ΠΟΛΥΤΕΧΝΕΙΟ ΚΡΗΤΗΣ
ΤΜΗΜΑ ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ ΠΑΡΑΓΩΓΗΣ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΤΟΜΕΑΣ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ & ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ



Η ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΑΠΑΝΗΣ ΓΙΑ ΜΙΣΘΟΔΟΣΙΑ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΠΑΡΟΧΕΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΙΣΟΔΟ ΣΤΗΝ Ο.Ν.Ε. ΕΩΣ ΚΑΙ ΤΙΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ ΤΟΥ Δ.Ν.Τ.

ΜΑΝΟΥΣΑΚΗΣ ΕΜΜΑΝΟΥΗΛ

Α.Μ.2010019028

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ:ΜΟΥΣΤΑΚΗΣ ΒΑΣΙΛΕΙΟΣ

ΧΑΝΙΑ ΜΑΡΤΙΟΣ 2013

Περιεχόμενα 2
Περίληψη 5
Abstract 6
Πρόλογος 7
Κεφάλαιο 1
Το Μακροοικονομικό προφίλ της Ελλάδας από το 2000 έως και τις παρεμβάσεις του ΔΝΤ 11
Κεφάλαιο 2
Διεθνής προεπισκόπηση των μισθών στο διεθνές υφεσιακό περιβάλλον 14
2.1 Εισαγωγή 14
2.2 Η εξέλιξη των κατώτατων μισθών στην Ελλάδα από το 1997 έως και τις παρεμβάσεις του ΔΝΤ 18
Κεφάλαιο 3
Θεωρητική προσέγγιση των προσδιοριστικών παραγόντων των δημοσίων δαπανών και των μισθών του δημοσίου 20
3.1 Εισαγωγικά 20
3.2 Οι δημόσιες δαπάνες και οι παράγοντες διαμόρφωσης τους 21
3.3 Θεωρητικές προσεγγίσεις για το αιτιώδες της σχέσεως των «δημοσίων δαπανών» και της «οικονομικής ανάπτυξης» 23
3.4 Ερμηνευτική ικανότητα του νόμου του Wagner και της υπόθεσης του Keynes 26
3.5 Οι προσδιοριστικοί παράγοντες της απασχόλησης και των μισθών στο δημόσιο τομέα 27
3.6 Βραχυχρόνιοι παράγοντες 28
3.7 Μακροχρόνιοι παράγοντες 29
3.8 Λειτουργικοί παράγοντες 30
3.9 Η «διαφθορά» ως προσδιοριστικός παράγοντας των μισθών του δημοσίου τομέα 31
3.10 Ο προσδιορισμός των μισθών του δημοσίου τομέα στις ΗΠΑ 32
3.11 Οι μισθοί του ιδιωτικού τομέα ως μέτρο αποτίμησης των μισθών του δημοσίου τομέα 34
3.12 Βιβλιογραφική προεπισκόπηση για το μισθολογικό «χάσμα» δημοσίου και ιδιωτικού τομέα 36
3.13 Νομικοί θεσμικοί παράγοντες προσδιορισμού των μισθών 38
Κεφάλαιο 4
Δείκτες αξιολόγησης της απασχόλησης και των δαπανών του δημοσίου τομέα για μισθούς και παροχές 41
4.1 Δαπάνες για παροχές/αποδοχές δημοσίων υπαλλήλων 41
4.2 Το δημόσιο ως φορέας απασχόλησης 43
4.3 Οι μισθοί των δημοσίων υπαλλήλων 44

4.4 Στρατηγικές εξορθολογισμού της απασχόλησης στο δημόσιο τομέα & των δαπανών για μισθούς 45
4.4.1 Βραχυπρόθεσμες στρατηγικές αναμόρφωσης 46
4.4.2 Μεσοπρόθεσμες στρατηγικές αναμόρφωσης 47
4.5 Οι πολιτικές εξορθολογισμού της δαπάνης για «μισθούς και αμοιβές δημοσίων υπαλλήλων» 48
4.6 Α΄ κύκλος μεταρρυθμίσεων (Μάιος 2010) 48
4.7 Β' κύκλος μεταρρυθμίσεων (Μάρτιος, 2012) 49

Κεφάλαιο 5

Η διαχρονική εξέλιξη των μισθών των δημοσίων υπαλλήλων στηνΕλλάδα από την ένταξη της Χώρας στην ΟΝΕ έως και τις παρεμβάσεις του ΔΝΤ 51
5.1 Συνοπτική παρουσίαση των πολιτικών σταθεροποίησης της δαπάνης για μισθοδοσία στις P.I.G.S 52
5.2 Συνολική δαπάνη για μισθοδοσία σε τρέχουσες τιμές (Ελλάδα) 54
5.3 Η Δαπάνη για μισθοδοσία ως ποσοστό (%) του ΑΕΠ 56
5.4 Η Δαπάνη για μισθοδοσία ως ποσοστό του συνόλου των δημοσίων δαπανών 57
5.5 Η εξέλιξη της δημόσιας δαπάνης για μισθοδοσία ως ποσοστό του ΑΕΠ συγκριτικά με τον μέσο όρο της ευρωζώνης 57
5.6 Η εξέλιξη της δημόσιας δαπάνης για μισθοδοσία ως ποσοστό (%) του ΑΕΠ συγκριτικά με τις P.I.G.S. 60
5.7 Η διαχρονική εξέλιξη των μισθών των δημοσίων υπαλλήλων ως προς τους μισθούς του ιδιωτικού τομέα 62

Κεφάλαιο 6

Η διαχρονική εξέλιξη της δαπάνης για κοινωνικές παροχές στην Ελλάδα από την είσοδο της χώρας στην ΟΝΕ έως και τις παρεμβάσεις του ΔΝΤ 65
6.1 Χαρτογράφηση του κοινωνικού αντίκτυπου των δημοσιονομικών αναπροσαρμογών 66
6.2 Η εφαρμογή του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος στο Μνημόνιο ΙΙΙ 69
6.3 Η Ελληνική έκθεση κοινωνικής πολιτικής 70
6.4 Κοινωνικές μεταβιβάσεις σε είδος 72
6.5 Κοινωνικές παροχές πλην των κοινωνικών μεταβιβάσεων σε είδος 74
6.6 Δημόσιες δαπάνες κοινωνικής προστασίας (Expenditure on social protection) 74
6.7 Δημόσια δαπάνη για συντάξεις 77
6.8 Οι δαπάνες για τη στήριξη των μακροχρόνιων ανέργων στο Μνημόνιο ΙΙΙ 79

Συμπεράσματα 80
Παραρτήματα 84
Βιβλιογραφία 90

Περίληψη

Στα πλαίσια αυτής της διπλωματικής εργασίας θα παρατηρηθεί και θα αναλυθεί η εξέλιξη των δημοσίων δαπανών του ελληνικού κράτους για μισθοδοσία και κοινωνική πολιτική από το 2001 έως και το 2012. Αναλυτικότερα, θα παρατηρηθούν τα προαναφερόμενα λογιστικά μεγέθη από την ένταξη της Ελλάδας στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση της Ευρώπης (2001) έως και τις πρώτες δημοσιονομικές παρεμβάσεις του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (2010). Θα γίνει χρήση δευτερογενών στατιστικών δεδομένων από μελέτες που έχουν ήδη εκπονηθεί από διεθνή, ευρωπαϊκά και ελληνικά οικονομικά παρατηρητήρια επιστημονικού κύρους όπως ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, το Ελληνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών και το ΙΝΕ ΓΣΕΕ. Υπογραμμίζεται ότι μεγέθη όπως το ύψος των δημοσίων δαπανών για μισθοδοσία και άσκηση κοινωνικής πολιτικής αντιπαραβάλλονται με θεμελιώδη μακροοικονομικά μεγέθη όπως το ΑΕΠ ή οι συνολικές δημόσιες δαπάνες. Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι οι εν λόγω δείκτες συγκρίνονται με τους αντίστοιχους των χωρών που απαρτίζουν την ομάδα των απείθαρχων δημοσιονομικά οικονομιών όπως της Πορτογαλίας, της Ιταλίας, της Ισπανίας και της Ιρλανδίας (P.I.G.S).

Σε αντίθεση με τα πρώτα έτη της θητείας της Ελλάδας ως μέλος της ΟΝΕ, τα τελευταία χρόνια η ελληνική οικονομία βιώνει από το 2010 μια παρατεταμένη περίοδο οικονομικής επιβράδυνσης με αρνητικό αντίκτυπο πάνω στο μέγεθος της δαπάνης για τους μισθούς δημοσίων υπαλλήλων και των κεφαλαίων για την άσκηση κοινωνικής πολιτικής.

Συμπεραίνετε ότι οι όποιες ρηξικέλευθες μεταβολές στη δημοσιονομική πολιτική θα πρέπει να συνοδεύονται από αντίστοιχες πρωτοβουλίες και πολιτικές ενίσχυσης των οικονομικά ευάλωτων ομάδων.

Abstract

Within the framework of this dissertation it will be observed and analyzed the evolution of the Greek accounts for public wages and social expenditures during the last decade (2001-2012). In particular, it will be observed the evolution of the accounts mentioned above from the Greece's integration to the European Monetary Union to date, paying great attention to the amount of the accounts at the very early years of Greece as a member of the Monetary Union until the first fiscal interventions of its creditors (IMF, ECB). Secondary data from existing studies (carried out by OECD, IMF, ECB, ILO, EKKE and INE GSEE) are employed in order to acquire a brief picture about the evolution of public expenditures for wages and social policy compared to the evolution of critical macroeconomic indices such as GDP, Total Public Expenditures etc. It is underlined that great emphasis has been given to IMF manual about the evaluation of government employment and compensation shemes, given that IMF operates not only as a creditor but as a consultant too. It is also highlighted that Greek ratios are compared to the ones of P.I.G.S (Portugal, Italy, Ireland, Spain) and the weighted ratios of EU12.

In sharp contrast to the very early years of Greece as a member of the European Monetary Union, Greek economy has been experiencing a prolonged period of economic slowdown since 2010 with a great negative impact over the account of public expenditures for wages and social policy. During the last 3 years Greek public wages has been shrinked while the employment policy of the Greek public sector as an employer has been totally altered. The great shifts on public wages had an equivalent impact over social ratios such as the cost for the payment of unemployed individuals.

It is concluded that such fiscal shifts should be accompanied with political willingness and decisions in favor of the vulnerable individuals such as unemployed, women and employees who face the risk of in-work poverty.

Πρόλογος

Η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση του 2007-2008 με γενεσιουργό αιτία την αμερικάνικη αγορά στεγαστικών δανείων, φάνηκε να αποκαλύπτει την αδυναμία του *αόρατου χεριού* του Adam Smith να ρυθμίζει ή να διορθώνει τις όποιες ατέλειες ή ανισορροπίες της αγοράς χωρίς την επιτακτική συμβολή της επέμβασης του κράτους. Τράπεζες που θεωρούνταν πυλώνες-εγγυητές του παγκόσμιου πιστωτικού συστήματος (Lehmann Brothers) κατέρρευσαν εκλιπαρώντας για κρατικές *ενέσεις* ρευστότητας προκειμένου να ανακεφαλαιοποιηθούν οι γιγάντιοι πιστωτικού οίκοι, να αποκατασταθεί η αξιοπιστία των συγκεκριμένων εταιριών και κατ' επέκταση η αξιοπιστία του παγκόσμιου χρηματοπιστωτικού συστήματος.

Η Αμερική και ακόμα περισσότερο η Ευρώπη έδειξαν να μπορούν να αναρρώνουν σύντομα έπειτα από χρηματοπιστωτικά γεγονότα τέτοιου βεληνεκούς με την Ελλάδα μάλιστα να διατυπώνει επίσημα ότι η ελληνική οικονομία δε διατρέχει κινδύνους λόγω της μη έκθεσης των ελληνικών τραπεζών σε τοξικά ομόλογα με τη χώρα να σημειώνει μάλιστα θετικούς ρυθμούς ανάπτυξης με το πέρας της διεθνούς τραπεζικής κρίσης. Η Ελλάδα όμως έμελε να συνεχίσει να ξετυλίγει το μίτο του ασταθούς χρηματοπιστωτικού περιβάλλοντος από το 2009 έως και τις μέρες μας, με τη κρίση χρέους να μειώνει δραματικά τη πιστοληπτική της ικανότητα και μαζί με αυτήν τη πολιτική αμφισβήτηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και εν τέλει του ενιαίου ευρωπαϊκού νομίσματος.

Από το 2010, η Ελλάδα βρίσκεται σε ένα επιτακτικό και οδυνηρό για τη κοινωνία πρόγραμμα δημοσιονομικής εξυγίανσης, με την πιστωτική υποστήριξη των κρατών-μελών της ευρωζώνης και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, με το τελευταίο να έχει αναλάβει τον πλήρη ανασχεδιασμό την δημοσιονομικής πολιτικής και την χαλιναγώγηση των κρατικών δαπανών σε συνεργασία με την ελληνική κυβέρνηση, δείχνοντας ιδιαίτερη έμφαση στη δαπάνη της μισθοδοσίας και των κοινωνικών παροχών. Η επιτακτική ενασχόληση του ΔΝΤ με το λογαριασμό μισθοδοσίας και ο κοινωνικός αντίκτυπος των διορθωτικών

κινήσεων σε αυτή τη δαπάνη, αποτέλεσε τη κινητήρια δύναμη για την εκπόνηση της τρέχουσας διπλωματικής εργασίας.

Πιο συγκεκριμένα, ο ερευνητικός στόχος αυτής της διπλωματικής είναι η παρακολούθηση της εξέλιξης της δαπάνης για μισθοδοσία από την ένταξη της Ελλάδας στην ευρωζώνη έως και τις πρόσφατες παρεμβάσεις του ΔΝΤ το Νοέμβριο του 2012[1]. Δευτερευόντως μελετάται η εξέλιξη της δαπάνης για κοινωνικές παροχές.

Η διπλωματική εργασία ξεκινά με ένα συνοπτικό εισαγωγικό κεφάλαιο αναφορικά με την εξέλιξη των μακροοικονομικών μεγεθών της Ελλάδας από το 2000 έως και σήμερα ώστε να σχηματιστεί μια εικόνα για το πλαίσιο μέσα στο οποίο διαμορφώθηκαν και συνεχίζουν να διαμορφώνονται οι μισθοί των δημοσίων υπαλλήλων αλλά και οι δαπάνες για την άσκηση κοινωνικής πολιτικής.

Στο κεφάλαιο 2 ακολουθεί λεπτομερής χαρτογράφηση των μισθών σε διεθνές αλλά και σε ευρωπαϊκό επίπεδο ώστε όχι μόνο να αντληθεί πολύτιμη εμπειρία για τους παράγοντες που διαμορφώνουν τους μισθούς του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα σε άλλα αναπτυσσόμενα ή ανεπτυγμένα κράτη (σύμφωνα πάντα με τα κριτήρια του ΟΟΣΑ) αλλά και να διαπιστωθούν τυχόν επιρροές των διεθνών τάσεων στη διαμόρφωση των ελληνικών μισθών. Υπογραμμίζεται ότι στο τρίτο κεφάλαιο περιλαμβάνεται συνοπτική παρουσίαση των αποτελεσμάτων πρόσφατης μελέτης του ΙΝΕ-ΓΣΕΕ σχετικά την εξέλιξη των κατώτατων μισθών στην Ελλάδα από το 1997 έως και τις παρεμβάσεις του ΔΝΤ.

Στο κεφάλαιο 3 γίνεται συνοπτική αναφορά των σημαντικότερων οικονομικών θεωριών περί «δημοσίων δαπανών» (Wagner, Keynes, Peacock, Wiseman, Stiglitz) αλλά και αναλυτική παράθεση των προσδιοριστικών παραγόντων των μισθών του δημοσίου τομέα με ιδιαίτερη μνεία στην επιρροή του ιδιωτικού τομέα αλλά και της διαφθοράς.

[1] Μακροπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016.

Στο κεφάλαιο 4 αναλύονται (α) οι πολιτικές εξορθολογισμού της δημόσιας δαπάνης για μισθοδοσία αλλά και (β) η στάση που οφείλει να τηρεί το κράτος ως εργοδοτικός φορέας μέσα από το πρίσμα του ΔΝΤ. Στο τέλος δε της εργασίας, παρατίθενται αυτούσιες παράγραφοι από τα τρία Μνημόνια που υπέγραψε η ελληνική κυβέρνηση και αφορούν τον εξορθολογισμό της μισθοδοτικής δαπάνης, της στρατηγικής προσλήψεων αλλά και της αποτελεσματικής διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού με γνώμονα τη βιωσιμότητα των δημοσίων δαπανών.

Ακολουθεί το κεφάλαιο 5 με διαγραμματική αναπαράσταση της εξέλιξης της μισθολογικής δαπάνης από το 2000 έως και το 3ο Μνημόνιο σε σύγκριση με τα σταθμισμένα μεγέθη της ευρωζώνης αλλά και των χωρών που απαρτίζουν τον αδύναμο μακροοικονομικό κρίκο της ευρωζώνης (γνωστών και ως P.I.G.S). Υπογραμμίζεται ότι η παρακολούθηση της μισθολογικής δαπάνης γίνεται σε κάθε περίπτωση με φόντο μείζονα μακροοικονομικά και δημοσιονομικά μεγέθη όπως το ΑΕΠ, το σύνολο των δημοσίων δαπανών κ.λπ. κάνοντας χρήση διαγραμμάτων και πινάκων με στατιστικά δεδομένα από επίσημα παρατηρητήρια της διεθνούς, ευρωπαϊκής και ελληνικής οικονομικής δραστηριότητας όπως ο OECD, το IMF, η Eurostat, ο ILO, η World Bank και το ΙΝΕ-ΓΣΕΕ.

Στο 6ο κεφάλαιο ακολουθεί συνοπτική ανάλυση του αντίκτυπου των τεκτονικών δημοσιονομικών μετατοπίσεων στα ελληνικά νοικοκυριά και τα ευάλωτα μέλη τους με δεδομένα, με τη συμβολή των αποτελεσμάτων της πρόσφατης μελέτης (ποιοτικού προσανατολισμού) του Εθνικού Κέντρου Κοινωνικών Ερευνών (ΕΚΚΕ).

Τέλος, στο κεφάλαιο 7 συνοψίζονται οι βασικές παρατηρήσεις που προέκυψαν από την εκπόνηση αυτής της διπλωματικής η οποία συμβάλλει στο να δοθεί μια περιεκτική εικόνα των παραγόντων που διαμόρφωναν και διαμορφώνουν τη δημόσια δαπάνη για μισθοδοσία στην Ελλάδα μέσα από το πρίσμα των πρόσφατων δημοσιονομικών ανακατατάξεων δομικού χαρακτήρα. Σημειώνεται δε ότι είναι η πρώτη μελέτη όπου αποπειράται να δοθεί μια λεπτομερής εικόνα

του ελληνικού κρατικού λογαριασμού μισθοδοσίας μέσα από ανάλυση συσχετισμού μιας πληθώρας παραμέτρων όπως οι μισθοί του ιδιωτικού τομέα, η διαφθορά και οι μακροοικονομικές επιδόσεις.

Κρίνεται δε ωφέλιμη η επανεξέταση της μισθολογικής δαπάνης του δημοσίου μέσα από το πρίσμα της ποιοτικής προσέγγισης, με ημιδομημένες συνεντεύξεις με ανθρώπους οι οποίοι διαδραμάτιζαν καθοριστικό ρόλο στη διαπραγμάτευση και διαμόρφωση των μισθών όπως πολιτικοί παράγοντες (policy makers), εκπρόσωποι του συνδικαλιστικού σώματος και μέλη επιστημονικών παρατηρητηρίων (όπως του ΙΝΕ-ΓΣΕΕ) ώστε να φωτιστούν μη ποσοτικές παράμετροι.

- Εισαγωγικό Κεφάλαιο 1ο -
Το Μακροοικονομικό προφίλ της Ελλάδας από το 2000 έως και τις παρεμβάσεις του ΔΝΤ

Αφετηρία για την ιστορική αναδρομή των μακροοικονομικών μεγεθών της Ελλάδας την τελευταία 12ετία, θα αποτελέσει η κοινή παραδοχή της απουσίας θεμελιωδών στοιχείων ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας από τις αρχές της περασμένης δεκαετίας έως και τις πρόσφατες δομικές παρεμβάσεις στην αγορά εργασίας.

Η Ελλάδα από το 2000 έως και το 2008 διένυε μια περίοδο ευημερίας με την εισοδηματική διαφορά της Ελλάδας από την μέση τιμή της ευρωζώνης να μειώνεται από 25% σε 10% και με το ποσοστό ανάπτυξης να σταθεροποιείται περίπου στο 4% δεδομένου ότι ο αντίστοιχος δείκτης της ευρωζώνης υπολογιζόταν στο 2%. Η δεδομένη ανάπτυξη στηρίχτηκε όμως πάνω στα ασταθή θεμέλια της δημοσιονομικής χαλαρότητας και της αδυναμίας του φοροεισπρακτικού μηχανισμού να λειτουργήσει αποτελεσματικά. Γενικά, προς αυτή τη θετική οικονομική κατεύθυνση συνέβαλαν οι αυξήσεις των πραγματικών μισθών, η απελευθέρωση του χρηματοπιστωτικού τομέα, και τα χαμηλά επιτόκια δανεισμού της χώρας και του τραπεζικού συστήματος ως απόρροια της ένταξης στη ζώνη του ευρώ. Η ανάπτυξη αποτυπώθηκε όπως αναμενόταν και στην κατακόρυφη αύξηση της εγχώριας ζήτησης για ακίνητη περιουσία και ειδικότερα κατοικίες αλλά και επενδύσεις. Παρόλα αυτά, το εξωτερικό ισοζύγιο σε συνδυασμό με την παγκόσμια οικονομική κρίση του 2008 απογύμνωσε την πλαστή οικονομική ευημερία όπως αυτή αποτυπωνόταν και υπολογιζόταν από την ελληνική στατιστική υπηρεσία και τις εκάστοτε ελληνικές κυβερνήσεις. Υπολογίζεται μάλιστα ότι από το 2000 έως το 2009 οι εξαγωγές μειώθηκαν από 25% σε 19%.

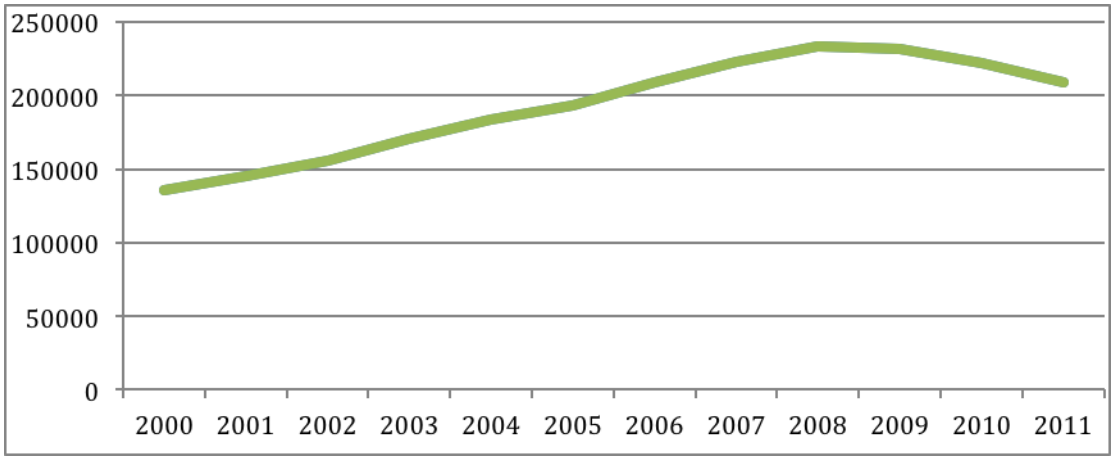
Αναφορικά με την εξέλιξη των μισθών που αποτελεί και μέρος της τρέχουσας διπλωματικής εργασίας, εκτιμάται ότι η αύξηση των πραγματικών μισθών συμπαρασύρθηκε από τις πολύ υψηλές αυξήσεις στους μισθούς των δημοσίων

υπαλλήλων. Άμεση συνέπεια ήταν η απώλεια μέρους της ανταγωνιστικότητας αφού ο δείκτης του μοναδιαίου κόστους εργασίας ανά προϊόν (Unit Labour Cost) εντοπίζονταν ήδη σε υψηλά για την ευρωζώνη επίπεδα. Τέλος το έλλειμμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών υπολογίστηκε το 2008 στο 14% του ΑΕΠ αποτυπώνοντας τις ανισορροπίες και προδιαγράφοντας τις αρνητικές μελλοντικές εξελίξεις.

Αξίζει να σημειωθεί ότι μολονότι η Ελλάδα είχε υποβάλλει πριν κιόλας από την επίσημη ένταξη της στην ευρωζώνη το πρώτο πρόγραμμα σταθερότητας με μεσοπρόθεσμο στόχο μια ισοσκελισμένη δημοσιονομική θέση, ο εν λόγω στόχος δεν επιτευχθεί αφού το ονομαστικό ισοζύγιο κινούνταν σταθερά πάνω από το συμφωνηθέν 3%. Ταυτόχρονα, η απορρόφηση του μεγαλύτερου μέρους της εξωτερικής χρηματοδότησης από τον δημόσιο τομέα άφησε σε μειονεκτική θέση τον ιδιωτικό τομέα με τον δημόσιο τομέα να μεγεθύνεται και να αγγίζει το ποσοστό του 50% (2009) από 44% (2000) ενώ παράλληλα η αδυναμία και απροθυμία σχεδιασμού ενός βιώσιμου ασφαλιστικού συστήματος υπέσκαπταν τη δημοσιονομική θέση της χώρας.

Το 2008, η Ελλάδα όπως και ολόκληρη η παγκόσμια οικονομική κοινότητα έρχεται αντιμέτωπη με μια ισχυρή οικονομική ύφεση της οποίας τα αίτια εντοπίστηκαν στην έκρηξη της «φούσκας» των στεγαστικών δανείων των αμερικανικών τραπεζών χαρακτηρισμένα ως υψηλού ρίσκου (sub prime). Η μη έκθεση των ελληνικών τραπεζών σε «τοξικά» χρηματοοικονομικά προϊόντα – επενδυτικά δηλαδή προϊόντα που επένδυαν στην αμερικάνικη αγορά στεγαστικής πίστης- αρχικά έδειξε να αφήνει σχεδόν ανεπηρέαστη την ελληνική οικονομία και τον ελληνικό χρηματοπιστωτικό τομέα ειδικότερα. Επιπρόσθετα, χαμηλός ήταν και ο αντίκτυπος της αμερικάνικης χρηματοπιστωτικής κρίσης και στην πραγματική οικονομία της χώρας μας με εξαίρεση τον τουρισμό και την ναυτιλία (Κότιος, 2011). Υπογραμμίζεται ότι το ελληνικό ΑΕΠ το 2008 αυξήθηκε κατά 1,3% ενώ το 2009 η εικόνα αντιστράφηκε πλήρως με το ΑΕΠ να συρρικνώνεται στο -2,3% διαμορφώνοντας μια από τις χαμηλότερες τιμές σε επίπεδο ευρωζώνης. Στον απόηχο της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης, το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης εκτιμήθηκε στο 13,6% του ΑΕΠ ενώ το δημόσιο χρέος άγγιξε τα επίπεδα του 115% έναντι του 103% του 2000 το οποίο

αποτελούσε και απαραίτητη ρήτρα για την είσοδο της χώρας στην ευρωζώνη. Υπογραμμίζεται ότι το 75% του συνόλου του δημοσίου χρέους αφορούσε τον δημόσιο τομέα.



Διάγραμμα 1.1

Το Ελληνικό ΑΕΠ σε νομισματικές μονάδες (τρέχουσες τιμές σε ευρώ) **από το 2000** (προπαρασκευαστικό έτος για την είσοδο της Ελλάδας στην ΟΝΕ) **έως και το 2011** (έτος κατά το οποίο έχουν τεθεί σε ισχύ οι πρώτες δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις τεκτονικού βεληνεκούς)

Στις αρχές του δευτέρου τριμήνου του 2010 η ελληνική κυβέρνηση ανακοινώνει επίσημα την αδυναμία της να ανταποκριθεί στις δημοσιονομικές τις υποχρεώσεις για τον Απρίλιο και το Μάιο τις οποίες καλύπτει με έκδοση ομολόγων[2]. Σε αντίθεση με τα περασμένα έτη όπου η Ελλάδα εξασφάλιζε τους απαραίτητους χρηματικούς πόρους με χαμηλό κόστος δανεισμού από τις διεθνείς αγορές, στην έκδοση των ομολόγων το μέσο επιτόκιο υπερέβη τις 6 ποσοστιαίες μονάδες. Άμεσα η ελληνική κυβέρνηση υπέβαλλε αίτημα διμερούς χρηματοδότησης από τα κράτη-μέλη της ευρωζώνης αλλά και την σύναψη συμφωνίας stand-by από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο με στόχο την αντιμετώπιση των δημοσιονομικών ανισορροπιών. Τον Μάιο τα κλιμάκια της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του ΔΝΤ κατέληξαν σε συμφωνία με την ελληνική κυβέρνηση για τις τεχνικές παρεμβάσεις που θα πρέπει να πραγματοποιηθούν σε οικονομικό επίπεδο έως τα τέλη του 2013 έχοντας ως βάση χρηματοδότησης δανειακό πακέτο ύψους 110 δις. ευρώ.

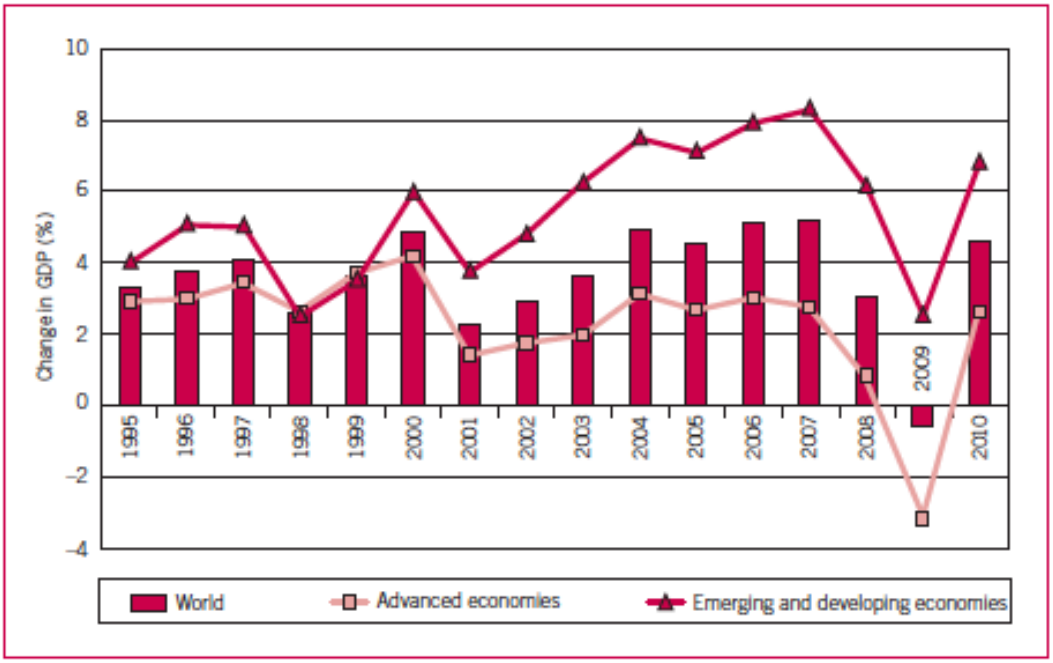
[2] Οι χρηματικές ανάγκες του Απρίλη καλύφτηκαν με την έκδοση ομολόγων ονομαστικής αξίας 8 δις. ευρώ 5ετούς διάρκειας ενώ οι χρηματικές ανάγκες του Μαΐου καλύφτηκαν με την έκδοση ομολόγων ονομαστικής αξίας 5 δις. ευρώ 10ετούς διάρκειας με ονομαστικό επιτόκιο 6%.

- Κεφάλαιο 2 -
Διεθνής προεπισκόπηση των μισθών στο διεθνές υφεσιακό περιβάλλον

2.1 Εισαγωγή

Όπως τονίστηκε και σε προηγούμενη παράγραφο, η παγκοσμιοποίηση και η συμμετοχή των χωρών-οικονομιών στο διεθνές εμπόριο τις κάνει ευάλωτες σε κάθε διεθνή ή τοπική οικονομική μετατόπιση είτε αυτή είναι αρνητική είτε αυτή είναι θετική. Σε ένα τέτοιο περιβάλλον δε θα μπορούσε η ελληνική οικονομία αλλά και κάποια από τα θεμελιώδη μεγέθη της όπως οι μισθοί στον ιδιωτικό ή το δημόσιο τομέα να μείνουν ανεπηρέαστοι από τις διεθνείς εξελίξεις στο τομέα της απασχόλησης και των μισθών. Στα πλαίσια αξιολόγησης των μισθών των δημοσίων υπαλλήλων στην Ελλάδα, κρίνεται απαραίτητο να προηγηθεί μια συνοπτική αποτύπωση των μισθών σε διεθνές επίπεδο υπό το βάρος της ύφεσης ώστε να δούμε σε μετέπειτα παραγράφους το μέγεθος της μισθολογικής δαπάνης με φόντο τη διεθνή τάση των μισθών. Στη παράγραφο που ακολουθεί θα γίνει μια συνοπτική παρουσίαση της εξέλιξης των μισθών σε οικουμενικό επίπεδο και πως αυτοί διαμορφώθηκαν κάτω από τις πιέσεις του διεθνούς υφεσιακού κλίματος βάσει στοιχείων του ILO (2010).

Η αμερικάνικη χρηματοπιστωτική κρίση (2008-2009) αποτέλεσε την αρχή του διεθνούς ασταθούς οικονομικού κλίματος το οποίο ταλανίζει και σήμερα σημαντικές οικονομικές ζώνες του πλανήτη όπως αυτή της Ε.Ε.. Η πτωτική τάση του ΑΕΠ τόσο των ανεπτυγμένων όσο και των αναπτυσσόμενων κρατών αποτυπώνει γλαφυρά την παραπάνω διαπίστωση με το ILO να χαρακτηρίζει τη μεταβολή από το 2008 ως «δραματική». Πιο συγκεκριμένα, οι ρυθμοί ανάπτυξης της παγκόσμιας οικονομίας δείχνουν να επιβραδύνονται αισθητά από το 2008 έχοντας διανύσει ήδη μια απόσταση αισθητής οικονομικής ανάπτυξης από το 2003 έως και τα μέσα του 2007, με το ΑΕΠ να μειώνεται κατά 0,6% το 2009. Κύριες αιτίες της ύφεσης ήταν η «κατάρρευση» του διεθνούς εμπορίου σε συνδυασμό με την σημαντική παύση των εξωτερικών επενδύσεων (foreign investments). Υπογραμμίζεται σε αυτό το σημείο ότι η σημαντική επιβράδυνση



Διάγραμμα 2.1 Πηγή: ILO (2010)

Η εξέλιξη του ΑΕΠ (σε ποσοστιαίους όρους) της **παγκόσμιας οικονομίας,** των **προηγμένων** και των **αναπτυσσόμενων οικονομιών** από το **1995** έως και το **2010** με εμφανή την επιρροή της διεθνούς χρηματοπιστωτικής κρίσης το έτος 2009 για το σύνολο της παγκόσμιας οικονομίας.

των οικονομιών των ανεπτυγμένων χωρών δε ήταν απόλυτα ευθυγραμμισμένη με τη πορεία των αναπτυσσόμενων χωρών. Όπως γίνεται αντιληπτό και από το διάγραμμα που ακολουθεί, η οικονομική επιβράδυνση των αναπτυσσόμενων χωρών από το 2008 είναι μικρότερη από αυτή των αναπτυγμένων. Σημειώνεται επίσης ότι η ταχύτητα επαναφοράς-«ανάρρωσης» της παγκόσμιας οικονομίας ήταν απροσδόκητα θετική με τις ανεπτυγμένες οικονομίες να αυξάνουν συνολικά το ΑΕΠ τους από το -3,2% το 2009 σε +2,7% το 2010 και με τις αναπτυσσόμενες να μετακινούνται από το 2,5% στο 7,1%. Παρά τη θετική εικόνα ο ILO εμφαίνει στο τρέχον ασταθές και εύθραυστο οικονομικό περιβάλλον διατυπώνοντας έτσι μια συγκρατημένα αισιόδοξη στάση για το βραχύ μέλλον.

Το μείζον ερώτημα που απαντά ο ILO στην έκθεση του με τίτλο “Wage policies in times of crisis” (2010) είναι κατά πόσο αυτές οι οικονομικές τάσεις επηρεάζουν τη διαμόρφωση των μισθών σε διεθνές επίπεδο, υποστηρίζοντας εμφανώς την έκθεση των μισθών του δημοσίου και ιδιωτικού τομέα στις διεθνείς μακροοικονομικές εξελίξεις.

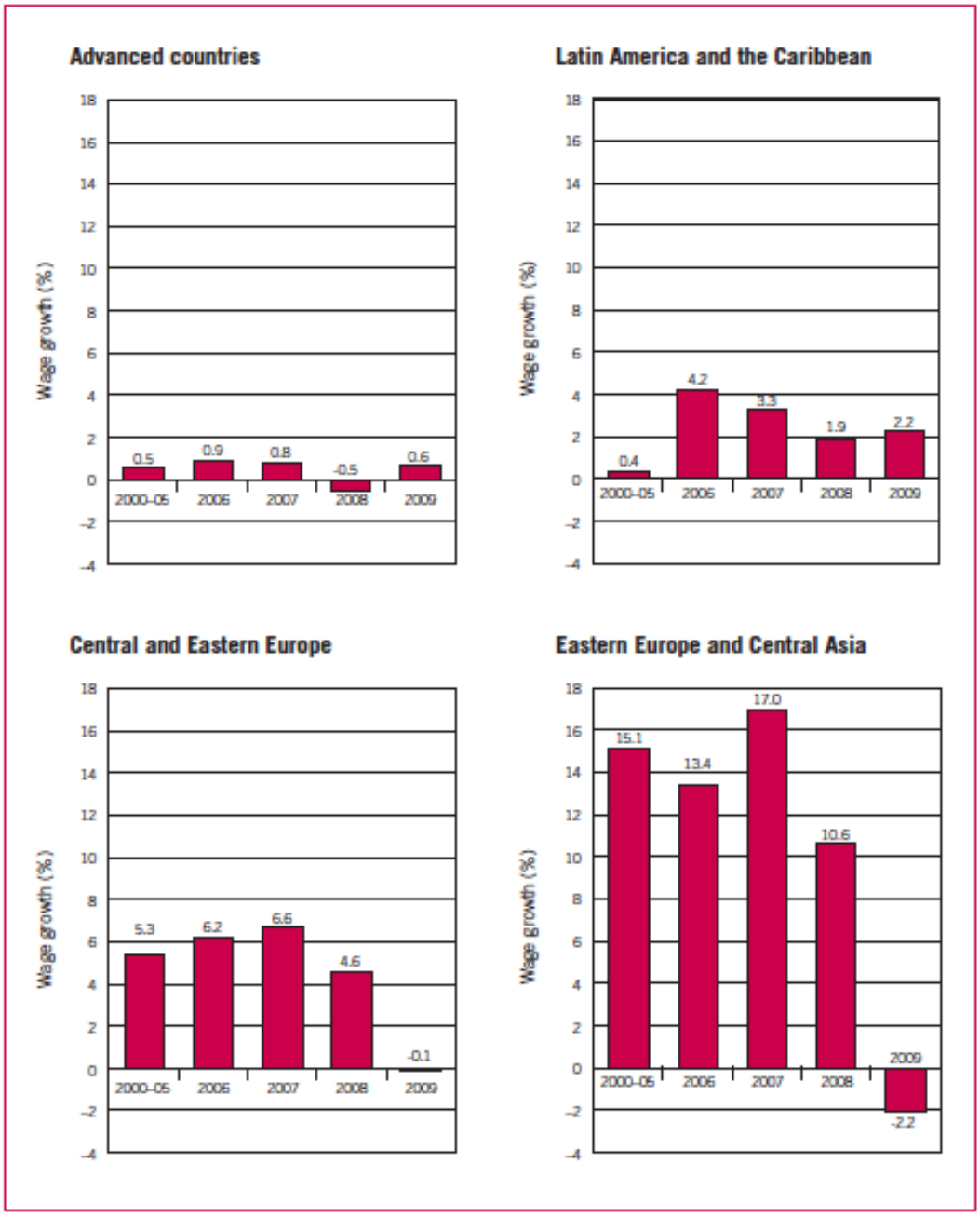
Στη παράγραφο που ακολουθεί εστιάζουμε στους μισθούς των δημοσίων

υπαλλήλων συγκριτικά πάντα με αυτούς του ιδιωτικού τομέα με στατιστικά δεδομένα του ΔΝΤ, του ΟΟΣΑ και της EuroStat όπως αυτά αξιοποιήθηκαν από τη μελέτη του ILO.

Η πρώτη εικόνα που αποσπά ο μελετητής από τα στατιστικά δεδομένα είναι ότι οι μισθοί των ιδιωτικών υπαλλήλων επηρεάστηκαν σαφώς αρνητικά και μάλιστα περισσότερο από τους μισθούς των δημοσίων υπαλλήλων. Αναλυτικότερα, παρατηρήθηκε ότι οι μισθοί των δημοσίων υπαλλήλων σε διεθνές επίπεδο είτε σημείωσαν μικρότερη μείωση από τους μισθούς των ιδιωτικών υπαλλήλων είτε επανήλθαν με ταχύτερους ρυθμούς στα προ-ύφεσης επίπεδα από τους μισθούς του ιδιωτικού τομέα. Η μεγαλύτερη σταθερότητα αλλά και ταχύτερη επαναφορά διεθνώς των μισθών των δημοσίων υπαλλήλων έναντι των ιδιωτικών, θα μπορούσε να αποδοθεί στα συνδικάτα του δημοσίου τομέα που χαρακτηρίζονται από μεγαλύτερη συνοχή από τα αντίστοιχα των ιδιωτικών υπαλλήλων. Γίνεται αντιληπτό ότι η διεθνής τάση δεν μπορεί να φωτογραφίσει ειδικές περιπτώσεις όπως αυτή της Ελλάδας για παράδειγμα, η οποία προέβη σε σκληροπυρηνικές πολιτικές δημοσιονομικής αναμόρφωσης με άμεσο αντίκτυπο στους μισθούς τόσο των ιδιωτικών όσο και των δημοσίων υπαλλήλων.

Η γενική εικόνα που αποτυπώθηκε στη μελέτη του ILO είναι ότι η μέση μηνιαία μεταβολή των μισθών άρχισε να επιβραδύνεται από το 2008 (+1,5%) τάση η οποία συνεχίστηκε και το 2009 (+1,6%) δεδομένου ότι από το 2006 έως και το 2007 η αντίστοιχη τάση εντοπιζόταν στο φάσμα του +2,7% έως +2,8%. Όπως γίνεται αντιληπτό και από το γράφημα της επόμενης σελίδας, η τάση στις χώρες της Ασίας και της Λατινικής Αμερικής παρέμεινε σταθερά αμετάβλητη σε αντίθεση με χώρες οι οποίες διένυαν περίοδο έντονων δημοσιονομικών αλλαγών όπως η Ελλάδα, η Ιταλία, η Πορτογαλία, η Ισπανία κ.α. παρά τη διεθνή επιβράδυνση στους μισθούς, υπολογίστηκε ότι η καθοδική τους τάση ήταν μικρότερη από την καθοδική τάση του ΑΕΠ κατά της διάρκεια της ύφεσης.

Η μελέτη του ILO (2008/09) έδειξε ότι η σχέση παραγωγικότητας και μισθών είναι ισχυρότερη στις χώρες όπου κάτω από την ομπρέλα της συλλογικής διαπραγμάτευσης βρίσκεται ποσοστό μεγαλύτερο από το 30% του συνόλου των εργαζομένων.



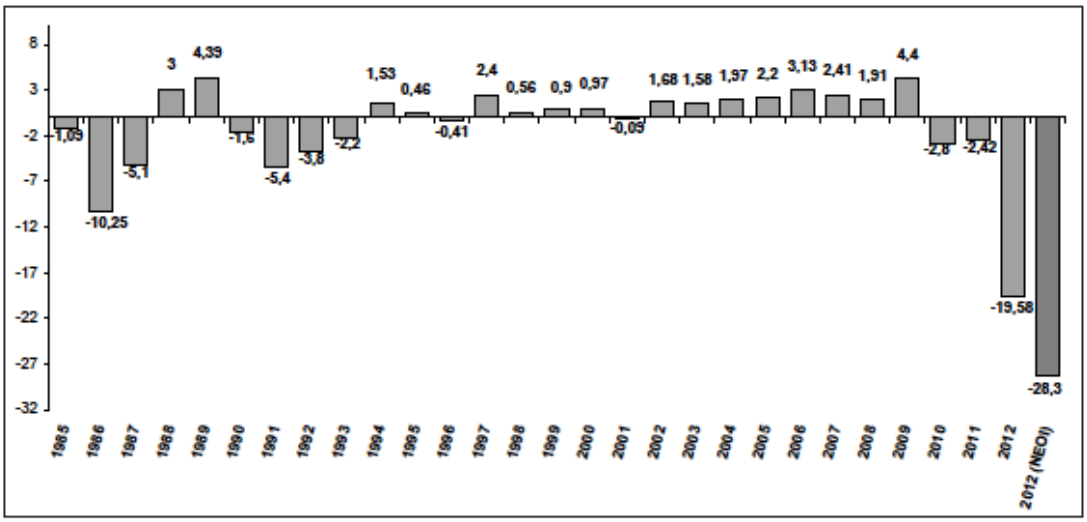
Πίνακας 2.2

Η διαμόρφωση των μισθών (σταθμισμένοι) από το 2000 έως και το 2009 στις ανεπτυγμένες οικονομίες, τα κράτη της Λατινικής Αμερικής, τη Καραϊβική, τις οικονομίες της Κεντρικής, Ανατολικής και Δυτικής Ευρώπης καθώς και αυτές της Κεντρικής Ασίας.

2.2 Η εξέλιξη των κατώτατων μισθών στην Ελλάδα από το 1997 έως και τις παρεμβάσεις του ΔΝΤ

Στα πλαίσια αποτίμησης και αποτύπωσης της διαχρονικής εξέλιξης των κατώτατων μισθών ως συνολικό μέγεθος στην Ελλάδα, το Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ εκπόνησε μια μελέτη[3] στην οποία χώρισε την πορεία της ελληνικής οικονομίας σε 3 χρονικές περιόδους: η **πρώτη** αφορούσε την περίοδο 1984-1996, η **δεύτερη** την περίοδο (1997-2009) και η **τρίτη** τα τελευταία δύο έτη των τεκτονικών δημοσιονομικών αλλαγών. Στα πλαίσια αυτής της διπλωματικής εργασίας θα γίνει συνοπτική αναφορά στις δυο τελευταίες περιόδους μιας και συμπίπτουν με τη περίοδο του ερευνητικού μας ενδιαφέροντος.

Διάγραμμα 50
Ποσοστιαία μεταβολή κατώτατων πραγματικών αποδοχών στην Ελλάδα (1984-2012)



Πηγή: ΙΝΕ-ΓΣΕΕ/ΑΔΕΔΥ (Χρ. Τριανταφύλλου). Υπολογισμοί με βάση τις ΕΓΣΣΕ & ΔΑ και το μέσο ΔΤΚ της ΕΛΣΤΑΤ μέχρι 2011. Για το 2012, ΠΥΣ -Μνημόνιο 2 και πρόβλεψη Τράπεζας Ελλάδας για πληθωρισμό 2012.

Διάγραμμα 2.3

Διαγραμματική απεικόνιση της εξέλιξης του κατώτατου μισθού (εκφρασμένο σε ποσοστιαίους όρους) στην Ελλάδα από το 1984-2012 με εμφανές το θετικό πρόσημο την οκταετία 2002-2009 αλλά και την αρνητική ροπή από το 2010 έως και σήμερα.

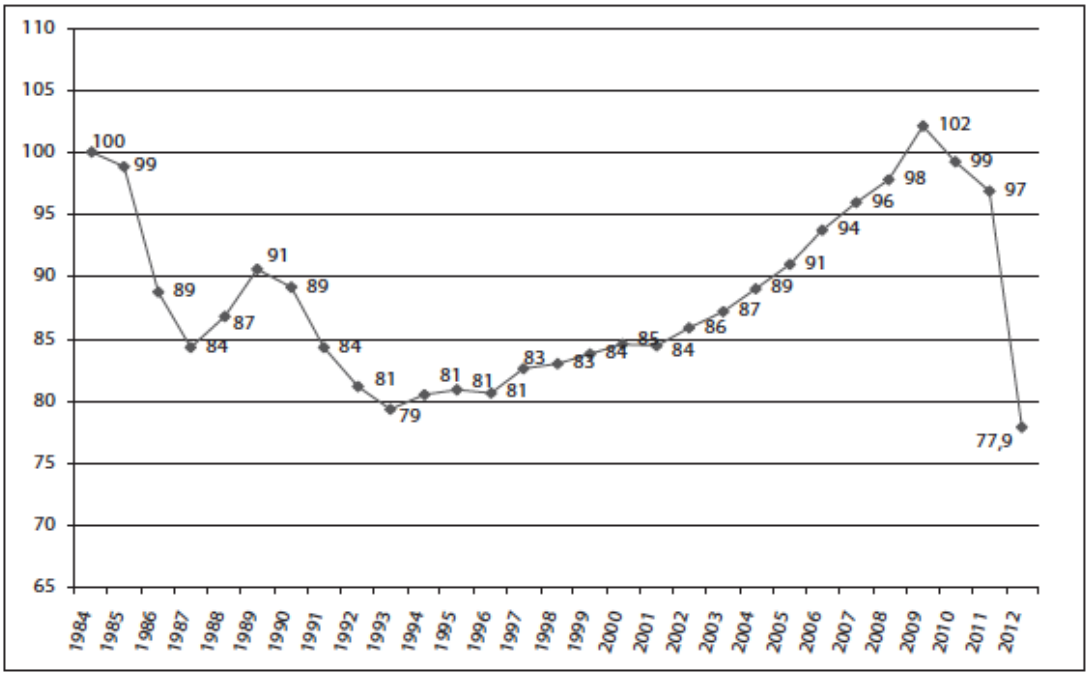
Αναλυτικά, στη δεύτερη περίοδο παρατηρείται μια συστηματική αύξηση στις ονομαστικές τιμές των κατώτατων μισθών οι οποίες μάλιστα υπερέβαιναν τη

[3] «Η ελληνική οικονομία και απασχόληση – Ετήσια Έκθεση 2012»

μέση τιμή του πληθωρισμού έχοντας έτσι θετικό αντίκτυπο στην αγοραστική δύναμη του κατώτατου μισθού. Το 2009 ο κατώτατος μισθός φαίνεται να υπερέβη οριακά τα επίπεδα του 1989 –σε πραγματικούς και όχι απόλυτους όρους- καλύπτοντας έτσι τις όποιες απώλειες από την αύξηση του πληθωρισμού.

Αναφορικά με την τρίτη περίοδο μελέτης (2010-2012) παρατηρείται ότι η μείωση του πραγματικού κατώτατου μισθού κατά 5% επανέφερε το εν λόγω μέγεθος στα προ 1984 επίπεδα (σε όρους αγοραστικής δύναμης). Τονίζεται ότι η «δραστική μείωση τον Φεβρουάριο 2012 επιδείνωσε δραματικά την αγοραστική δύναμη του κατώτατου μισθού στην Ελλάδα (διαμορφώνοντας τον δείκτη στις 77,9 μονάδες το έτος 2012, δηλαδή 22 εκατοστιαίες μονάδες, χαμηλότερα από τα επίπεδα του 1984)» (ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, 2012)

Διαχρονική εξέλιξη κατώτατων πραγματικών αποδοχών (1984=100)



Πηγή: ΙΝΕ-ΓΣΕΕ/ΑΔΕΔΥ (Χρ. Τριανταφύλλου). Υπολογισμοί με βάση τις ΕΓΣΣΕ & ΔΑ και το μέσο ΔΤΚ ΕΛΣΤΑΤ μέχρι 2011. Για το 2012, ΠΥΣ -Μνημόνιο 2 και πρόβλεψη πληθωρισμού Τράπεζας Ελλάδας

Διάγραμμα 2.4

- Κεφάλαιο 3 -

Θεωρητική προσέγγιση των προσδιοριστικών παραγόντων των δημοσίων δαπανών και των μισθών του δημοσίου

Στα πλαίσια αυτού του κεφαλαίου θα γίνει παράθεση και ανάλυση οικονομικών θεωριών που πραγματεύτηκαν τις έννοιες των μισθών, των δημοσίων δαπανών, των μισθών των δημοσίων υπαλλήλων και των παραγόντων που τους διαμορφώνουν.

3.1 Εισαγωγικά

Σύμφωνα με τον ILO (International Labor Organization), οι καθοριστικοί παράγοντες του ύψους των μισθών σε μακροχρόνιο ορίζοντα είναι *(α) η τεχνολογία παραγωγής, (β) Οι εκάστοτε πολιτικές και τα συνδικάτα (γ) η παγκοσμιοποίηση και (δ) οι δομικές αλλαγές-μετατοπίσεις στην οικονομία*. Πιο αναλυτικά, η τεχνολογία παραγωγής αποτελεί καθοριστικό παράγοντα μείζονος σημασίας για τη διανομή του εισοδήματος ανάμεσα στους μετέχοντες στη διαδικασία παραγωγής. Η εισαγωγή για παράδειγμα των ηλεκτρονικών υπολογιστών στη παραγωγική διαδικασία θα μπορούσε να αντικαταστήσει πολλά «εργατικά χέρια» τα οποία απασχολούνται σε χειρωνακτικές εργασίες που απαιτούν όχι ιδιαίτερες δεξιότητες με αποτέλεσμα την τελική μείωση των μισθών αναδιανέμοντας το ύψος του πλούτου που παράγεται. Αντίστοιχα, η παραπάνω κίνηση θα μπορούσε να οδηγήσει σε αύξηση της απασχόλησης αλλά και των μισθών εκείνων των ατόμων που χειρίζονται τις νέες τεχνολογίες. Επιπρόσθετα, σημαντικό ρόλο φαίνεται να διαδραματίζουν και τα συνδικάτα αφού σύμφωνα με μελέτη του ΟΟΣΑ (OECD, 2009) «η ύπαρξη ισχυρών και καλά συντονισμένων εργατικών συνδικάτων αποτελούν ένα παράγοντα ικανό να ερμηνεύσει τη διαχρονική σταθερότητα των μισθών». Η παγκοσμιοποίηση σύμφωνα με τον ILO (2011) μπορεί να επηρεάσει από διαφορετικές σκοπιές το ύψος των μισθών. Πρώτον, η παγκοσμιοποίηση μπορεί να οδηγήσει σε υψηλά

επίπεδα εξειδίκευσης την παραγωγή και διανομή αγαθών εντάσεως κεφαλαίου με αποτέλεσμα οι κεφαλαιούχοι να απολαμβάνουν μεγαλύτερες αποδόσεις (returns) έναντι του εργατικού δυναμικού της οικονομίας αφού το ειδικό βάρος δεν θα έχει πέσει στα αγαθά εντάσεως εργασίας αλλά στα αγαθά εντάσεως κεφαλαίου. Δεύτερον, η παγκοσμιοποίηση διευκολύνει την κινητικότητα των επιχειρήσεων σε οικουμενικό επίπεδο. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι επιχειρήσεις που μεταφέρονται σε γειτονικές -και όχι μόνο- χώρες με στόχο τη μείωση του μοναδιαίου κόστους παραγωγής επηρεάζοντας άμεσα τόσο το ύψος των μισθών και τη διαπραγματευτική δεινότητα των εργατικών σωματείων και των εργατών. Τέλος, σημαντικό ρόλο παίζουν και οι δομικές μετατοπίσεις του παραγωγικού και κεφαλαιουχικού ιστού μιας οικονομίας. Για παράδειγμα, η μεταβολή μιας οικονομίας από «εντάσεως εργασίας» σε εντάσεως κεφαλαίου αναμένεται να ασκήσει καθοδικές πιέσεις στους μισθούς.

3.2 Οι δημόσιες δαπάνες και οι παράγοντες διαμόρφωσης τους

> *Δημόσιες δαπάνες* ορίζουμε τις: «πληρωμές που διενεργούν οι δημόσιοι φορείς μέσω του προϋπολογισμού για την επίτευξη ορισμένων στόχων όπως η άριστη κατανομή των παραγωγικών μέσων, η δίκαιη διανομή του εισοδήματος, η σταθεροποίηση της οικονομίας και η οικονομική μεγέθυνση» (Δαλαμάγκας, 1999)

Οι *εθνικοί λογαριασμοί* (national accounts) κατηγοριοποιούν τους τις δημόσιες δαπάνες σε (α) δημόσια κατανάλωση, (β) επιδοτήσεις, (γ) καθαρές μεταβιβάσεις προς τα νοικοκυριά (δ) καθαρές μεταβιβάσεις προς το εξωτερικό, (ε) δημόσιες επενδύσεις και (στ) τόκους επί του δημοσίου χρέους (Μανιάτης, 2010).

Οι δημόσιες δαπάνες ως λογιστικό μέγεθος επηρεάζονται από τους ακόλουθους τρεις παράγοντες: (α) την αστικοποίηση του πληθυσμού, (β) την αύξηση του κατά κεφαλή (που συνεπάγεται και την μεταβολή των καταναλωτικών επιλογών) και (γ) τις τεχνολογικές μεταβολές, με τις όποιες μεταβολές στην οργάνωση της παραγωγής και της διανομής αυτή συνεπάγεται.

Αναφορικά με την *αστικοποίηση του πληθυσμού* γίνεται αντιληπτό ότι τα εκάστοτε ρεύματα αστυφιλίας και γενικότερα οι μαζικές μετακινήσεις μεγάλων πληθυσμιακών μαζών από την περιφέρεια στα μεγάλα αστικά κέντρα δημιουργούν την ανάγκη θεμελίωσης μεγάλων δομικών έργων και υποδομών κοινής ωφέλειας που σε χρηματικούς όρους μεταφράζεται σε αύξηση των δημοσίων δαπανών. Η ωφέλεια όμως των εκάστοτε αστικών έργων υποδομής είναι αποκλειστικό προνόμιο μόνο των κατοίκων τους δημιουργώντας αυτομάτως μια ανισοκατανομή των δημοσίων δαπανών αφού τελικώς στην χρηματοδότηση τους συμμετέχουν και οι κάτοικοι τις υπαίθρου οι οποίοι δεν πορίζονται κάποια χρησιμότητα από αυτά.

Έχοντας επίσης ως δεδομένο ότι η εισοδηματική ελαστικότητα ζήτησης μιας πληθώρας δημόσιων αγαθών (όπως η εκπαίδευση, οι υπηρεσίες υγειονομικής περίθαλψης ή το εθνικό οδικό δίκτυο) είναι μεγαλύτερη της μονάδας, γίνεται αντιληπτό ότι η αύξηση του εισοδήματος οδηγεί σε πολλαπλάσια αύξηση τη ζήτησης των εν λόγω προϊόντων-υπηρεσιών και συνεπώς αύξηση των δημοσίων δαπανών αφού η κυβέρνηση θα επιδιώξει να καλύψει την αυξανόμενη ζήτηση τους. Άρα και η αύξηση του κατά κεφαλή εισοδήματος μπορεί να ασκήσει επιρροή στο ύψος των δημοσίων δαπανών.

Επίσης, παρατηρηθεί ότι οι μεταβολές στη τεχνολογία και εν τέλει στην οργάνωση της παραγωγής και της διανομής (logistics) ασκεί επιρροή στη διαμόρφωση του ύψους των δημοσίων δαπανών. Άλλωστε η τεχνολογική πρόοδος και η αύξηση των παραγωγικών δυνατοτήτων αποτελεί προϋπόθεση της οικονομικής προόδου που σημαίνει ότι η επιρροή τους στο λογαριασμό των δημοσίων δαπανών είναι θετική.

Επίσης, σύμφωνα με τον Καράγιωργα (1980) υπάρχουν και άλλοι παράγοντες διαμόρφωσης των δημοσίων δαπανών όπως η αντίληψη για το ρόλο που θα έπρεπε να διαδραματίζει το κράτος. Ο Καράγιωργας (1980) έχει επισημάνει ότι ανάγκες που θα έπρεπε να καλύπτονται από την ιδιωτική πρωτοβουλία καλύπτονται από τον κρατικό προϋπολογισμό επιβαρύνοντας τις δημόσιες δαπάνες.

3.3 Θεωρητικές προσεγγίσεις για το αιτιώδες της σχέσεως των «δημοσίων δαπανών» και της «οικονομικής ανάπτυξης»

Μια από τις μεγαλύτερες θεωρητικές προκλήσεις που έχει να αντιμετωπίσει η οικονομική επιστήμη είναι η κατανόηση της σχέσεως ανάμεσα στις δημόσιες δαπάνες και την οικονομική ανάπτυξη. Μολονότι έχει γίνει αντιληπτό ότι τα δύο αυτά μεγέθη συσχετίζονται, υπάρχουν διαφορετικές θεωρίες σχετικά με το ποιο από τα δύο αυτά μεγέθη αποτελεί την εξαρτημένη μεταβλητή. Με άλλα λόγια, είναι οι δημόσιες δαπάνες που οδηγούν στην οικονομική ανάπτυξη (Keynes, 1936; Stiglitz, 1988) ή οι δημόσιες δαπάνες είναι απόρροια της οικονομικής ανάπτυξης (Wagner, 1883).

Η αιτιώδης σχέση που διέπει την οικονομική ανάπτυξη και το ύψος των δημοσίων δαπανών θα μπορούσε να συνοψιστεί (από την σκοπιά της ζήτησης) στο *«νόμο της αύξουσας επέκτασης της οικονομικής δραστηριότητας του δημοσίου και των κυβερνητικών δραστηριοτήτων» (Wagner, 1883)* σύμφωνα με τον οποίο:

> "οι δημόσιες δαπάνες αυξάνονται με πιο γρήγορο ρυθμό από την αύξηση του εθνικού προϊόντος της κοινωνίας και έτσι διαχρονικά μεταβιβάζονται ολοένα και περισσότερα αναλογικώς μέσα παραγωγής από την ιδιωτική στη δημόσια χρήση καθώς αυξάνεται η σχετική σημασία του δημόσιου τομέα" (Καράγιωργας, 1981).

Εναλλακτικά θα μπορούσε να διατυπωθεί ότι:

> «καθώς μια οικονομία αναπτύσσεται, η δραστηριότητα του δημοσίου τομέα σε σχέση με αυτή του ιδιωτικού τομέα αυξάνεται».

Στην οικονομική επιστήμη η έννοια της οικονομικής ανάπτυξης προσεγγίζεται από δύο διαφορετικές θεωρητικές και ιδεολογικές σκοπιές: της *ζήτησης* και της *προσφοράς*.

Η σχέση δημοσίων δαπανών και εθνικού εισοδήματος όπως αυτή διατυπώθηκε από τον Wagner, τοποθετείται στη πρώτη προσέγγιση (ζήτηση) ενθαρρύνοντας την ενεργό συμμετοχή και παρέμβαση του κράτους στην οικονομία μέσω των δημοσίων δαπανών με απώτερο σκοπό να εξασφαλιστεί η οικονομική ανάπτυξη και η βιωσιμότητα της διαμέσου της τόνωσης της ζήτησης για αγαθά και υπηρεσίες. Από τη σκοπιά της *προσφοράς,* οι δημόσιες δαπάνες υποβοηθούν τις πληθωριστικές τάσεις αφού συμπεριλαμβάνουν γραφειοκρατικά κόστη τα οποία τελικά επιβραδύνουν την οικονομική ανάπτυξη.

Στο πεδίο της οικονομικής επιστήμης που προσπαθεί να αποσαφηνίσει τη σχέση αιτιότητας δημοσίων δαπανών και οικονομικής ανάπτυξης, συνέβαλαν και οι Peacock και Wiseman (1967). Σύμφωνα με τους Peacock και Wiseman (1967):

> "κάτω από ομαλές συνθήκες δεν παρατηρείται συνήθως αύξηση του σχετικού ύψους των δημοσίων δαπανών και αυτό γιατί σε ομαλές περιόδους, στην επέκταση των δημοσίων δαπανών βάζει φραγμό το όριο φορολογικής επιβάρυνσης που θεωρείται ανεκτό από την κοινωνία, και το οποίον εκφράζεται από τους ισχύοντες φορολογικούς συντελεστές. Σε ομαλές περιόδους είναι βέβαια δυνατή η αύξηση των δημοσίων δαπανών με σταθερούς φορολογικούς συντελεστές αλλά μόνο στην έκταση που το επιτρέπει η αυτόματη αύξηση των φορολογικών εσόδων την οποία προκαλεί η αύξηση του εθνικού προϊόντος. Αύξηση των δημοσίων δαπανών με ταχύτερο ρυθμό δεν είναι συνηθισμένο φαινόμενο στις περιόδους αυτές, έστω κι' αν είναι επιθυμητή, εφόσον περισσότερο ισχυρή είναι η επιθυμία να μην ξεπεραστεί το ανεκτό όριο φορολογικής επιβάρυνσης" (Δριτσάκης και Βαζακίδης, 2003)

Στον θεωρητικό αντίποδα του Wagner (1883) εντοπίζουμε τη θεωρία του John Keynes (1936) ο οποίος θεωρεί ότι οι δημόσιες δαπάνες είναι αυτές που οδηγούν στην βελτίωση του επιπέδου της παραγωγής και εν τέλει στην οικονομική

ανάπτυξη. Ο Keynes υποστήριξε: "την ενεργό παρέμβαση του κράτους στην οικονομία μέσω των δημοσίων δαπανών για την αποφυγή της οικονομικής κρίσης, ή για την υποβοήθηση της οικονομίας να εξέλθει από την κρίση και την προώθηση της πλήρους απασχόλησης και της δικαιότερης διανομής του εισοδήματος" (Χλέτσος, 2010) δίνοντας ταυτόχρονα έμφαση και στο ρόλο των φορολογικών κινήτρων για την τόνωση της ζήτησης και του ΑΕΠ σε περιόδους ύφεσης.

Αφετηρία της Κεϋνσιανής σκέψης είναι η αδυναμία της αγοράς να κατοχυρώσει την επίτευξη θεμελιωδών στόχων όπως η πλήρης απασχόληση, η τόνωση της ζήτησης και η δίκαιη αναδιανομή των πόρων. Η Κεϋνσιανή σχολή θεωρεί ότι οι δημόσιες δαπάνες αποτελούν ένα εργαλείο κρατικού παρεμβατισμού για την επίτευξη των παραπάνω στόχων σε πλήρη αντίθεση με την *φιλελεύθερη σκέψη*. Με την Κεϋνσιανή σχολή συμπορεύονται και άλλοι οικονομολόγοι όπως οι Singh και Sahni (1984) ή ο Ram (1986) σύμφωνα με τους οποίους οι δημόσιες δαπάνες αποτελούν παράγοντα ενίσχυσης της παραγωγικότητας των επενδύσεων και τελικώς της οικονομικής ανάπτυξης. Στην ίδια σκέψη ανήκει και ο Αμερικάνος νομπελίστας οικονομολόγος Joseph Stiglitz (1988) σύμφωνα με τον οποίο οι δημόσιες δαπάνες αποτελούν την κινητήρια δύναμη του κράτους ως χρηματοδότη ενός ποικίλου φάσματος οικονομικών δραστηριοτήτων όπως η διατήρηση της δημόσιας τάξης, η εξασφάλιση βασικών κοινωνικών παροχών όπως η πρωτοβάθμια ιατρική περίθαλψη, η στέγαση, η εξασφάλιση της εθνικής άμυνας, η παιδεία, η βιώσιμη διαχείριση του περιβάλλοντος κ.α. Όπως γίνεται αντιληπτό, το κράτος σε αυτό το μοντέλο είναι ο παραγωγός των συγκεκριμένων αγαθών και ο παροχέας των υπηρεσιών. Θεμέλιος λίθος και στην θεώρηση του Stiglitz περί του ρόλου του κράτους και των δημοσίων δαπανών είναι ο ρόλος του ως «διορθωτή» όταν στην αγορά ελλοχεύουν ανισορροπίες (εξαιτίας μονοπωλιακών καταστάσεων ή καρτέλ) οι οποίες εντείνουν το φαινόμενο της φτώχειας. Σε αυτό το σημείο το κράτος παρεμβαίνει διαμέσου των προϋπολογισμένων δημοσίων δαπανών ώστε να ανακατανείμει τους χρηματικούς πόρους με στόχο την εξασφάλιση ενός δεδομένου βιοτικού επιπέδου.

Στο άρθρο των Dluhosch και Zimmermann (2006) όπου μελετήθηκε η σύγκλιση του ορισμού των δημοσίων αγαθών κατά τον Samuelson και του νόμου του Wagner, διαπιστώθηκε ότι:

> "ο ορισμός του Wagner του ρόλου του δημόσιου τομέα έρχεται σε αντίθεση ακόμη και με τη δική του ρήση. Από το Samuelson, αντίθετα, απορρέει η πρόβλεψη ότι οι δημόσιες δαπάνες μειώνονται σε σχέση με το ΑΕΠ, όταν το εισόδημα αυξάνεται, με την προϋπόθεση ότι το εισόδημα διανομής παραμένει σταθερό. Αν αυτό δεν ισχύει μπορεί να αποδειχθεί ότι μια αυξανόμενη ανισότητα αυξάνει το μερίδιο της κυβέρνησης και αντίστροφα, το οποίο μπορεί να οδηγήσει σε αντισταθμιστικές δυνάμεις για τον δείκτη του ΑΕΠ". (Γκουλγκουτσίκα, 2012)

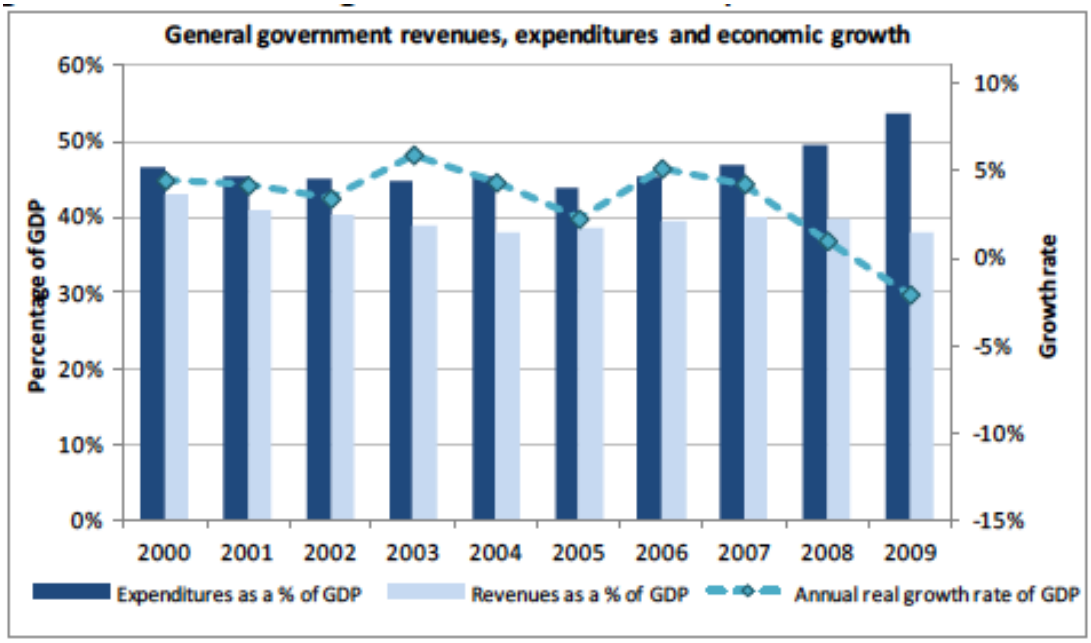
3.4 Ερμηνευτική ικανότητα του νόμου του Wagner και της υπόθεσης του Keynes

Στη διεθνή βιβλιογραφία μπορεί να εντοπιστεί ένα πλήθος μελετών οι οποίες χρησιμοποιώντας μεγάλες χρονοσειρές από δημόσιες δαπάνες και Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν ή Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν, αποπειρώνται να εξετάσουν την ερμηνευτική ικανότητα του νόμου του Wagner.

Τα αποτελέσματα των εμπειρικών ερευνών -ειδικά για την περίπτωση της **Ελλάδας** που αποτελεί και τον πυρήνα της τρέχουσας διπλωματικής- δείχνουν ότι ο νόμος του Wagner βρίσκει ισχύ τόσο βραχυπρόθεσμα όσο και μακροπρόθεσμα. Με άλλα λόγια, τα αποτελέσματα δείχνουν ότι οι δημόσιες δαπάνες και η οικονομική ανάπτυξη σχετίζονται μακροχρόνια (Δριτσάκης και Βαζακίδης, 2003) ενώ η παραγωγικότητα του ιδιωτικού τομέα δείχνει να είναι μεγαλύτερη από αυτή του δημόσιου, με την αύξηση του εισοδήματος να μην αποτελεί παράγοντα καθοριστικής σημασίας για την αύξηση των δημοσίων δαπανών. Μελέτη των Δριτσάκη και Αδαμόπουλου (2004) επιβεβαίωσαν το νόμο του Wagner ενώ υπογραμμίζεται ότι τα τεστ αιτιότητας (Granger) απεκάλυψαν

τις αμφίδρομες αλληλεπιδράσεις ανάμεσα στις δημόσιες δαπάνες με τις περισσότερες να είναι διπλής κατεύθυνσης.

Αξίζει να σημειωθεί ότι τα παραπάνω αποτελέσματα δεν επαληθεύονται σε όλες τις χώρες. Για παράδειγμα οι μελέτες των Eu Chye Tan (2003) με δεδομένα από τη Μαλαισία και η μελέτη του Haligioglu (2003) με δεδομένα από την Τουρκία,



Διάγραμμα 3.1

Η διαχρονική εξέλιξη του συνόλου των **Δημόσιων Δαπανών** & **Εσόδων** αλλά και του **ρυθμού ανάπτυξης** της ελληνικής οικονομίας εκφρασμένο ως ποσοστό (%) του ΑΕΠ τη δεκαετία **2000-2009.**

δεν επαλήθευσαν το νόμο του Wagner. Αντίστοιχη μελέτη των Muhlis και Hakan (2003) με χρήση δεδομένων από την τουρκική οικονομία, δεν επαλήθευσε ούτε το νόμο του Wagner ούτε την υπόθεση του Keynes.

3.5 Οι προσδιοριστικοί παράγοντες της απασχόλησης και των μισθών στο δημόσιο τομέα[4]

Σε αυτή τη παράγραφο θα γίνει ανάλυση των παραγόντων που προσδιορίζουν της απασχόληση στο δημόσιο τομέα αλλά και τους μισθούς σε αυτό μέσα από

[4] IMF, 1995

άρθρα του ΔΝΤ (1995, 1997). Συνοπτικά θα γίνει ανάλυση των *βραχυπρόθεσμων* προσδιοριστικών παραγόντων (όπως οι δημοσιονομικές πιέσεις), των *μακροπρόθεσμων* παραγόντων (όπως αυτοί διατυπώθηκαν και στη παράγραφο του νόμου του Wagner) ενώ τέλος θα προσεγγίσουμε το προσδιορισμό των μισθών από την *λειτουργική-τεχνολογική σκοπιά (functional-technological approach).*

3.6 Βραχυχρόνιοι παράγοντες [5]

Σύμφωνα με τη μελέτη του ΔΝΤ (1995), η ζήτηση υπαλλήλων που θα στελεχώσουν το δημόσιο τομέα επηρεάζεται άμεσα από έναν αριθμό εξωγενών παραγόντων όπως το δημόσιο χρέος, οι υποχρεώσεις προς διαφόρους πιστωτές, ο ισοσκελισμός του προϋπολογισμού ή η ανάγκη εξυγίανσης και εξορθολογισμού του δημοσίου τομέα. Οι παραπάνω παράγοντες θα μπορούσαν να οδηγήσουν είτε στη μείωση του προσωπικού, είτε στη μείωση των μισθών είτε στη ταυτόχρονη μείωση και των δύο μεγεθών. Αντίστοιχα, η εξασφάλιση εξωτερικής χρηματοδότησης θα μπορούσε να διευκολύνει την κατάρτιση ενός ισοσκελισμένου και βιώσιμου προϋπολογισμού καλύπτοντας την ανάγκη δημιουργίας είτε περισσότερων θέσεων εργασίας στο δημόσιο είτε την αύξηση των μισθών των δημοσίων υπαλλήλων ως κίνητρο για την επίτευξη των νέων προκλήσεων. Η μελέτη του ΔΝΤ (1995) έδειξε ότι οι μισθοί είναι αυτοί που απορροφούν κυρίως των αντίκτυπο των προαναφερθέντων δημοσιονομικών προκλήσεων και όχι η απασχόληση. Με άλλα λόγια, όταν μια κυβέρνηση επιθυμεί υπό την πίεση δημοσιονομικών προβλημάτων να καταρτίσει ένα βιώσιμο προϋπολογισμό και να διορθώσει τους δημοσιονομικούς της δείκτες, θα επιλέξει για πολιτικούς λόγους να μειώσει τους μισθούς από το να προβεί σε μείωση του προσωπικού. Αξίζει να σημειωθεί ότι στην μελέτη περιπτώσεως της Ελλάδας, οι απαιτήσεις του ΔΝΤ ως πιστωτή αλλά και ως εκπρόσωπο των πιστωτών είναι η ταυτόχρονη μείωση των μισθών των δημοσίων υπαλλήλων με την ταυτόχρονη αποχώρηση μεγάλης μερίδας αυτών.

Πολιτικές επίσης συνισταμένες μπορεί να οδηγήσουν επίσης στην αύξηση του

[5] IMF, 1995

αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων, όπως για παράδειγμα η συχνή αντιμετώπιση φαινομένων κοινωνικών αναταραχών και συνεχόμενων απεργιών. Σε ένα τέτοιο πλαίσιο, η εκάστοτε κυβέρνηση μπορεί να πιεστεί να προβεί σε προσλήψεις προς εκτόνωση του κοινωνικού μένους. Τα υψηλά επίπεδα ανεργίας μπορούν επίσης να αναγκάσουν μια κυβέρνηση να προβεί σε προσλήψεις ενώ η υψηλή ανεργία στον ιδιωτικό τομέα θα αυξήσει την προσφορά των ατόμων που αναζητούν εργασία στον δημόσιο τομέα (public sector job-seekers).
Πιο συγκεκριμένα, το ΔΝΤ (1995) τονίζει ότι:

> «δεδομένου ότι ο δημόσιος τομέας στα ανεπτυγμένα κράτη αποτελεί τον κύριο πάροχο εργασίας, η ανεργία δε μπορεί να θεωρηθεί ως εξωγενής ερμηνευτική μεταβλητή. Το πολιτικό σύστημα μπορεί να ασκεί επιρροή και στους μισθούς αλλά και στην απασχόληση στο δημόσιο τομέα. [...] Η πολιτική ιδεολογία μπορεί επίσης να ασκήσει σημαντική επιρροή στο μέγεθος της δημόσιας-κρατικής επιχειρηματικότητας. Η δημοκρατικότητα επίσης μιας πολιτικής παράταξης μπορεί να ασκήσει επιρροή στη δημιουργία θέσεων εργασίας στο δημόσιο τομέα χωρίς αυτό να είναι προφανές εκ των προτέρων. Θα μπορούσε να υποστηριχτεί ότι οι δημοκρατικές παρατάξεις χρειάζονται να δημιουργούν θέσεις εργασίας στο δημόσιο τομέα για να αγοράζουν ψήφους αν και είναι πολλές οι περιπτώσεις όπου λαϊκίστικες ή απολυταρχικές παρατάξεις προέβησαν στη δημιουργία θέσεων εργασίας»

3.7 Μακροχρόνιοι παράγοντες[6]

Σε προηγούμενη παράγραφο έγινε αναφορά στο νόμο του Wagner και στη συσχέτιση των δημοσίων δαπανών και της οικονομικής ανάπτυξης. Έτσι, θα μπορούσαμε να πούμε ότι ένας από τους παράγοντες που διαμορφώνουν τις δημόσιες δαπάνες και άρα συμπαρασύρουν και τη δαπάνη μισθοδοσίας των δημοσίων υπαλλήλων είναι η οικονομική ανάπτυξη.

[6] IMF, 1995

Πέραν του νόμου του Wagner, στους μακροχρόνιους παράγοντες το ΔΝΤ (1995) συγκαταλέγει και την τάση του δημοσίου τομέα να απορροφά ολοένα και περισσότερο προσωπικό εξαιτίας της ενδογενούς του ροπής στην γραφειοκρατία η οποία δε συνδέεται απαραίτητα με το ρυθμό της ανάπτυξης. Υποστηρίζει μάλιστα ότι πολλές περιπτώσεις δημιουργίας θέσεων εργασίας αποκαλύπτουν το *νεποτισμό* που χαρακτηρίζει την εκάστοτε κοινωνία και ο οποίος εν τέλει καθρεφτίζει την συνεχή επιθυμία των δημοσίων υπαλλήλων για διόγκωση των γραφειοκρατικών λειτουργιών. Ο Gemmel (1990) παρουσίασε ένα μοντέλο στο οποίο έδειχνε πώς η δραστηριότητα του δημοσίου τομέα θα μπορούσε να πλήξει την παραγωγικότητα του ιδιωτικού. Αν υποθέσουμε ότι το ύψος των μισθών του ενός τομέα επηρεάζεται από το ύψος του άλλου, θα μπορούσε να ειπωθεί ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι αντιτίθενται στην ανάπτυξη του ιδιωτικού τομέα διότι κάτι τέτοιο θα ασκούσε καθοδικές πιέσεις στους δικούς τους μισθούς.

Επίσης, στους παράγοντες διαμόρφωσης των μισθών των δημοσίων υπαλλήλων και κατά το ΔΝΤ (1995), συγκαταλέγεται η οικονομική ανάπτυξη αφού κάτι τέτοιο θα μπορούσε να έφερνε τους μισθούς των δημοσίων υπαλλήλων σε χαμηλότερα επίπεδα από αυτά των ιδιωτικών. Οι κλάδοι που στελεχώνονται με εξειδικευμένο προσωπικό υψηλής κατάρτισης, μεγεθύνονται με το ρυθμό της ανάπτυξης. Αυτό σημαίνει ότι σε μια περίοδο οικονομικής ανάπτυξης, η παραγωγικότητα αλλά και οι μισθοί του ιδιωτικού τομέα θα αυξάνονταν και μάλιστα περισσότερο από την όποια αύξηση στους μισθούς του δημοσίου τομέα.

3.8 Λειτουργικοί παράγοντες

Σύμφωνα με τους Heller και Diamond (1990), η λειτουργικότητα του δημοσίου τομέα καθορίζεται όχι μόνο από οικονομικά μεγέθη αλλά και από *εξωγενείς παράγοντες ζήτησης (demand-side factors)* όπως για παράδειγμα τα δημογραφικά χαρακτηριστικά του πληθυσμού ή η μορφολογία και η γεωγραφία της χώρας. Για παράδειγμα, η μεγάλη ανατολική ακτογραμμή της χώρας ή η μακρά βόρεια συνορογραμμή δημιουργούν την ανάγκη στρατιωτικού προσωπικού αλλά και διοικητικού προσωπικού ή προσωπικού υγείας και

εκπαίδευσης για τις οικογένειες του στρατιωτικού προσωπικού.

3.9 Η «διαφθορά» ως προσδιοριστικός παράγοντας των μισθών του δημοσίου τομέα[7]

Σύμφωνα με μελέτη του ΔΝΤ (1997), οι μισθοί των δημοσίων υπαλλήλων αποτελούν ένα σημαντικό προσδιοριστικό παράγοντα της διαφθοράς ενώ εμπειρική μελέτη σε αναπτυσσόμενες χώρες έδειξε ότι υπάρχει μια αρνητική (αντίστροφη) σχέση ανάμεσα στη διαφθορά και τους μισθούς των δημοσίων υπαλλήλων. Δεδομένου ότι ισχύει ένα *δίκαιο σύστημα αμοιβής (fare wage model)* «η πληρωμή μισθών οι οποίοι εξασφαλίζουν χαμηλά επίπεδα διαφθοράς δεν είναι απαραιτήτως ακριβοί» αντιθέτως πολλές φορές θα λέγαμε ότι είναι αποδοτική σε όρους χρήματος. Αντίθετα, το ύψος του μισθού παίζει δευτερεύοντα ρόλο όταν ισχύει η περίπτωση του *shirking model* αφού το όφελος από τη δωροδοκία όχι μόνο είναι πολλαπλάσιο του μισθού αλλά καλύπτει και τις όποιες χρηματικές ή ποινικές ευθύνες καταλογιστούν στον διωκόμενο.

Επιπλέον, η εν λόγω μελέτη έδειξε ότι αποτελεσματικοί έλεγχοι είτε αυτοί είναι εσωτερικοί είτε αυτοί είναι εξωτερικοί συνδέονται άμεσα με την πάταξη της διαφθοράς και την εξασφάλιση χαμηλών επιπέδων διαφθοράς στο δημόσιο τομέα.

Σύμφωνα με το *shirking model*, οι δημόσιοι υπάλληλοι επιδιώκουν να αποκομίσουν τα μέγιστα δυνατά οφέλη για τους ίδιους σταθμίζοντας τα οφέλη και τις πιθανές διώξεις (ποινικές, χρηματικές κ.α.) που θα υποστούν σε περίπτωση όπου γίνουν αντιληπτοί από τους ελεγκτικούς μηχανισμούς. Σύμφωνα με το *fair-wage model* ένας δημόσιος υπάλληλος δε θα εμπλακεί σε πιθανές «ευκαιρίες» διαφθοράς εάν αισθάνεται ο ίδιος ότι μεταχειρίζεται από τον εργοδοτικό φορέα με δίκαιο τρόπο.

Όπως γίνεται αντιληπτό, η διαφθορά μπορεί να παίξει σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση του μισθού των δημοσίων υπαλλήλων και ιδιαίτερα στη περίπτωση όπου το κράτος αντιμετωπίζει έντονα προβλήματα διαφθοράς. Η επιλογή του

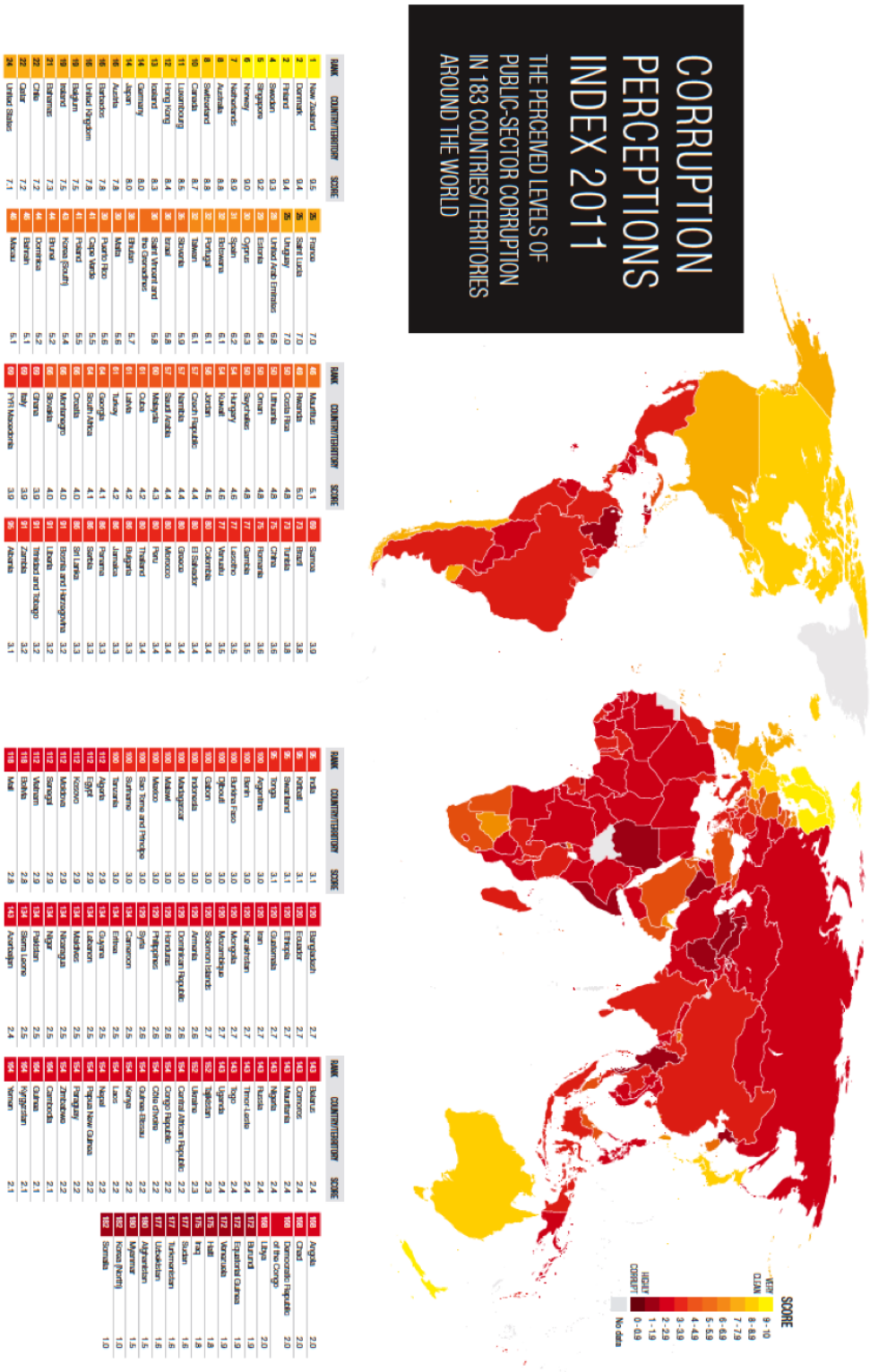
[7] IMF, 1997

δημοσίου τομέα να αυξήσει σημαντικά τους μισθούς των δημοσίων υπαλλήλων με σκοπό την πάταξη της διαφθοράς μπορεί να είναι βάσει της έρευνας αποτελεσματική αλλά επιβαρύνει τη δημόσια δαπάνη για μισθούς των δημοσίων υπαλλήλων. Άλλωστε η μελέτη των Rijckeghem και Weber (1997) για το ΔΝΤ έδειξε ότι θα πρέπει να δοθούν αξιοσημείωτες αυξήσεις ώστε να περιοριστεί η διαφθορά σε πολύ χαμηλά επίπεδα χωρίς αυτό πάλι να εξασφαλίζει την εκμηδένιση των περιπτώσεων διαφθοράς. Στο πίνακα που ακολουθεί παρατίθεται ο πίνακας του Transparency International (2011) ο οποίος κατατάσσει την Ελλάδα στην 80η θέση σε δείγμα 183 χωρών.

3.10 Ο προσδιορισμός των μισθών του δημοσίου τομέα στις ΗΠΑ

Οι προσδιοριστικοί παράγοντες των μισθών του δημοσίου τομέα προσελκύουν πολλά χρόνια το ερευνητικό ενδιαφέρον των οικονομολόγων. Σε αυτή την παράγραφο θα παρατεθούν τα ευρήματα δύο μελετών που ερεύνησαν τους προσδιοριστικού παράγοντες των μισθών του δημοσίου τομέα στην αμερικάνικη οικονομία. Μολονότι οι Η.Π.Α δείχνουν αρκετά απομακρυσμένες σε οικονομικούς, δημοσιονομικούς, γεωπολιτικούς αλλά και γεωγραφικούς όρους, κρίνεται απαραίτητη μια αναφορά των παραγόντων που διαμορφώνουν τους μισθούς των δημοσίων υπαλλήλων εκεί προκειμένου να εμπλουτιστεί το βιβλιογραφικό μέρος της τρέχουσας διπλωματικής εργασίας.

Οι Fogel και Lewin (1974) στο άρθρο τους με τίτλο «Wage determination in the public sector» βρήκαν ότι όταν μια θέση εργασίας πληρώνεται ακριβότερα από τον δημόσιο τομέα σε σύγκριση με την αντίστοιχη θέση του ιδιωτικού, τότε αυτό οφείλεται είτε στο μονοψώνιο είτε στην υψηλή ελαστικότητα προσφοράς ανειδίκευτων εργατών. Επίσης βρήκαν ότι ο δημόσιος τομέας συχνά επεμβαίνει *τεχνητά* πάνω σε «μοναδικές» θέσεις εργασίας αυξάνοντας το ύψος της αμοιβής σε υψηλότερα επίπεδα όχι μόνο της εκάστοτε τέτοιας θέση εργασίας αλλά και της συνολικής δαπάνης για μισθοδοσία. Επιπρόσθετα, οι Fogel και Lewin (1974) παρατήρησαν ότι οι μισθοί του δημόσιου τομέα τείνουν να ξεπερνούν αυτούς του ιδιωτικού, εκτός από τις θέσεις ανώτατου μάνατζμεντ.



Χάρτης 3.2

Η κατάταξη των χωρών (182 στο σύνολο) βάσει του μεγέθους της διαφθοράς στο Δημόσιο Τομέα (Η Ελλάδα κατατάσσεται 83 στο σύνολο των 182 απέχοντας σημαντικά από το group των πρώτων 30 κρατών στις οποίες εντοπίζεται η συντριπτική πλειοψηφία των χωρών-μελών της Ε.Ε.)

Τέλος, εξήχθη το συμπέρασμα ότι στις ΗΠΑ το δημόσιο -στο ρόλο του εργοδότη- πληρώνει περισσότερο από ότι θα χρειαζόταν για τη στελέχωση θέσεων εργασίας χαμηλού ή μεσαίου επιπέδου δεξιοτήτων, ενώ από την άλλη πλευρά προσελκύει προσωπικό μετρίων δεξιοτήτων για την κάλυψη ανώτερων θέσεων διοικητικής ευθύνης.

Ο Freedman (1987) μελετώντας επίσης την αμερικάνικη αγορά εργασίας παρατήρησε ότι το ύψος των μισθών του δημοσίου τομέα συγκριτικά με αυτό του ιδιωτικού ποικίλλει σε βάθος χρόνου, γεγονός που αποδίδεται στον αντίκτυπο μακροοικονομικών και δημοσιονομικών παραγόντων. Κατ' επέκταση, θα μπορούσαμε βάσει του συμπεράσματος του Freeman (1987) «ότι οι μισθοί απορροφούν τον αντίκτυπο των μακροοικονομικών γεγονότων» να ερμηνεύσουμε και να κατανοήσουμε τη φιλοσοφία της αναδιάρθρωσης των δημοσίων δαπανών για μισθοδοσία, αν όχι το σύνολο αυτών.

3.11 Οι μισθοί του ιδιωτικού τομέα ως μέτρο αποτίμησης των μισθών του δημοσίου τομέα[8]

Η συσχέτιση των μισθών των δημοσίου τομέα με αυτούς του ιδιωτικού συγκεντρώνει το ερευνητικό ενδιαφέρον των οικονομολόγων τις τελευταίες δεκαετίες με ιδιαίτερη έμφαση την τελευταία 4ετία όπου χώρες-μέλη της ευρωπαϊκής ένωσης αλλά και της ευρωζώνης ταλανίζονται από σοβαρές μακροοικονομικές ανισορροπίες. Στα πλαίσια εξορθολογισμού των μακροοικονομικών αποκλίσεων όπως το διογκωμένο δημόσιο χρέος, το δημοσιονομικό έλλειμμα ή ο υπερμεγέθης τομέας, γίνεται μια προσπάθεια αναπροσαρμογής και επαναπροσδιορισμού των δημοσίων δαπανών με έμφαση στη δαπάνη για μισθοδοσία. Η διαδικασία επανασχεδιασμού και επαναπροσέγγισης δημόσιων δαπανών και μάλιστα δαπανών που σχετίζονται άμεσα με τα εισοδήματα των νοικοκυριών (όπως η μισθοδοσία, οι κοινωνικές παροχές, τα επιδόματα κλπ) δείχνει επίπονη, τόσο σε χρηματικούς όσο και σε κοινωνικοπολιτικούς όρους.

[8] ECB, 2011

Όπως είδαμε σε προηγούμενη παράγραφο, το ΔΝΤ -το οποίο αποτελεί πιστωτή της Ελλάδας αλλά και εκπρόσωπο των πιστωτών μας- χρησιμοποιεί τους μισθούς του ιδιωτικού τομέα ως μέτρο αξιολόγησης των μισθών των δημοσίων υπαλλήλων. Στις παραγράφους που ακολουθούν θα παρατεθούν ευρήματα από τη διεθνή βιβλιογραφία αναφορικά με τη συσχέτιση των μισθών του ιδιωτικού και του δημοσίου τομέα με έμφαση στην Ελλάδα, την Ιταλία, την Ισπανία, την Ιρλανδία, τη Πορτογαλία και την Ισπανία. Η παραπάνω ομάδα των μελών της ευρωζώνης (η οποία ειρωνικά αποκαλείται P.I.G.S[9]) θα συγκριθεί και με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο κάνοντας χρήση των αποτελεσμάτων έρευνας της Ευρωπαϊκής Κεντρική Τράπεζας (ECB, 2011).

Η ΕΚΤ (2011) στα πλαίσια αποτίμησης και παρατήρησης των διαρθρωτικών αλλαγών στα δημόσια οικονομικά των κρατών μελών της ευρωζώνης, μελέτησε το «χάσμα των μισθών» του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα. Πιο συγκεκριμένα, η ΕΚΤ παρατήρησε την εν λόγω απόκλιση σε δέκα ευρωπαϊκές χώρες (Αυστρία, Βέλγιο, Γαλλία, Γερμανία, Ιρλανδία, Ιταλία, Πορτογαλία, Σλοβενία και Ισπανία) υπογραμμίζοντας τη σημαντική απόκλιση των μισθών των δύο τομέων στις χώρες που ανήκουν στην ομάδα των P.I.G.S και συγκεκριμένα στην Ελλάδα, την Ιρλανδία, την Ιταλία, τη Πορτογαλία και την Ισπανία. Όπως αναμενόταν, ο λόγος «μισθοί δημοσίου τομέα» προς «μισθοί ιδιωτικού τομέα» ήταν αρκετά μεγαλύτερος της μονάδας για την Ιταλία, την Ισπανία, την Ελλάδα, την Ιρλανδία και την Πορτογαλία. Ο δείκτης της Γαλλίας να εντοπίζεται εμφανώς χαμηλότερα της μονάδας και τις χώρες της Γερμανίας και του Βελγίου να εμφανίζουν τιμές ελαφρώς χαμηλότερες της μονάδας.

[9] "**P.I.G.S.** (στην ελληνική γλώσσα "Γουρούνια") είναι αρκτικόλεξο το οποίο χρησιμοποιείται από δυτικοευρωπαίους και γενικά αγγλοσάξονες επενδυτές και σχολιαστές της χρηματιστηριακής κοινότητας, προκειμένου να χαρακτηρίσουν αρνητικά τους λαούς των χωρών Πορτογαλία (**P**ortugal), Ιταλία (**I**taly), Ελλάδα (**G**reece) και Ισπανία (**S**pain), ως υπαίτιους της οικονομικής κρίσης". (Ευγένιος Τριβιζάς, 2012)

3.12 Βιβλιογραφική προεπισκόπηση για το μισθολογικό «χάσμα» δημοσίου και ιδιωτικού τομέα

Μία από τις πρώτες μελέτες που αντιπαρέβαλαν τους μισθούς των δύο κλάδων ήταν αυτή της Smith (1976, 1977) αναλύοντας δεδομένα από τις ΗΠΑ, όπου οι αποδοχές των δημοσίων υπαλλήλων ήταν μεγαλύτερες από αυτές των ιδιωτικών. Αντίστοιχες μελέτες που έκαναν ανάλυση αμερικάνικων δεδομένων (Smith 1976; Moore and Raisin 1991; Katz and Krueger 1991) βρήκαν ότι οι απασχολούμενοι στην ομοσπονδιακή κυβέρνηση κέρδιζαν 10%-15% περισσότερα από τους υπαλλήλους του ιδιωτικού τομέα που είχαν αντίστοιχες αρμοδιότητες αλλά και ίσα επίπεδα παραγωγικότητας.

Παρόμοιες μελέτες έχουν εκπονηθεί και για τις χώρες που τελούν υπό δημοσιονομική αναμόρφωση όπως η Ελλάδα, η Ιταλία, η Ιρλανδία, η Ισπανία και η Πορτογαλία.

Παρόμοιες μελέτες με χρήση δεδομένων από την **Ελλάδα** (Κιουλάφας, Ντονάτος και Μιχαηλίδης, 1991; Κανελλόπουλος, 1997; Παπαπέτρου, 2003;) κατέληξαν σε παρεμφερή αποτελέσματα με τον δημόσιο τομέα να υπερτερεί του ιδιωτικού σε όρους αποδοχών. Αναλυτικά, μελέτη των Κιουλάφα, Ντονάτου και Μιχαηλίδη (1991) εκτίμησαν το μισθολογικό «χάσμα» για τα έτη 1975, 1981, 1982 και 1985 και βρήκαν ότι οι αποδοχές των δημοσίων υπαλλήλων ξεπερνούσαν αυτές των ιδιωτικών υπαλλήλων κατά 20%-25%. Μελέτη του Κανελλόπουλου (1997) με δεδομένα από το 1997, επαλήθευσε την υπεροχή των απολαβών των δημοσίων υπαλλήλων έναντι αυτών του ιδιωτικού τομέα. Οι Χριστοπούλου και Μοναστηριώτης (2011) ήταν οι πρώτοι που εκτίμησαν το χάσμα των μισθών ιδιωτικού και δημοσίου τομέα, αναλύοντας δεδομένα της περιόδου που παρεμβάλλεται της πλήρους εντάξεως της χώρας στην ΟΝΕ (άνοιξη 2005) και πριν την ελληνική κρίση του δημοσίου χρέους. Σύμφωνα με τα αποτελέσματα της ερευνάς τους, οι μισθοί του δημοσίου τομέα είναι σημαντικά υψηλότεροι των εκείνων του ιδιωτικού τομέα προσεγγίζοντας ακόμα και τις 35 ποσοστιαίες μονάδες.

Πρόσφατα ευρήματα εντοπίζουμε στη μελέτη της Γώτη[10] (2012) η οποία μελέτησε το χάσμα των μισθών των δημοσίων και των ιδιωτικών υπαλλήλων με δεδομένα από το υφεσιακό περιβάλλον της ελληνικής οικονομίας από το Δεκέμβριο του 2011 έως το Φεβρουάριο του 2012. Αναλυτικά, η Γώτη (2012) βρήκε ότι:

> "ως προς τις ώρες εργασίας, φαίνεται πως οι εργαζόμενοι του ιδιωτικού τομέα απασχολούνται περισσότερες ώρες, ενώ αντίθετα ο μηνιαίος μισθός, ο προσδοκώμενος μισθός αλλά και η μείωση που έχει υποστεί ο μέσος δημόσιος υπάλληλος αντιστοιχούν σε μεγαλύτερα ποσά σε σχέση με το μέσο ιδιωτικό υπάλληλο. Ένας μέσος υπάλληλος δημοσίου τομέα βρέθηκε να έχει μηνιαίο μισθό 1094 ευρώ σε σχέση με τον αντίστοιχο του υπαλλήλου του ιδιωτικού που είναι 870. Αλλά και ο προσδοκώμενος μισθός μεταξύ των δύο παρουσιάζει διαφορά καθώς για το δημόσιο υπάλληλο είναι 1510 ευρώ ενώ για τον ιδιωτικό 1025. Επιπλέον, άξιο αναφοράς είναι το γεγονός ότι μεγαλύτερη μείωση μισθού υπήρξε στο δημόσιο τομέα, καθώς ο εργαζόμενος του δημοσίου τομέα βρέθηκε να έχει κατά μέσο όρο μειωμένες αποδοχές κατά 445 ευρώ, σε σχέση με τον εργαζόμενο του ιδιωτικού τομέα που το αντίστοιχο ποσό ανέρχεται στο ύψος των 168 ευρώ"

Αντίστοιχες μελέτες με δεδομένα από την **Ιταλία** για την περίοδο 1998-2008, έδειξαν ότι οι γυναίκες δημόσιοι υπάλληλοι απολαμβάνουν ένα premium της τάξης του 14% έναντι των συναδέλφων τους (του ιδίου φύλου) του ιδιωτικού τομέα ενώ οι άντρες απολαμβάνουν ένα premium της τάξης του 4% έναντι των συναδέλφων τους (του ιδίου φύλου) του ιδιωτικού τομέα.

Μελέτες με δεδομένα από την **Ιρλανδία** έδειξαν παρόμοια αποτελέσματα με τους χαμηλόμισθους δημοσίους υπαλλήλους να απολαμβάνουν μεγαλύτερους μισθούς από τους συναδέλφους (χαμηλόμισθους) τους στον ιδιωτικό τομέα και με τους υψηλόμισθους να απολαμβάνουν ναι μεν υψηλότερους μισθούς από τους συναδέλφους τους στον ιδιωτικό τομέα αλλά σε ποσοστιαίους όρους μικρότερο premium από τους χαμηλόμισθους υπαλλήλους του δημοσίου τομέα (Boyle et al., 2004). Οι Foley και O'Callaghan επιβεβαίωσαν τα ευρήματα του Boyle et al. (2004) με δεδομένα του 2007 εντοπίζοντας μια αισθητή διαφορά στις

[10] Πτυχιακή εργασία

μισθολογικές απολαβές των χαμηλόμισθων του δημοσίου τομέα έναντι των αντίστοιχων του ιδιωτικού. Οι Kelly et al. (2009) μελετώντας δεδομένα του 2003 και 2006 βρήκαν ότι στο μεσοδιάστημα των τριών ετών οι δημόσιοι υπάλληλοι απολάμβαναν premium το οποίο ξεκινούσε από τις 14 ποσοστιαίες μονάδες και άγγιζε τις 26.

Ενδιαφέροντα ευρήματα εντοπίζουμε και σε μελέτες με δεδομένα των χωρών της Ιβηρικής χερσονήσου (Ισπανία, Πορτογαλία). Συγκεκριμένα, μελέτες από την **Ισπανία** έδειξαν την ύπαρξη μιας ευρείας γεωγραφικής διασποράς στο χάσμα των μισθών των δημοσίων έναντι των ιδιωτικών υπαλλήλων η οποία μάλιστα δεν ερμηνεύονταν από ειδικά χαρακτηριστικά όπως το φύλο, η εκπαίδευση ή η θέση εργασίας. Αξίζει να σημειωθεί ότι σε γεωγραφικές περιοχές όπου η απασχόληση στο δημόσιο τομέα ήταν υψηλότερη προς το σύνολο της συνολικής απασχόλησης, το μισθολογικό «χάσμα» μεγεθυνόταν υπέρ των δημοσίων υπαλλήλων. Οι Campos και Pereira (2009) μελετώντας δεδομένα από την **Πορτογαλία,** έδειξαν ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι για τη δεκαετία 1996-2005 κερδίζουν περισσότερα χρήματα από τους αντίστοιχους υπαλλήλους του ιδιωτικού τομέα, κερδίζουν σταθερά περισσότερα από τους συναδέλφους τους στον ιδιωτικό τομέα με το μισθολογικό premium να ξεκινάει από το 10% (1996) και να φτάνει το 15% (2005). Μάλιστα, επισημάνθηκε από τους Strauss και Maisonneuve (2007) ότι οι δείκτες της Πορτογαλίας -αναφορικά με το μισθολογικό «χάσμα»- είναι από τους υψηλότερους στην ευρωπαϊκή ένωση με τις γυναίκες και τους δημοσίους υπαλλήλους φτωχότερων περιοχών να απολαμβάνουν το υψηλότερο premium.

3.13 Νομικοί – θεσμικοί παράγοντες προσδιορισμού των μισθών[11]

Το νομικό πλαίσιο, οι εκάστοτε θεσμικές παράμετροι αλλά και η ισχύς της διαπραγματευτικής ικανότητας των συνδικάτων των εργαζομένων, συν-διαμορφώνουν μαζί με τους υπόλοιπους παράγοντες[12] (δημοσιονομική πολιτική, μακροοικονομικές συνθήκες, μακροχρόνιοι παράγοντες, βραχυχρόνιοι

[11] ECB, 2011
[12] βλ. Κεφάλαιο

παράγοντες, διαφθορά κλπ.) το ύψος των μισθών στο δημόσιο και ιδιωτικό τομέα. Στις παραγράφους που ακολουθούν θα γίνει συνοπτική αναφορά των θεσμικών παραμέτρων που παίζουν μείζονα ρόλο στη διαμόρφωση των μισθών στην Ελλάδα, στην Ιρλανδία, στην Ιταλία, στη Πορτογαλία και την Ισπανία, μιας και οι χώρες αυτές συγκεντρώνουν το ενδιαφέρον αυτής της διπλωματικής εργασίας.

Στην **Ελλάδα** το σύστημα διαμόρφωσης των μισθών και των ημερομισθίων είναι διαφορετικό για τους δημόσιους και τους ιδιωτικούς υπαλλήλους. Στο δημόσιο τομέα οι μισθοί διαμορφώνονται βάσει νομοθετικού πλαισίου και σύμφωνα πάντα με την εκάστοτε δημοσιονομική και εισοδηματική πολιτική.

Επίσης, στην Ελλάδα μέχρι και πριν την υπερψήφιση του Μνημονίου ΙΙΙ, οι δημόσιοι υπάλληλοι απολάμβαναν μια ασφαλή θέση εργασίας αλλά και το προνόμιο της μονιμότητας που σήμαινε ότι ο/η υπάλληλος δε θα απολυόταν από τη θέση εργασίας του εκτός και εάν διέπραττε κάποιο ποινικό αδίκημα ή πράξη η οποία να αντιτίθεντο στην εκάστοτε κανονιστική πολιτική (compliance policy). Το ύψος επίσης των μισθών του δημοσίου τομέα διαμορφωνόταν και από το ύψος του εκάστοτε κόστους διαβίωσης αλλά και τη δέσμευση τήρησης του κρατικού προϋπολογισμού. Υπογραμμίζεται βέβαια ότι από το 2011 ισχύει το ενιαίο μισθολόγιο για όλους τους υπαλλήλους του δημοσίου τομέα.

Τα υψηλά ποσοστά ανεργίας που ταλάνιζαν την **Ιρλανδία** το 1987 είχαν ως αποτέλεσμα τη δημιουργία της «Συμφωνίας των Κοινωνικών Εταίρων»[13] η οποία στη πραγματικότητα αποτελεί το αποτέλεσμα της διαδικασία της συλλογικής συμφωνίας όλων των ενδιαφερόμενων εταίρων (εργατικές ενώσεις, εργοδότες, κυβέρνηση) πάνω σε ένα ευρύ φάσμα θεμάτων συμπεριλαμβανομένων και των μισθών αλλά σε ένα μακροχρόνιο ορίζοντα. Παρόλα αυτά, η εν λόγω συμφωνία δείχνει να είναι λιγότερο δεσμευτική για τους εργαζομένους του ιδιωτικού τομέα αφού υπάρχει η δυνατότητα των εργοδοτών να καταθέσουν πρόταση περί «αδυναμία πληρωμής». Απόρροια της

[13] Social Partnership Agreement

εγκαθίδρυσης της παραπάνω συμφωνίας ήταν η υπερμεγέθυνση των μισθών του δημοσίου τομέα έναντι του ιδιωτικού τη περίοδο 2000-2004.

Κομβικό χρονικό σημείο για τη διαμόρφωση των μισθών του δημοσίου τομέα στην **Ιταλία** αποτελεί το έτος 1993 κατά το οποίο έλαβε χώρα η πιο πρόσφατη και σημαντική μεταρρύθμιση για το καθορισμό των μισθών των δημοσίων υπαλλήλων. Η μεταρρύθμιση του 1993 στόχευε στη διαμόρφωση των μισθών του δημοσίου τομέα υπό το πρίσμα και τη προσέγγιση του ιδιωτικού τομέα Ταυτόχρονα, το ίδιο έτος συστήνετε η ARAN[14] , μια ανεξάρτητη αρχή η οποία είναι υπεύθυνη όχι μόνο για θέματα μισθολογικής φύσεως αλλά και για θέματα που άπτονται των συνθηκών εργασίας. Οι διαπραγματεύσεις γίνονται με τη συμμετοχή της ARAN και των πιο αντιπροσωπευτικών εργατικών ενώσεων. Ο επαναπροσδιορισμός των μισθών των επιμέρους τομέων και κλάδων της γενικής κυβέρνησης (όπως αυτοί της παιδείας, της υγείας, της τοπικής αυτοδιοίκησης ή των υπουργείων) γίνεται σε ξεχωριστό πλαίσιο από αυτό των υπολοίπων δημοσίων υπαλλήλων. Η μεταρρύθμιση του 1993 έχοντας διανύσει περισσότερο από 2 δεκαετίες ισχύς, φαίνεται να μην έχει εκπληρώσει τους αρχικούς στόχους αφού ήδη συνεχίζουν να διαπιστώνονται μεγάλα "χάσματα" όχι μόνο στους μισθούς αλλά και στις συνθήκες εργασίας.

Στην **Ισπανία** οι υπάλληλοι που απασχολούνται στον δημόσιο τομέα χωρίζονται σε δύο βασικές κατηγορίες: στους *δημοσίους υπαλλήλους* και τους *λοιπούς* απασχολούμενους στο δημόσιο τομέα. Οι δημόσιοι υπάλληλοι οι οποίοι αποτελούν τη μεγάλη πλειοψηφία των απασχολούμενων στο δημόσιο τομέα, προσλαμβάνονται έπειτα από δημόσιες εξετάσεις και απολαμβάνουν μεγάλη εργασιακή ασφάλεια. Αντίθετα, οι *λοιποί* απασχολούμενοι στον δημόσιο τομέα υπάγονται στο γενικό πλαίσιο της ισπανικής αγοράς εργασίας. Μελέτη της ΕΚΤ (2011) τονίζει ότι σε αντίθεση με τον ιδιωτικό τομέα, δεν υπάρχει ένα καθιερωμένο πλαίσιο διαπραγμάτευσης για τους μισθούς των δημοσίων υπαλλήλων. Αν και έχουν επιτευχθεί συμφωνίες ανάμεσα στη κυβέρνηση και τις αντιπροσωπείες των δημοσίων υπαλλήλων, συχνά οι προσπάθειες βαίνουν άκαρπες.

[14] Agenzia per la Rappresentanza Negoziale delle Pubbliche Amministrazioni

- Κεφάλαιο 4 -

Δείκτες αξιολόγησης της απασχόλησης και των δαπανών του δημοσίου τομέα για μισθούς και παροχές[15]

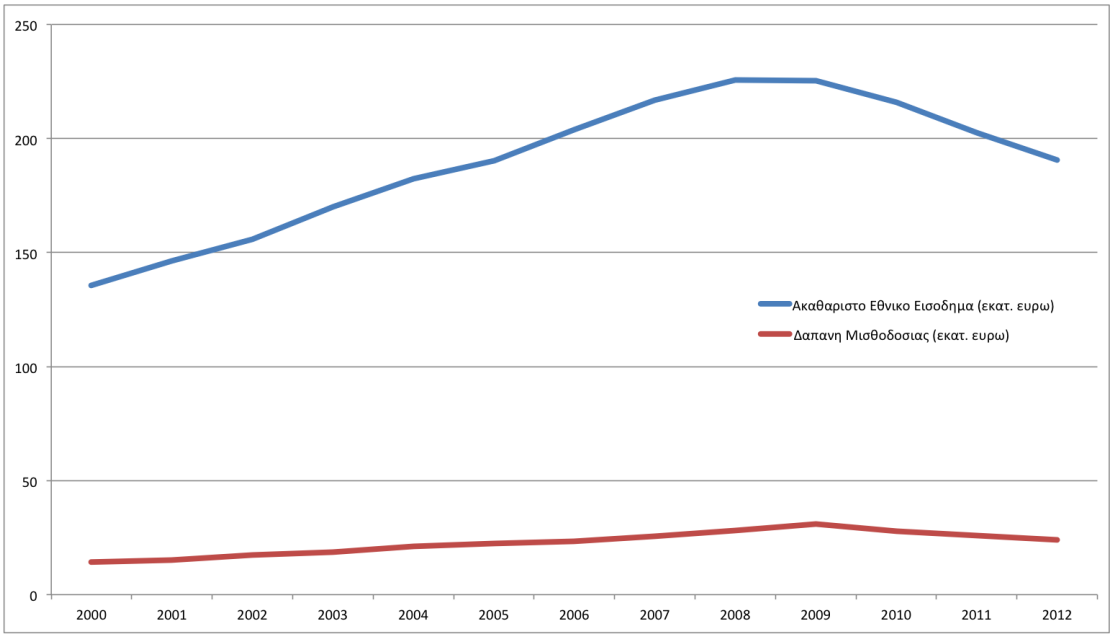
Στα πλαίσια αυτού του κεφαλαίου θα γίνει ανάλυση θεμελιωδών δεικτών οι οποίοι χρησιμοποιούνται για την αξιολόγηση τόσο του δημοσίου τομέα ως εργοδότη όσο και των δημοσίων δαπανών για μισθούς και παροχές ενώ οι δείκτες που θα αναλυθούν υιοθετούνται και χρησιμοποιούνται επίσημα από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (International Monetary Fund). Αξίζει να σημειωθεί ότι η υιοθέτηση των εν λόγω δεικτών από το ΔΝΤ έχει βαρύνουσα σημασία -ιδιαίτερα για την τρέχουσα οικονομική συγκυρία- γιατί θα δώσει μια συνοπτική εικόνα της φιλοσοφίας του περί εξυγίανσης των δημόσιων οικονομικών και κατά συνέπεια τη φιλοσοφία που χαρακτηρίζει τη διαπραγματευτική του γραμμή με την ελληνική κυβέρνηση.

4.1 Δαπάνες για παροχές/αποδοχές δημοσίων υπαλλήλων

Το τεχνικό εγχειρίδιο του ΔΝΤ (Clements et al., 2010) βάζει κάτω από την ομπρέλα αξιολόγησης της δαπάνης «δαπάνες αποδοχών/παροχών για τους δημοσίους υπαλλήλους» (government compensation of employees) τους ακόλουθους τρεις δείκτες αξιολόγησης: **(α) δαπάνες για αμοιβές δημοσίων υπαλλήλων ως ποσοστό του ΑΕΠ (β) δαπάνες για αμοιβές δημοσίων υπαλλήλων ως ποσοστό του συνόλου των δημοσίων δαπανών (γ) δαπάνες για αμοιβές δημοσίων υπαλλήλων ως μερίδιο των δημοσίων εσόδων** (βλ. Διάγραμμα 4.1). Η μικτή χρήση των συγκεκριμένων δεικτών στηρίζεται στην αποφυγή της χρήσης ενός και μόνο θεμελιώδους δείκτη (World Bank, IMF, 2002) ο οποίος δε θα ήταν δυνατό να αποτυπώσει επαρκώς την εκάστοτε εικόνα της συγκεκριμένης δημόσιας δαπάνης ως κρίσιμο στοιχείο στα πλαίσια εκπόνησης, διαχείρισης και αξιολόγησης του κρατικού προϋπολογισμού.

[15] IMF (2010), σελ. 18

Πέραν όμως της εκπόνησης των παραπάνω δεικτών και της ερμηνείας τους ο μελετητής θα πρέπει να λάβει υπόψη του το πως προέκυψαν τα μεγέθη που χρησιμοποίησε καθώς ελλοχεύουν λογιστικής φύσεως κίνδυνοι αλλοίωσης των αποτελεσμάτων.



Διάγραμμα 4.1

Η εξέλιξη της δαπάνης για μισθοδοσία σε νομισματικές μονάδες (εκατ. ευρώ) ως προς το Ακαθάριστο Εθνικό Εισόδημα (εκατ. ευρώ)

Για παράδειγμα θα πρέπει να είναι σαφές που εντάσσονται λογιστικά οι όποιες μη χρηματικές αμοιβές των δημοσίων υπαλλήλων όπως για παράδειγμα η επιδοτήσεις στέγασης, οι επιδοτήσεις ταξιδιών ή οι επιδοτήσεις πολιτιστικών θεαμάτων κλπ. αφού η ένταξη τους κάτω από άλλους λογαριασμούς κρατικών δαπανών μπορεί να αποτυπώσει λανθασμένα το ύψος της δαπάνης των αποδοχών/παροχών των δημοσίων υπαλλήλων. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται επίσης από το ΔΝΤ στο ρόλο που μπορεί να διαδραματίζουν εξωτερικοί σύμβουλοι στον υπολογισμό των συγκεκριμένων δαπανών αφού συχνά τις αποτιμούν σε χαμηλότερα επίπεδα λόγω σχέσεως αμοιβαίου οφέλους (win-win). Οι δαπάνες επίσης για τις αποδοχές του προσωπικού ορισμένου χρόνου που απασχολεί ο δημόσιος τομέας μπορούν επίσης να αποτελέσουν αντικείμενο

λογιστικών χειρισμών αφού έχει παρατηρηθεί ότι συχνά δεν εμπεριέχονται στη δαπάνη των αποδοχών/παροχών των δημοσίων υπαλλήλων.

Άλλοι παράγοντες που μπορεί να οδηγήσουν σε υποτίμηση ή γενικότερα αλλοίωση του ύψους της εν λόγω δαπάνης είναι η πληρωμή αμοιβών σε άτομα που απασχολεί ο δημόσιος φορέας και είτε δεν είναι καταγεγραμμένοι ως δημόσιοι υπάλληλοι είτε καταχωρείται μεγαλύτερος αριθμός ωρών απουσίας από την εργασία τους με σκοπό να μειωθεί πλασματικά το ύψος της δαπάνης.

4.2 Το δημόσιο ως φορέας απασχόλησης

Για την αξιολόγηση του δημοσίου τομέα ως φορέα απασχόλησης χρησιμοποιούνται δυο δείκτες: **(α) Ο αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων ως ποσοστό του συνολικού αριθμού των απασχολούμενων αλλά και τον αριθμό των ιδιωτικών υπαλλήλων και (β) ο αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων ως ποσοστό του συνολικού πληθυσμού του κράτους.** Αξίζει βέβαια να σημειωθεί ότι οι εν λόγω δείκτες χρησιμοποιούνται περισσότερο για την εκπόνηση συγκριτικών-διακρατικών μελετών.

Μολαταύτα και στην εκπόνηση των παραπάνω δεικτών ελλοχεύουν κίνδυνοι διαστρέβλωσης της πραγματικής εικόνας. Συγκεκριμένα, το τεχνικό εγχειρίδιο του ΔΝΤ τονίζει «η απασχόληση επηρεάζεται από το μέγεθος του δημοσίου τομέα (όπως αυτός προκύπτει από το δείκτη δημόσιες δαπάνες προς ΑΕΠ) και από το φάσμα της δραστηριότητας του δημοσίου τομέα (όπως αυτό προκύπτει από το ρόλο του δημοσίου στη παραγωγή αγαθών και υπηρεσιών και το νομικό πλαίσιο που διέπει τους αντίστοιχους τομείς του ιδιωτικού τομέα)». Αυτό που εν τέλει παρατηρείται είναι ο δημόσιος τομέας να επεκτείνει τις παραγωγικές του δραστηριότητες σε τομείς που όχι μόνο ο ίδιος δε φαίνεται να είναι αποτελεσματικός αλλά επιπρόσθετα εκτοπίζει τον ιδιωτικό τομέα ο οποίος θα μπορούσε να έχει μια αποτελεσματικότερη και πιο βιώσιμη παρουσία.

Επίσης, κρίνεται απαραίτητο στους νευραλγικούς τομείς της εκπαίδευσης και της υγείας όπου παραδοσιακά απασχολείται μεγάλο ποσοστό των δημοσίων

υπαλλήλων, να χρησιμοποιούνται δείκτες όπως αριθμός μαθητών προς αριθμό εκπαιδευτικών ή αντίστοιχα αριθμός υγειονομικού προσωπικού προς συνολικό πληθυσμό ώστε να αξιολογείται κάθε φορά αν είναι απαραίτητες διορθωτικές παρεμβάσεις όπως αυτή της στελέχωσης με νέο ανθρώπινο δυναμικό ή η προσωρινή παύση προσλήψεων, τεχνική την οποία χρησιμοποιεί και η Παγκόσμια Τράπεζα (World Bank) στην εκπόνηση των μελετών της περί Δημοσίων Δαπανών (World Bank Public Expenditure Reviews).

Στα πλαίσια αξιολόγησης του κράτους ως φορέα απασχόλησης, θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη και πολιτικές οι οποίες να προβλέπουν οι απόφοιτοι τριτοβάθμιας εκπαίδευσης όπως οι δάσκαλοι ή οι απόφοιτοι στρατιωτικών σχολών να αποκαθίστανται άμεσα επαγγελματικά. Η ύπαρξη ενός τέτοιου νομοθετικού πλαισίου θα βοηθήσει στη πρόβλεψη και εκτίμηση των δημοσίων δαπανών περί αποδοχών των δημοσίων υπαλλήλων.

4.3 Οι μισθοί των δημοσίων υπαλλήλων

Η αξιολόγηση των μισθών των δημοσίων υπαλλήλων ανά κράτος γίνεται με τη χρήση των τριών ακόλουθων δεικτών: (α) ο μέσος μισθός των δημοσίων υπαλλήλων ως ποσοστό του αντίστοιχου μέσου μισθού του ιδιωτικού τομέα (β) ο μέσος μισθός των δημοσίων υπαλλήλων ως ποσοστό του κατά κεφαλή ΑΕΠ και (γ) ο δείκτης συμπίεσης (compression ratio).

Ο πρώτος δείκτης μπορεί να προσφέρει μια πολύ γενική εικόνα για τις απολαβές σε όρους χρήματος των δημοσίων υπαλλήλων συγκριτικά με αυτές των ιδιωτικών αν και στη περίπτωση των αναπτυσσόμενων χωρών η εκπόνηση του εν λόγω δείκτη κρύβει κινδύνους. Πιο συγκεκριμένα, ο μελετητής θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη του όλο το φάσμα των αποδοχών του συμπεριλαμβανομένων αυτών που διατίθενται σε είδος, σε μη χρηματικούς όρους αλλά και αποδοχών που αφορούν άτομα με ειδικές ανάγκες, αναπήρους πόλεμου κλπ.

Ο δεύτερος δείκτης μπορεί να χαρακτηρίσει το ύψος των μισθών των δημοσίων υπαλλήλων ως υψηλό ή χαμηλό μιας και συγκρίνει το ύψος του μέσου μισθού με

βάση σύγκρισης το τρέχον βιοτικό επίπεδο που απολαμβάνει κάθε πολίτης. Σημειώνεται ότι και αυτός ο δείκτης υστερεί στο να εμπεριέχει τις αποδοχές σε είδος ή τις μη χρηματικές αποδοχές που απολαμβάνουν οι δημόσιοι υπάλληλοι.
Ο τρίτος δείκτης αποτυπώνει σε ποσοστιαίους όρους τον υψηλότερο μισθό προς τον χαμηλότερο μισθό δημοσίου υπαλλήλου δίνοντας μια εικόνα των όποιων αποκλίσεων ανάμεσα στους υπαλλήλους υψηλής κατάρτισης με αυτούς χαμηλότερων δεξιοτήτων ενώ ακόμα σημαντικότερα ανιχνεύει την ύπαρξη και το μέγεθος φαινομένων διαφθοράς η σημασία των οποίων θα μελετηθεί σε μετέπειτα κεφάλαιο.

Ο μελετητής θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη του και στη περίπτωση των παραπάνω δεικτών παραμέτρους διαστρέβλωσης όπως το μορφωτικό επίπεδο. Για παράδειγμα, δε θα ήταν καρποφόρα μια σύγκριση του μέσου μισθού των δημοσίων υπαλλήλων και του μέσου μισθού των ιδιωτικών υπαλλήλων αν δε λαμβάνεται υπόψη το μορφωτικό επίπεδο του εκάστοτε δείγματος. Κατά συνέπεια ο μελετητής θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη του και ποιοτικά χαρακτηριστικά πέραν των αυστηρά ποσοτικών δεδομένων.

Υπόψη θα πρέπει να λαμβάνονται και παράμετροι όπως αυτοματοποιημένοι μηχανισμοί αναπροσαρμογής των μισθών προς τα επάνω όπως για παράδειγμα τα επιδόματα πολυετίας τα οποία στηρίζονται στη συσσωρευμένη εμπειρία του ανθρωπίνου δυναμικού. Η ύπαρξη τέτοιων μηχανισμών αυξάνει το ύψος της δαπάνης για αμοιβές των δημοσίων υπαλλήλων ακόμα και στις περιπτώσεις όπου δεν προβλέπεται από τον προϋπολογισμό μισθολογικές αυξήσεις. Αυτό το φαινόμενο γνωστό και ως *wage drift effect* έχει παρατηρηθεί ότι ορισμένες φορές μπορεί να οδηγήσει και σε αύξηση του μισθολογικού κόστους μεγαλύτερη από το ρυθμό μεγέθυνσης του ΑΕΠ.

4.4 Στρατηγικές εξορθολογισμού της απασχόλησης στο δημόσιο τομέα & των δαπανών για μισθούς

Το ΔΝΤ το οποίο στη τρέχουσα οικονομική συγκυρία έχει αναλάβει σε συνεργασία με την ελληνική κυβέρνηση την αξιολόγηση και εξυγίανση των

δημοσίων οικονομικών, διακρίνει τις στρατηγικές εξορθολογισμού με βάση το χρονικό ορίζοντα σε βραχυπρόθεσμες και μεσοπρόθεσμες, αναγνωρίζοντας την δυσκολία επίτευξης ποιοτικών αλλαγών στο βραχύ ορίζοντα. Αναφορικά με τις δαπάνες για τις αποδοχές των δημοσίων υπαλλήλων θεωρεί ότι σε περιόδους ύφεσης οι κυβερνήσεις θα πρέπει να εφαρμόζουν άμεσα βραχυπρόθεσμες στρατηγικές οι οποίες θα πρέπει να λειτουργούν ως γέφυρα για τη μετάβαση σε μακροπρόθεσμες και πιο βιώσιμες πολιτικές προς αντικατάσταση των παλαιότερων.

4.4.1 Βραχυπρόθεσμες στρατηγικές αναμόρφωσης

Το **προσωρινό «πάγωμα» των μισθών** για ορισμένο χρονικό διάστημα είναι μια στρατηγική η οποία μπορεί να οδηγήσει σε μείωση των δαπανών (πάντα σε σύγκριση με το ρυθμό ανάπτυξης του ΑΕΠ) για τις αποδοχές/παροχές των δημοσίων υπαλλήλων δεδομένου όμως ότι δεν θα γίνουν προσλήψεις από το δημόσιο τομέα τη συγκεκριμένη περίοδο και ενώ η οικονομία αναπτύσσεται σε όρους ΑΕΠ. Επιπλέον, η συγκεκριμένη πολιτική μπορεί να οδηγήσει και σε εξισορρόπηση ανάμεσα στου μέσους μισθούς των δημοσίων και των ιδιωτικών υπαλλήλων στη περίπτωση μάλιστα όπου έχει διαπιστωθεί ότι οι πρώτοι απολαμβάνουν σταθμισμένα υψηλότερους μισθούς και μη χρηματικά προνόμια.

Στις βραχυπρόθεσμες στρατηγικές εξορθολογισμού των δαπανών για μισθοδοσία και παροχές των δημοσίων υπαλλήλων εντοπίζεται η **θέσπιση αυστηρότερων κριτηρίων για τη διάθεση εγχρήματων βραβείων παραγωγικότητας (bonus) και επιδομάτων**. Κάτι τέτοιο θα μπορούσε να οδηγήσει όχι μόνο σε εξοικονόμηση χρηματικών πόρων αλλά και σε μεγαλύτερη διαφάνεια στις διαδικασίες διάθεσής τους. Συμπληρωματικά των παραπάνω πολιτικών μπορούμε να εντοπίσουμε την πληρωμή των υπερωριών με μη χρηματικά βραβεία αλλά με την εξασφάλιση λιγότερων ωρών εργασίας (π.χ. μειωμένο ωράριο ή αργότερη προσέλευση στο χώρο εργασίας) ενώ δεν απουσιάζουν και μέτρα σαν αυτά που εφαρμόζονται τη τρέχουσα περίοδο στη χώρα μας όπως η περικοπή του 13ου και 14ου μισθού και η αντικατάσταση τους από ένα μικρότερο χρηματικό ποσό.

Επιπρόσθετα, στην μείωση της εξεταζόμενης δαπάνης μπορεί να συμβάλλει και η **προσωρινή παύση προσλήψεων** από τους μη νευραλγικούς τομείς του δημοσίου τομέα. Ως νευραλγικοί θα μπορούσαν για παράδειγμα να θεωρηθούν οι τομείς της υγείας, της εκπαίδευσης και της εθνικής ασφάλειας. Αυτή η ομάδα μέτρων θα μπορούσαμε να πούμε ότι οδηγεί στην αποφυγή αυστηρότερων πολιτικών όπως αυτή των απολύσεων η οποία συνεπάγεται πρόσθετες υψηλές χρηματικές δαπάνες όπως κονδύλια για τις αποζημιώσεις απολύσεων. Η εφαρμογή της συγκεκριμένης τακτικής πρέπει να έχει περιορισμένο χρονικό ορίζοντα αφού η παρατεταμένη χρήση της μπορεί να οδηγήσει τον δημόσιο τομέα σε διάφορες ποιοτικές στρεβλώσεις όπως είναι η συγκέντρωση υψηλού ηλικιακά προσωπικού ή η ενδεχόμενη αδυναμία της κυβέρνησης να ανταποκριθεί οικονομικά σε μια μαζική έξοδο εργαζομένων που πληρούν τα κριτήρια σε καθεστώς σύνταξης.

Τέλος, σημαντικό ρόλο μπορεί να παίξουν πολιτικές όπως η **προσωρινή παύση από την εργασία** ή η μείωση των ωρών απασχόλησης (sabbatical) με αντίστοιχη μείωση των τελικών χρηματικών απολαβών. Επίσης, πρέπει να γίνει προσεκτική χρήση της παροχής κινήτρων για πρόωρη συνταξιοδότηση καθώς η **προσφορά ιδιαίτερα δελεαστικών κινήτρων συνταξιοδότησης** (π.χ. εφάπαξ, πακέτα εθελούσιας εξόδου κλπ.) μπορεί μακροπρόθεσμα να αποφέρει τα αντίθετα από τα επιθυμητά αποτελέσματα.

4.4.2 Μεσοπρόθεσμες στρατηγικές αναμόρφωσης

Ένας μακροχρόνιος σχεδιασμός αναμόρφωσης και εξορθολογισμού των δημοσίων δαπανών θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη του τις ακόλουθες τέσσερις βασικές παραμέτρους: (α) τον εξορθολογισμό του μεγέθους αλλά και της δομής του κράτους, (β) την σύνδεση των μισθολογικών απολαβών με το βαθμό αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας του δημοσίου υπαλλήλου, (γ) την ανάθεση έργων ελάσσονος σημασίας (μεταφορές, ταχυδρομικές υπηρεσίες, υπηρεσίες καθαρισμού, υπηρεσίες τεχνικού ελέγχου και συντήρησης κλπ.) σε ιδιωτικές εταιρίες και (δ) τον αυστηρότερο έλεγχο των μισθολογικών εκροών

μέσα από ολοκληρωμένα συστήματα τα οποία θα είναι σε θέση να εντοπίζουν και να καταπολεμούν φαινόμενα απάτης όπως αυτά της απολαβής δύο μισθών, ή της απόδοσης μισθών και συντάξεων σε μη δικαιούχους, φαινόμενα τα οποία έχουν καταγραφεί στις μέρες μας.

4.5 Οι πολιτικές εξορθολογισμού της δαπάνης για «μισθούς και αμοιβές δημοσίων υπαλλήλων»[16]

Στα πλαίσια αυτού του κεφαλαίου θα γίνει (α) παράθεση δεδομένων και πολιτικών όπως αυτά αναφέρονται στα μνημόνια συνεργασίας ανάμεσα στην εκάστοτε ελληνική κυβέρνηση και τους εκπροσώπους του ΔΝΤ, οι οποίες όμως αφορούν αυστηρά τις δαπάνες για μισθοδοσία και παροχές, και (β) ανάλυση και συζήτηση βάσει των δεικτών εξορθολογισμού των δημοσίων δαπανών για «παροχές/αποδοχές των δημοσίων υπαλλήλων» που χρησιμοποιεί το ΔΝΤ.

4.6 Α΄ κύκλος μεταρρυθμίσεων (Μάιος 2010)[17]

Τον Ιούλιο του 2011, η ελληνική κυβέρνηση υπέβαλε τις δεσμεύσεις της για σημαντικές μεταρρυθμίσεις στις δημόσιες δαπάνες που αφορούσαν μισθοδοσία και παροχές δημοσίων υπαλλήλων στα δεσμευτικά πλαίσια του πρώτου μνημονίου στο οποίο δεν είχαν αποτυπωθεί με ιδιαίτερη σαφήνεια οι απαραίτητες παρεμβάσεις σε αυτό το σκέλος. Συνοπτικά, η ελληνική κυβέρνηση στα πλαίσια εξορθολογισμού των δημοσίων δαπανών δεσμεύτηκε να προχωρήσει σε (α) μείωση της απασχόλησης στο δημόσιο τομέα (β) την κατάργηση δημοσίων φορέων τον οποίων το έργο δε κρίνεται ως ιδιαίτερα κρίσιμο (γ) την αναπροσαρμογή των μισθών των δημοσίων υπαλλήλων και τέλος (δ) τον εξορθολογισμό των κοινωνικών επιδομάτων και παροχών.

Αναφορικά με τη μείωση της απασχόλησης στο δημόσιο τομέα, υιοθετήθηκε μείωση κατά 150.000 του προσωπικού έως τα τέλη του 2015 το οποίο

[16] Βλ. Παραρτήματα *Ν. 3833/10, Ν.3845, Ν.4093/2012*

[17] IMF (2011), σελ. 45

αντιστοιχεί κατά προσέγγιση στο 20% του συνόλου των δημοσίων υπαλλήλων. Τα εργαλεία για την επίτευξη αυτών των στόχων είναι η μείωση του αριθμού των απασχολούμενων με συμβάσεις ορισμένου χρόνου και οι μη οικειοθελείς απολύσεις. Ο πλεονάζων αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων είτε θα αποχωρεί άμεσα είτε θα τοποθετείται σε καθεστώς εργασιακής εφεδρείας στο οποίο δε θα βρίσκονται για περισσότερο από ένα χρόνο και με περισσότερο από το 60% του μισθού τους. Το μέρος του πλεονάζοντος προσωπικού το οποίο θα έχει θετική αξιολόγηση απόδοσης και θα πληροί κριτήρια του ΑΣΕΠ[18], θα μετατάσσεται σε άλλους φορείς. Στη περίπτωση που έχει παρέλθει η περίοδος της εργασιακής εφεδρείας χωρίς να έχει μετατεθεί ο δημόσιος υπάλληλος σε άλλο φορέα, θα υποχρεούται σε αποχώρηση.

Η διοικητική μεταρρύθμιση στην τοπική αυτοδιοίκηση με την ονομασία Καλλικράτης, αποτέλεσε εργαλείο για την επιθυμητή κατάργηση δημοσίων φορέων ενώ υπήρξαν δεσμεύσεις για την εφαρμογή αντίστοιχων πολιτικών σε φορείς υπουργείων και φορέων κοινωνικής ασφάλισης. Τα κριτήρια αξιολόγησης θα είναι η λειτουργία των εν λόγω φορέων, η δομή του κόστους λειτουργίας τους ενώ πέραν του κλεισίματος προβλέπεται η συγχώνευση φορέων με αλληλεπικαλυπτόμενα αντικείμενα.

4.7 Β' κύκλος μεταρρυθμίσεων (Μάρτιος, 2012)[19]

Στο Μνημόνιο συνεργασίας της 9ης Μαρτίου 2012 η ελληνική κυβέρνηση δηλώνει την πρόθεσή της να προχωρήσει σε μείωση των μισθών των δημοσίων υπαλλήλων. Πιο συγκεκριμένα, δηλώνει ότι επιθυμεί την εναρμόνιση των μισθών των δημοσίων υπαλλήλων με εκείνους των πιο αποτελεσματικών χωρών του ΟΟΣΑ[20] (OECD) το οποίο όμως θα επιτευχθεί με τις ακόλουθες τρεις επί μέρους πολιτικές: (α) μεταρρυθμίσεις στις δαπάνες που αφορούν το σύνολο των αποδοχών των δημοσίων υπαλλήλων (β) μείωση του προσωπικού που

[18] Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού

[19] IMF (2012), σελ. 67

[20] Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Organisation for Economic Cooperation and Development)

απασχολείται στο δημόσιο τομέα και (γ) άσκηση αποτελεσματικότερου ελέγχου στο τομέα της στελέχωσης του δημοσίου τομές.

Αναφορικά με το πρώτο σκέλος, η ελληνική κυβέρνηση δεσμεύτηκε να προχωρήσει άμεσα σε μεταρρυθμίσεις που αφορούν το ένα τρίτο του συνόλου των δημοσίων υπαλλήλων και αφορά την ομάδα ειδικού μισθολογικού καθεστώτος (δικαστές, διπλωμάτες, γιατρούς, καθηγητές πανεπιστημίου, αστυνομικούς και ένοπλες δυνάμεις) ως αντιστάθμισμα για την προστασία εκείνων που εντοπίζονται στα χαμηλότερα μισθολογικά κλιμάκια. Η ελληνική κυβέρνηση δεσμεύτηκε επίσης να επανεξετάσει και να επανασχεδιάσει το υπάρχον σύστημα προαγωγών και αυτόματης αναπροσαρμογής των μισθών ώστε να περιορίσει τις επιπτώσεις ενός wage drifting.

Σχετικά με το σκέλος που αφορά τη μείωση προσωπικού η ελληνική κυβέρνηση δεσμεύτηκε να μειώσει τον αριθμό των δημοσίων υπαλλήλων που απασχολούνται στον ευρύτερο δημόσιο τομέα κατά τουλάχιστον 150.000 άτομα έως και το 2015. Για την επίτευξη του συγκεκριμένου στόχου (α) θα εφαρμοστεί η πολιτική της μίας πρόσληψης για κάθε πέντε άτομα που αποχωρούν (το οποίο για τη περίπτωση των Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών θα είναι 1 προς 10), (β) θα μειωθεί ο αριθμός των απασχολούμενων με συμβάσεις ορισμένου χρόνου και (γ) θα εκπονηθεί σχέδιο προσωρινής παύσης από την εργασία γνωστή και ως εργασιακή εφεδρεία με στόχο την αποχώρηση 15.000 ατόμων έως το τέλος του 2012. Στη μείωση του προσωπικού του δημοσίου τομέα εκτιμάται ότι θα βοηθήσει και η επανεξέταση του ρόλου ενός αριθμού κρατικών φορέων το κλείσιμο, η συγχώνευση ή απορρόφηση τους από άλλους παραγωγικούς φορείς, θα οδηγήσει στην επιθυμητή μείωση του προσωπικού.

- Κεφάλαιο 5 -

Η διαχρονική εξέλιξη των μισθών των δημοσίων υπαλλήλων στην Ελλάδα από την ένταξη της Χώρας στην ΟΝΕ έως και τις παρεμβάσεις του ΔΝΤ

Το τεχνικό εγχειρίδιο του ΔΝΤ (Clements et al., 2010) βάζει κάτω από την ομπρέλα αξιολόγησης της δαπάνης «δαπάνες αποδοχών/παροχών για τους δημοσίους υπαλλήλους» (government compensation of employees) τους ακόλουθους τέσσερις δείκτες αξιολόγησης: **(α) δαπάνες για αμοιβές δημοσίων υπαλλήλων ως ποσοστό του ΑΕΠ (β) δαπάνες για αμοιβές δημοσίων υπαλλήλων ως ποσοστό του συνόλου των δημοσίων δαπανών (γ) δαπάνες για αμοιβές δημοσίων υπαλλήλων ως μερίδιο των δημοσίων εσόδων.**

Στα πλαίσια του τρέχοντος κεφαλαίου θα γίνει αναλυτική παρουσίαση της εξέλιξης της δαπάνης «μισθοδοσία δημοσίων υπαλλήλων» από το 2000 έως και σήμερα έχοντας στο επίκεντρο μας την Ελλάδα αλλά πάντα σε σύγκριση με τα μέσα μεγέθη της Ε.Ε. και κυρίως των χωρών-μελών που απαρτίζουν τον αδύναμο δημοσιονομικό κρίκο της Ε.Ε όπως η Ιταλία, η Ισπανία, η Ιρλανδία, και η Πορτογαλία. Η διαχρονική εξέλιξη της δαπάνης δε θα αποτυπωθεί μόνο σε απόλυτα νούμερα (αφού κάτι τέτοιο από μόνο του δε θα μπορούσε να μας παράσχει δόκιμα συμπεράσματα) αλλά επιπρόσθετα σε σύγκριση με άλλα μεγέθη όπως το ΑΕΠ, το συνολικό ύψος των δημοσίων δαπανών, το συνολικό ύψος των δημοσίων εσόδων, κ.ά. . Τα παραπάνω μεγέθη χρησιμοποιούνται τόσο από το ΔΝΤ –γεγονός που φέρει ιδιαίτερη βαρύτητα τη τρέχουσα περίοδο για την Ελλάδα μιας και είναι ο εκπρόσωπος και αναμορφωτής του σώματος των πιστωτών της χώρας μας- αλλά επιπρόσθετα από τον OECD, τη Eurostat, τη Worldbank και άλλους διεθνώς αναγνωρισμένους οργανισμούς παρατήρησης οικονομικών δεικτών.

5.1 Συνοπτική παρουσίαση των πολιτικών σταθεροποίησης της δαπάνης για μισθοδοσία στις P.I.G.S

Σε αυτό το σημείο αξίζει να γίνει μια συνοπτική παρουσίαση των *πολιτικών σταθεροποίησης της δημόσιας δαπάνης για μισθοδοσία στην Ελλάδα, την Ιρλανδία, τη Πορτογαλία, την Ισπανία και την Ιταλία* (PIGS) κατά την τελευταία 3ετία.

Όπως έχει αναπτυχθεί αναλυτικά και σε προηγούμενο κεφάλαιο, η **Ελλάδα** έχει εφαρμόσει διαρθρωτικές αλλαγές σε θέματα απασχόλησης και μισθοδοσίας στο



Ο χάρτης των χωρών που απαρτίζουν το group των P.I.G.S

δημόσιο τομέα τα οποία συμπυκνώνονται στη μείωση των προσλήψεων (1 πρόσληψη για κάθε 10 αποχωρήσεις), στην αύξηση των ωρών απασχόλησης (40 ώρες από 37½), στη διαμόρφωση της ενιαίας μισθολογικής κλίμακας, στη μείωση του αριθμού των συμβασιούχων έργου κατά 50% για το έτος 2011 και 10% για το 2012. Μάλιστα εκτιμάται ότι ο αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων θα μειωθεί σταδιακά κατά 20% έως και το 2015 με το συνολικό ύψος της δαπάνης για μισθοδοσία να μην αγγίζει το 4.6% του ΑΕΠ.

Ο δημοσιονομικός εξορθολογισμός της **Ιρλανδίας** δε θα μπορούσε να αφήσει ανέπαφη τη δαπάνη για μισθοδοσία αφού ήδη έχει υλοποιηθεί μια μείωση της τάξης του 14% στους μισθούς των δημοσίων υπαλλήλων οι οποίες όμως δεν άγγιξαν σε αυτή τη κλίμακα τους χαμηλόμισθους. Τονίζεται δε ότι μια τέτοια πολιτική περικοπών μειώνει μακροπρόθεσμα το ύψος της δαπάνης για συντάξεις. Σε απόλυτα μεγέθη εκτιμάται ότι η δαπάνη μισθοδοσίας θα μειωθεί από το 11.8% του ΑΕΠ στο 9.6%.

Παρόμοιες πολιτικές συναντάμε και στις χώρες της Ιβηρικής χερσονήσου με την **Πορτογαλία** να προβαίνει σε σημαντικές περικοπές στις μισθολογικές δαπάνες των οποίων η μέση τιμή αγγίζει το 5% για τα έτη 2011 και 2012, ενώ για το 2013 προβλέπεται «πάγωμα» των μισθών και των συντάξεων. Υπογραμμίζεται ότι η Πορτογαλία προβαίνει σε αναστολή της καταβολής του 13ου και 14ου μισθού καθώς και του επιδόματος αδείας, πολιτική η οποία παραπέμπει στις ελληνικές πολιτικές αναμόρφωσης. Σε απόλυτα νούμερα η δαπάνη για μισθοδοσία θα σημειώσει πτώση από το 12.6% του ΑΕΠ (2009) στο 9.9% για το έτος 2015.

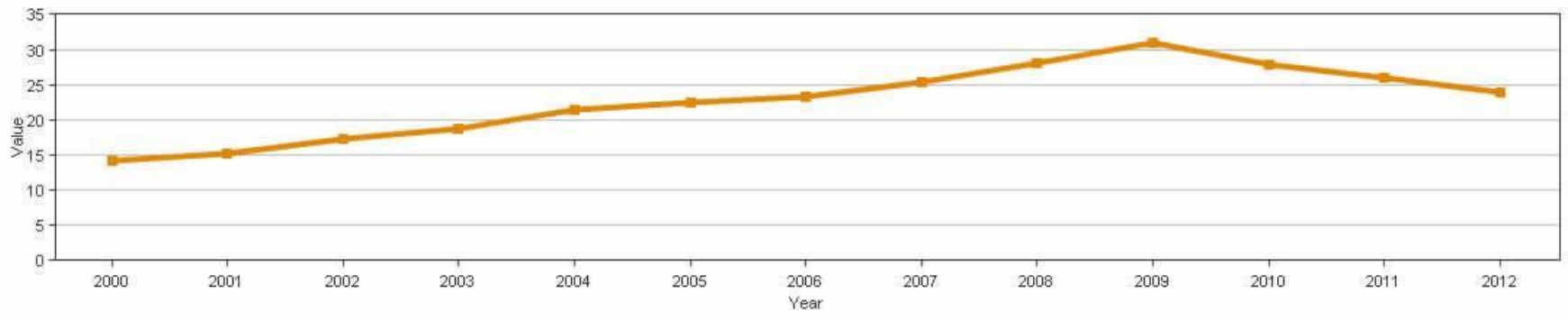
Και στην **Ισπανία** η δαπάνη για μισθοδοσία δε θα μπορούσε να μείνει ανέπαφη με τη μέση τιμή των περικοπών στους μισθούς των δημοσίων υπαλλήλων να εντοπίζεται στο 5% (2010) με «πάγωμα» των μισθών από το 2011. Και στην Ισπανία όπως και στην Ελλάδα ο λόγος προσλήψεων προς αποχωρήσεις είναι 10%, τακτική η οποία αναμένεται να μειώσει το συνολικό αριθμό των εργαζομένων έως το 2013 κατά 7% και το συνολικό κόστος της δαπάνης για μισθοδοσία να μην υπερβαίνει το 2.2% του ΑΕΠ.

Στην **Ιταλία** εντοπίζονται όμοιες πολιτικές όπως το πάγωμα των μισθών, η παύση της αυτόματης αύξησης των μισθών αλλά και η αναστολή των συλλογικών διαπραγματεύσεων για τους μισθούς των δημοσίων υπαλλήλων. Ο λόγος προσλήψεις προς αποχωρήσεις είναι διαμορφωμένος στο 20%.

5.2 Συνολική δαπάνη για μισθοδοσία σε τρέχουσες τιμές (Ελλάδα)

Από το διάγραμμα που ακολουθεί γίνεται αντιληπτός ο αντίκτυπος των τεκτονικών δημοσιονομικών αναμορφώσεων στη δαπάνη για αποδοχές των δημοσίων υπαλλήλων. Από το 2001 όπου η χώρα εντάσσεται και επίσημα πλέον στη ζώνη του ενιαίου νομίσματος, οι δαπάνες του ελληνικού κράτους μεγεθύνονται συνεχώς με αποκορύφωμα τα έτη 2002 και 2007 όπου σημειώνονται σε απόλυτες τιμές οι μεγαλύτερες αυξήσεις. Χαρακτηριστική είναι η μείωση της εν λόγω δαπάνης το 2010 όπου η Ελλάδα εντάσσεται και επίσημα πλέον σε πρόγραμμα εξορθολογισμού των δημοσίων δαπανών της. Μολονότι το 2010 είναι ο πρώτος χρόνος της αυστηρής δημοσιονομικής εξυγίανσης του ελληνικού κράτους, ο λογαριασμός μισθοδοσίας της γενικής κυβέρνησης είναι σχεδόν διπλάσιος από το 2000. Άλλωστε το 2010 είναι το πρώτο έτος όπου σημειώνεται πτώση του λογαριασμού μισθοδοσίας από την ένταξη της χώρας στην ευρωζώνη αφού απορρόφησε τις αποφάσεις για μείωση της προσωρινής απασχόλησης στο δημόσιο τομέα, της μείωσης των επιδομάτων από 10%-20% περίπου, του «παγώματος» των συνολικών αποδοχών. Σημειώνεται δε ότι, σύμφωνα με το Μνημόνιο ΙΙΙ (Νοέμβρης 2012) καταβλήθηκε για τελευταία φορά το δώρο Χριστουγέννων το Δεκέμβριο του 2012 ενώ το δώρο Πάσχα και το επίδομα αδείας καταργήθηκαν .

Επιπρόσθετα, μελέτη του OECD έδειξε ότι για την περίοδο 2004-2008 η Ελλάδα δαπανούσε κατά μέσο όρο το 25% του συνόλου των δημοσίων δαπανών της για το λογαριασμό μισθοδοσίας των δημοσίων υπαλλήλων. Σημειώνεται δε ότι το αντίστοιχο μέγεθος για την ευρωζώνη κυμαινόταν στο 23% γεγονός που καταμαρτυρεί ότι η Ελλάδα δεν απέκλινε αισθητά από την τάση της ευρωζώνης με την Ισπανία (26%), την Ιρλανδία (27%) και την Πορτογαλία (29%) να δαπανούν αισθητά περισσότερους χρηματικούς πόρους από το σταθμισμένο δείκτη της ευρωζώνης για την κάλυψη του λογαριασμού μισθοδοσίας των δημοσίων υπαλλήλων τους.



Διάγραμμα 5.1

Η διαχρονική εξέλιξη της συνολικής δαπάνης για μισθοδοσία σε τρέχουσες τιμές (εκατ. ευρώ) για την Ελλάδα από το 2000 έως και το 2012

5.3 Η δαπάνη για μισθοδοσία ως ποσοστό (%) του ΑΕΠ

Όπως έχει τονιστεί και σε προηγούμενες παραγράφους, η διαγραμματική απεικόνιση της δαπάνης για μισθοδοσία σε απόλυτες τιμές δε προσφέρει μεγάλο φάσμα συμπερασμάτων πέραν των προφανών όπως ο αντίκτυπος των δημοσιονομικών πολιτικών. Ένα πρόσθετο μέγεθος που χρησιμοποιείται για την εξαγωγή χρήσιμων συμπερασμάτων σχετικά με τη διαμόρφωση του ύψους της δαπάνης για μισθοδοσία είναι *η αριθμητική της απεικόνιση ως ποσοστό του ΑΕΠ*. Στο διάγραμμα 5.2 γίνεται αντιληπτή η μείωση της δαπάνης για μισθοδοσία το έτος 2001 (συγκριτικά με το έτος 2000) το οποίο στη πραγματικότητα απεικονίζει τη προσπάθεια της ελληνικής κυβέρνησης για εξορθολογισμό των δημοσίων της δαπανών προκειμένου να αντεπεξέλθει στα κριτήρια ένταξης της χώρας στην ευρωζώνη. Χαρακτηριστική είναι η αύξηση της δαπάνης το 2002 (με έτος βάσης το 2001) κατά 1.7% σε όρους ΑΕΠ. Το 2009 η δαπάνη παίρνει τη μέγιστη τιμή της εξεταζόμενης περιόδου. Οι παρεμβάσεις του ΔΝΤ και των πιστωτών μειώνουν το ύψος της δαπάνης επαναφέροντας την το 2011 στα επίπεδα του 2004, ως ποσοστό πάντα του ΑΕΠ.

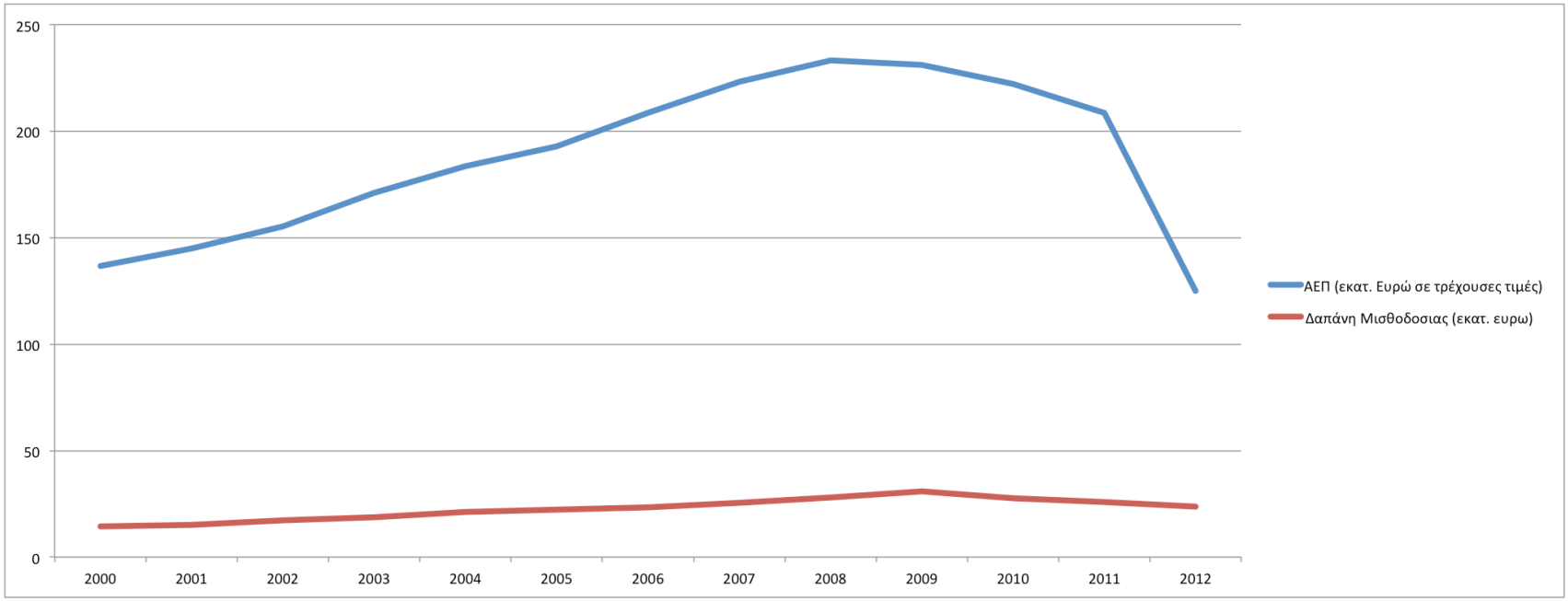
Σε μελέτη για λογαριασμό της ΕΚΤ οι Holm-Hadulla et al (2010) εντοπίζουν την ύπαρξη θετικής σχέση ανάμεσα στις αυξομειώσεις της δαπάνης για τους μισθούς των δημοσίων υπαλλήλων και τις εκάστοτε οικονομικές συνθήκες. Με δεδομένο το παραπάνω εύρημα, διαπιστώνεται ότι μόνο η Ελλάδα και η Πορτογαλία – είτε ως μέλη του αδύναμου ευρωπαϊκού Νότου είτε ως ισότιμα μέλη της ΟΝΕ - κατάφεραν να μειώσουν τις δημόσιες δαπάνες μισθοδοσίας ως ποσοστό πάντοτε του ΑΕΠ σε αντίθεση με τις υπόλοιπες χώρες της ευρωζώνης όπως η Ολλανδία, η Γερμανία, η Αυστρία, η Γαλλία, η Φιλανδία αλλά και η Ιταλία μαζί με την Ισπανία από την ομάδα των αδύναμων (σε όρους δημοσιονομικών επιδόσεων) χωρών-μελών της ΟΝΕ.

5.4 Η δαπάνη για μισθοδοσία ως ποσοστό του συνόλου των δημοσίων δαπανών

Από το διάγραμμα 5.3 είναι εμφανής η αδιάκοπη ανοδική τάση των δημοσίων δαπανών από το 2000 όπου η ελληνική κυβέρνηση επιδιώκει την επίτευξη των μακροοικονομικών και δημοσιονομικών στόχων για την είσοδο της χώρας στην ζώνη του ενιαίου νομίσματος. Χαρακτηριστικός είναι ο διπλασιασμός και των συνολικών δαπανών αλλά και της δαπάνης για μισθοδοσία το 2009 συγκριτικά με έτος βάσης το 2000. Το 2011, τόσο οι συνολικές δημόσιες δαπάνες όσο και η δαπάνες μισθοδοσίας φαίνεται να έχουν επανέλθει στα επίπεδα του 2007 ενώ οι δεσμεύσεις της ελληνικής κυβέρνησης βάσει του τελευταίου μνημονίου (Μνημόνιο ΙΙΙ) μιλάνε για περαιτέρω μειώσεις.

5.5 Η εξέλιξη της δημόσιας δαπάνης για μισθοδοσία ως ποσοστό του ΑΕΠ συγκριτικά με τον μέσο όρο της ευρωζώνης

Ο λογαριασμός για μισθούς στον ελληνικό δημόσιο τομέα εκφρασμένος ως ποσοστό του ΑΕΠ, φαίνεται να είναι σταθερά υψηλότερος από τον αντίστοιχο σταθμισμένο δείκτη της ευρωζώνης. Παρόλο που η Ελλάδα τα προπαρασκευαστικά έτη 2000 και 2001 έδειξε να εναρμονίζει τη μισθολογική δαπάνη - εκφρασμένη ως ποσοστό του ΑΕΠ – με το μέσο όρο της ευρωζώνης, από το 2002 και μετέπειτα αδυνατεί να συγκρατήσει την εν λόγω δαπάνη με την απόκλιση να παίρνει τη μέγιστη της τιμή το 2009. Αξίζει να σημειωθεί ότι για την περίοδο 2000 έως και 2008 ο σταθμισμένος δείκτης της ευρωζώνης φαίνεται σταθεροποιημένος στο 10% του ΑΕΠ σε αντίθεση με τον ελληνικό δείκτη ο οποίος ακολουθεί συνεχώς αυξητική τάση με εξαίρεση το 2006. Τα μεγέθη που αφορούν το 2013 και 2014 για την Ελλάδα και την ευρωζώνη αφορούν προβλέψεις σύμφωνα με τις οποίες οι περικοπές στους μισθούς και ο περιορισμένος ρυθμός προσλήψεων ανά αποχώρηση εκτιμάται ότι θα καρποφορήσουν μειώνοντας έτσι το “χάσμα” με τις επιδόσεις της ευρωζώνης.



Διάγραμμα 5.2

Η διαχρονική εξέλιξη της συνολικής δαπάνης για μισθοδοσία σε τρέχουσες τιμές (εκατ. ευρώ) για την Ελλάδα από το 2000 έως και το 2012 εκφρασμένο ως ποσοστό του ΑΕΠ (εκατ. ευρώ)



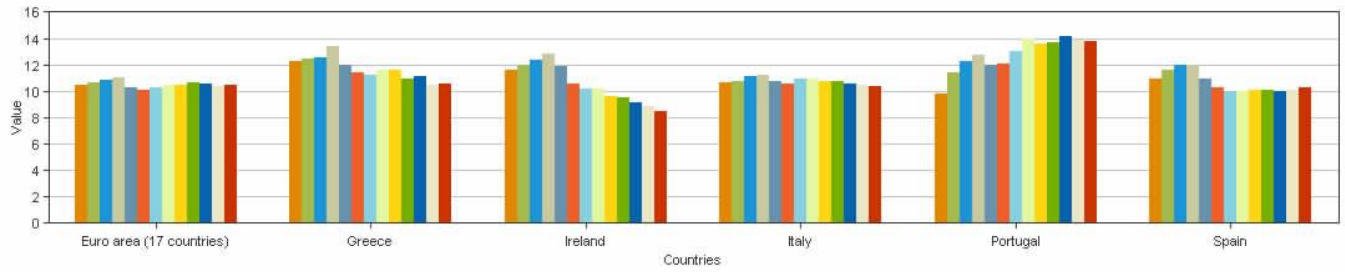
Διάγραμμα 5.3

Η διαχρονική εξέλιξη της μερικής δαπάνης για μισθοδοσία σε τρέχουσες τιμές (εκατ. ευρώ) για την Ελλάδα από το 2000 έως και το 2011 εκφρασμένο ως ποσοστό του συνόλου των Δημοσίων Δαπανών (εκατ. ευρώ)

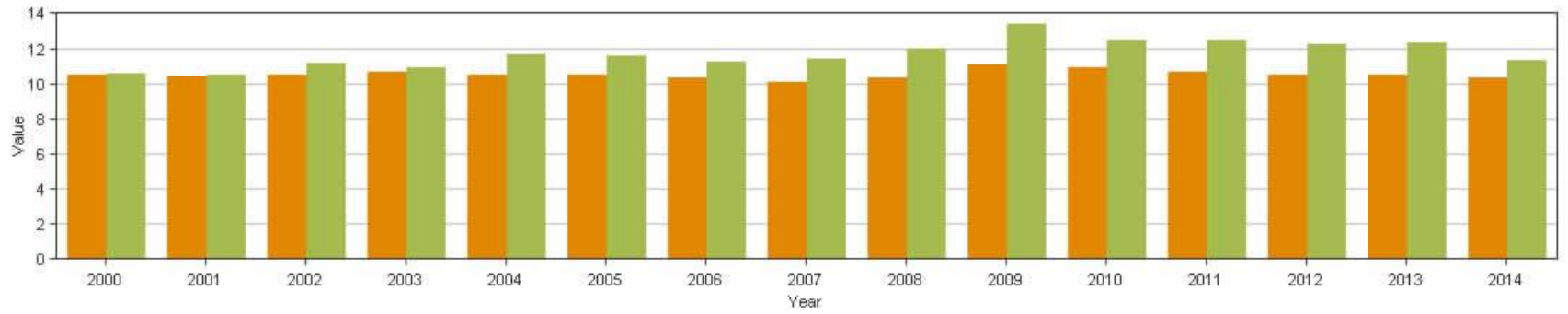
5.6 Η εξέλιξη της δημόσιας δαπάνης για μισθοδοσία ως ποσοστό (%) του ΑΕΠ συγκριτικά με τις P.I.G.S.

Από την ομάδα των χωρών της Ελλάδας, της Ιρλανδίας, της Ιταλίας, της Πορτογαλίας και της Ισπανίας μόνο η τελευταία και η Ιταλία δείχνουν να έχουν εναρμονίσει τις δαπάνες τους για μισθοδοσία (ως ποσοστό του ΑΕΠ) με το σταθμισμένο δείκτη της ευρωζώνης (17 χωρών-μελών) κατά τα τελευταία 6 έτη (2006-2012) με την Ιρλανδία να έχει πετύχει αισθητή μείωση, γεγονός που αντανακλά τον αντίκτυπο των δημοσιονομικών αναπροσαρμογών που χάραξε η κυβέρνηση με την επικουρία του ΔΝΤ. Η Πορτογαλία δείχνει να έχει τις υψηλότερες αποκλίσεις από τον δείκτη της ευρωζώνης από το 2004 έως και το 2012 με ένα εύρος τιμών από 10% (2004) έως και 14.1% (2011).

Υπογραμμίζεται ότι οι όποιες συγκρίσεις σε επίπεδο κρατών-μελών θα πρέπει να γίνονται με ιδιαίτερη προσοχή αφού η ανάλυση με τη χρήση περιγραφικών στατιστικών δεν προσφέρει κάτι περισσότερο από μια γενική εικόνα. Άλλωστε κάθε χώρα-μέλος προσπαθεί να αντιμετωπίσει το πρόβλημα του διογκωμένου χρέους με τροποποιημένες κάθε φορά πολιτικές αφού τα δημογραφικά, πολιτισμικά και ποιοτικά χαρακτηριστικά διαφοροποιούνται αισθητά από μέλος σε μέλος.



Διάγραμμα 5.4
Η διαχρονική εξέλιξη της δαπάνη για μισθοδοσία στην Ελλάδα, την Ευρωζώνη και τις P.I.G.S από το 2000 έως και το 2012



Διάγραμμα 5.5

Η διαχρονική εξέλιξη της δημόσιας δαπάνης για μισθοδοσία ως ποσοστό του ΑΕΠ συγκριτικά με τον μέσο όρο της ευρωζώνης

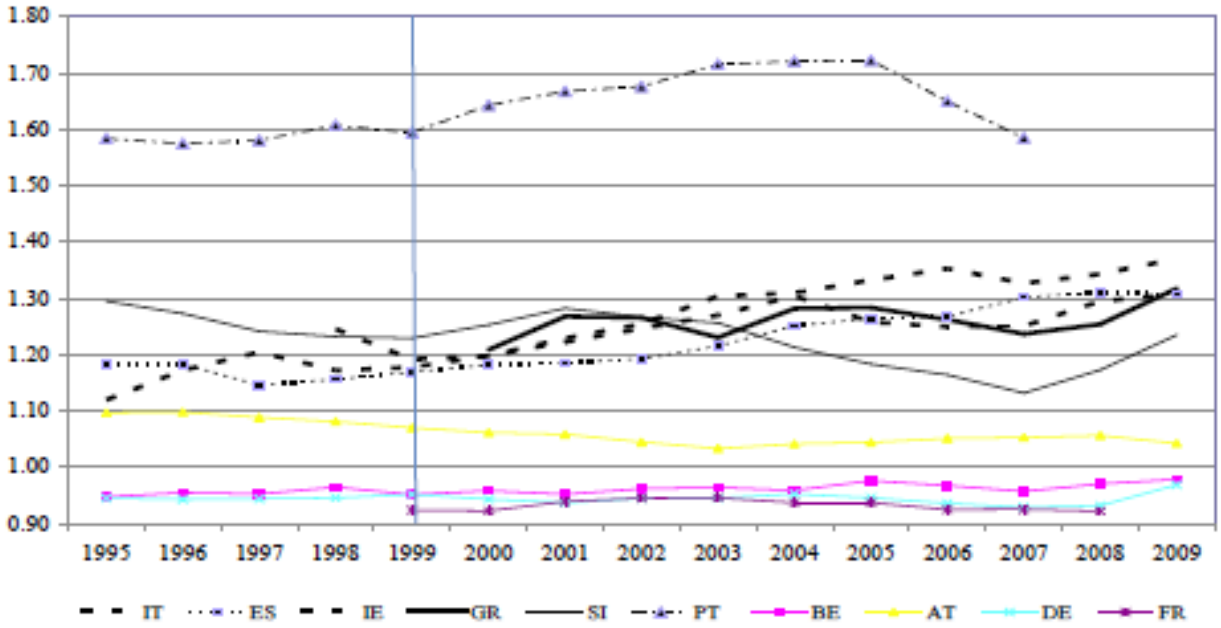
Ελλάδα

Ευρωζώνη

5.7 Η διαχρονική εξέλιξη των μισθών των δημοσίων υπαλλήλων ως προς τους μισθούς του ιδιωτικού τομέα

Στα διαγράμματα 5.6 και 5.7 αποτυπώνεται γραφικά η σχέση του συνόλου των αποδοχών των δημοσίων υπαλλήλων προς το σύνολο των αποδοχών των ιδιωτικών υπαλλήλων για δέκα από τις χώρες της ευρωζώνης αλλά και για εκείνες που απαρτίζουν τα απείθαρχα -σε δημοσιονομικούς όρους- μέλη της ευρωπαϊκής ένωσης (P.I.G.S). Σημειώνεται ότι το χρονικό πλαίσιο το οποίο μελετάται στο γράφημα έχει ιδιαίτερη αξία για τους ερευνητικούς σκοπούς αυτής της διπλωματικής εργασίας αφού απεικονίζει τον εξεταζόμενο δείκτη από την ένταξη της Ελλάδας στην ΟΝΕ έως και το 2009 όπου γίνεται και επίσημα αντιληπτή η αδυναμία της χώρας να εξυπηρετήσει το δημόσιο της έλλειμμα.

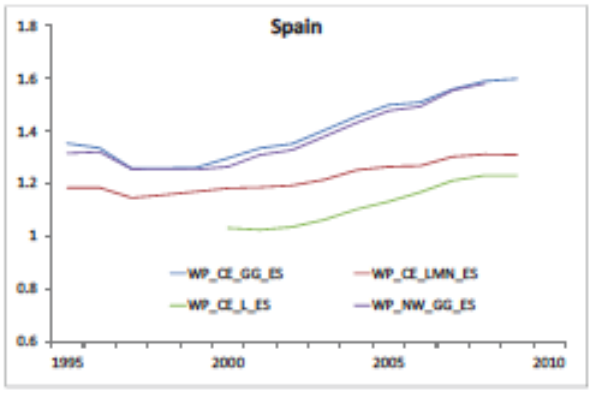
Σε πρώτη ανάγνωση γίνεται αντιληπτή η συγκράτηση του εξεταζόμενου λόγου σε σταθερά επίπεδα για την περίοδο 1995 έως 1999 από όλες σχεδόν τις χώρες του εξεταζόμενου δείγματος. Το γεγονός αυτό κατά την ΕΚΤ αποδίδεται στις προσπάθειες των χωρών για δημοσιονομική πειθαρχία και εξορθολογισμό των δαπανών με σκοπό την ένταξη στην ΟΝΕ. Γίνεται εύκολα αντιληπτή η σταθεροποίηση του δείκτη για την Πορτογαλία, την Ισπανία και την Ιταλία ενώ υπογραμμίζεται ότι για την Ελλάδα δεν υπάρχουν διαθέσιμα στατιστικά δεδομένα για την εξεταζόμενη περίοδο. Σε δεύτερη ανάγνωση γίνεται αντιληπτή η αποσταθεροποίηση του δείκτη από το 1999 και έπειτα, με την Πορτογαλία να εμφανίζει μια σταθερά αυξητική τάση του δείκτη της έως και το 2005, τάση την οποία φαίνεται να ακολουθούσε η Ισπανία και η Ιταλία. Η Ελλάδα φαίνεται να διατηρεί χαμηλές διακυμάνσεις με το δείκτη να παίρνει τιμές από 120% το 2000 έως και 130% το 2009 όπου η χώρα αρχίζει να απορροφά τον αντίκτυπο των εξωτερικών γεγονότων αλλά και των ενδογενών δημοσιονομικών της αδυναμιών. Συνοπτικά, γίνεται εμφανής η μεγέθυνση του «μισθολογικού χάσματος» των δημοσίων έναντι των ιδιωτικών υπαλλήλων για την Ιταλία, την Ισπανία, την Ιρλανδία και την Πορτογαλία με εξαίρεση τη Γαλλία της οποίας ο δείκτης παίρνει σταθερά τιμές <1 για τον δημόσιο έναντι του ιδιωτικού τομέα.

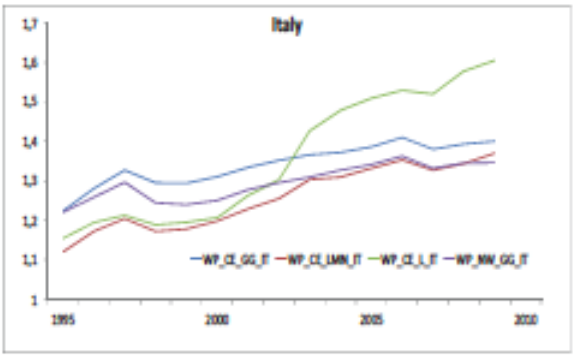


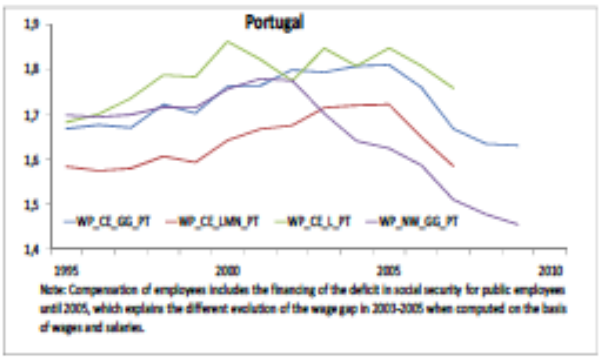
Notes: "Public sector" data for Austria refer to LMNO sectors; for Germany refer to LN sectors. Source: Eurostat.

Διάγραμμα 5.6

Ο Δείκτης αποδοχές/ εργαζόμενο δημοσίου προς ιδιωτικό τομέα από το 1995 έως και το 2009 για την Ιταλία, την Ισπανία, την Ιρλανδία, την Ελλάδα, τη Σλοβενία, τη Πορτογαλία, το Βέλγιο, την Αυστρία, τη Γερμανία και τη Γαλλία (Πηγή EuroStat)









Διάγραμμα 5.7

Ο Δείκτης των συνολικών αποδοχών ανά εργαζόμενο δημόσιου προς ιδιωτικό τομέα για τις χώρες του group των P.I.G.S από το 1995 έως και το 2010

- Κεφάλαιο 6 -

Η διαχρονική εξέλιξη της δαπάνης για κοινωνικές παροχές στην Ελλάδα από την είσοδο της χώρας στην ΟΝΕ έως και τις παρεμβάσεις του ΔΝΤ

Πρωτεύον στόχος της τρέχουσας διπλωματικής εργασίας ήταν η θεωρητική προσέγγιση των προσδιοριστικών παραγόντων του ύψους των μισθών στο δημόσιο τομέα και η διαγραμματική απεικόνιση τους ώστε να διεξαχθούν συμπεράσματα για τη διαχρονική εξέλιξη της συγκεκριμένης δαπάνης, δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση σε ημερομηνίες κλειδιά όπως τα έτη 2000 και 2001 (ως προπαρασκευαστικά έτη για την είσοδο της χώρας στην ΟΝΕ το Γενάρη του 2002) ή το έτος 2009 όπου διατυπώνεται επίσημα η αδυναμία εξυπηρέτησης των οικονομικών υποχρεώσεων της χώρας. Στο τρέχον κεφάλαιο θα αναλυθεί η διαχρονική εξέλιξη των κοινωνικών δαπανών οι οποίες αφορούν όχι μόνο τους δημοσίους υπαλλήλους, αλλά επιπρόσθετα τους ιδιωτικούς υπαλλήλους, τους συνταξιούχους και τέλος τους ανέργους και άλλες ευπαθείς κοινωνικές ομάδες.

Αναλυτικότερα θα γίνει αναλυτική παράθεση της εξέλιξης των υπό μελέτη δαπανών με τη χρήση στατιστικών δεδομένων (Eurostat) από το 2000 έως και το 2012, σύγκριση με τη σταθμισμένη επίδοση των χωρών της ευρωζώνης, στατιστικά αποτελέσματα πρόσφατης μελέτης του Εθνικού Κέντρου Κοινωνικών Ερευνών (ΕΚΚΕ), αναφορά ποιοτικών συμπερασμάτων και τέλος κριτική αναφορικά με τη ασκούμενη δημοσιονομική πολιτική και τη σχέση της με την κοινωνική πολιτική.

Τέλος σημειώνεται ότι εξαιτίας των τεκτονικών αλλαγών που έχουν τελεστεί τα τελευταία τρία χρόνια στην Ελλάδα, θα δοθεί ιδιαίτερη έμφαση στη περίοδο 2009 έως 2012.

6.1 Χαρτογράφηση του κοινωνικού αντίκτυπου των δημοσιονομικών αναπροσαρμογών

Οι προσπάθειες της ελληνικής κυβέρνησης για εξορθολογισμό και συγκράτηση των δημοσίων δαπανών δε θα μπορούσαν να αφήσουν ανεπηρέαστα θεμελιώδη κοινωνικά και οικονομικά μεγέθη όπως αυτό της ανεργίας και της φτώχειας. Αποτελεί πλέον πραγματικότητα η οικονομική δυσπραγία εκείνης της ομάδας του πληθυσμού η οποία έχει απολέσει τη θέση εργασίας της χωρίς βέβαια να μένουν άθικτα τα νοικοκυριά στα οποία εργάζεται ο ένας ή και οι δύο γονείς (εργαζόμενοι φτωχοί). Συνοπτικά αναφέρεται ότι το 2010 η Ελλάδα (χαρακτηρισμένη ως ανεπτυγμένη χώρα βάσει των κριτηρίων του ΟΑΣΑ) είναι η δεύτερη φτωχότερη χώρα-μέλος της Ε.Ε. με το ποσοστό των εργαζόμενων φτωχών να αγγίζει το 13.8%. Πρόσφατη μελέτη του ΕΚΚΕ με τίτλο «Το κοινωνικό πορτρέτο της Ελλάδας το 2012»[21] χαρακτηρίζει τη κατάσταση που βιώνουν τα *μονοπρόσωπα* νοικοκυριά ή τα νοικοκυριά με *εξαρτώμενα μέλη* ως δραματική με το αίσθημα της κοινωνικής αδικίας διάχυτο στις ευάλωτες κοινωνικές ομάδες όπως οι μονογονεϊκές οικογένειες, οι μετανάστες, τα παιδιά, οι νέοι, οι ηλικιωμένες γυναίκες, οι μακροχρόνια άνεργοι καθώς και τα άτομα με σοβαρά προβλήματα στέγασης.

Η φτώχεια[22] είναι πλέον ένα υπαρκτό κοινωνικό μέγεθος της ελληνικής πραγματικότητας το οποίο φαίνεται να διογκώνεται συνεχώς όχι όμως απαραίτητα λόγω της ραγδαίας μείωσης των θέσεων εργασίας. Οικονομικά ευάλωτο (φτωχό) χαρακτηρίζουμε το άτομο το οποίο έχει περιορισμένες καταναλωτικές δυνατότητες αλλά που επιπρόσθετα έχει απομονωθεί κοινωνικά εξαιτίας των περιορισμένων εισοδηματικών πόρων. Σύμφωνα με στατιστικά

[21] Η προσέγγιση που ακολουθήθηκε από τους ερευνητές του ΕΚΚΕ ήταν αμιγώς ποιοτική με τη διεξαγωγή αφηγηματικών ποιοτικών συνεντεύξεων.

[22] «Κατά τον Townsend (1979) η **φτώχεια** ορίζεται σε όρους σχετικής στέρησης δηλαδή "ανεπάρκειας πόρων, πού έχει ως αποτέλεσμα τον ουσιαστικό αποκλεισμό του ατόμου ή τις οικογένειές τους από το συνηθισμένο επίπεδο διαβίωσης, καθώς και από τη συμμετοχή του στις συνήθειες και δραστηριότητες της κοινωνίας που ζει"» (ΕΚΚΕ, 2012)

δεδομένα της Eurostat (2010) όπως αυτά αναφέρονται στη μελέτη του ΕΚΚΕ (2012):

> "στην Ελλάδα, παρότι το ποσοστό του κινδύνου φτώχειας παραμένει σχεδόν ανεπηρέαστο, γύρω στο 20%, εδώ και πολλά έτη, ορισμένες ομάδες του πληθυσμού πλήττονται δυσανάλογα. Για παράδειγμα, ο κίνδυνος φτώχειας στις άνεργες γυναίκες ανέρχεται στο 40.1%, στους άνεργους άνδρες στο 37.2% και στις μονογονεϊκές οικογένειες στο 33.4%. Όμως πλέον, εμφανίζονται και νέες ομάδες φτωχών, όπως οι μόνοι ηλικιωμένοι (30.1%), οι μόνες γυναίκες (27.7%), οι νέοι άνδρες (26.3%), οι νέοι 16-24 ετών (27.8%) και τα παιδιά (23%) […] Η φτώχεια των εργαζομένων με μερική απασχόληση ανέρχεται στο 29.4%, των αυτοαπασχολούμενων και συμβοηθούντων μελών προσεγγίζει το 25.4%, ενώ η κατάσταση είναι οδυνηρή για τα νοικοκυριά με εξαρτώμενα παιδιά χωρίς κανένα εργαζόμενο μέλος (το 57.8% αντιμετωπίζει κίνδυνο φτώχειας)" (ΕΚΚΕ, 2012)

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει η μελέτη του ΕΚΚΕ (2010) με τίτλο «Ευρωπαϊκή Κοινωνική Έρευνα – Ελλάδα –Ευρώπη 2009» η οποία παραπέμπει σε μελέτη του Tom van de Meer[23] et al ο οποίος συσχέτισε τη προσφορά κοινωνικής αλληλεγγύης με τις κοινωνικές δαπάνες και τους ρυθμούς της οικονομικής ανάπτυξης. Σύμφωνα με τη Τσιγκάνου (2010) η οποία εκπόνησε την εν λόγω μελέτη για λογαριασμό του ΕΚΚΕ, τα σημαντικά πορίσματα της μελέτης του Tom van de Meer[24] et al (2008) θα μπορούσαν να συνοψιστούν στα ακόλουθα τέσσερα σημεία:

[23] Van de Meer, T. Scheepers, P. και te Grotenhuis, M. (2008), «επηρεάζει η πολιτεία τις άτυπες επαφές μεταξύ των ανθρώπων; Νέες θεσμικές εξηγήσεις της κοινωνικής συμμετοχής στην καθημερινή ζωή» in: H. Meulemann (ed), κοινωνικό κεφάλαιο στην Ευρώπη: ομοιότητα χωρών και διαφορά ανθρώπων; Πολύ – επίπεδες αναλύσεις της Ευρωπαϊκής Κοινωνικής Έρευνας, Leiden & Boston: Brill

[24] Van de Meer, T. Scheepers, P. και te Grotenhuis, M. (2008), «επηρεάζει η πολιτεία τις άτυπες επαφές μεταξύ των ανθρώπων; Νέες θεσμικές εξηγήσεις της κοινωνικής συμμετοχής στην καθημερινή ζωή» in: H. Meulemann (ed), κοινωνικό κεφάλαιο στην Ευρώπη: ομοιότητα χωρών και διαφορά ανθρώπων; Πολύ – επίπεδες αναλύσεις της Ευρωπαϊκής Κοινωνικής Έρευνας, Leiden & Boston: Brill

1. Οι υψηλές δαπάνες για κοινωνική προστασία δεν συνεπάγονται τη μείωση της ατομικής πρωτοβουλίας για κοινωνική αλληλεγγύη και κοινωνική υποστήριξη.
2. Δεν υπάρχουν ενδείξεις για την υποστήριξη της υπόθεσης ότι το κράτος πρόνοιας παραγκωνίζει την κοινωνική αλληλεγγύη.
3. Όσο υψηλότερο είναι το μέσο εισόδημα σε μια χώρα, τόσο πιο έντονη είναι η τάση των ανθρώπων να μεριμνούν ο ένας για τον άλλον.
4. Η οικονομική ασφάλιση περισσότερο ενδυναμώνει παρά αποδυναμώνει τους κοινωνικούς θεσμούς, ίσως επειδή τα άτομα μόνο όταν οι δικές τους βασικές ανάγκες έχουν καλυφθεί στρέφουν με μεγαλύτερη προθυμία την προσοχή τους στους συνανθρώπους τους.

Η Ελλάδα διοχετεύει το 27.96% του ΑΕΠ της σε κοινωνικές πολιτικές σύμφωνα με στοιχεία της Eurostat (2009) ενώ ο αντίστοιχος μέσος όρος της ευρωπαϊκής ένωσης εντοπίζεται στο 29.5% του ΑΕΠ. Υπογραμμίζεται δε ότι οι κοινωνικές πολιτικές οδήγησαν στη μείωση της φτώχειας στην Ε.Ε. κατά 10 ποσοστιαίες μονάδες (από 25.7% σε 16.4%), στην Ελλάδα η φτώχεια μειώθηκε κατά προσέγγιση τρεις με τέσσερις ποσοστιαίες μονάδες. Χαρακτηριστική είναι η αντιπαραβολή της αποτελεσματικότητας των ελληνικών κοινωνικών πολιτικών με εκείνη των σκανδιναβικών χωρών (Σουηδία) από το ΕΚΚΕ. Συγκεκριμένα, αναφέρει ότι η Σουηδία διοχετεύει το 32.1% του ΑΕΠ της σε πολιτικές κοινωνικής προστασίας με όφελος τη μείωση του φτωχού πληθυσμού της κατά 50% (από 27.7% σε 13.1%). Ιδιαίτερη μνεία γίνεται και στην αμέλεια της Ελλάδας να εφαρμόσει τη Σύσταση 92/441/ΕΟΚ, 24-6-1992 περί του *Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος.* (βλ. 6.2)

6.2 Η εφαρμογή του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος στο Μνημόνιο ΙΙΙ

ΙΙ) Πιλοτικό πρόγραμμα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος

1. Τίθεται σε πιλοτική εφαρμογή πρόγραμμα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος σε δύο περιοχές της επικράτειας με διαφορετικά κοινωνικοοικονομικά χαρακτηριστικά, οι οποίες θα οριστούν με την κοινή υπουργική απόφαση της υποπερίπτωσης 3 της παρούσας διάταξης.

2. Το πρόγραμμα απευθύνεται σε άτομα και οικογένειες που διαβιούν σε συνθήκες ακραίας φτώχειας, παρέχοντας στους δικαιούχους ενίσχυση εισοδήματος συνδυαζόμενη με δράσεις κοινωνικής επανένταξης. Το πρόγραμμα λειτουργεί συμπληρωματικά με τις εκάστοτε εφαρμοζόμενες πολιτικές για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού.

3. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, η οποία δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, καθορίζονται οι όροι και οι προϋποθέσεις εφαρμογής της παρούσας διάταξης, ιδίως δε: α. Οι δικαιούχοι για ένταξη στο πρόγραμμα. β. Η βάση υπολογισμού και το ύψος του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος για κάθε άτομο ή οικογένεια. γ. Οι διαδικασίες ένταξης στο πρόγραμμα και καταβολής της παροχής ως διαφοράς μεταξύ του πραγματικού εισοδήματος και του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος. δ. Οι αρμόδιες υπηρεσίες για την εφαρμογή του προγράμματος καθώς και η επιλογή των δύο περιοχών της επικράτειας όπου θα εφαρμοστεί πιλοτικά το πρόγραμμα.

4. Η πιλοτική εφαρμογή του προγράμματος ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος αρχίζει την 1.1.2014.

6.3 Η Ελληνική έκθεση κοινωνικής πολιτικής[25]

Θα είχε σημαίνουσα σημασία για την αξία της ερευνάς μας να είχαμε μια εικόνα των κινδύνων που εντοπίζει η ελληνική κυβέρνηση στην ετήσια της αναφορά αλλά και στους τρόπους αποσόβησης τους. Η ετήσια αναφορά κοινωνικής πολιτικής αποτελεί μια μελέτη στην οποία τα κράτη-μέλη της Ε.Ε. όχι μόνο αποτιμούν αλλά παρουσιάζουν εκ νέου τις νέες στρατηγικές κοινωνικής προστασίας και καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού.

Σύμφωνα με τη μελέτη της ελληνικής κυβέρνησης ένα από τα σημαντικότερα κοινωνικά προβλήματα είναι η καταπολέμηση της ανεργίας (η οποία ακολουθεί καλπάζουσα πορεία τα τελευταία τρία χρόνια) και η καταπολέμηση της φτώχειας των εργαζομένων. Συνεπώς, αποκτά ιδιαίτερη αξία η απόδοση των κοινωνικών δαπανών στη καταπολέμηση της φτώχειας. Συγκεκριμένα, αναφέρεται ότι η μείζονα πρόκληση που αντιμετωπίζει η Ελλάδα είναι η δόμηση ενός «δικτύου ασφαλείας» για τους κοινωνικά ευπαθείς πολίτες όπως οι μακροχρόνια άνεργοι και οι οικογένειες τους με στόχο την απομάκρυνση του κινδύνου του κοινωνικού αποκλεισμού και του αποκλεισμού από βασικά αγαθά και υπηρεσίες.

Επιπρόσθετα, στην εν λόγω αναφορά σημειώνεται ότι μολονότι τα κεφάλαια που διοχετεύτηκαν στην ενίσχυση των πολιτικών κοινωνικής προστασίας αυξήθηκαν κατά 746 εκ. ευρώ από το 2010 έως ο 2011, με το 35% των κεφαλαίων να αφορά παροχές προς τους ανέργους, τα τρέχοντα μέτρα καταπολέμησης της φτώχειας στοχεύουν στη μείωση των κοινωνικών δαπανών μεσοπρόθεσμα κατά 1.2% του ΑΕΠ έως και το 2015.

Σημαντικό πρόβλημα αποτελεί η συνύπαρξη της καλπάζουσας ανεργίας και των αρνητικών ρυθμών ανάπτυξης όπως αυτοί αποτυπώνονται μέσα από το συνεχώς συρρικνούμενο μέγεθος του ΑΕΠ. Οι προσπάθειες της ελληνικής κυβέρνησης εστιάζουν στην ομαλότερη κατανομή των οικονομικών βαρών -που συνεπάγεται μια δημοσιονομική αναμόρφωση αυτού του μεγέθους- στο

[25] Hellenic National Social Report (2012)

πληθυσμό της χώρας με ταυτόχρονες θεμελιώδεις αλλαγές στα κριτήρια που πρέπει να πληρούνται για την απόδοση των οικονομικών ενισχύσεων (π.χ. εισοδηματικά κριτήρια). Παραδειγματικά, αναφέρονται η σύσταση αυστηρότερων κριτηρίων για την καταβολή του ΕΚΑΣ στους συνταξιούχους και την καταβολή επιδομάτων και παροχών στους δημοσίους υπαλλήλους λόγω οικογενειακής κατάστασης.

Στη φαρέτρα της ελληνικής κυβέρνησης για την καταπολέμηση των φαινομένων της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού εντοπίζουμε - σύμφωνα πάντα με την έκθεση κοινωνικής πολιτικής της ελληνικής κυβέρνησης - τα ακόλουθα μέτρα:

1. Τη προώθηση και δόμηση μιας «κοινωνικής οικονομίας»[26]
2. Προγράμματα απασχόλησης για τις ευπαθείς κοινωνικές ομάδες με την εποπτεία και ευθύνη του ΟΑΕΔ
3. Τοπικές δράσεις για την ενίσχυση της απασχόλησης όπως το ΤΟΠΣΑ (Τοπικά Σχέδια για την Απασχόληση Προσαρμοσμένα στις Ανάγκες των Τοπικών Αγορών Εργασίας)
4. Τοπικές δράσεις για την αποσόβηση του κινδύνου του κοινωνικού αποκλεισμού ευπαθών κοινωνικών ομάδων όπως το ΤΟΠΕΚΟ (Τοπικές Δράσεις Κοινωνικής Ένταξης για Ευάλωτες Ομάδες)
5. Προγράμματα κοινωνικής πρόνοιας, φροντίδας και υποστήριξης οικονομικά αδύνατων οικογενειών
6. Προγράμματα ιατρικής περίθαλψης μακροχρόνια ανέργων διαμέσου της παρατάσεως της περιόδου ασφαλιστικής κάλυψης

[26] "Η Κοινωνική Οικονομία ορίζεται ως ο χώρος της οικονομίας που βρίσκεται ανάμεσα στον ιδιωτικό και το δημόσιο τομέα της οικονομίας και στον οποίο διεξάγονται οικονομικές δραστηριότητες με κοινωνικούς σκοπούς και στόχους [...]η κοινωνική οικονομία αποτελεί μια ενεργητική παρέμβαση που εξελίσσεται στο πλαίσιο των αγορών και της κοινωνίας γενικότερα και που ανεξάρτητα από τη νομική υπόσταση των φορέων της σχετίζεται με την αρχή της δημοκρατικής οργάνωσης, στηρίζεται σε μια ευρεία κοινωνική βάση, υιοθετεί συλλογικά κριτήρια κατανομής κερδών, αναπτύσσει μια ιδιαίτερη σχέση αλληλεγγύης με το περιβάλλον της και προωθεί την κοινωνική συνοχή." (Τριάντης Χρήστος) (Πηγή: http://www.ipadm.gr/index.php)

7. Εξασφάλιση της βιωσιμότητας του προγράμματος “Βοήθεια στο σπίτι”
8. Την ίδρυση μιας διυπουργικής ομάδας εργασίας για την φροντίδα των αστέγων
9. Την εξασφάλιση δωρεάν σίτισης σε σχολεία οικονομικά υποβαθμισμένων περιοχών του Ν. Αττικής.

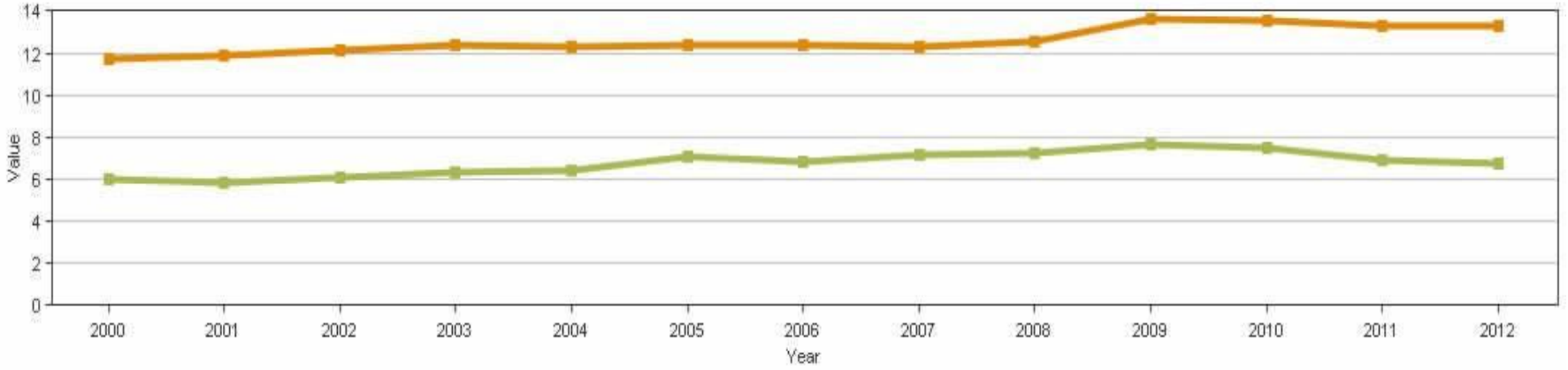
6.4 Κοινωνικές μεταβιβάσεις σε είδος

Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ[27] *κοινωνικές μεταβιβάσεις σε είδος* ορίζουμε επιμέρους αγαθά και υπηρεσίες που παρέχονται ως μεταβιβάσεις σε είδος σε επιμέρους νοικοκυριά από κρατικές μονάδες (συμπεριλαμβανομένων των ταμείων κοινωνικής ασφάλισης) και μη κερδοσκοπικά ιδρύματα που εξυπηρετούν νοικοκυριά, είτε αγοράζονται από την αγορά είτε παράγονται ως μη εμπορεύσιμο προϊόν από κρατικές μονάδες ή μη κερδοσκοπικά ιδρύματα. Οι κοινωνικές μεταβιβάσεις σε είδος συμπεριλαμβάνουν:

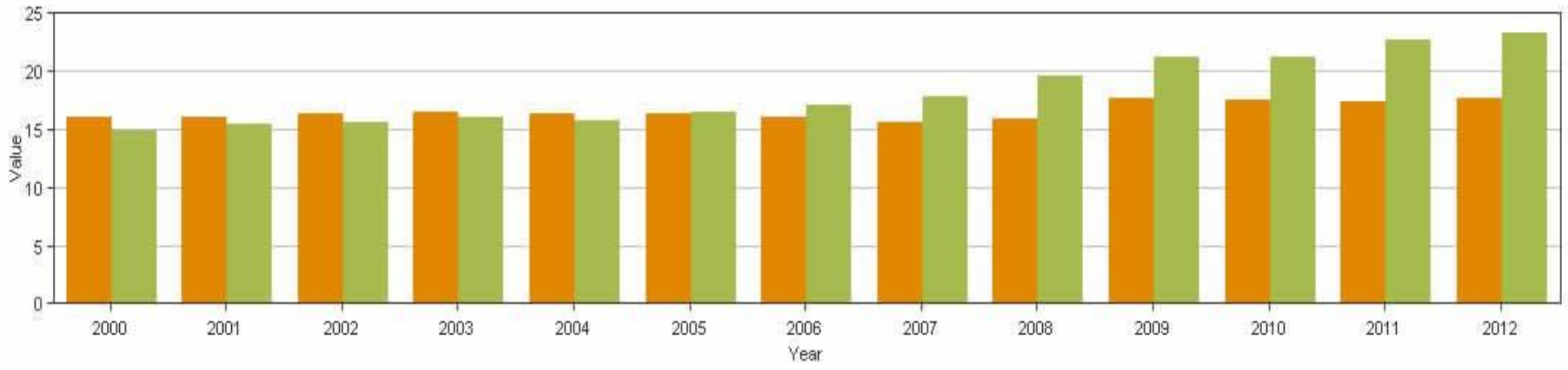
(α) τις παροχές κοινωνικής ασφάλισης, επιστροφές,
(β) άλλες παροχές κοινωνικής ασφάλισης σε είδος,
(γ) τις παροχές κοινωνικής βοήθειας σε είδος, και
(δ) μεταβιβάσεις μη εμπορεύσιμων αγαθών ή υπηρεσιών.

Από το διάγραμμα 6.1 γίνεται αντιληπτό ότι η Ελλάδα υστερεί σε όλη τη διάρκεια της χρονικής περιόδου που μελετάμε (2000-2012) στην ενίσχυση των κοινωνικά ευάλωτων νοικοκυριών με μεταβιβάσεις σε είδος. Οι κοινωνικές μεταβιβάσεις σε είδος αποτελούν διαχρονικά το 6-8% του ελληνικού ΑΕΠ με τον αντίστοιχο δείκτη της ευρωζώνης των 17 να δαπανά το 12-14% του ΑΕΠ της για την ενίσχυση των ευάλωτων νοικοκυριών μέσω κοινωνικών μεταβιβάσεων σε είδος. Σημειώνεται δε ότι από το έτος 2009 όπου κοινοποιείται η οικονομική ανεπάρκεια της Ελλάδας στο εσωτερικό αλλά και το εξωτερικό της περιβάλλον, οι δαπάνες για κοινωνικές μεταβιβάσεις σε είδος μειώνονται ενώ θα μπορούσε κανείς να αναμένει αύξηση είτε λόγω της μείωσης του ΑΕΠ και του αμετάβλητου ύψους της δαπάνης είτε λόγω της ανάγκης για ενίσχυση των οικονομικά ασθενέστερων ατόμων και νοικοκυριών.

[27] http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=2498



Διάγραμμα 6.1
Η διαχρονική εξέλιξη της δαπάνης για κοινωνικές μεταβιβάσεις σε είδος ως ποσοστό του ΑΕΠ στην Ελλάδα από το 2000 έως και το 2012



Διάγραμμα 6.2
Η διαχρονική εξέλιξη της δαπάνης για κοινωνικές παροχές πλην αυτών σε είδος ως ποσοστό του ΑΕΠ στην Ελλάδα από το 2000 έως και το 2012

Ελλάδα
Ευρωζώνη

6.5 Κοινωνικές παροχές πλην των κοινωνικών μεταβιβάσεων σε είδος

Σύμφωνα με τη στατιστική υπηρεσία της Φινλανδίας[28] οι κοινωνικές παροχές οι οποίες δε συμπεριλαμβάνουν αυτές της προηγούμενης κατηγορίας (σε είδος) συμπεριλαμβάνουν:

α) *παροχές κοινωνικής ασφάλισης σε χρήμα*, πληρωτέες σε νοικοκυριά από ταμεία κοινωνικής ασφάλισης που παρέχονται στο πλαίσιο των εθνικών συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης. Π.χ. συντάξεις, τα επιδόματα ανεργίας.

β) *παροχές κοινωνικής πρόνοιας σε χρήμα*, πληρωτέες σε νοικοκυριά από κρατικές μονάδες για να ικανοποιήσουν τις ίδιες ανάγκες με τις παροχές της κοινωνικής ασφάλισης, οι οποίες όμως δε πραγματοποιούνται στο πλαίσιο ενός προγράμματος κοινωνικής ασφάλισης που περιλαμβάνει κοινωνικές εισφορές και παροχές κοινωνικής ασφάλισης. Π.χ. επιδόματα διαβίωσης που καταβάλλονται από τους δήμους ή τις παροχές διατροφής για παιδιά.

Από το διάγραμμα 6.2 φαίνεται το ύψος των κοινωνικών παροχών (πλην αυτών σε είδος) για την Ελλάδα και για την ευρωζώνη των 17 να ισούται κατά προσέγγιση με το 15% του ΑΕΠ για την περίοδο 2000-2006. Από το 2006 έως και το 2008 η Ελλάδα φαίνεται να δαπανά σταθερά υψηλότερα κεφάλαια για την ενίσχυση των ασθενέστερων ατόμων και νοικοκυριών. Η εικόνα διαφοροποιείται από το 2009 όπου ξεσπά η παγκόσμια οικονομική κρίση με την ευρωζώνη των 17 να ενισχύει τις εν λόγω δαπάνες λιγότερο όμως από την Ελλάδα η οποία προσπαθεί να καλύψει το αναδυόμενο φαινόμενο της φτώχειας.

6.6 Δημόσιες δαπάνες κοινωνικής προστασίας (Expenditure on social protection)

Η εν λόγω δαπάνη συμπεριλαμβάνει επιδόματα ανεργίας, οικονομικής ενίσχυσης ηλικιωμένων, κοινωνικά αποκλεισμένων ατόμων, στέγασης, οικογενειακά

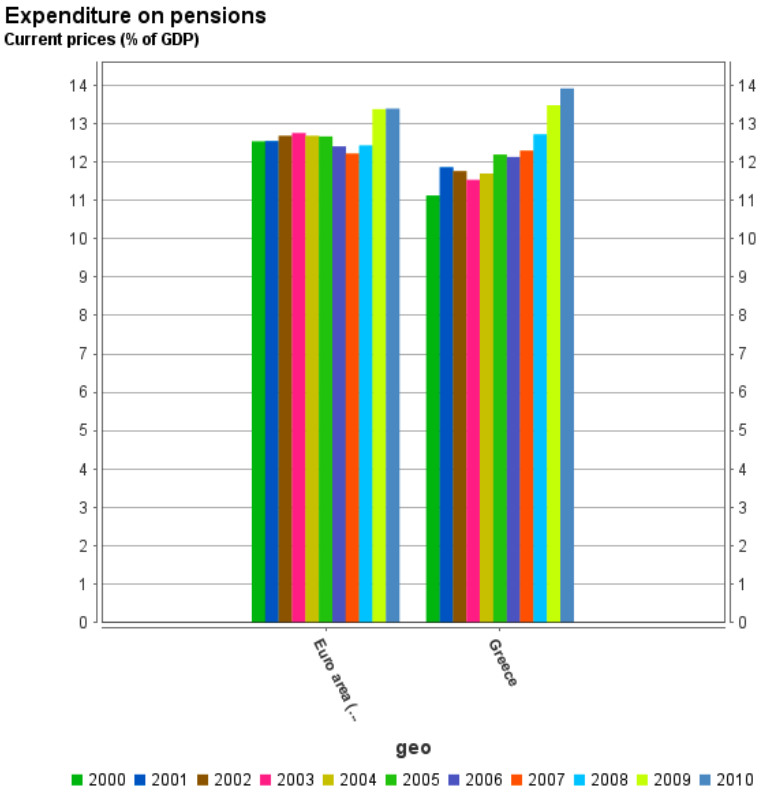
[28] http://www.stat.fi/meta/kas/rahamaaraiset_s_en.html

επιδόματα, ιατρικής περίθαλψης και επιδόματα ατόμων με μερική ή ολική ανικανότητα (ΑΜΕΑ).

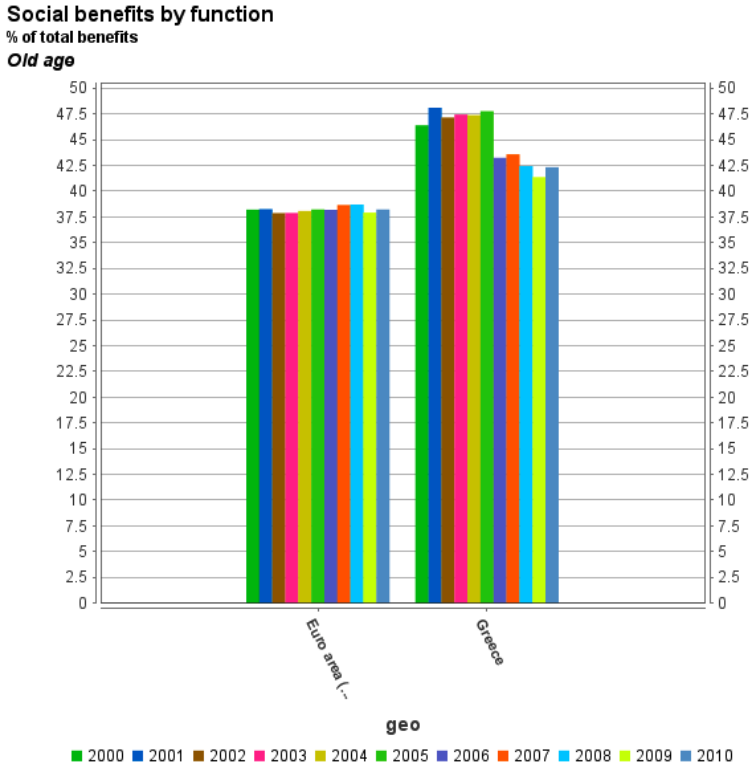
Από το διάγραμμα 6.5 γίνεται αμέσως αντιληπτό ότι και σε αυτή τη δαπάνη η Ελλάδα υστερεί σημαντικά έναντι των χωρών της ευρωζώνης των 17 κατά την δεκαετία 2000-2010. Από το 2007 οι εν λόγω δαπάνες ενισχύθηκαν σημαντικά έως με το 2010 να παίρνουν τη μέγιστη τιμή τους. Αξίζει να σημειωθεί ότι το 2010 όπου η Ελλάδα εφαρμόζει για πρώτη φορά το πρώτο πακέτο δημοσιονομικής αναπροσαρμογής, οι δαπάνες της για κοινωνική προστασία συνεχίζουν να υπολείπονται αυτών της ευρωζώνης των 17 χωρών-μελών.

Η «κατά κεφαλή δαπάνη για κοινωνική προστασία» δείχνει ανοδική πορεία για τόσο στην Ελλάδα όσο και στην ευρωζώνη των 17. Και σε αυτό το δείκτη όμως ο οποίος εκφράζεται σε νομισματικές μονάδες (ευρώ) φαίνεται ότι οι πολίτες τη ευρωζώνης απολαμβάνουν την ύπαρξη ενός ασφαλέστερου δικτύου κοινωνικής προστασίας το οποίο έχει άμεσο αντίκτυπο στη ψυχολογική κατάσταση των πολιτών ειδικά σε περιόδους οικονομικής επιβράδυνσης. Στη μελέτη του ΕΚΚΕ (2012), τονίζεται χαρακτηριστικά η σημασία της ύπαρξης ενός ισχυρού δικτύου κοινωνικής ασφάλειας και ο αντίκτυπος της απώλειας του στους πολίτες:

> “στην Ελλάδα, η απώλεια θέσεων εργασίας, η οικονομική αβεβαιότητα, η αδυναμία εκπλήρωσης των οικονομικών υποχρεώσεων, έχουν ως αποτέλεσμα την αύξηση της ψυχολογικής πίεσης και την αναζήτηση εναλλακτικών στρατηγικών επιβίωσης. Οι πλήρεις επιπτώσεις θα λειτουργήσουν μέσω ποικίλων διαδρόμων σε ευάλωτες πληθυσμιακές ομάδες και – εξαιτίας του βάθους της οικονομικής ύφεσης – ακόμη και σε βάρος ομάδων που διαφορετικά, αν δεν υπήρχε η κρίση, κάθε άλλο παρά θα είχαν επηρεαστεί” (ΕΚΚΕ, 2012)



Διάγραμμα 6.3
Η διαχρονική εξέλιξη των δαπανών για συντάξεις στην Ελλάδα ως ποσοστό του ΑΕΠ (σε τρέχουσες τιμές) από το 2000-2010



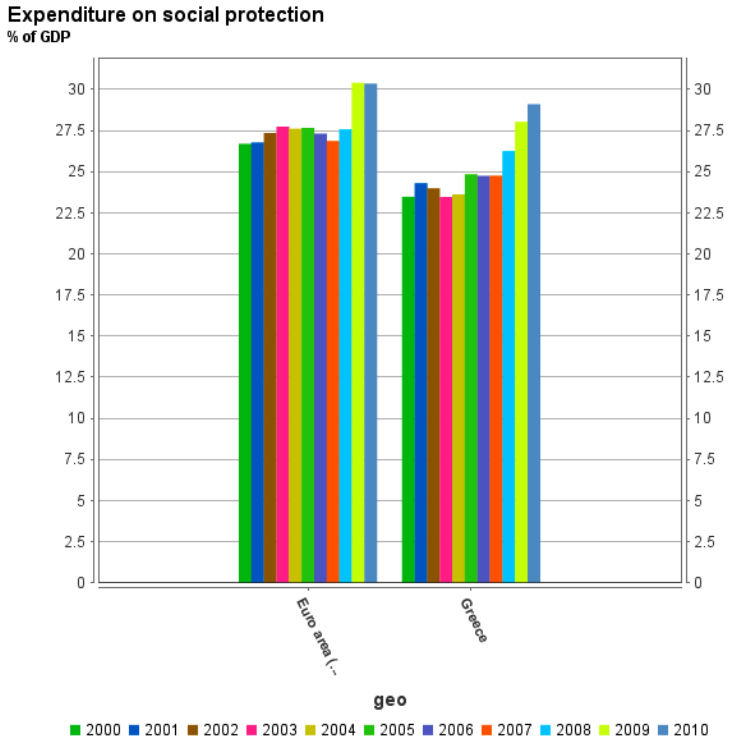
Διάγραμμα 6.4
Η διαχρονική εξέλιξη της δαπάνης για κοινωνικές παροχές προς ηλικιωμένους στην Ελλάδα ως ποσοστό του ΑΕΠ (σε τρέχουσες τιμές) από το 2000-2010

6.7 Δημόσια δαπάνη για συντάξεις

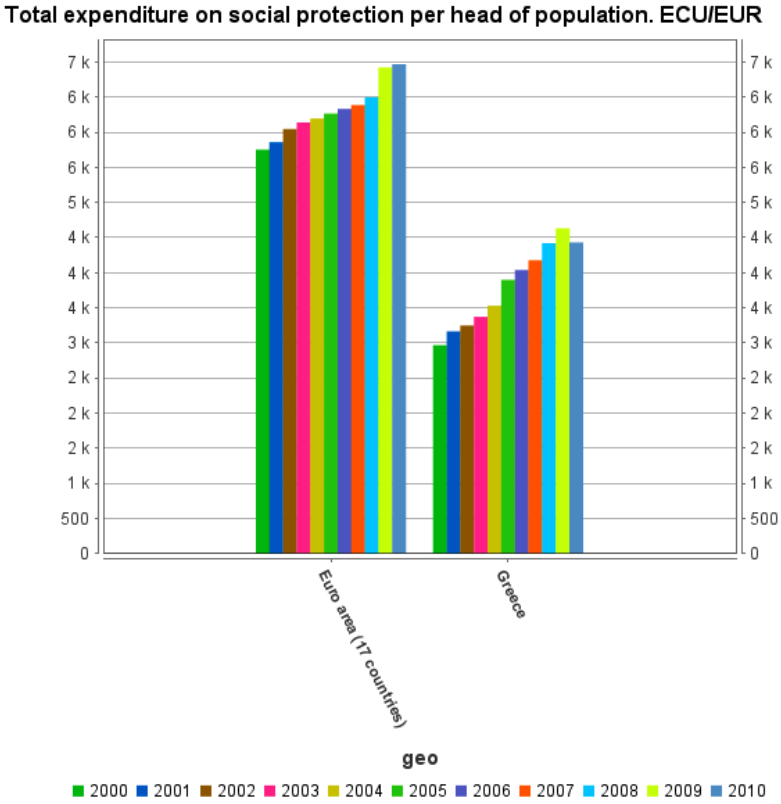
Σημαντικός πυλώνας στήριξης του οικοδομήματος της κοινωνικής προστασίας στην **Ελλάδα** αποτελούν οι συντάξεις οι οποίες απαρτίζουν το 24.15% του εισοδήματος των ελληνικών νοικοκυριών σύμφωνα με στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ (2010) με τις λοιπές κοινωνικές παροχές που αναλύθηκαν στη προηγούμενη παράγραφο να αποτελούν κατά μέσο όρο το 3.2% του οικογενειακού εισοδήματος.

Το κράτος πρόνοιας στην Ελλάδα προέβλεπε την απόδοση συντάξεων σε υψηλόμισθους υπαλλήλους στα 50 τους χρήματα τα οποία διοχετεύονταν κατά κύριο λόγο διαμέσου του άτυπου κοινωνικού δικτύου υποστήριξης της οικογένειας στα αδύναμα μέλη αυτής, καλύπτοντας με αυτό το τρόπο το κενό που όφειλε να καλύπτει ο κρατικός προϋπολογισμός. Σύμφωνα με τον Ματσαγκάνη (2011), η νέα συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση έχει συντελέσει σημαντικά στη απομάκρυνση ενός σημαντικού εμποδίου που απέτρεπε έως τώρα τη μεταφορά των κοινωνικών δαπανών από τους υψηλόμισθους δημοσίους υπαλλήλους και νυν υψηλόμισθους συνταξιούχους στα ευάλωτα οικονομικά άτομα των ελληνικών νοικοκυριών. Παρόλα αυτά, τονίζει ότι η ενίσχυση ενός κοινωνικού «δικτύου» ασφαλείας θα πρέπει να συμπεριλαμβάνει και πρωτοβουλίες φροντίδας ευάλωτων ατόμων όπως είναι τα παιδιά, οι ηλικιωμένοι αλλά και αυτοσχεδιασμό τόσο των δημόσιων υπηρεσιών υγείας και του ρόλου του κράτους ως εργοδότη.

Στην ομάδα των χωρών που απαρτίζουν την αδύναμη μακροοικονομική αλυσίδα της ευρωζώνης (P.I.G.S), η δαπάνη για συντάξεις ακολουθεί καλπάζουσα πορεία με κύρια αιτία τη χρηματοοικονομική κρίση. Η Ελλάδα εκτιμάται ότι το 2040 θα δαπανήσει το 21.4% του ΑΕΠ της για καταβολή συντάξεων το 2040 και το 24.1% για το έτος 2060, ενώ η Ισπανία θα δαπανήσει το 13.2% και 15.1% του ΑΕΠ της για το 2040 και 2060 αντίστοιχα. Για παράδειγμα, η Ιρλανδία εκτιμάται ότι θα δαπανήσει το 6.4% του ΑΕΠ της για καταβολή συντάξεων το 2060 και το 8.6% το 2060 με την Πορτογαλία να δαπανά για τα ίδια έτη το 12.5% και το 13.4% του ΑΕΠ της αντίστοιχα.

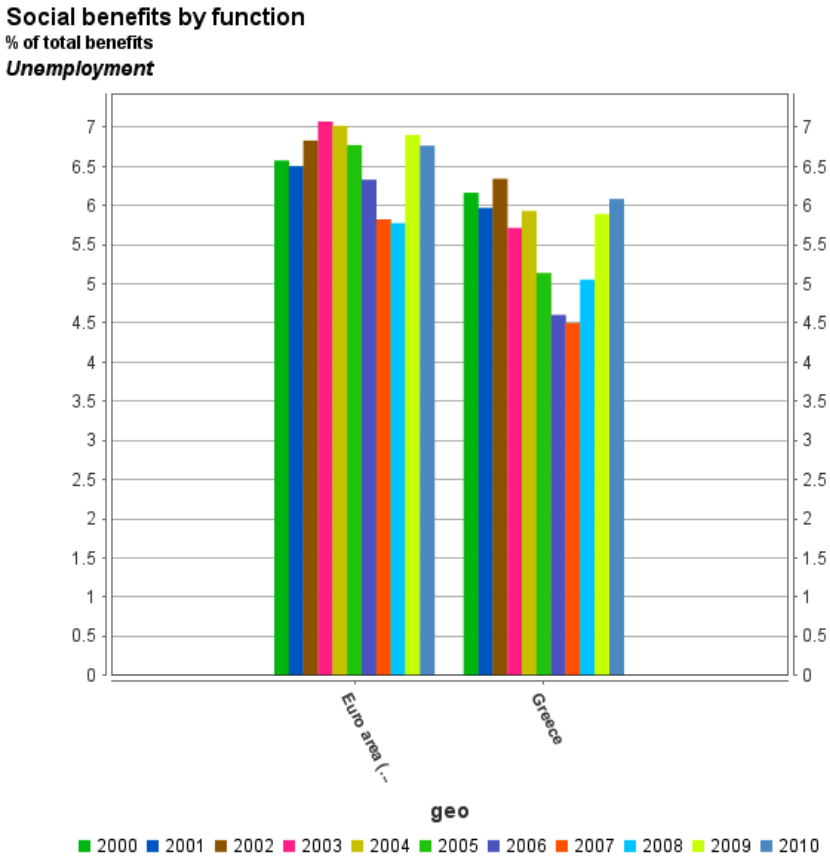


Διάγραμμα 6.5
Η διαχρονική εξέλιξη της δαπάνης για κοινωνική προστασία στην Ελλάδα ως ποσοστό του ΑΕΠ από το 2000-2010



Διάγραμμα 6.6
Η διαχρονική εξέλιξη της κατά *κεφαλή* δαπάνης για κοινωνική προστασία στην Ελλάδα σε νομισματικές μονάδες (ευρώ) από το 2000-2010

6.8 Οι δαπάνες για τη στήριξη των μακροχρόνιων ανέργων στο Μνημόνιο III[29]



Διάγραμμα 6.7

Η διαχρονική εξέλιξη της δαπάνης για κοινωνικές παροχές προς ανέργους στην Ελλάδα ως ποσοστό των συνολικών δαπανών για κοινωνικές παροχές από το 2000 έως και το 2010.

[29] Βλ. Παραρτήματα ΠΑΡΑΓΡΑΦΟΣ ΙΑ: ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟΝ ΟΑΕΔ - ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΣΥΝΤΑΞΙΟΔΟΤΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑΣ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΕΡΓΑΣΙΑΣ, ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΚΑΙ ΠΡΟΝΟΙΑΣ

Συμπεράσματα

Αποτελεί σημείο σύγκλισης πια η αναγνώριση της επιτακτικής ανάγκης εξορθολογισμού των δημοσίων δαπανών ώστε να καταστεί το ελληνικό χρέος βιώσιμο και ο δημόσιος τομέας αποτελεσματικός. Η καθοδική πορεία του πραγματικού ετήσιου ρυθμού ανάπτυξης του ελληνικού ΑΕΠ από το 2006 έως και το 2009 δε συνοδευόταν ως όφειλε από μια προσπάθεια συγκράτησης των δημοσίων δαπανών γεγονός που καταμαρτυρεί την έλλειψη δημοσιονομικής πειθαρχίας. Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι το 2010 όπου αναγνωρίστηκε η αδυναμία της Ελλάδας να συνεχίζει εξυπηρετήσει το δημόσιο χρέος της, ο πραγματικός ετήσιος ρυθμός ανάπτυξης ήταν ήδη αρνητικός με τις δαπάνες να ακολουθούν θετική πορεία (ήδη από το 2005) το ύψος των οποίων ξεπερνούσε το 50% του ΑΕΠ της οικονομίας.

Οι θετικοί ρυθμοί ανάπτυξης της οκταετίας 2000-2008 στηρίχτηκαν πάνω στα ασταθή θεμέλια της δημοσιονομικής χαλαρότητας και της αδυναμίας του φοροεισπρακτικού μηχανισμού να λειτουργήσει αποτελεσματικά και προς αυτή τη θετική οικονομική κατεύθυνση συνέβαλαν οι αυξήσεις των πραγματικών μισθών. Επιπροσθέτως εκτιμήθηκε ότι η αύξηση των πραγματικών μισθών στη χώρα μας συμπαρασύρθηκε από τις πολύ υψηλές αυξήσεις στους μισθούς των δημοσίων υπαλλήλων με άμεση συνέπεια την απώλεια μέρους της ανταγωνιστικότητας αφού ο δείκτης του μοναδιαίου κόστους εργασίας ανά προϊόν (Unit Labour Cost) εντοπίζονταν ήδη σε υψηλά για την ευρωζώνη επίπεδα.

Επιπρόσθετα, μελέτη της ΕΚΤ (2011) με αντικείμενο το «χάσμα των μισθών» του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα, υπογράμμισε τη σημαντική απόκλιση των δύο μεγεθών στις χώρες που απαρτίζουν την ομάδα των P.I.G.S ή αλλιώς στην Ελλάδα, την Ιρλανδία, την Ιταλία, τη Πορτογαλία και την Ισπανία. Όπως αναμενόταν, ο λόγος «μισθοί δημοσίου τομέα» προς «μισθοί ιδιωτικού τομέα» ήταν αρκετά μεγαλύτερος της μονάδας για την Ιταλία, την Ισπανία, την Ελλάδα, την Ιρλανδία και την Πορτογαλία.

Θα μπορούσε συνεπώς να υποστηριχτεί η ισχύς του νόμου του Gemmel (1990) σύμφωνα με το μοντέλο του οποίου εκτιμήθηκε ότι η δραστηριότητα του δημοσίου τομέα θα μπορούσε να πλήξει την παραγωγικότητα του ιδιωτικού. Ο Gemmel με την υπόθεση εργασίας ότι οι μισθοί του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα συσχετίζονται, υποστήριξε ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι αντιτίθενται στην ανάπτυξη του ιδιωτικού τομέα διότι κάτι τέτοιο θα ασκούσε καθοδικές πιέσεις στους δικούς τους μισθούς.

Στο κεφάλαιο 4 αλλά και από την παράθεση αυτούσιων παραγράφων από τα τρία Μνημόνια συναφή με τη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού στο δημόσιο τομέα, γίνεται αντιληπτό ότι το ΔΝΤ εφάρμοσε όλες τις διαθέσιμες στρατηγικές εξορθολογισμού της δημόσιας δαπάνης για μισθούς - βραχυπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες. Πιο συγκεκριμένα, υλοποιήθηκαν στρατηγικές όπως το προσωρινό «πάγωμα» των μισθών, η θέσπιση αυστηρότερων κριτηρίων για τη διάθεση εγχρήματων βραβείων παραγωγικότητας (bonus) και επιδομάτων, η προσωρινή παύση προσλήψεων, η προσωρινή παύση από την εργασία, η μείωση των ωρών απασχόλησης (sabbatical) με αντίστοιχη μείωση των τελικών χρηματικών απολαβών και η προσφορά ιδιαίτερα δελεαστικών κινήτρων συνταξιοδότησης.

Επιπλέον, υλοποιήθηκαν πρωτοβουλίες για ολιστικό ανασχεδιασμό του κράτους όπως προβλέπει το τεχνικό εγχειρίδιο του ΔΝΤ σύμφωνα με το οποίο θα πρέπει (α) να ανασχεδιάζεται το μέγεθος αλλά και η δομή του κράτους, (β) να συνδέονται οι μισθολογικές απολαβές με το βαθμό αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας του δημοσίου υπαλλήλου, (γ) να ανατίθενται έργα ελάσσονος σημασίας (μεταφορές, ταχυδρομικές υπηρεσίες, υπηρεσίες καθαρισμού, υπηρεσίες τεχνικού ελέγχου και συντήρησης κλπ.) σε ιδιωτικές εταιρίες (δ) να ελέγχονται αυστηρότερα οι μισθολογικές εκροές μέσα από ολοκληρωμένα συστήματα τα οποία θα είναι σε θέση να εντοπίζουν και να καταπολεμούν φαινόμενα απάτης όπως αυτά της απολαβής δύο μισθών, ή της απόδοσης μισθών και συντάξεων σε μη δικαιούχους, φαινόμενα τα οποία έχουν καταγραφεί στις μέρες μας.

Τα αποτελέσματα που προέκυψαν άλλωστε από τον μηχανογραφικό έλεγχο των μισθολογικών εκροών αποκάλυψαν ένα σημαντικό αριθμό πολιτών (συνταξιούχων και δημοσίων υπαλλήλων) οι οποίοι λάμβαναν επιδόματα κοινωνικής στήριξης, μισθούς αλλά και συντάξεις χωρίς να τα δικαιούνται, επιβαρύνοντας έτσι τη μισθολογική δαπάνη και εν τέλει τον κρατικό προϋπολογισμό και τον φορολογούμενο πολίτη. Βλέπουμε συνεπώς το πώς η διαφθορά (η οποία μελετήθηκε στο κεφάλαιο 3) ως υπαρκτό κοινωνικό μέγεθος της ελληνικής κοινωνίας, αποτελούσε προσδιοριστικό παράγοντα διαμόρφωσης της συνολικής δημόσιας δαπάνης.

Συνοπτικά, παρατηρήθηκε ότι από το 2001 όπου η χώρα εντάσσεται και επίσημα πλέον στη ζώνη του ενιαίου νομίσματος, οι συνολικές δαπάνες του ελληνικού κράτους μεγεθύνονται συνεχώς με αποκορύφωμα τα έτη 2002 και 2007 όπου σημειώνονται σε απόλυτες τιμές οι μεγαλύτερες αυξήσεις. Χαρακτηριστική είναι η μείωση της εν λόγω δαπάνης το 2010 όπου η Ελλάδα εντάσσεται και επίσημα πλέον σε πρόγραμμα εξορθολογισμού των δημοσίων δαπανών της. Μολονότι το 2010 είναι ο πρώτος χρόνος της αυστηρής δημοσιονομικής εξυγίανσης του ελληνικού κράτους, ο λογαριασμός μισθοδοσίας της γενικής κυβέρνησης είναι σχεδόν διπλάσιος από το 2000 ενώ ο λογαριασμός για μισθούς στον ελληνικό δημόσιο τομέα εκφρασμένος ως ποσοστό του ΑΕΠ, φαίνεται να είναι σταθερά υψηλότερος από τον αντίστοιχο σταθμισμένο δείκτη της ευρωζώνης από το 2002 έως και σήμερα. Μάλιστα ο σταθμισμένος δείκτης της ευρωζώνης φαίνεται σταθεροποιημένος στο 10% του ΑΕΠ σε αντίθεση με τον ελληνικό δείκτη ο οποίος ακολουθεί συνεχώς αυξητική τάση με εξαίρεση το 2006.

Οι σημαντικές μειώσεις στους μισθούς δεν αποδυνάμωσαν μόνο τη ζήτηση αλλά και το κοινωνικό ιστό της ελληνικής κοινωνίας με έξαρση του φαινομένου της φτώχειας και την αποδυνάμωση των “άτυπων” κοινωνικών δικτύων της ελληνικής κοινωνίας.

Οι Holm-Hadulla et al (2010) αναγνωρίζοντας την ύπαρξη θετικής σχέσης ανάμεσα στις αυξομειώσεις της δαπάνης για τους μισθούς των δημοσίων

υπαλλήλων και τις εκάστοτε οικονομικές συνθήκες, διαπίστωσαν ότι μόνο η Ελλάδα και η Πορτογαλία κατάφεραν να μειώσουν τις δημόσιες δαπάνες μισθοδοσίας ως ποσοστό πάντοτε του ΑΕΠ σε αντίθεση με τις υπόλοιπες χώρες της ευρωζώνης όπως η Ολλανδία, η Γερμανία, η Αυστρία, η Γαλλία, η Φιλανδία αλλά και η Ιταλία μαζί με την Ισπανία από την ομάδα των αδύναμων (σε όρους δημοσιονομικών επιδόσεων) χωρών-μελών της ΟΝΕ. Αυτή η διαπίστωση θα πρέπει να αποτελέσει αφορμή για περαιτέρω ανάλυση και αξιολόγηση της πολιτικής και εμμονής του ΔΝΤ να θεωρεί ως πανάκεια την αποκλιμάκωση των μισθών του δημοσίου τομέα ως μέσο εξυγίανσης των δημόσιων οικονομικών. Εκτιμάται δε ότι η επαναπροσέγγιση της τρέχουσας διπλωματικής εργασίας από τη σκοπιά της ποιοτικής έρευνας (qualitative research) με τη διεξαγωγή δομημένων ή ημιδομημένων συνεντεύξεων από ανθρώπους που διαμορφώνουν ή συνήθιζαν να διαμορφώνουν τα πολιτικά δρώμενα της χώρας (πολιτικά πρόσωπα, στελέχη ΔΕΚΟ, εκπρόσωποι του συνδικαλιστικού κινήματος) θα μπορούσαν να φωτίσουν περισσότερο το θέμα της αξίας της μισθολογικής δαπάνης για τα δημόσια οικονομικά.

- Παραρτήματα -

Ν. 3833/2010 (Φ.Ε.Κ. 40/15.03.2010 τεύχος Α)

Προστασία της εθνικής οικονομίας: Επείγοντα μέτρα για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης.

ΜΕΤΡΑ ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΙΩΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΛΛΕΙΜΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΕΤΟΥΣ 2010

Άρθρο 1

Μείωση αποδοχών στον ευρύτερο δημόσιο τομέα

Τα έξοδα παράστασης του Προέδρου της Δημοκρατίας, όπως καθορίζονται στο άρθρο 1 παρ. 2 του ν. 565/1977 (ΦΕΚ 85 Α), καθώς και του Προέδρου της Κυβέρνησης, του Προέδρου της Βουλής, του Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης, των Υπουργών και των Υφυπουργών, όπως καθορίζονται με την αριθ. 70025/1929/ 5.6.1979 απόφαση του Υπουργού Οικονομικών, που κυρώθηκε με το άρθρο 55 του ν. 1249/1982 (ΦΕΚ 43 Α), μειώνονται κατά ποσοστό δώδεκα τοις εκατό (12%).

Τα πάσης φύσεως επιδόματα, αποζημιώσεις και αμοιβές γενικά, καθώς και τα με οποιαδήποτε άλλη ονομασία οριζόμενα και από οποιαδήποτε γενική ή ειδική διάταξη προβλεπόμενα των λειτουργών και υπαλλήλων του Δημοσίου, των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.) και των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.), των μόνιμων στελεχών των Ενόπλων Δυνάμεων και αντίστοιχων της Ελληνικής Αστυνομίας, καθώς και του Πυροσβεστικού και Λιμενικού Σώματος μειώνονται κατά ποσοστό δώδεκα τοις εκατό (12%).

Τα επιδόματα των παραγράφων Α3 των άρθρων 30 και 33 του ν. 3205/2003 (ΦΕΚ 297 Α), όπως ισχύουν, μειώνονται κατά ποσοστό είκοσι τοις εκατό (20%) και τα επιδόματα των Χριστουγέννων, Πάσχα και αδείας μειώνονται κατά ποσοστό τριάντα τοις εκατό (30%) αντίστοιχα.

Οι πάσης φύσεως τακτικές αποδοχές, επιδόματα, αποζημιώσεις και αμοιβές γενικά, καθώς και τα με οποιαδήποτε άλλη ονομασία οριζόμενα και από οποιαδήποτε γενική ή ειδική διάταξη ή ρήτρα ή όρο συλλογικής σύμβασης εργασίας, διαιτητική απόφαση ή με ατομική σύμβαση εργασίας ή συμφωνία προβλεπόμενα των εργαζομένων χωρίς εξαίρεση, σε Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου (Ν.Π.Ι.Δ.), που ανήκουν στο κράτος ή επιχορηγούνται τακτικά από τον Κρατικό Προϋπολογισμό ή είναι δημόσιες επιχειρήσεις κατά την έννοια των παραγράφων 1, 2 και 3 του άρθρου 1 του ν. 3429/2005 (ΦΕΚ 314 Α), μειώνονται κατά ποσοστό επτά τοις εκατό (7%). Τα επιδόματα των Χριστουγέννων, Πάσχα και αδείας μειώνονται κατά τριάντα τοις εκατό (30%), αντίστοιχα. Από τη μείωση του πρώτου εδαφίου της παραγράφου αυτής εξαιρούνται τα επιδόματα που συνδέονται με την οικογενειακή κατάσταση ή την υπηρεσιακή εξέλιξη, καθώς και τα συνδεόμενα με το ανθυγιεινό ή επικίνδυνο της εργασίας τους και το μεταπτυχιακό τίτλο σπουδών τους. Οι διατάξεις της παραγράφου αυτής, καθώς και της παραγράφου 4 κατισχύουν κάθε γενικής ή ειδικής διάταξης ή ρήτρας ή

όρου συλλογικής σύμβασης εργασίας, διαιτητικής απόφασης ή ατομικής σύμβασης εργασίας ή συμφωνίας.

Ν.3845/2010 (Φ.Ε.Κ. 65/06.05.2010 τεύχος Α)

Άρθρο τρίτο

Μέτρα για τη μείωση των δημόσιων δαπανών

1. Τα πάσης φύσεως επιδόματα, αποζημιώσεις και αμοιβές γενικά, καθώς και τα με οποιαδήποτε άλλη ονομασία οριζόμενα και από οποιαδήποτε γενική ή ειδική διάταξη προβλεπόμενα των λειτουργών και υπαλλήλων των φορέων της παραγράφου 2 του άρθρου 1 του ν. 3833/2010 (ΦΕΚ 40 Α΄), καθώς και τα έξοδα παράστασης των προσώπων που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής της παραγράφου 1 του ίδιου άρθρου και νόμου, μειώνονται κατά ποσοστό οκτώ τοις εκατό (8%).

2. Από τη μείωση της προηγούμενης παραγράφου εξαιρούνται τα επιδόματα που προβλέπονται στην παράγραφο 3 του άρθρου 1 του ν. 3833/2010, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει.

3. Στο προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου της παραγράφου 2 του άρθρου 1 του ν. 3833/2010, στο οποίο δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις του ν. 3205/2003, εξαιρούνται από τη μείωση που προβλέπεται στην παράγραφο 1, τα επιδόματα που συνδέονται με την οικογενειακή κατάσταση ή την υπηρεσιακή εξέλιξη, καθώς και τα συνδεόμενα με το ανθυγιεινό ή επικίνδυνο της εργασίας τους ή με το μεταπτυχιακό τίτλο σπουδών τους. Αν στο ανωτέρω προσωπικό δεν καταβάλλονται επιδόματα, αποζημιώσεις ή αμοιβές κατά την έννοια της παραγράφου 1, οι πάσης φύσεως αποδοχές μειώνονται κατά τρία τοις εκατό (3%).

4. Οι πάσης φύσεως τακτικές αποδοχές, επιδόματα, αποζημιώσεις και αμοιβές γενικά, καθώς και τα με οποιαδήποτε άλλη ονομασία οριζόμενα και από οποιαδήποτε γενική ή ειδική διάταξη ή ρήτρα ή όρο συλλογικής σύμβασης εργασίας, ή διαιτητική απόφαση, ή με ατομική σύμβαση εργασίας ή συμφωνία προβλεπόμενα, των εργαζομένων χωρίς εξαίρεση στους φορείς του πρώτου εδαφίου της παραγράφου 5 του άρθρου 1 του ν. 3833/2010, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, μειώνονται κατά ποσοστό τρία τοις εκατό (3%). Από τη μείωση του προηγούμενου εδαφίου εξαιρούνται τα επιδόματα που συνδέονται με την οικογενειακή κατάσταση ή την υπηρεσιακή εξέλιξη, καθώς και τα συνδεόμενα με το ανθυγιεινό ή επικίνδυνο της εργασίας τους και το μεταπτυχιακό τίτλο σπουδών τους.

5. Οι διατάξεις της προηγούμενης παραγράφου έχουν εφαρμογή και για τα αιρετά όργανα Ο.Τ.Α., τους διοικητές, υποδιοικητές, προέδρους, αντιπροέδρους των Ν.Π.Δ.Δ., τους προέδρους, αντιπροέδρους και τα μέλη των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών, καθώς και τους προέδρους, αντιπροέδρους, διευθύνοντες συμβούλους και εκτελεστικά μέλη διοικητικών συμβουλίων των Ν.Π.Ι.Δ. που ανήκουν στο Κράτος, σε Ν.Π.Δ.Δ. ή σε Ο.Τ.Α. ή επιχορηγούνται τακτικά από τον Κρατικό Προϋπολογισμό σε ποσοστό τουλάχιστον πενήντα τοις εκατό (50%) του προϋπολογισμού τους ή είναι δημόσιες επιχειρήσεις κατά την έννοια των παραγράφων 1, 2 και 3 του άρθρου 1 του ν. 3429/2005.

6. Τα επιδόματα εορτών Χριστουγέννων, Πάσχα και αδείας που προβλέπονται από οποιαδήποτε γενική ή ειδική διάταξη ή ρήτρα ή όρο συλλογικής σύμβασης εργασίας,

διαιτητική απόφαση ή με ατομική σύμβαση εργασίας ή συμφωνία, για λειτουργούς, υπαλλήλους και μισθωτούς που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής των παραγράφων 1 έως και 4, καθώς και για τα πρόσωπα που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της παραγράφου 5, καθορίζονται ως εξής: α) Το επίδομα εορτών Χριστουγέννων σε πεντακόσια (500) ευρώ. β) Το επίδομα εορτών Πάσχα σε διακόσια πενήντα (250) ευρώ. γ) Το επίδομα αδείας, σε διακόσια πενήντα (250) ευρώ. Τα επιδόματα του προηγούμενου εδαφίου καταβάλλονται εφόσον οι πάσης φύσεως τακτικές αποδοχές, επιδόματα και αμοιβές, συμπεριλαμβανομένων και των επιδομάτων του προηγούμενου εδαφίου, δεν υπερβαίνουν κατά μήνα, υπολογιζόμενες σε δωδεκάμηνη βάση, τα τρεις χιλιάδες (3.000) ευρώ. Αν με την καταβολή των επιδομάτων του πρώτου εδαφίου της παραγράφου αυτής, οι πάσης φύσεως τακτικές αποδοχές, επιδόματα και αμοιβές υπερβαίνουν το ύψος αυτό, τα επιδόματα του πρώτου εδαφίου της παραγράφου αυτής καταβάλλονται μέχρι του ορίου των τριών χιλιάδων (3.000) ευρώ, με ανάλογη μείωσή τους.

Ν.4093/2012 (Φ.Ε.Κ. 222/12.11.2010 τεύχος Α)

Γ. 1. ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ

Τα επιδόματα εορτών Χριστουγέννων, Πάσχα και αδείας, που προβλέπονται από οποιαδήποτε γενική ή ειδική διάταξη, ή ρήτρα ή όρο συλλογικής σύμβασης εργασίας, διαιτητική απόφαση ή με ατομική σύμβαση εργασίας ή συμφωνία, για λειτουργούς, υπαλλήλους και μισθωτούς του Δημοσίου, Ν.Π.Δ.Δ., Ν.Π.Ι.Δ., και Ο.Τ.Α., καθώς και για τα μόνιμα στελέχη των Ενόπλων Δυνάμεων και αντίστοιχους της Ελληνικής Αστυνομίας, του Πυροσβεστικού και Λιμενικού Σώματος, καταργούνται από 1.1.2013.

Ζ.1. ΜΕΤΑΤΑΞΗ – ΜΕΤΑΦΟΡΑ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ

Επιτρέπεται: α) η μετάταξη μόνιμων πολιτικών υπαλλήλων και υπαλλήλων με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου που υπηρετούν σε υπηρεσίες, κεντρικές και περιφερειακές, του Δημοσίου, των ανεξάρτητων αρχών, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου (ν.π.δ.δ.) και των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) πρώτου και δεύτερου βαθμού, και β) η μεταφορά υπαλλήλων των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου (ν.π.ι.δ.) που ανήκουν στο δημόσιο τομέα σε άλλες υπηρεσίες του Δημοσίου, ανεξάρτητων αρχών, ν.π.δ.δ. και Ο.Τ.Α πρώτου και δεύτερου βαθμού για την κάλυψη υπηρεσιακών αναγκών, ιδίως στις περιπτώσεις που οι ανάγκες αυτές προκύπτουν λόγω μεταβολής των αρμοδιοτήτων των υπηρεσιών και των συναφών δραστηριοτήτων τους, όταν διαπιστώνεται μετά τη διενέργεια αξιολόγησης πλεονάζον προσωπικό, ή για την καλύτερη αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού. Προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου μπορεί να μεταφέρεται για τον ίδιο λόγο σε ν.π.ι.δ. του δημόσιου τομέα.

Η μετάταξη ή μεταφορά των υπαλλήλων της προηγούμενης περίπτωσης παραγράφου είναι υποχρεωτική και γίνεται χωρίς αίτησή τους σε υφιστάμενες κενές θέσεις ή σε θέσεις που συστήνονται με την πράξη μετάταξης ή μεταφοράς στον κλάδο ή στην ειδικότητα στους οποίους μετατάσσεται ή μεταφέρεται ο υπάλληλος. Οι μετατασσόμενοι ή μεταφερόμενοι πρέπει να κατέχουν τα τυπικά προσόντα του κλάδου ή της ειδικότητας των θέσεων στις οποίες μετατάσσονται ή μεταφέρονται. Η μετάταξη ή μεταφορά μπορεί να διενεργείται και σε κενή ή συνιστώμενη θέση συναφούς ή παρεμφερούς κλάδου ή ειδικότητας, της ίδιας ή ανώτερης κατηγορίας, εφόσον ο υπάλληλος κατέχει τα τυπικά προσόντα του κλάδου ή της ειδικότητας στον οποίο μετατάσσεται ή μεταφέρεται.

Με την πράξη μετάταξης ή μεταφοράς μπορεί να καταργείται η θέση που κατέχει ο μετατασσόμενος ή μεταφερόμενος υπάλληλος, σύμφωνα με τις προς ανάγκες της προς υπηρεσίας.

Η μετάταξη ή μεταφορά κατά την περίπτωση 1 δεν καταλύει την υπηρεσιακή σχέση δημοσίου δικαίου ή τη σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου του υπαλλήλου ούτε μεταβάλλει τη νομική φύση των σχέσεων αυτών ή τις προς σχέσεις ασφάλισης, με τις οποίες υπηρετούσε ο υπάλληλος στο φορέα προέλευσής του. Η μετάταξη γίνεται με το βαθμό και το μισθολογικό κλιμάκιο που ο υπάλληλος κατείχε πριν τη μετάταξή του. Όποιος μετατάσσεται ή μεταφέρεται σε κατώτερη κατηγορία σύμφωνα με το τελευταίο εδάφιο της περίπτωσης 1 κατατάσσεται στο βαθμό και το μισθολογικό κλιμάκιο της νέας κατηγορίας με βάση το συνολικό χρόνο υπηρεσίας του, χωρίς να διατηρεί τυχόν διαφορά αποδοχών. Όποιος μεταφέρεται από νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου του δημόσιου τομέα κατατάσσεται σε βαθμό και μισθολογικό κλιμάκιο σύμφωνα με προς διατάξεις των άρθρων 28 και 29 του ν.4024/2011 ανάλογο με το χρόνο υπηρεσίας του, ο οποίος έχει διανυθεί στο φορέα προέλευσης με τα τυπικά προσόντα του κλάδου στον οποίο μεταφέρεται, και σε μισθολογικό κλιμάκιο προς οικείας κατηγορίας ανάλογο με το χρόνο υπηρεσίας που έχει διανυθεί στο φορέα προέλευσης.

Ζ.2. ΔΙΑΘΕΣΙΜΟΤΗΤΑ

1. Μόνιμοι πολιτικοί υπάλληλοι του Δημοσίου, ανεξάρτητων αρχών, ν.π.δ.δ. και Ο.Τ.Α. πρώτου και δεύτερου βαθμού οι θέσεις των οποίων καταργούνται, τίθενται σε διαθεσιμότητα. Αν καταργούνται ορισμένες μόνο θέσεις του ίδιου κλάδου, οι υπάλληλοι που τίθενται σε διαθεσιμότητα προσδιορίζονται σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις (άρθρο 154 παρ. 2 Υπαλληλικού Κώδικα, άρθρο 158 παρ. 2 Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων). Οι υπάλληλοι αυτοί μπορεί κατά την διάρκεια της διαθεσιμότητάς τους :

α) Να μετατάσσονται εκουσίως, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις (άρθρο 154 παρ. 4 Υπαλληλικού Κώδικα, άρθρο 158 παρ. 4 Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων).

β) Να μετατάσσονται υποχρεωτικά ή να μεταφέρονται με μεταβολή της υπηρεσιακής τους σχέσης σε σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου κατά τη διαδικασία της προηγούμενης υποπαραγράφου για το συμφέρον και τις ανάγκες της υπηρεσίας και ιδίως για την καλύτερη αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού. Με την έκδοση της πράξης μετάταξης ή μεταφοράς και μεταβολής της σχέσης εργασίας αίρεται αυτοδίκαια το καθεστώς της διαθεσιμότητας.

γ) Να τοποθετούνται για την κάλυψη προσωρινών αναγκών σε οποιαδήποτε υπηρεσία του Δημοσίου, ν.π.δ.δ., Ο.Τ.Α. ή οποιουδήποτε φορέα του δημόσιου τομέα με τη διαδικασία του άρθρου 5 του ν.4024/2011. Οι πράξεις προσωρινής τοποθέτησης της περίπτωσης αυτής εκδίδονται από τον Υπουργό Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Σε περίπτωση μη εμφάνισης του υπαλλήλου εφαρμόζεται αναλόγως η διάταξη της περίπτωσης 5 της προηγούμενης υποπαραγράφου.

δ) Να υπάγονται σε ειδικά προγράμματα επαγγελματικής επανεκπαίδευσης ή επανακατάρτισης.

Ζ.5. ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΠΡΟΣΛΗΨΕΩΝ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ – ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΣ ΘΕΣΕΩΝ ΜΕΤΑΚΛΗΤΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ

Το πρώτο εδάφιο της παρ. 1 του άρθρου 11του ν. 3833/2010, όπως αντικαταστάθηκε με την παρ. 2 του άρθρου 37 του ν. 3986/2011, αντικαθίσταται ως εξής:

Από την 1η Ιανουαρίου 2011 και μέχρι την 31η Δεκεμβρίου 2016, ο αριθμός των ετήσιων προσλήψεων και διορισμών του μόνιμου προσωπικού και του προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου στους φορείς της παρ. 1 του άρθρου 1 του ν. 3812/2009 δεν μπορεί να είναι μεγαλύτερος συνολικά από το λόγο ένα προς πέντε (μία πρόσληψη ανά πέντε αποχωρήσεις), στο σύνολο των φορέων.

Το πρώτο εδάφιο της παρ.3 του άρθρου 37 του ν.3986/2011 τροποποιείται ως εξής:

Οι εγκρίσεις πρόσληψης προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου και συμβάσεων μίσθωσης έργου για το έτος 2011 περιορίζονται κατά ποσοστό πενήντα τοις εκατό (50%) σε σχέση με τις αντίστοιχες εγκρίσεις του έτους 2010 και κατά δέκα τοις εκατό (10%) επιπλέον το 2012. Για τα έτη 2013 και 2014 το ποσοστό προσδιορίζεται σε 20% σε σχέση με το προηγούμενο έτος και για τα έτη 2015 και 2016 σε 10% σε σχέση με το προηγούμενο έτος.

Οι θέσεις μετακλητών υπαλλήλων που έχουν συσταθεί έως σήμερα σε υπηρεσίες που καταλαμβάνονται από το π.δ. 63/2005 καθώς και στις αποκεντρωμένες διοικήσεις περιορίζονται κατά 20%. Ο περιορισμός αφορά συνολικά το προσωπικό που καταλαμβάνεται από το π.δ. 63/2005 και εξειδικεύεται ανά υπηρεσία με απόφαση του Πρωθυπουργού.

ΣΤ.1. ΑΝΑΣΤΟΛΗ ΠΡΟΣΛΗΨΕΩΝ ΚΑΙ ΔΙΟΡΙΣΜΩΝ

Οι προσλήψεις και οι διορισμοί του μόνιμου προσωπικού και του προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου των κατηγοριών ΥΕ και ΔΕ, όλων των κλάδων και ειδικοτήτων, των ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού και των Ν.Π.Ι.Δ. αυτών αναστέλλονται έως την 31.12.2016. Για τις προσλήψεις και τους διορισμούς του μόνιμου προσωπικού και του προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου των κατηγοριών ΠΕ και ΤΕ, όλων των κλάδων και ειδικοτήτων, των ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού και των Ν.Π.Ι.Δ. αυτών εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 11 του ν. 3833/2010, όπως ισχύει. Οι προσλήψεις και οι διορισμοί τακτικού προσωπικού σε νησιωτικούς δήμους δεν εμπίπτουν στον περιορισμό των προσλήψεων του άρθρου 11 του ν. 3833/2010.

ΠΑΡΑΓΡΑΦΟΣ ΙΑ: ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟΝ ΟΑΕΔ - ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΣΥΝΤΑΞΙΟΔΟΤΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑΣ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΕΡΓΑΣΙΑΣ, ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΚΑΙ ΠΡΟΝΟΙΑΣ

ΙΑ.1. ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΘΕΜΑΤΩΝ ΟΑΕΔ

ΙΙΙ) Μέτρα Κοινωνικής Πολιτικής Μακροχρονίων Ανέργων

1. Από 1.1.2014 Έλληνες υπήκοοι και υπήκοοι κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οποίοι είναι ασφαλισμένοι κατά της ανεργίας και ευρίσκονται σε διαρκή κατάσταση ανεργίας για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο από δώδεκα (12) μήνες, δικαιούνται επίδομα μακροχρονίως ανέργου, εφόσον έχουν εξαντλήσει το δικαίωμα τακτικής επιδότησης ανεργίας και το ετήσιο οικογενειακό εισόδημά τους δεν ξεπερνά το ποσό των δέκα χιλιάδων (10.000) ευρώ. Το όριο αυτό του εισοδήματος προσαυξάνεται κατά πεντακόσια ογδόντα έξι ευρώ και οκτώ λεπτά (586,08) ευρώ για κάθε ανήλικο τέκνο της οικογένειας.

2. Το ύψος του επιδόματος μακροχρονίως ανέργου δεν μπορεί να υπερβεί μηνιαίως το ποσό των διακοσίων (200) ευρώ και καταβάλλεται για όσο χρονικό διάστημα οι δικαιούχοι παραμένουν άνεργοι και ουδέποτε πέραν των δώδεκα (12) μηνών.

3. Το προαναφερόμενο επίδομα, καθώς και τα επιδόματα ανεργίας, ασθένειας και μητρότητας δεν λαμβάνονται υπόψη για τον κατά περίπτωση προσδιορισμό του ετήσιου οικογενειακού εισοδήματος με βάση το οποίο χορηγείται αυτό.

Βιβλιογραφία

Afonso A. και Furceri. D. (2008), "Government size, composition, volatility and economic growth", *European Central Bank*, Working paper series No 849/ January 2008

Boyle, G., R. McElligott and J. O'Leary (2004), "Public-private wage differentials in Ireland, 1994-2001", ESRI Quarterly Economic Commentary, Special Article, Summer, Dublin: The Economic and Social Research Institute.

Christopoulou, Rebekka, and Vassilis Monastiriotis (2011), "The Greek public sector wage premium before the crisis: size, selection and labour market fairness."

Clements B. et al. (2010), "Evaluating Government Employment and Compensation", IMF Fiscal Affairs Department, September 2010

Cunha, J. C., Braz, C. R., & Cunha, J. (2006). Public expenditure and fiscal consolidation in Portugal. *OECD Journal on Budgeting*, *6*(4), 103.

Dluhosch Barbara and Klaus W. Zimmermann (2006) "Some second thoughts on Wagner's law", Helmut -Schmidt-Univ., Fächergruppe Volkswirtschaftslehre
East Economy. Fin 1(2) pp. 129-140.

Dritsakis Nikolaos and Antonis Adamopoulos (2004) "A causal relationship between government spending and economic development: an empirical examination of the Greek economy", Applied Economics Vol. 36 Issue 5 pp. 457 – 464.

Eugene B. (2011), "Public Sector Wages", Nationale Bank van Belgie, http://www.nbb.be/doc/ts/publications/EconomicReview/2011/ecorevIII2011_H2.pdf [Πρόσβαση, 01/11/2012]

European Commission - Γενική Διεύθυνση Οικονομικών και Νομισματικών Υποθέσεων Occasional, "Το Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής για την Ελλάδα", Papers 61, June 2010

Fogel, W., and D. Lewin. (1974), "Wage Determination in the Public Sector." Industrial and Labor Relations Review 27, No. 3.

Foley, P. and F. O'Callaghan, (2009), "Investigating the public-private wage gap in Ireland using data from the National Employment Survey 2007", Statistical and Social Inquiry Society.

Freeman, R. B. (1987), How do public sector wages and employment respond to economic conditions?. In *Public sector payrolls* (pp. 183-216). University of Chicago Press.

Freysson L. (2012), "General government expenditure: Analysis by detailed economic function", Eurostat, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-12-033/EN/KS-SF-12-033-EN.PDF [πρόσβαση 01/11/2012]

Gemmel, Normal, "Public Employees Preferences and the Size of the Public Sector," Journal of Economic Behavior and Organization, Vol. 14, 1990.

Giordano R. et al. (2011), "The public sector pay gap in a selection of Euro area countries", European Central Bank, Working Paper Series, No 1406, December 2011

Halicioglu Ferda (2003), "Testing Wagner's Law for Turkey: 1960- 2000", Rev. Middle

Heller, Peter and Alan Tait, Government Employment and Pay: Some International Comparisons IMF Occasional Paper, No. 24 (Washington: International Monetary Fund, 1983).

Holm-Hadulla F. et al. (2010), "Public wages in the Euro area – Towards securing stability and competitivness", European Central Bank, Occasional Paper Series No 112 / June 2010

ILO (2010), "Global Wage Report 2010/11 – Wage policies in times of crisis", Geneva, 2010

ILO (2010), "World social security report 2010/11 – Proving coverage in times of crisis and beyond", International Labor Office, Geneva 2010

IMF (1995), "Employment and wages in the public sector – A cross-country study", IMF Working Paper No 95/70, July 1995

Kanellopoulos, C.N. (1997), "Public-private wage differentials in Greece", Applied Economics, Vol. 29(2), pp.1023-32.

Katz, L. F. and A. B. Krueger (1991), "Changes in the structure of wages in the public and private sectors", Working Paper No. 3667, NBER, Cambridge, MA.

Katz, L. F. and A.B. Krueger (1993), "Public sector pay flexibility: Labor market and budgetary considerations" in Pay Flexibility in the Public Sector, OECD, Paris, pp. 43-77.

Kelly, E., S.McGuinness, and P. O'Connell, (2009), "The public-private sector pay gap in Ireland: What lies beneath?", Working Paper No. 321, Economic and Social Research Institute.

Keynes J.M. (1936), "The General Theory of Employment Interest and Money", New York: Harcourt, Brace & World Inc

Kioulafas, K., G. Donatos, and G. Michailidis, (1991), "Public and private sector wage differentials in Greece", International Journal of Manpower, Vol.12, pp. 9-14.

Lamo A., Perez J. και Schuknecht L. (2008), "Public and private sector wages – Co-movement and causality", European Central Bank, Working papers series No 963 / November 2008

Matsaganis, M. (2011), The welfare state and the crisis: the case of Greece. *Journal of European Social Policy*, *21*(5), 501-512.

Moore, W J. and J. Raisian (1991), "Government wage differentials revisited", Journal of Labor Research, vol. 12(1), pp. 13-33.

Muhlis B., Hakan Ç. (2003), Causality Between Public Expenditure and Economic Growth: The Turkish Case, MPRA Paper, 8576.

OECD (2011), "Government at a glance 2011 Country Note: Greece", http://www.oecd.org/greece/48214177.pdf, [Πόσβαση 01/11/2012]

Papapetrou, E. (2006), "The public-private sector pay differential in Greece", Public Finance Review, Vol. 34(4), pp.450-73.

Peacock, A. T. & Wiseman, J. (1967), The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom, New Edition, London: George Allen & Unwin Ltd.

Ram R. (1986) "Government size and economic growth", American Economic Review Vol. 76 pp. 191 – 203.

Singh B. and Sahni B.S. (1984) "Causality between public expenditure and national Income", The Review of Economics and Statistics Vol. 66 pp. 630 – 44.

Smith, S. P. (1976), 'Pay differentials between federal government and private sector workers' Industrial and Labor Relations Review, vol. 29(2), pp. 179-97.

Smith, S. P. (1977), 'Equal pay in the sector: Fact and fantasy', Research Report

No. 122, Princeton, Industrial Relations Section, Princeton University.

Stiglitz J. E. (1988), "Pareto efficient and optimal taxation and the new welfare economics", NBER Working Papers 2189, National Bureau of Economic Research.

Tan Eu Chye (2003), " Does Wagner s Law or the Keynesian Paradigm Hold in the Case of Malaysia?" , Thammasat Review, Vol.8 No.1 pp.62-75.

Van der Meer, P. H. (2008), Is the gender wage gap declining in the Netherlands? Applied Economics, 40, pp. 149-60

Van Rijckeghem, C., & Weder, B. (1997). *Corruption and the Rate of Temptation-Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption?(EPub)*. International Monetary Fund.

Wagner A. (1883), "Three extracts on public finance", Classics in the Theory of Public Finance (Eds) R. A. Musgrave and A. T. Peacock (1958), MacMillan, London, pp. 119 – 36.

Wagner A. (1893), "Grundlegung der Politischen Okonomie" 3rd ed., Leipzig: C. F. Winter.

Γκουλγκουτσικά Α. (2012), "Ο Νόμος του Wagner: Μια εμπειρική διερεύνηση με την προσέγγιση της συνολοκλήρωσης σε πάνελ δεδομένα", Μεταπτυχιακή Διατριβή, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Φεβρουάριος 2012]

Γώτη Ν. (2012), "Μισθολογικές διαφορές δημοσίου και ιδιωτικού τομέα την περίοδο της οικονομικής κρίσης", Πτυχιακή Εργασία, Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα, 2012

Δαλαμάγκας, Βασίλειος Α. Εισαγωγή στη δημόσια οικονομική / Βασ. Δαλαμάγκας. - Αθήνα : Σμπίλιας, 1999.

Δριτσάκης Ν. και Βαζακίδης Α. (2003), "Δημόσιες Δαπάνες και Οικονομική

Ανάπτυξη: Μια εμπειρική έρευνα για την Ελλάδα με την ανάλυση της συνολοκλήρωσης", Σπουδαί, Τόμος 53, Τεύχος 4ο, σελ. 66-79

ΙΝΕ (2012), (Η ελληνική οικονομία και η απασχόληση – Ετήσια Έκθεση 2012), Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ – ΑΔΕΔΥ, 14 Εκθέσεις, Αθήνα, Αύγουστος 2012

Καράγεωργα. Δ. (1980). Δημόσια Οικονομική Ι: Οι οικονομικές λειτουργίες του Κράτους, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1980

Κότιος Α. (2011), "Η Ελλάδα, η ΟΝΕ και η Κρίση", Σειρά ερευνητικών εργασιών, 17(1):1-20, Απρίλιος 2011, http://www.prd.uth.gr/uploads/discussion_papers/2011/uth-prd-dp-2011-01_gr.pdf [Πρόσβαση 01/11/2012]

Μανιάτης Θ. (_), "Η Δημοσιονομική κρίση και ο κοινωνικός μισθός στην Ελλάδα", http://www.bankofgreece.gr/BoGDocuments/13-5_Μανιάτης.pdf [Πρόσβαση 01/11/2012]

Μουρίκη Α. et al. (2012), "Το κοινωνικό πορτραίτο της Ελλάδας – 2012". Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, Αθήνα 2012

Παλαιολόγος Ν. (2006), "Εργασία και συνδικάτα στον 21ο αιώνα", ΙΝΕ ΓΣΕΕ – ΑΔΕΔΥ, Μελέτες, Αθήνα, 2006

Τσιγκάνου Ι. (2010), "Ευρωπαϊκή Κοινωνική Έρευνα – Πορίσματα Έρευνας Πεδίου 4ου Κύματος – Ελλάδα – Ευρώπη 2009 – Μια Πρώτη Ανάγνωση", Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, Ινστιτούτο Πολιτικής Κοινωνιολογίας, Αθήνα, Ιούνιος 2010

Χλέτσος Μ. (2010), "Οι οικονομικές λειτουργίες του κράτους στο σύστημα της αγοράς – Κύκλος Διαλέξεων «Οικονομία και Κοινωνία»", Τμήμα Οικονομικών Επιστημών, Πανεπιστήμιο Ιωαννίνων