το μεγαλύτερο μέρος του προσωπικού περιλαμβάνει πολιτικούς υπαλλήλους απασχολούμενους στην βουλή και τα επιμέρους υπουργεία (70% -85% του συνόλου). Αντίθετα ο αριθμός των Σωμάτων Ασφαλείας είναι περιορισμένος (15%-30% του συνόλου) σε όλη την εξεταζόμενη περίοδο, με εξαίρεση το διάστημα 1968 και 1972- 1977, όταν αυξάνεται σημαντικά το προσωπικό τους (13% περίπου). Ουσιαστικά, ο στενός δημόσιος τομέας ή αλλιώς η κεντρική διοίκηση αυξάνεται με σταθερούς ρυθμούς, στηριζόμενη κυρίως στο πολιτικό της προσωπικό. Αυτό σημαίνει πως ενώ μέχρι και την μεταπολίτευση υπήρχε μια σταθερή αναλογία 3 Π.Υ προς 1 Σ.Α, απ' το 1974 η αναλογία αυτή σταδιακά ανατρέπεται υπέρ του πολιτικού προσωπικού, ώσπου το 1997 φθάνει στο 6 Π.Υ προς 1 Σ.Α. Η εξέλιξη αυτή οφείλεται στην γενικότερη αύξηση των πολιτικών υπαλλήλων ιδιαίτερα μεταξύ 1973 ως το 1985. Απ' τα πρώτα μεταπολιτευτικά έτη, παράλληλα με την μεγέθυνση του κράτους αυξάνονται οι πολιτικοί υπάλληλοι. Αργότερα η τάση αυτή θα αντιστραφεί ξανά, ιδιαίτερα απ' το 1986 και έπειτα όταν οι ρυθμοί αρχίζουν και μειώνονται, δείχνοντας ένα κράτος το οποίο ακολουθεί μια σταδιακή πορεία συρρίκνωσης ως προς το δυναμικό του, με ταυτόχρονη μείωση πολιτικών υπαλλήλων και Σωμάτων Ασφαλείας.

Οι απασχολούμενοι στο δημόσιο τομέα το 1961 εκπροσωπούν ένα μικρό τμήμα της συνολικής απασχόλησης (2,9% του ενεργού πληθυσμού, 3,1% του συνόλου απασχολούμενων και 12,2% της απασχόλησης στον τριτογενή τομέα). Σταδιακά και μέχρι το 1991 το μέγεθος της δημοσιουπαλληλίας στην γενικότερη απασχόληση αυξάνεται (5,5% του ενεργού πληθυσμού και 6% του συνόλου απασχολούμενων). Η απασχόληση στο δημόσιο τομέα ως ποσοστό της συνολικής απασχόλησης στον τριτογενή τομέα της οικονομίας είναι αυξημένη ήδη από το 1961, όταν μόνο η

απασχόληση στην κεντρική διοίκηση και στα Σώματα Ασφαλείας (χωρίς να συνυπολογίζονται κατηγορίες προσωπικού του στενού δημόσιου τομέα, οι απασχολούμενοι στον ευρύτερο δημόσιο και στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης) εκπροσωπεί το 12,2% της απασχόλησης στον τριτογενή τομέα. Το υψηλό αυτό ποσοστό της δημοσιουπαλληλίας αποδεικνύει την λειτουργία της πολιτικής των προσλήψεων ως μέσο για την ενίσχυση της αστικοποίησης του πληθυσμού και την ανάπτυξη του τριτογενούς τομέα της οικονομίας. Το ποσοστό αυξάνεται μέχρι την δεκαετία του '80 (13,5%) και μειώνεται από το 1991 (11,5%).

Το μεγαλύτερο μέρος του προσωπικού του στενού δημόσιου τομέα είναι εκπαιδευτικοί, περίπου το 50%, και υπάλληλοι του υπουργείου οικονομικών (12-15%) περίπου, δηλαδή η πλειοψηφία των προσλήψεων στην κεντρική διοίκηση αφορά σε προσωπικό πανεπιστημιακής εκπαίδευσης. Το γεγονός αυτό αποδεικνύει την σύνδεση μεταξύ εκπαιδευτικής πολιτικής και πολιτικής προσλήψεων στον δημόσιο τομέα, καθώς η τριτοβάθμια εκπαίδευση λειτουργεί ως δίοδος πρόσληψης στο δημόσιο τομέα και για τους απόφοιτους πανεπιστημιακής εκπαίδευσης το κράτος αποτελεί τον βασικό εργοδότη, τάση η οποία θα ενισχυθεί τις επόμενες δεκαετίες παρά την οικονομική ανάπτυξη και την μεγέθυνση του τριτογενούς τομέα της οικονομίας. Παρόλο που δεν υφίστανται στοιχεία σχετικά με το εκπαιδευτικό επίπεδο των διορισθέντων, η κατανομή του προσωπικού το 1997 το 57% των δημοσίων υπαλλήλων στο υπουργείο παιδείας, δηλαδή σε θέσεις που απαιτούσαν ειδικευμένα προσόντα, αποτελεί ένδειξη ότι η πλειοψηφία των απασχολούμενων είχαν πανεπιστημιακή εκπαίδευση. Αν σε αυτούς συνεκτιμηθεί και ο αριθμός αυτών που κάλυπταν θέσεις που απαιτούσαν ειδικευμένα προσόντα και σε άλλα υπουργεία (π.χ. υπουργεία δικαιοσύνης, οικονομικών), το συμπέρασμα που προκύπτει είναι πως η σύνδεση της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και της πολιτικής προσλήψεων στο δημόσιο παραμένει σε όλη την εξεταζόμενη περίοδο.

Η δημόσια απασχόληση στα επιμέρους υπουργεία παρουσιάζει διακυμάνσεις που οφείλονται σε μεγάλο βαθμό στις μεταβολές που πραγματοποιούνται διαχρονικά στην δομή της κεντρικής διοίκησης (καταργήσεις, συγχωνεύσεις και ίδρυση νέων υπουργείων). Παράλληλα παρατηρείται σταδιακή επέκταση της κεντρικής διοίκησης με αύξηση του αριθμού των υπουργείων, που δηλώνει την σταδιακή διεύρυνση των κρατικών λειτουργιών. Οι μεταβολές αυτές μπορεί να προκαλούν διακυμάνσεις του προσωπικού στα επιμέρους υπουργεία, ωστόσο συνολικά η δημόσια απασχόληση ως προς τους πολιτικούς υπαλλήλους σημειώνει διαρκή αύξηση σε ετήσια βάση. Η αύξηση των δημοσίων υπαλλήλων αποτυπώνεται κυρίως στα σταθερά υπουργεία, δηλαδή όσα διατηρούνται σε όλη την περίοδο (Εθνικής Άμυνας, Εξωτερικών, Παιδείας, Δικαιοσύνης, Οικονομικών, Άμυνας, Γεωργίας, Εργασίας), καθώς παρά τις διακυμάνσεις ο αριθμός του προσωπικού αυξάνεται σημαντικά.

Ο δημόσιος τομέας αποτέλεσε ένα «ανοιχτό τμήμα» της αγοράς εργασίας μέχρι και τα μέσα της δεκαετίας του '80, καθώς διαχρονικά απασχολούσε αυξημένο αριθμό υπαλλήλων και υπήρξε μεγάλη κινητικότητα προσωπικού, με ανάλογη αύξηση προσλήψεων και αποχωρήσεων. Το διάστημα 1963-1967 σημειώνεται η μεγαλύτερη κινητικότητα των πολιτικών υπαλλήλων καθώς φαίνεται μια ανανέωση των υπαλλήλων μέσα από μαζικές προσλήψεις και αποχωρήσεις, η οποία οδήγησε σε αύξηση προσωπικού εφόσον οι αριθμός διορισθέντων υπερέβαινε ετησίως τις αποχωρήσεις. Η ίδια διαδικασία για τα Σώματα Ασφαλείας πραγματοποιείται την περίοδο 1973-1981 με την αποχώρηση και πρόσληψη σχεδόν του 50% συνόλου των ΣΑ. Επιπλέον η σημαντική αύξηση των αποχωρήσεων των Σ.Α. το διάστημα 1985-1993 οδηγεί σε σημαντική μείωση του προσωπικού. Τις δεκαετίες του '60 και '70 η πολιτική προσλήψεων στο δημόσιο τομέα κορυφώνεται με μια σημαντική αύξηση των διορισμών (περίπου το 65% του συνόλου διορισθέντων) η οποία επηρέασε σημαντικά το μέγεθος της δημόσιας απασχόλησης, παρόλο που την περίοδο 1961-1970 σημειώνεται ταυτόχρονα και η μεγαλύτερη αύξηση των αποχωρήσεων (περίπου το 50%). Από την δεκαετία του '80 κι έπειτα πραγματοποιείται μια σταδιακή μείωση διορισμών και αποχωρήσεων των Π.Υ και των Σ.Α η οποία οδηγεί στην αύξηση των πολιτικών υπαλλήλων και την σημαντική μείωση του προσωπικού των Σ.Α.

Μεγάλο μέρος των αποχωρούντων από το στενό δημόσιο τομέα συνταξιοδοτούνται, ωστόσο δεν υπάρχουν ακριβή στοιχεία για τον ακριβή αριθμό των αποχωρήσεων που αφορούν στην συνταξιοδότηση προσωπικού. Αναφορικά με τους κανονικούς συνταξιούχους, δηλαδή την κατηγορία των απασχολούμενων στον δημόσιο τομέα διακρίνονται τρεις περίοδοι. Την πρώτη περίοδο 1961-1978 οι ρυθμοί ετήσιας αύξησης κυμαίνονται μεταξύ 1%-5%. Την δεύτερη περίοδο 1979-1989 ο αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων που συνταξιοδοτείται αυξάνεται σημαντικά με ρυθμούς 3%-13% ετησίως. Την τρίτη περίοδο 1990-1997 η ετήσια αύξηση περιορίζεται μεταξύ 1%-4%. Σύμφωνα με τα στοιχεία (πίνακες 6,9) το 1962 οι αποχωρήσεις αυξήθηκαν κατά 224,3% ενώ αντίστοιχα οι κανονικοί συνταξιούχοι το 1962 αυξήθηκαν μόλις 2,4% και το 1963, 2%. Το 1970 οι αποχωρήσεις αυξήθηκαν κατά 155,3% και αντίστοιχα οι κανονικοί συνταξιούχοι αυξήθηκαν το 1970 κατά 4,5% και το 1971 μόνο 4,9%. Αντίθετα την μεταπολίτευση και συγκεκριμένα το 1986, μια αύξηση των αποχωρήσεων κατά 44,3% οδήγησε σε ετήσια αύξηση των κανονικών συνταξιούχων 5,7% το 1986 και 7,5% το 1987.

Τέλος όσον αφορά τους μισθούς φαίνεται πως αυξάνονται, σε απόλυτα μεγέθη, όλη την περίοδο με έμφαση την δεκαετία του '80. Στο μεγαλύτερο μέρος τους περιλαμβάνουν μισθούς πολιτικών υπαλλήλων που μαζί με τις δαπάνες για συντάξεις αυξάνονται διαχρονικά, δεν ισχύει όμως το ίδιο για τους μισθούς των Σωμάτων Ασφαλείας, που μειώθηκαν σημαντικά το 1991. Παρόλα αυτά προβάλλοντας το μερίδιο των μισθών στις δαπάνες του τακτικού προϋπολογισμού,

φαίνεται πως διαχρονικά το ποσοστό τους μειώνεται και στις τρεις κατηγορίες. Ειδικότερα πέραν από την δεκαετία του '80, που σημειώνεται περιορισμένη σε ορισμένα έτη αύξηση του μεριδίου των μισθών στις δαπάνες του τακτικού προϋπολογισμού, καθώς και την επταετία 1968-1974 που αυξάνεται το ποσοστό των συντάξεων, μέχρι το 1997 το μερίδιο των μισθών και των συντάξεων στις δαπάνες του τακτικού προϋπολογισμού μειώνεται σταδιακά στο 1/3 σε σχέση με το 1960.

Με βάση το υπόδειγμα του Rodrik σχετικά με την θετική συσχέτιση της μεγέθυνσης του δημοσίου τομέα με το άνοιγμα της εγχώριας οικονομίας στο διεθνές εμπόριο, στην ελληνική περίπτωση εξεταστήκαν βασικοί δημοσιονομικοί δείκτες για την περίοδο 1960-1999. Βασική υπόθεση ήταν πως η οικονομία της χώρας παρέμεινε «ευάλωτη» σε όλη την εξεταζόμενη περίοδο και στηρίχθηκε σε μεγάλο βαθμό στους εξωτερικούς πόρους ώστε να καλύψει τις ανάγκες της και να αναπτυχθεί. Η αύξηση της απασχόλησης στον «ασφαλή τομέα» της οικονομίας, δηλαδή το δημόσιο τομέα, οφείλεται σε κρατική παρέμβαση που στοχεύει στην προστασία των εισοδημάτων που πλήττονται από το κόστος που επιφέρουν στην εγχώρια *ευάλωτη* οικονομία οι επιδράσεις που δέχεται από το διεθνές περιβάλλον. Για την διερεύνηση αυτής της υπόθεσης εξετάστηκαν ορισμένοι δημοσιονομικοί δείκτες (δημόσια κατανάλωση, δαπάνες κεντρικής διοίκησης, δαπάνες τακτικού προϋπολογισμού, δημόσια κατανάλωση, ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών, άδηλοι πόροι) οι οποίοι δείχνουν ότι η οικονομία υπήρξε *ευάλωτη* στις διεθνείς αγορές, την εξάρτηση από πόρους του εξωτερικού, την μεγέθυνση του δημοσίου τομέα βάση των δημοσίων δαπανών και την αύξηση της απασχόλησης στην γενική κυβέρνηση. Τέλος από τα στοιχεία αυτά προκύπτει η θετική συσχέτιση μεταξύ της μεγέθυνσης του δημοσίου τομέα με το εξωτερικό ισοζύγιο.

Ειδικότερα, η απασχόληση στην *γενική κυβέρνηση* τριπλασιάστηκε σε σχέση με την συνολική απασχόληση η οποία αυξήθηκε μόνο 13,8% με διακυμάνσεις. Την περίοδο 1960-1980 σημειώθηκε η μεγαλύτερη αύξηση της απασχόλησης στην γενική κυβέρνηση, ενώ σε όλη την περίοδο οι ρυθμοί αύξησης ήταν μεγαλύτεροι όταν υπήρχε μείωση ή στασιμότητα του δέκτη της συνολικής απασχόλησης.

Ο δημόσιος τομέας μεγεθύνεται σημαντικά με τις *δημόσιες δαπάνες* να αυξάνονται συνεχώς και να αποσπών μεγαλύτερο μερίδιο του ΑΕΠ. Από τα στοιχεία προκύπτει ότι οι *δαπάνες της κεντρικής διοίκησης*, αλλά και οι *δαπάνες του τακτικού προϋπολογισμού* αυξάνονται συνεχώς, ιδιαίτερα την δεκαετία του '80. Ειδικότερα οι *δαπάνες της κεντρικής διοίκησης* τριπλασιάστηκαν σε διάστημα τεσσάρων δεκαετιών, από το 16,6% του ΑΕΠ το 1960 στο 46,7% το 1997 και αντίστοιχα οι *δαπάνες του τακτικού προϋπολογισμού* από 13% το 1960 στο 41,7% το 1997. Μεγάλο μερίδιο των δημοσίων δαπανών αντιστοιχεί σε *δαπάνες προσωπικού* οι οποίες αυξήθηκαν από το 6,7% ΑΕΠ το 1960 στο 9,1% το 1997 σημειώνοντας μεγαλύτερη αύξηση την περίοδο 1974-1990.

Η μεγέθυνση της δημόσιας απασχόλησης και το αυξανόμενο μερίδιο του κράτους στην οικονομία, φαίνεται επίσης από την μεταβολή της *δημόσιας κατανάλωσης*, το μεγαλύτερο μέρος της οποίας αντιστοιχούσε σε δαπάνες προσωπικού, η οποία αυξήθηκε σημειώνοντας μεγαλύτερους ρυθμούς μετά το 1974 φτάνοντας στο 15% του ΑΕΠ το 1999. Οι *δαπάνες προσωπικού* οι οποίες αντιστοιχούσαν στο 80% περίπου της δημόσιας κατανάλωσης το 1999, αυξήθηκαν από 8% στο 11,5% περίπου του ΑΕΠ

Το *ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών* ήταν ελλειμματικό (4% ΑΕΠ το 1997) εξαιτίας του αυξημένου ελλείμματος του *εμπορικού ισοζυγίου*, παρόλο που το πλεόνασμα του ισοζυγίου των *άδηλων συναλλαγών* καλύπτει μεγάλο μέρος του ελλείμματος. Το έλλειμμα του *εμπορικού ισοζυγίου*, το οποίο παραμένει αυξημένο σε όλη την εξεταζόμενη περίοδο και οφείλεται στους υψηλούς ρυθμούς αύξησης των εισαγωγών, αποδεικνύει την αδύναμη διάρθρωση της εγχώριας παραγωγής και την εξάρτηση της οικονομίας από τις αγορές του εξωτερικού, καθιστώντας την ευάλωτη στις μεταβολές του διεθνούς εμπορίου. Το έλλειμμα αυξήθηκε με μεγαλύτερους ρυθμούς την δεκαετία του '80 και παρέμεινε σε υψηλά επίπεδα μέχρι το 1997 στο 15,2% ΑΕΠ.

Το πλεονασματικό *ισοζύγιο άδηλων συναλλαγών* κάλυπτε μεγάλο μέρος του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου (60-80% περίπου), ενώ η σημαντική του αύξηση που έφτασε τη δεκαετία του '90 στο 13% -14% περίπου του ΑΕΠ. Ο καθοριστικός ρόλος των *άδηλων πόρων* στην εξισορρόπηση των εξωτερικών συναλλαγών, αποδεικνύει πως η οικονομική ανάπτυξη που συντελέστηκε μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του '70 δεν στηρίχθηκε σε εγχώριες παραγωγικές δομές αλλά σε πόρους που προέρχονταν από το εξωτερικό.

Μέχρι και το 1973 το μεγαλύτερο μέρος των *άδηλων πόρων* προέρχονταν από τα μεταναστευτικά εμβάσματα (30%-33%), ενώ από τη δεκαετία του '70 ως τα τέλη της δεκαετίας του '80 σταδιακά ο τουρισμός αναδεικνύεται ως κύρια πηγή συναλλάγματος (25%-30% περίπου). Με την ένταξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση από τα τέλη της δεκαετίας του 80 οι απολήψεις της ΕΕ αποτελούν το μεγαλύτερο μέρος των *άδηλων συναλλαγών* (26,3% το 1991)

Από την εξέταση των στοιχείων των δημοσιονομικών δεικτών φαίνεται πως το έλλειμμα του *ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών* σχετίζεται με την αύξηση της *δημόσιας κατανάλωσης*. Καθώς το έλλειμμα του εμπορικού ισοζυγίου αυξάνεται με ανάλογους ρυθμούς αυξάνεται και η δημόσια κατανάλωση, γεγονός που αποτελεί ένδειξη πως η μεγέθυνση του δημοσίου τομέα στην Ελλάδα οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στο *ευάλωτο* χαρακτήρα της εγχώριας οικονομίας. Το ίδιο ισχύει και για την *απασχόληση στην γενική κυβέρνηση* η οποία αυξάνονταν με μεγαλύτερους ρυθμούς σε περιόδους όταν εκδηλώνονταν μεγάλα ελλείμματα στο εξωτερικό ισοζύγιο

Συμπερασματικά, προκύπτει ότι στην ελληνική περίπτωση η μεγέθυνση του δημοσίου τομέα είναι ανάλογη του βαθμού στον οποίο η ελληνική οικονομία είναι ευάλωτη στις επιδράσεις της

διεθνούς αγοράς. Η δημόσια απασχόληση αυξάνεται ανάλογα με τα ελλείμματα του εξωτερικού ισοζυγίου, λειτουργώντας ως ένα είδος αντισταθμιστικής πολιτικής από πλευράς κράτους προκειμένου να αντιμετωπίσει το κόστος των επιδράσεων του εξωτερικού οικονομικού περιβάλλοντος. Η αύξηση των προσλήψεων στο δημόσιο τομέα αποτελεί μια ξεχωριστή πολιτική προνοιακού χαρακτήρα. Το ειδικό εργασιακό καθεστώς του δημοσίου τομέα σε συνδυασμό με επιμέρους οικονομικές, πολιτικές και κοινωνικές εξελίξεις κατέστησε το δημόσιο προνομιακό χώρο απασχόλησης για επιμέρους κοινωνικές ομάδες. Το κράτος προκειμένου να διασφαλίσει τα εισοδήματα που πλήττονται και δεδομένης της αναποτελεσματικότητας των κοινωνικών θεσμών στην Ελλάδα, καταφεύγει σε αποσπασματικές πολιτικές, με σημαντικότερη την αύξηση των προσλήψεων στον δημόσιο τομέα. Ως προς τη διαδικασία προσλήψεων, τα κριτήρια επιλεκτικότητας πολιτικού χαρακτήρα και η παρέμβαση του πελατειακού συστήματος στην στελέχωση του κρατικού μηχανισμού αποτελούν ενδιάμεσες μεταβλητές, μεταξύ της ανεξάρτητης μεταβλητής η οποία είναι η επίδραση του εξωτερικού οικονομικού περιβάλλοντος και της εξαρτημένης μεταβλητής η οποία είναι η δημόσια απασχόληση.

Βιβλιογραφικές Αναφορές

I. Ξενόγλωσσες

- Alesina, A. (1989). Politics and Business Cycles in Industrial Democracies. *Economic Policy*. 4.
- Bacon, R. & Eltis, W. (1976). *Britain's Economic Problem: Too few Producers*. London: Macmillan.
- Baumol, W.J. (1967). The Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of the Urban Crisis. *American Economic Review*. 3.
- Beck, M.L. (1976). The Expanding Public Sector: Some Contrary Evidence. *National Tax Journal*. 29.
- _____ (1981). *Government Spending*. New York: Praeger.
- Beck, M.L. & Rice, T.W. (1985). Government Growth in the United States. *The Journal of Politics*. 47.
- Bettelheim, C. (1974). *Les luttes de classes en URSS*, Paris: Seuil/ Maspero
- Berry, W. D. & Lowery, D. (1984). The Growing Cost of Government: A Test of Two Explanations. *Social Science Quarterly*. 65.
- Berry, W. D. & Lowery, D. (1987). Explaining the Size of the Public Sector: Responsive and Excessive Government Interpretations. *The Journal of Politics*. 49/2.
- Bird, R.M. (1971). Wagner's Law of Expanding State Activity. *Public Finances*. 26.
New York Academic Press.
- Birch, J. W & Cramer, C.A (1968). Macroeconomics of unbalanced Growth: Comment. *American Economic Review*. 58.
- Buchanan, J.M. & Tullock, G. (1977). The Expanding Public Sector: Wagner Squared. *Public Choice*. 31
- Buchanan, J.M. & Wagner, R.E. (1977). *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*. New York: Academic Press
- Cameron, D. R. (1978). The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis. *American Political Science Review*. 72.
- Canak, W. (1983). The Peripheral State Debate: State Capitalism and Bureaucratic Authoritarian Regimes in Latin America. *Latin American Research Review*. 19/1.
- Conte, M. A. & Darrat, A.F. (1988). Economic Growth and the Expanding Public Sector : A Reexamination. *The Review of Economics and Statistics*. 70
- Davis, O.A & Dempster, M.A.H. & Wildasky, A. (1966). A Theory of the Budgetary Process. *The American Political Science Review*. 60/3.

- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row
- _____ (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston: Little Brown
- Dunleavy, P. (1985). Bureaucrats, Budgets and the Growth of the State: Reconstructing an Instrumental Model. *British Journal of Political Science*. 15/3.
- Fabricant, S. (1950). The state and Measurement: The Quantitative Study of Government Activity. *The Journal of Economic History*. 10.
- Frank, A. G. (1978). *Dependent Accumulation and Underdevelopment*. New York: Monthly Review Press.
- Freeman, R.A. (1975). *The Growth of American Government*. Stanford: Hoover Institute.
- Gallagher, H.R. (1948). Administrative Reorganization in the Greek Crisis. *Public Administration Review*. 8/4.
- Garand, J. C. (1988). Explaining Government in the U.S States. *The American Political Science Review*. 82/3.
- Gerschenkron, A. (1962). *Economic Backwardness in Historical Perspective, a Book of Essays*, Cambridge: Belknap Press, Harvard UP.
- Gough, I. (1979). *The Political Economy of the Welfare State*. London: Macmillan.
- Gupta, S.P. (1967). Public Expenditures and Economic Growth: A Time Series Analysis. *Public Finances*. 22.
- Hibbs, D.A. (1977). Political Parties and Macroeconomic Policy. *American Political Science Review*. 70.
- Jackson, P. (1982). *The Political Economy of Bureaucracy*. Oxford: Phillip Allen.
- Kau, J.B. & Rubin, P.H. 1981. The Size of Government. *Public Choice*. 37.
- Kuznets, S. (1951). The State as a Unit in Study of Economic Growth. *The Journal of Economic History*. 11/1.
- Lewis-Beck, M. S. & Rice, T.W. (1985). Government Growth in the United States. *The Journal of Politics*. 47/1.
- Lindbeck, A. (1976). Stabilization Policy in Open Economies with Endogenous Politicians. *American Economic Review*. 66.
- _____ (1985). Redistribution policy and the expansion of the public sector. *Journal of Public Economics*. 28.
- Lyrantzis, C. (1984). Political Parties in Post Junta Greece: A case of a Bureaucratic Clientelism? *West European Politics*. 7/2.
- Meltzer, A. H. & Richard, S.F. (1981). A rational Theory of the Size of Government. *The Journal of Political Economy*. 89/5.

- Mueller, D. C. & Murrell, P. 1986. Interest groups and the size of government. *Public Choice*. 48.
- Musgrave, R.A. (1959). *The Theory of Public Finance: Study in Public Economy*. New York: McGraw- Hill.
- Musgrave, R.A. (1969). *Fiscal Systems*. New Heaven: Yale University Press.
- Niskanen, W.A. (1968). The Peculiar Economics of Bureaucracy. *American Economic Review*. 58/2.
- _____ (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine and Atherton
- _____ (1975), Bureaucrats and Politicians. *Journal of Law and Economics*. 18/3.
- _____ (1994). *Bureaucracy and Public Economics*. Aldershop, Hants, England ; Brookfield, Vt., USA : E. Elgar Pub.
- Nordhaus, D.W. (1975). The Political Business Cycle. *Review of Economic Studies*. 42.
- O' Donnel, G. (1973). *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley: Institute of International Studies
- Olson, M. (1982). *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*. New Haven CT: Yale University Press.
- Peacock A., T. & Wiseman, J. (1967). *The Growth of Public Expenditures in the United Kingdom*. London: John Allen and Unwin.
- Parsons, T. (1969). *Politics and social structure*. New York: The free Press.
- Peltzam, S. (1980). The Growth of Government. *Journal of Law and Economics*. 23/2.
- Ram, R. (1986). Government Size and Economic Growth : A New Framework and Some Evidence from Cross- Section and Time Series Data. *The American Economic Review*. 76 (191-203)
- _____ (1987). Wagner's Hypothesis in Time Series and Cross-Section Perspectives: Evidence from 'Real' Data for countries. *Review of Economics and Statistics*. 194-204.
- Rama, M. (1997). *Efficient Public Sector Downsizing*. Washington DC: World Bank.
- Rodrik, D. (1997). What Drives Public Employment? *National Bureau of Economic Research*. Working Paper No 6141.
- _____ (1998). Why do more Open Economies have Bigger Governments? *Journal of Political Economy*. 106/5.
- Rose, R. (1984). *Understanding Big Government: The Programme Approach*. London: Sage.
- _____ (1985). The Programme Approach to the Growth of Government. *British Journal of Political Science*. 15.
- Rubinson, R. (1977). Dependence, Government Revenue and Economic Growth, 1955-1970. *Studies in Comparative International development*

- Spann, R.M. (1977). The Macroeconomics of Unbalanced Growth and the Expanding Public Sector. *Journal of Public Economics*. 8.
- Swank, D.H. (1988). The Political Economy of Government Domestic Expenditure in the Affluent Democracies, 1960-1980. *American Journal of Political Science*. 32/4
- Tarschys, D. (1975). The Growth of Public Expenditures: Nine Models of Explanation. *Scandinavian Political Studies*.10.
- Taylor, C.L. (1983). *Why Governments Grow: Measuring Public Sector Size*. London: Sage.
- Tufte, E. (1978). *The Political Control of the Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Vernon, R. 1974. Big Business and The State. Cambridge: Harvard University Press.
- Von Beyme, K. (1985). The Role of the State and the Growth of Government. *International Political Science Review*. 1.
- Wagner, R. (1976). *Revenue structure, fiscal illusion and budgetary choice*. Public Choice, Vol. 25.
- Wildasky, A. (1964). *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little Brown
- _____ (1975). *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*. Boston: Little, Brown
- Wilensky, H. (1975). *The Welfare State and Equality*. Berkeley: University of California Press

Ελληνικές:

- Αθανασόπουλος, Δ. (1983). *Η Ελληνική Διοίκηση: Ανεπίκαιρες Σκέψεις για την Διοικητική Μεταρρύθμιση*, Αθήνα: Παπαζήσης
- Αλιβιζάτος, Ν. (1995). *Οι Πολιτικοί Θεσμοί σε Κρίση 1922-1974: Όψεις της Ελληνικής Εμπειρίας*. Αθήνα: Θεμέλιο.
- Αργυριάδης, Δ. (1970). *Όψεις της Διοικητικής Αλλαγής στην Ελλάδα*. ΟΟΣΑ
- Βαρβαρέσος, Κ. (1952). *Έκθεσις Επί του Οικονομικού Προβλήματος της Ελλάδος*. Αθήνα: Σαββάλας (2004)
- Βεργόπουλος, Κ. (1987). *Η Από-ανάπτυξη Σήμερα;* Αθήνα: Εξάντας
- Γράβαρης, Δ. (2004). «Η πολιτική οικονομία των μορφών νομιμοποίησης. Από τον λαϊκισμό στον τεχνοκρατικό εκσυγχρονισμό», στο *Κοινωνική αλλαγή στη σύγχρονη Ελλάδα (1980-2001)*, Αθήνα: Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, σ. 27-57.
- Ελληνική Στατιστική Υπηρεσία, *Αποτελέσματα Απογραφής Πληθυσμού και Κατοικιών τομ. III, (1961,1971,1981)*
- Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδος, *Στατιστική Δημοσίων Οικονομικών (ετήσιο)*.
 «Έκθεσις επί των Κρατικών Δαπανών της Επιτροπής Δημοσιονομικής Ερεύνης του Υπουργείου Συντονισμού», 1952. *Επιθεώρηση Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών*. 2

- Ζολώτας, Ξ. (1964). *Νομισματική Ισορροπία και Οικονομική Ανάπτυξις*. Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδος
- _____ (1966). *Νομισματικά και Οικονομικά Εξελίξεις*. Αθήνα: Τράπεζα Ελλάδος.
- _____ (1975). *Developments and Prospects of the Greek Economy*. Athens: Bank of Greece.
- Καζάκος, Π. (2001). *Ανάμεσα σε Κράτος και Αγορά: Οικονομία και Οικονομική Πολιτική στην μεταπολεμική Ελλάδα 1944-2000*. Αθήνα: Πατάκης.
- Λιναρδάτος, Σ. (1977). *Από τον εμφύλιο στη χούντα (δύο τόμοι)*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Langrod, G. (1964). *Έκθεσις αφορώσα την διοικητικήν αναδιοργάνωσιν εν Ελλάδι*. Αθήνα: Υπουργείο Συντονισμού
- Μακρής, Ε. (1972). «Ο οικονομικός ενεργός πληθυσμός της Ελλάδος και η απασχόληση αυτού, 1821-1971», στο *Στατιστικά Μελέται* Αθήνα: ΕΚΚΕ.
- Μακρυδημήτρης, Α. (1991). *Διοικητικές Μελέτες*, Αθήνα- Κομοτηνή: Σάκκουλας.
- _____ (1999). *Διοίκηση και Κοινωνία: Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, Αθήνα: Θεμέλιο.
- Μακρυδημήτρης, Α & Μιχαλόπουλος, Ν. (επιμ.) (2000). *Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση*. Αθήνα: Παπαζήσης
- Μαραγκόπουλος, Γ.Ν. (1950). *Μέθοδοι Επιλογής και Εκπαιδύσεως του Προσωπικού της Διοικήσεως*, Εκθεση ΣτΕ, Αθήνα.
- Meynaud, J. (2002). *Οι πολιτικές Δυνάμεις στην Ελλάδα* (β τόμος). Αθήνα: Σαββάλας
- Μουζέλης, Ν. (1977). «Ταξική δομή και σύστημα πολιτικής πελατείας: Η περίπτωση της Ελλάδας» στο Γιώργος Δ. Κοντογιώργης επιμ., *Κοινωνικές και πολιτικές δυνάμεις στην Ελλάδα*, Αθήνα: Εξάντας.
- _____ (1978). *Νεοελληνική Κοινωνία: Όψεις Υπανάπτυξης*. Αθήνα: Εξάντας
- _____ (1987). *Κοινοβουλευτισμός και Εκβιομηχάνιση στην ημι-περιφέρεια: Ελλάδα, Βαλκάνια, Λατινική Αμερική*. Αθήνα: Θεμέλιο.
- _____ (1993). *Το Κράτος στην Ύστερη Ανάπτυξη: Ιστορικές και Συγκριτικές Διαστάσεις. Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*. 1.
- Ο Κώδιξ των Υπαλλήλων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου, 1956*
- Πουλαντζάς, Ν. (1972). *Πολιτική, Εξουσία και Κοινωνικές Τάξεις*, Αθήνα: Θεμέλιο
- Σπανού, Κ. (1990). «Εκλογές και δημόσια διοίκηση: η εκλογική ενεργοποίηση των ενδοδιοικητικών πελατειακών μηχανισμών», Στο Χρήστος Λυριντζής και Ηλίας Νικολακόπουλος, επιμ., *Εκλογές και κόμματα στη δεκαετία του '80: εξελίξεις και προοπτικές του πολιτικού συστήματος*, Αθήνα: Θεμέλιο
- Σπηλιωτόπουλος, Ε.Π. (1984). *Βασικοί Θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου*. Αθήνα: Σάκκουλας
- Στασινόπουλος, Μ. (1951). *Υπαλληλικός Κώδιξ και κώδιξ υπαλλήλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου*.

- Σωτηρόπουλος, Δ. (1996). *Γραφειοκρατία και Πολιτική Εξουσία: Κοινωνιολογική έρευνα των σχέσεων διοίκησης και πολιτικής στην Ελλάδα της δεκαετίας του 80*, Αθήνα: Σάκκουλας.
- _____ (2001). *Η κορυφή του Πελατειακού Κράτους: Οργάνωση, στελέχωση και πολιτικοποίηση των ανώτερων βαθμίδων της Κεντρικής Διοίκησης στην Ελλάδα 1974-2000*. Αθήνα: Ποταμός
- Τσουκαλάς, Κ. (1981). *Κοινωνική ανάπτυξη και κράτος. Η συγκρότηση του δημοσίου χώρου στην Ελλάδα*. Αθήνα: Θεμέλιο.
- _____ (1986). *Κράτος, κοινωνία και εργασία στην μεταπολεμική Ελλάδα*. Αθήνα: Θεμέλιο.
- Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας, *Βασικά Εθνικολογιστικά Μεγέθη της Ελληνικής Οικονομίας, 1960-1999 (ΕΣΟΔ 95)*, Αθήνα: Ιανουάριος 2001
- Χαραλάμπης, Δ. (1985). *Στρατός και πολιτική εξουσία*. Αθήνα: Εξάντας
- _____ (1989). *Πελατειακές σχέσεις και λαϊκισμός, η εξωθεσμική συναίνεση στο ελληνικό πολιτικό σύστημα*. Αθήνα: Εξάντας
- Χρυσικόπουλος, Ι.Β. (1973). *Κώδιξ Δημοσίων Υπαλλήλων και ΝΠΔΔ*. Αθήνα: Σάκκουλας
- Weber, M. (2001). *Οι τύποι εξουσίας* (επιμ. Γκιούρας, Θ.) Αθήνα: Κένταυρος