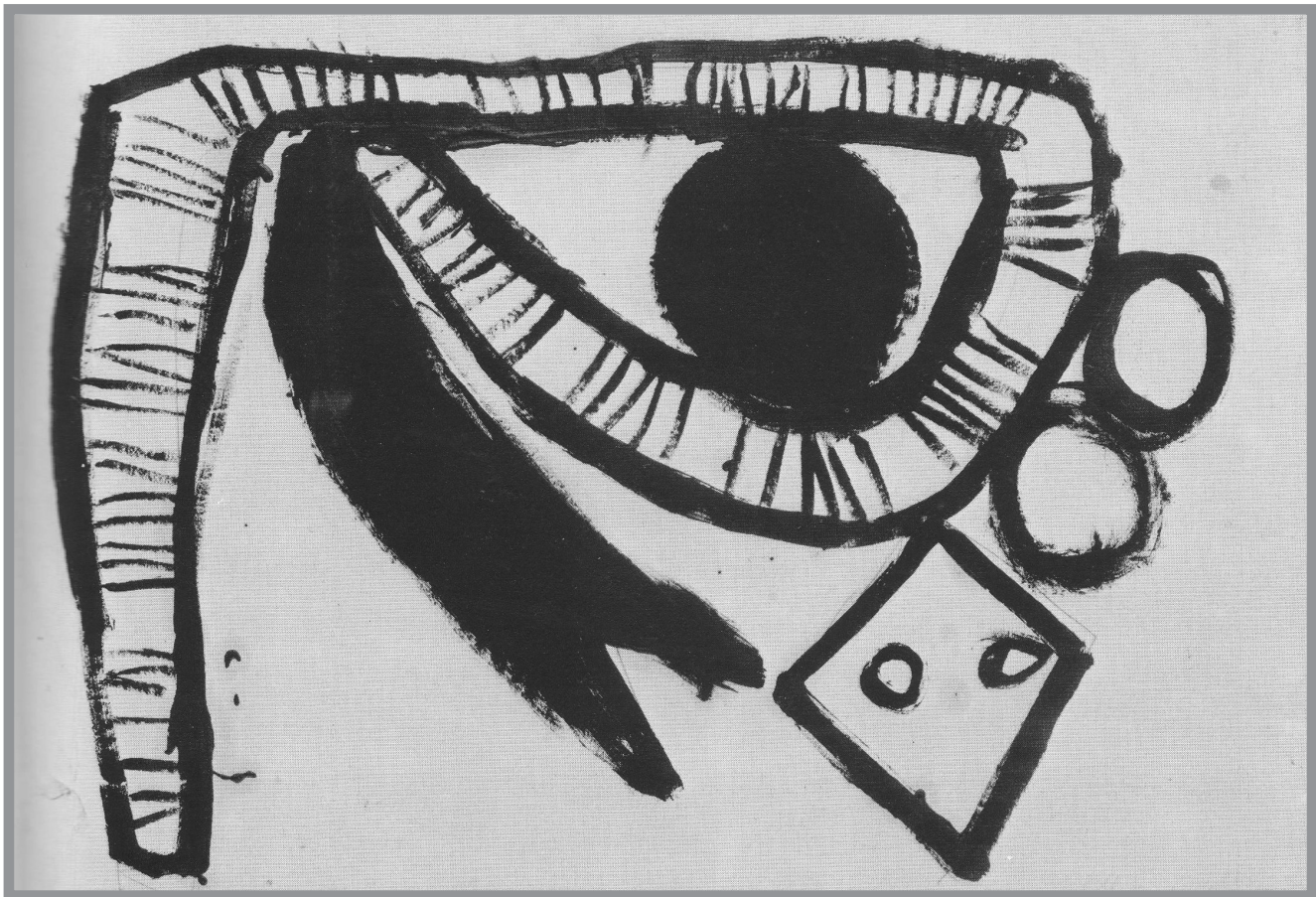


ΤΟ «ΜΕΤΑΠΟΛΙΤΕΥΤΙΚΟ ΚΟΙΝΩΝΙΟΛΟΓΙΚΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ». ΑΠΟΨΗ ΕΝΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΟΛΟΓΟΥ¹

ΧΡΥΣΑΦΗΣ ΙΟΡΔΑΝΟΓΛΟΥ

Μέρος Α΄

Το β΄ μέρος θα δημοσιευτεί στο επόμενο τεύχος



Alan Davie

«Someone can be imprisoned in a room with an unlocked door which opens inwards, so long as it does not occur to him to pull it rather than push against it.»

Ludwig Wittgenstein
Culture and Value, σ. 48e

Εισαγωγή

Δεν μπορείς να καταλάβεις την μεταπολιτευτική ιστορία της Ελλάδας (και ειδικά την οικονομική της ιστορία) εάν δεν κατανοήσεις τις αλλαγές στον κοινωνικό και πολιτικό συσχετισμό ισχύος που πυροδότησε η πτώση της δικτατορίας. Φοβάμαι όμως ότι η μορφολογία αυτού του συσχετισμού δεν έχει μελετηθεί τόσο πειστικά όσο θα μπορούσε.

Θα αναφερθώ σε ένα από τα δομικά στοιχεία του μεταπολιτευτικού συσχετισμού ισχύος, το ρόλο των ομάδων συμφερόντων και των ομάδων πίεσης. Στο μυαλό ενός οικονομολόγου δεν μένουν πολλές αμφιβολίες για το ότι ο ρόλος των ομάδων αυτών στη λειτουργία της πολιτικής ζωής και της οικονομίας ήταν και είναι

*Ο Χρυσάφης Ιορδάνογλου διδάσκει στο
Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Ιστορίας του
Παντείου Πανεπιστημίου.*

προεξάρχων. Συνάγεται από τα αποτελέσματα της δράσης τους. Ας πάρουμε λίγα ενδεικτικά παραδείγματα:

- Τις ανισότητες στο σύστημα της κοινωνικής ασφάλισης (διαφορές στα ποσοστά αναπλήρωσης, στα όρια ηλικίας, στην ποιότητα της περίθαλψης κλπ).²

- Τη δομή μιας σειράς αγορών προϊόντων και υπηρεσιών.³

- Τις διαφοροποιήσεις ως προς το μισθολογικό και το εργασιακό καθεστώς ανάμεσα στο δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα, τις μεγάλες και τις μικρές επιχειρήσεις, την επίσημη και την ανεπίσημη αγορά εργασίας.

- Τις περιπέτειες των μεταρρυθμίσεων του συστήματος υγείας.⁴

- Το ότι ολόκληρες κοινωνικές ομάδες (με επικεφαλής τους αγρότες και μια σειρά ελεύθερων επαγγελματιών) είναι περίπου εκτός του συστήματος της φορολογίας εισοδήματος.

Μια έστω και επιφανειακή οικειότητα με τα παραπάνω δεν αφήνει αμφιβολίες σχετικά με την ύπαρξη ενός πυκνού πλέγματος ευνοϊκών ρυθμίσεων που μια σειρά κοινωνικών ομάδων απολαμβάνουν είτε απ' ευθείας από το κράτος είτε μέσω της νομοθεσίας. Η επιδίωξη και η μετέπειτα υπεράσπιση τέτοιων ρυθμίσεων είναι φαινόμενο οικείο στους οικονομολόγους: την ονομάζουν προσοδοθηρία.⁵ Μολονότι το άμεσο και έμμεσο κόστος που η προσοδοθηρία επιβάλλει στους μη ευνοούμενους έλληνες πολίτες είναι σίγουρα μεγάλο, κανείς δεν ξέρει το συνολικό του μέγεθος. Το βέβαιο είναι ότι τέτοιες ρυθμίσεις δεν πέφτουν από τον ουρανό. Αντανακλούν πολιτική επιρροή και η σχέση τους με την κοινωνική δικαιοσύνη είναι συχνά χαλαρή. Αυτοί που αποσπούν και διατηρούν τις ευνοϊκότερες από δαύτες τείνουν να είναι εκείνοι που διαθέτουν «φωνή» και πολιτική επιρροή παρά εκείνοι που έχουν τη μεγαλύτερη ανάγκη. Οι ρυθμίσεις αυτές δεν είναι ρουσφέτια. Είναι δομικά στοιχεία της ελληνικής πολιτείας και η επί μακρόν εφαρμογή τους τείνει να τις καταστήσει μέρος ενός άγραφου κοινωνικού συμβολαίου. Είναι μέρος των μηχανισμών ενσωμάτωσης ολόκληρων κοινωνικών ομάδων στην εκάστοτε υπάρχουσα τάξη πραγμάτων της χώρας. Και, φυσικά, «κάθονται» πάνω στο υπόστρωμα του συσχετισμού ισχύος μέσα στην ελληνική κοινωνία.

Είναι γεγονός ότι εργασίες με θέμα τις ομάδες συμφερόντων και πίεσης έχουν γίνει στο παρελθόν στην Ελλάδα.⁶ Μέχρι προ τινος όμως ήταν σποραδικές και, κυρίως, δεν έχουν ακόμη μπει στο επίκεντρο της συζήτησης των πολιτικών επισημώνων και των κοινωνιολόγων.⁷ Τούτο είναι λυπηρό γιατί το θέμα σχετίζεται στενά με την ικανότητα προσαρμογής της χώρας σε νέα δεδομένα, με την κυβερνησιμότητά της, με το ίδιο της το μέλλον. Πιστεύω ότι η περιθωριοποίησή του θέματος των

ομάδων συμφερόντων και του ρόλου τους στην ελληνική κοινωνία οφείλεται στην κυριαρχία αυτού που ο Γ. Βούλγαρης ονομάζει το «μεταπολιτευτικό κοινωνιολογικό παράδειγμα».⁸ Το παράδειγμα αυτό μπορεί να συνοψισθεί σε δυο προτάσεις:

Πρόταση 1: Οι πελατειακές σχέσεις είναι «ο τρόπος συμμετοχής των μαζών στην πολιτική».⁹ Είναι δηλαδή, το κλειδί για την ερμηνεία της ελληνικής πολιτικής ζωής.

Πρόταση 2: Η κοινωνία των πολιτών είναι ασθενής. Το κράτος και τα κόμματα είναι ισχυρά και η υπερτροφία τους στραγγίζει τη δυνατότητα της κοινωνίας για αυτόνομη έκφραση.¹⁰

Η σύνδεση των δυο είναι προφανής: η εικόνα που προσφέρει η πρώτη πρόταση είναι αυτή μιας θρυμματισμένης κοινωνίας ανίσχυρων ατόμων (ή οικογενειών) που συνδέονται με τους πολιτικούς μέσω σχέσεων πατρωνίας. Καθώς στη σχέση πάτρωνα-πελάτη, ο πάτρωνας είναι ο ισχυρός πόλος προκύπτει ότι η κοινωνία των πολιτών είναι ατροφική και οι φορείς της πολιτικής εξουσίας υπερτροφικοί. Όπερ έδει δείξει. Είναι όμως αυτά μια ακριβής εικόνα σχετικά με το τι πραγματικά συμβαίνει στην Ελλάδα μετά τη μεταπολίτευση; Ας εξετάσουμε τις δυο προτάσεις χωριστά.

1. Το ζήτημα των πελατειακών σχέσεων

Πελατειακές σχέσεις, φυσικά, υπάρχουν σε μεγάλη κλίμακα στην Ελλάδα και το φαινόμενο τείνει να υποτροπιάζει κάθε φορά που έχουμε αλλαγή στο κόμμα που ασκεί την εξουσία. Δεν είναι η πρόθεσή μου, λοιπόν, να αμφισβητήσω την ύπαρξη του φαινομένου. Εκείνο που θα υποστηρίξω είναι ότι οι οπαδοί του μεταπολιτευτικού κοινωνιολογικού παραδείγματος επιχειρούν να εξηγήσουν περισσότερα από όσα μπορούν να εξηγηθούν με τις πελατειακές σχέσεις και γι' αυτό συχνά συγχέουν την παθογένεια με τα συμπτώματά της.

Πριν προχωρήσω στην επιχειρηματολογία είναι σκόπιμο να αποσαφηνίσω τι εννοώ με τον όρο πελατειακές σχέσεις. Νομίζω ότι η έννοια που δίνουν στον όρο οι Μαυρογορδάτος-Σωτηρόπουλος είναι η πιο κατάλληλη: «η σχέση πάτρωνα-πελάτη είναι δυαδική και προσωπική».¹¹ Πελατειακή σχέση είναι η -πέρα από κανόνες- **προσωπική εκδούλευση** που παρέχεται με αντάλλαγμα την πολιτική «νομιμοφροσύνη» του πελάτη. Σύμφωνα με τον ορισμό αυτόν ο αποδέκτης της εκδούλευσης είναι άτομο.¹² Ο ορισμός ρητά δεν περιλαμβάνει τις ρυθμίσεις που γίνονται προς όφελος **ολόκληρων ομάδων**. Η σύγχυση ανάμεσα στις ατομικές εκδουλεύσεις και την εύνοια υπέρ μικρών ή μεγάλων ομάδων συμφερόντων είναι αδόκιμη. Γιατί; Γιατί πρόκειται για δυο ανόμοια πράγματα που διαφέρουν ως προς ένα στοιχείο τόσο θεμελιώδες που δεν

μπορεί να αγνοηθεί: *συνεπάγονται διαφορετικές σχέσεις ισχύος.*

- Η προσωπική εκδούλευση (ανεξάρτητα από το αν παρέχεται από κάποιον πολιτικό ή από κόμμα) είναι μια εξατομικευμένη σχέση πάτρωνα-πελάτη όπου η ανισότητα στη σχέση ισχύος είναι σαφής. Ο πάτρωνας είναι ο ισχυρός πόλος.¹³

- Στη σχέση των πολιτικών με μια ομάδα συμφερόντων δεν είναι καθόλου σαφές ποιος είναι ο ισχυρός πόλος. Συχνά δεν είναι οι πολιτικοί και, πάντοτε, η σχέση επιρροής που αναπτύσσεται ανάμεσα στους δυο πόλους είναι διπλής κατεύθυνσης. Η μορφή του παιγνίου είναι οικεία: Οι ομάδες συμφερόντων ασκούν ανοιχτή ή λανθάνουσα πίεση πάνω στους πολιτικούς με στόχο την απόσπαση ευνοϊκών προς τα συμφέροντά τους ρυθμίσεων. Σε κρίσιμα χρονικά σημεία (όπως οι χρονιές των εκλογών), οι πολιτικοί υιοθετούν κάποια από τα αιτήματα των ομάδων συμφερόντων είτε για να εξασφαλίσουν την εκλογική τους επιρροή είτε για να έχουν απλώς το κεφάλι τους ήσυχο. Από τη στιγμή που η παραχώρηση έχει γίνει είναι δύσκολο να «παρθεί πίσω». Ούτε τα όπλα που χρησιμοποιούνται ούτε αυτά που διακυβεύονται στα παίγνια τούτα έχουν ιδιαίτερα στενή συγγένεια με τις κλασσικές σχέσεις πατρωνίας. Τόσο η απόπειρα εξαγοράς ή κατευνασμού μιας ολόκληρης κοινωνικής ομάδας όσο και τα τετελεσμένα γεγονότα που αυτό δημιουργεί είναι άλλης τάξης μεγέθους ζητήματα. Το να επιφυλάσσεις ειδική φορολογική, μισθολογική, εργασιακή ή ασφαλιστική μεταχείριση σε μια κοινωνική ομάδα ή το να της εκχωρείς δικαίωμα veto σε κάποιο νομοθέτημα δεν είναι ρουσφέτι.

Η ευκολία με την οποία το μεταπολιτευτικό ελληνικό κράτος εκχωρούσε ευνοϊκές ρυθμίσεις σε ειδικά συμφέροντα ήταν κάτι το ιδιαίτερο. Δεν ξέρω, ωστόσο, κανένα κράτος που να μην επιχειρεί, σε κάποιο βαθμό, να προσεταιρισθεί και να ενσωματώσει –μέσω προνομιακής μεταχείρισης– κάποιες ισχυρές ομάδες. Αν δεν γίνει η διάκριση ανάμεσα στην ατομική εκδούλευση και την εύνοια προς ομάδες, τότε όλα τα κράτη είναι πελατειακά και η θεωρία περί πελατειακών σχέσεων τείνει να μετατραπεί σε ταυτολογία με περιορισμένη αναλυτική αξία.

Από τη στιγμή που η διάκριση γίνει δεκτή η λανθάνουσα αφήγηση του κρατούντος κοινωνιολογικού παραδείγματος (φαύλοι πολιτικοί που εξαγοράζουν μέσω προσωπικών εκδουλεύσεων μια θρυμματισμένη κοινωνία) συναντά δυσκολίες. Η εξατομικευμένη πατρωνία είναι συμβατή με την αφήγηση αυτή. Η προνομιακή μεταχείριση κοινωνικών ομάδων δεν είναι. Εάν υπάρχει μια πληθώρα ομάδων που είναι σε θέση να επιβάλλουν τα συμφέροντά τους πάνω στην υπόλοιπη κοινωνία, τότε η εικόνα μιας κοινωνίας ανίσχυρων ατόμων έρμαιο στα χέρια μιας πολιτικής ελίτ υπονομεύεται. Οι πολιτικοί μπορούν θαυ-

μάσια να είναι δέσμιοι ενός θηρίου που είτε οι ίδιοι είτε οι προκάτοχοί τους (από σχέδιο ή από ενδοτικότητα) εξέθρεψαν.

Το ερώτημα που θα με απασχολήσει είναι το σε ποιο βαθμό οι πελατειακές σχέσεις καθ' *εαυτές* αρκούν για να ερμηνεύσουν μια σειρά από δυσλειτουργίες της ελληνικής πολιτικής ζωής και της δημόσιας διοίκησης. Θα εξετάσω την επίδρασή τους σε τρεις περιοχές: στην εκλογική συμπεριφορά, στην ποιότητα της δημόσιας διοίκησης και στην αύξηση του αριθμού και του δημοσιονομικού κόστους των δημοσίων υπαλλήλων. Θα δούμε πού η κλασσική πατρωνία (όπως την όρισα) αποτελεί την παθογένεια και πού το σύμπτωμα.

1.1. Η επίδραση της πατρωνίας πάνω στην εκλογική συμπεριφορά

Οι ενδείξεις που έχουμε για την εκλογική συμπεριφορά και τις εναλλαγές στην εξουσία που προέκυψαν από αυτήν απορρίπτουν την υπόθεση ότι οι πελατειακές σχέσεις παίζουν σημαντικό ρόλο. Οι διορισμοί και η αύξηση των δημοσίων δαπανών δεν έσωσαν τη ΝΔ το 1981 ή το ΠΑΣΟΚ το 1989.¹⁴ Η μετριοπαθής αύξηση των δημοσίων δαπανών το 1996 δεν εμπόδισε τον κ. Σημίτη από το να κερδίσει τις εκλογές. Και, φυσικά, οι εκλογικές νίκες του ΠΑΣΟΚ το 1981 και το 2009 ή της ΝΔ το 1990 και το 2004 μπορούν να εξηγηθούν ικανοποιητικά χωρίς προσφυγή στην επιχειρηματολογία περί πελατειακών σχέσεων.

Τούτο δεν πρέπει να εκπλήσσει. Μετά την έξαρση της πρώτης μεταπολιτευτικής δεκαετίας η μεγάλη πλειονότητα του πληθυσμού απομακρύνεται ολοένα και πιο πολύ από την ενεργό ανάμιξη στην πολιτική. Αυτό έχει μετατρέψει τα κόμματα (ιδιαίτερα τα μεγάλα) σε αποστεωμένους εκλογικούς μηχανισμούς. Το προνόμιο της πατρωνίας αφορά πρωτίστως ένα κύκλο επαγγελματιών της πολιτικής και τον περίγυρό τους, όχι το ευρύ κοινό. Οι δυνατότητες άσκησης πατρωνίας που απονέμονται σε στελέχη των μεγάλων κομμάτων ενισχύουν τη νομιμοφροσύνη τους στο κόμμα, δίνουν κίνητρα στους κομματικούς μηχανισμούς να κινητοποιηθούν εν όψει εκλογικών αναμετρήσεων και, έτσι, όντως, παίζουν ρόλο στα πολιτικά μας πράγματα. Δεν έχω υπ' όψη μου όμως τεκμήρια που να πείθουν ότι η προσδοκία προσωπικών ρουσφετιών αποτελεί πρωταρχικό παράγοντα στη διαμόρφωση του τρόπου με τον οποίο σκέφτεται και ψηφίζει το *ευρύτερο εκλογικό σώμα*. Ο ισχυρισμός ότι οι πελατειακές σχέσεις είναι ο «τρόπος συμμετοχής των μαζών στην πολιτική» δεν είναι πειστικός.

1.2. Ποιότητα των κρατικών υπηρεσιών

Οι πελατειακές σχέσεις φαίνονται, εκ πρώτης όψεως, πειστικότερος υποψήφιος ένοχος για την κακή ποιότητα των

κρατικών υπηρεσιών: πελατειακές σχέσεις ίσον αναξιοκρατία, άρα κακή ποιότητα διοίκησης. Το βαθύτερο πρόβλημα, όμως, είναι αλλού. Σχετίζεται με τρία καίρια χαρακτηριστικά της ελληνικής δημόσιας διοίκησης: α) Η ελληνική δημόσια διοίκηση δεν είναι δομημένη στη βάση της παραγωγής αποτελεσμάτων.¹⁵ Είναι δομημένη για να τηρεί τις προβλεπόμενες από νόμους και κανονισμούς διαδικασίες. Το όποιο αποτέλεσμα παράγεται είναι υποπροϊόν της τήρησης οδηγιών και υποτίθεται ότι έχει προβλεφθεί από το σχεδιαστή των οδηγιών. Δεν αφορά τη διοίκηση. Η ίδια η έννοια της παραγωγής προϊόντος για κάποιον χρήστη της είναι ξένη.

β) Δεν υπάρχει σαφής επιμερισμός της ευθύνης ως προς το ποιος αναλαμβάνει την τάδε ή δείνα αποστολή. Και δεν υπάρχει έλεγχος για το αν και πόσο καλά το αναληφθέν έργο υλοποιήθηκε.

γ) Ο μηχανισμός κινήτρων και κυρώσεων στο δημόσιο τομέα είναι εξαιρετικά χαλαρός. Οι αποδοχές, οι εξελίξεις, οι μεταθέσεις είναι στην ουσία τελείως αποσυνδεδεμένες από κάθε έννοια απόδοσης του υπαλλήλου.

Όλες οι εκθέσεις εμπειρογνομόνων συμφωνούν στο ότι η δραματική επιδείνωση στην ποιότητα των δημόσιων υπηρεσιών μπορεί να χρονολογηθεί με ευκρίνεια. Αποδίδεται στην επιδείνωση των παραπάνω τριών χαρακτηριστικών που προκλήθηκε από την υιοθέτηση του Ενιαίου Μισθολογίου (Ν. 1505/1984) και του Ενιαίου Βαθμολογίου (Ν.1586/1986). Το πρώτο νομοθέτημα στην ουσία αποσύνδεε το μισθό του υπαλλήλου από την απόδοσή του και τον συσχέτιζε βασικά με το χρόνο υπηρεσίας. Το δεύτερο, αποσύνδεε το βαθμό του υπαλλήλου από τη θέση ευθύνης που αυτός αναλάμβανε.¹⁶ Και τα δυο νομοθετήματα αποσπάσθηκαν μετά από επίμονες και μακροχρόνιες πιέσεις των ομάδων συμφερόντων του δημόσιου τομέα.

Τις τελευταίες δεκαετίες, αυτά τα τρία χαρακτηριστικά αποτελούσαν σημείο ισορροπίας τόσο για την πολιτική και διοικητική ελίτ όσο και για τους υπαλλήλους της. Η κρατική ελίτ θέλει να τα έχει καλά με τους υπαλλήλους της αλλά -ταυτόχρονα- έχει περιορισμένη εμπιστοσύνη στην αρετή και την ικανότητά τους και, γι' αυτό, θέλει να υπαγορεύει (συχνά χωρίς επιτυχία) την κάθε τους κίνηση. Από την άλλη πλευρά, οι δημόσιοι υπάλληλοι θεωρούν τα παραπάνω χαρακτηριστικά ως θεμελιώδη στοιχεία του εργασιακού τους καθεστώτος και αντιστέκονται σε κάθε απόπειρα αλλαγής τους. Η έμφαση στις διαδικασίες τους βολεύει. Η τήρησή τους πιστοποιεί ότι έκαναν το καθήκον τους, τους απαλλάσσει από την ευθύνη και τους προστατεύει από κάθε ενοχλητική επιπρόσθετη διαδικασία αξιολόγησης του έργου που προσφέρουν. Επίσης, δύσκολα θα δεχόταν διαφοροποιήσεις στον τρόπο υπολογισμού των αμοιβών τους (έτσι ώστε να αντιστοιχίζο-

νται καλύτερα με την απόδοσή τους) γιατί κάτι τέτοιο θα υπέσκαπτε την ισχύ των συνδικάτων τους και θα εντατικοποιούσε τους ρυθμούς δουλειάς στο δημόσιο. Ακόμη δυσκολότερα θα δεχόταν ένα συνεπώς εφαρμοζόμενο σύστημα κυρώσεων για πλημμελή εκτέλεση καθηκόντων.¹⁷ Μέχρι την έλευση της κρίσης του 2009-10 το καθεστώς που περιγράψαμε βόλεψε και τους δυο μεγάλους «παίκτες» του παιγνίου της δημόσιας διοίκησης και, συνεπώς, κανένας τους δεν είχε λόγο να αποκλίνει από το σημείο ισορροπίας. Το πρόβλημα με το καθεστώς αυτό είναι ότι ο τρίτος ενδιαφερόμενος –το ευρύ κοινό- μένει εκτός παιγνίου.

Αν οι παραπάνω υποθέσεις είναι ορθές, τότε οι πελατειακές σχέσεις, η ίδια η αναξιοκρατία, είναι ένα σημαντικό αλλά παρεπόμενο στοιχείο ερμηνείας της χαμηλής ποιότητας της διοίκησης. *Είναι σύμπτωμα, όχι η ρίζα της παθολογίας.* Από τη στιγμή που η κρατική μηχανή δεν είναι δομημένη στη βάση της παραγωγής αποτελεσμάτων και δεν διαθέτει πειστικό μηχανισμό κινήτρων, η τυχόν θεραπεία της αναξιοκρατίας δε θα έλυνε, *από μόνη της*, το πρόβλημα. Υπό τέτοιες συνθήκες μάλιστα το ίδιο το νόημα της λέξης αξιοκρατία είναι αμφίβολο. Το ποιος είναι «άξιος» δεν μπορεί να ορισθεί ανεξάρτητα από το «έργο» που αυτός καλείται να επιτελέσει. Κάποιος μπορεί να είναι «άξιος» για ορισμένους ρόλους και όχι για κάποιους άλλους. Ας μην παρεξηγούμαστε: ένας ικανός υπάλληλος (ιδίως σε επιτελικές θέσεις) είναι ανεκτίμητος. Ακόμη και ο ικανότερος επιτελικός υπάλληλος όμως θα αποθαρρυνθεί εάν κινδυνεύει να απομονωθεί από τους υφισταμένους του. Στα δε χαμηλότερα επίπεδα της ιεραρχίας –και δεδομένης της έλλειψης στόχων, αξιολόγησης των επιδόσεων και επιμερισμού ευθυνών- τόσο ο ικανός όσο και ο μέτριος υπάλληλος θα κάνουν, σε τελική ανάλυση, περίπου το ίδιο πράγμα: θα εστιασθούν στις διαδικασίες. Περισσότερη αξιοκρατία (όπως και αν την ορίσουμε), με παράλληλη διατήρηση του σημερινού *modus operandi* της δημόσιας διοίκησης δεν θα βελτίωνε ριζικά τις επιδόσεις της τελευταίας. Αντίθετα, εάν η αποστολή των διάφορων βραχιόνων του δημόσιου τομέα αποκτούσε σαφέστερο και αξιολογήσιμο περιεχόμενο *η αναξιοκρατία θα έπαυε να είναι βιώσιμη.*

1.3. Ο αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων και το δημοσιονομικό τους κόστος

Η περί πελατειακών σχέσεων υπόθεση πατάει σε πιο στέρεο ερμηνευτικό έδαφος σε ζητήματα προσλήψεων, μεταθέσεων και αποσπάσεων στο δημόσιο τομέα. Στο κείμενο τούτο θα περιορισθώ στις ενδείξεις που προσφέρει η εξέλιξη του μεγέθους της δημόσιας απασχόλησης. Πράγματι, οι πελατειακές σχέσεις, *καθ' εαυτές*, εξηγούν, εν μέρει, τη μεγάλη αύξηση του αριθμού των απα-

σκολούμενων στο δημόσιο μετά την μεταπολίτευση και το δημοσιονομικό κόστος που τούτο συνεπαγόταν. Υπογραμμίζω επίτηδες τη λέξη εν μέρει. Η αύξηση του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων οφείλεται μόνο εν μέρει σε σχέσεις κομματικής ή προσωπικής πατρωνίας. Ούτε η αύξηση του μισθολογικού κόστους του δημοσίου οφείλεται μόνο στον αριθμό των υπαλλήλων του. Στις επόμενες παραγράφους θα εξετάσω την εξέλιξη του αριθμού των απασχολούμενων στο δημόσιο τομέα και αυτήν του μισθολογικού τους κόστους.

1.3. α. Αριθμοί και ερμηνείες.

Η μέτρηση του αριθμού των υπαλλήλων του στενότερου και πολύ παραπάνω του ευρύτερου δημόσιου τομέα ήταν πάντα ναρκοπέδιο. Οι πηγές που υπάρχουν είναι σποραδικές, καλύπτουν μόνο μερικά κομμάτια του δημόσιου τομέα, εξαιρούν άλλα και δεν προσφέρουν εγγυήσεις διαχρονικής συνέχειας. Μέχρι σήμερα, κανείς δεν ξέρει με ακρίβεια το συνολικό αριθμό των εργαζομένων στο δημόσιο. Μόνο τάξεις μεγέθους μπορούν να συναχθούν. Αρκούν όμως για τους σκοπούς μας. Ας δούμε τι μας λένε οι αριθμοί για την απασχόληση στον *ευρύτερο δημόσιο τομέα*.

Για το 1950, ο Κ. Τσουκαλάς υπολογίζει (ίσως συντηρητικά) ότι οι εργαζόμενοι στον ευρύτερο δημόσιο τομέα ήταν περίπου 250 χιλιάδες (ήτοι, το 7,5% του εργατικού δυναμικού).¹⁸ Οι Απογραφές των Δημοσίων Πολιτικών Υπαλλήλων του 1956 και του 1961, των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ) του 1957 και των ΟΤΕ, ΔΕΗ και Τραπεζών του 1958 μας επιτρέπουν να φθάσουμε σε ασφαλέστερες εκτιμήσεις. Συνδυάζοντας τις παραπάνω πηγές καταλήγουμε ότι το 1956-58 οι εργαζόμενοι στον δημόσιο τομέα (συμπεριλαμβανομένων και των στρατιωτικών, των σωμάτων ασφαλείας, των ΝΠΔΔ και των κρατικών επιχειρήσεων και τραπεζών) ήταν περί τις 261,5 χιλιάδες. Το αντίστοιχο σύνολο για το 1961 ήταν περί τις 271 χιλιάδες.¹⁹ [βλ. Παράρτημα που θα δημοσιευτεί στο επόμενο τχ. των ΣΘ με το δεύτερο μέρος του άρθρου]. Η δημόσια απασχόληση του 1961 αντιπροσώπευε το 7,8% της συνολικής απασχόλησης (7,5% του εργατικού δυναμικού). Το ποσοστό αυτό ήταν αισθητά χαμηλότερο από το μέσο όρο των χωρών του ΟΟΣΑ.²⁰ Το συμπέρασμα που προκύπτει είναι ότι στη διάρκεια της πρώτης μετεμφυλιακής δεκαετίας ο αριθμός των εργαζομένων στον ευρύτερο δημόσιο τομέα παρέμεινε σχεδόν σταθερός. Σύμφωνα, μάλιστα, με τις Απογραφές Πληθυσμού, ο αριθμός των εν τη στενή εννοία υπαλλήλων των δημοσίων υπηρεσιών μειώθηκε κατά περίπου 10 χιλιάδες στο διάστημα μεταξύ 1951 και 1961.²¹ Πελατειακές σχέσεις, φυσικά, υπήρχαν και –πάνω από όλα– υπήρχαν οι αποκλεισμοί με βάση τα φρονήματα. Η προτεραιότητα όμως των νικητών του εμφυλίου

ήταν να βάλουν σε τάξη το σπίτι τους, όχι να εξαγοράσουν en masse τον πληθυσμό.

Μετά το 1961, η επόμενη χρονιά για την οποία τα διαθέσιμα στοιχεία μας επιτρέπουν να καταλήξουμε σε σχετικά ασφαλείς εκτιμήσεις είναι το 1980. Για την 20ετία που μεσολαβεί τα υπάρχοντα στοιχεία καλύπτουν μόνο μέρος των δημοσίων υπηρεσιών και δεν καλύπτουν τα ΝΠΔΔ και τα Κρατικά Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου (ΔΕΚΟ, τράπεζες κλπ). Για το 1980 όμως η εκτίμηση είναι εντυπωσιακή: ο ευρύτερος δημόσιος τομέας απασχολούσε περί τις 510 χιλιάδες άτομα.²² [βλ. Παράρτημα που δημοσιεύεται στο επόμενο τεύχος μαζί με το δεύτερο μέρος του άρθρου]. Σε σχέση με το 1961, η αύξηση ήταν της τάξης των 240 χιλιάδων και το ποσοστό της δημόσιας απασχόλησης επί του συνόλου των απασχολούμενων είχε πλέον ανέλθει στο 15% (το αντίστοιχο ποσοστό για τις χώρες του ΟΟΣΑ ήταν κατά μέσο όρο 18%).²³ Το ερώτημα είναι αν η αύξηση συντελέστηκε σταδιακά ή αν υπήρξε ένα σημείο-τομή μετά το οποίο σημειώνεται μεγάλη επιτάχυνση. Τα υπάρχοντα δεδομένα στηρίζουν τη δεύτερη εκδοχή: το μεγαλύτερο μέρος της σημειωθείσας αύξησης στη δημόσια απασχόληση συνέβη στο διάστημα 1974-80.

Ο Κ. Τσουκαλάς υπολογίζει ότι το 1971 η απασχόληση στο δημόσιο είχε φτάσει στις 320 χιλιάδες.²⁴ Τούτο υποδηλώνει μian αύξηση της τάξης των 50 χιλιάδων σε σχέση με τον υπολογισμό μας για το 1961. Η εκτίμηση του Τσουκαλά βασίζεται σε ad hoc υποθέσεις και ίσως να είναι συντηρητική. Μια ανεξάρτητη πηγή υποδηλώνει αύξηση του αριθμού των τακτικών πολιτικών υπαλλήλων των δημοσίων υπηρεσιών κατά 43,5 χιλιάδες²⁵ στο διάστημα 1961-70.²⁶ Παράλληλα, ο αριθμός των με σχέση ιδιωτικού δικαίου υπαλλήλων των δημοσίων υπηρεσιών αυξήθηκε κατά 5 χιλιάδες.²⁷ Επίσης, είναι εύλογο να υποθέσουμε αύξηση του προσωπικού των κρατικών επιχειρήσεων και τραπεζών καθώς και άλλων νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου κατά περίπου 20 χιλιάδες.²⁸ Από την άλλη πλευρά, οι υπάλληλοι των ΝΠΔΔ δεν μοιάζει να αυξήθηκαν στο διάστημα 1961-71.²⁹ Ούτε ο αριθμός των απασχολούμενων στα σώματα ασφαλείας και τις ένοπλες δυνάμεις πρέπει να αυξήθηκε κατά περισσότερο από 6 χιλιάδες.³⁰ Η εκτίμηση του Τσουκαλά μπορεί να είναι συντηρητική μα δεν πέφτει πολύ μακριά από το στόχο. Το προσωπικό του δημοσίου το 1971 δεν πρέπει να ήταν περισσότερο από 350-360 χιλιάδες. Τούτο σημαίνει ότι μεταξύ 1972 και 1980 προστέθηκαν άλλα 150 χιλιάδες άτομα. Στο ίδιο συμπέρασμα καταλήγουμε και με μian άλλη γραμμή προσέγγισης. Η Στατιστική του Προσωπικού των Δημοσίων Υπηρεσιών του Υπουργείου Προεδρίας (έτη 1972-1980) προσφέρει τεκμήρια που πείθουν ότι μετά το 1974 υπήρξε σημαντική επιτάχυνση στο

ρυθμό αύξησης του αριθμού των εργαζομένων στον πολύ στενό δημόσιο τομέα. Στο διάστημα 1972-74 ο ετήσιος ρυθμός αύξησης των μόνιμων και των αορίστου χρόνου υπαλλήλων της στενά οριζόμενης κρατικής μηχανής ήταν 3,5%. Στο διάστημα 1974-80 ο αντίστοιχος ρυθμός ήταν 11%.³¹ Παράλληλα, σημαντική ήταν και η αύξηση του αριθμού των εκτάκτων υπαλλήλων, των στρατιωτικών, των εκπαιδευτικών και των υπαλλήλων των ΔΕΚΟ. Επιπρόσθετα, η εθνικοποίηση του συγκροτήματος της Εμπορικής -Ιονικής -Λαϊκής και των επιχειρήσεων που ελεγχόταν από αυτές καθώς και η ίδρυση μιας σειράς κρατικών επιχειρήσεων (ειδικά στον κλάδο της πολεμικής βιομηχανίας) πρόσθεσαν πολλές χιλιάδες στο προσωπικό του ευρύτερου δημοσίου τομέα. Είναι σαφές ότι η μεγάλη αύξηση της δημόσιας απασχόλησης συντελέστηκε μετά την μεταπολίτευση.

Από τη δεκαετία του 80 και εντεύθεν, η ποιότητα των στοιχείων για τη δημόσια απασχόληση βελτιώνεται. Οι βασικές πηγές είναι τρεις:

α) Οι *Εισηγητικές Εκθέσεις των Προϋπολογισμών*. Περιέχουν στοιχεία για το προσωπικό των υπηρεσιών του κεντρικού κράτους και των σωμάτων ασφαλείας. Δεν καλύπτουν πλήρως τα ΝΠΔΔ και δεν προσφέρουν στοιχεία για τον αριθμό των στρατιωτικών και των υπαλλήλων του πρώτου βαθμού της αυτοδιοίκησης. Τέλος, δεν καλύπτουν καθόλου τα Κρατικά Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου (ΚΝΠΙΔ), δηλαδή τις επιχειρήσεις και τους οργανισμούς του ευρύτερου δημόσιου τομέα.

β) Το ετήσιο *Δελτίο Στατιστικών Στοιχείων Προσωπικού του Δημοσίου Τομέα* του Υπουργείου Προεδρίας αρχικά και του Εσωτερικών στη συνέχεια.³² Η έκδοση περιλαμβάνει στοιχεία τόσο για τις κεντρικές δημόσιες υπηρεσίες, τα ΝΠΔΔ, την τοπική αυτοδιοίκηση όσο και για τα ΚΝΠΙΔ. Έχει όμως δυο σοβαρά μειονεκτήματα: Πρώτο, δεν περιλαμβάνει τέσσερις πολυπληθείς κατηγορίες δημοσίων υπαλλήλων (τους Εκπαιδευτικούς, τους Στρατιωτικούς, τα Σώματα Ασφαλείας και τους γιατρούς του ΕΣΥ και του ΙΚΑ) και τρεις μικρότερες (τους Διπλωματικούς υπαλλήλους, τους Δικαστικούς και τους Κληρικούς). Δεύτερο, η κατάταξη των κρατικών επιχειρήσεων και οργανισμών ιδιωτικού δικαίου στο δημόσιο τομέα γίνεται με αποκλειστικό κριτήριο τη νομική τους προσωπικότητα. Όπως θα φανεί πιο κάτω, αυτό οδηγεί σε υποεκτίμηση του όγκου της απασχόλησης στον ευρύτερο δημόσιο τομέα.

γ) Τα στοιχεία για το Public Sector Employment του International Labor Organization (ILO). Τα στοιχεία αυτά ξεκινούν από το 1985 και δεν πάσχουν από τα προβλήματα της προηγούμενης πηγής. Περιλαμβάνουν όλες τις επιχειρήσεις που ελέγχονται από το δημόσιο (ανεξαρτήτως νομικής προσωπικότητας) και, έτσι, μας δίνουν μια πιο πλήρη εικόνα του πραγματικού μεγέθους της δημό-

σιας απασχόλησης. Το πρόβλημά τους είναι ότι δεν είναι σαφές ότι είναι πλήρως συγκρίσιμα με τα στοιχεία του 1961 και του 1980 (το ILO είναι φειδωλό σε λεπτομερείες εξηγήσεις σχετικά με το τι ακριβώς περιλαμβάνει ως ελληνικό δημόσιο τομέα).

Παρά τις διαφορές τους ως προς το βαθμό κάλυψης του δημόσιου τομέα, οι δυο πρώτες από τις πηγές μας συμφωνούν ότι η πιο θεαματική αύξηση της δημόσιας απασχόλησης συνέβη στην δεκαετία του 80 και ιδιαίτερα στο πρώτο μισό της. Τα πιο συγκρίσιμα μεγέθη με την εκτίμηση των 510 χιλιάδων στην οποία καταλήξαμε για το 1980 είναι εκείνα που έχουν ως βάση τα στοιχεία του Δελτίου του Υπουργείου Προεδρίας (Πίνακας 1). Σύμφωνα με αυτά η απασχόληση στον ευρύτερο δημόσιο τομέα ανήλθε στις 682 χιλιάδες το 1986 και έφθασε στις 722 χιλιάδες το 1991. Σε σύγκριση με το 1980 ο όγκος της δημόσιας απασχόλησης είχε αυξηθεί κατά περισσότερο από 170 χιλιάδες το 1986 (ποσοστό ανόδου 34%). Η επόμενη πενταετία πρόσθεσε άλλες 40 χιλιάδες και η συνολική αύξηση για την περίοδο 1981-91 ήταν περίπου 210 χιλιάδες (άνοδος κατά 42%).³³ Ανάλογη εικόνα δίνουν και τα στοιχεία των Προϋπολογισμών για το στενότερο δημόσιο τομέα (Πίνακας 3): ο αριθμός των τακτικών δημοσίων υπαλλήλων³⁴ αυξήθηκε από τις 140 χιλιάδες το 1980 στις 219 χιλιάδες το 1986 και στις 225 χιλιάδες το 1991.³⁵

Τα μεγέθη που δίνει το ILO (743 και 786 χιλιάδες για το 1986 και το 1990 αντιστοίχως, βλ. πίνακα 2) είναι αισθητά υψηλότερα από αυτά που προκύπτουν με βάση το Δελτίο του Υπουργείου Προεδρίας και, ατυχώς, το ILO δεν προσφέρει στοιχεία για το 1980. Εάν τα συγκρίνουμε με τη δική μας εκτίμηση για το 1980, η δημόσια απασχόληση μοιάζει να αυξήθηκε κατά 233 χιλιάδες μεταξύ 1980 και 1986 και κατά 276 χιλιάδες στη διάρκεια ολόκληρης της δεκαετίας του 80. Οι αριθμοί τούτοι όμως μάλλον αποτελούν υπερεκτίμηση. Το εύρος που καλύπτουν τα στοιχεία του ILO είναι μεγαλύτερο από αυτό που καλύπτει η εκτίμησή μας για το 1980 και τούτο την καθιστά μη συγκρίσιμη με τα μεγέθη του ILO. Οι πληροφορίες αυτές όμως ενισχύουν το συμπέρασμα ότι η δημόσια απασχόληση αυξήθηκε κατά τουλάχιστον 170 χιλιάδες στο διάστημα 1980-86 και κατά τουλάχιστον 210 χιλιάδες σε ολόκληρη την ενδεκαετία 1980-91. Με βάση τα στοιχεία του Πίνακα 1 το ποσοστό της δημόσιας απασχόλησης στο σύνολο της απασχόλησης είχε ανέλθει το 1991 στο 20%. Με βάση τα στοιχεία του Πίνακα 2 το αντίστοιχο ποσοστό (για το 1990) ήταν 21%. Τα ποσοστά αυτά ήταν χαμηλότερα από τον Ευρωπαϊκό μέσο όρο ο οποίος το 1990 ήταν 26%.³⁶

Πίνακας 1. Δελτίο Στατιστικών Στοιχείων Προσωπικού του Δημοσίου Τομέα (Υπουργείο Προεδρίας-Εσωτερικών) και άλλες πηγές. Ευρύτερος Δημόσιος τομέας.

	1986*	1991	1996	2000	2003	2007
Δημόσιες Υπηρεσίες	120.342	116.695	113.355	103.538	90.854	96.973
ΝΠΔΔ	77.007	113.594	115.574	113.770	116.642	119.387
ΟΤΑ	29.144	42.412	47.337	61.226	80.391	91.274
ΚΝΠΙΔ	176.777	210.455	132.726	126.386	79.235	73.850
Έκτακτοι	36.576	12.534				
Σύνολο Δελτίου	439.846	495.690	408.992	404.920	367.122	381.484
Άλλες πηγές - σύνολο	242.335	226.707	268.253	300.951	343.561	365.918
Γενικό Σύνολο	682.181	722.397	677.245	705.871	710.683	747.402

* Επελέγη το 1986 αντί του 1985 γιατί τα στοιχεία είναι πληρέστερα.

Πίνακας 2. ILO, Public Sector Employment. Ευρύτατος δημόσιος τομέας

Σε χιλιάδες.	1985-6*	1990	1997	2000	2003	2008
Σύνολο Εργαζομένων	743,3	786,2	841,4	863,7	919,9	1.022,1

* Είναι μάλλον βέβαιο ότι αναφέρεται στο 1986.

Πίνακας 3. Στοιχεία προϋπολογισμών. Στενότερος δημόσιος τομέας (κεντρική κυβέρνηση και σώματα ασφαλείας).*

Έτος	Τακτικοί	Έκτακτοι	Σώματα ασφαλείας	Σύνολο
1974	112.896		34.000	146.896
1980	139.966		34.995	174.961
1981	151.789		41.025	192.814
1982	169.409	39.122	44.533	253.064
1985	204.002	29.448	48.326	281.776
1986	219.070	19.206	47.026	285.302
1990	223.788	31.650	48.245	303.683
1991	225.193	33.966	52.113	311.272
1996	239.248	20.815	54.065	314.128
2000	250.700	25.769	65.914	342.383
2003	271.181	21.999	70.065	363.245
2007	287.722	40.909	74.133	402.764
2009	290.834	42.494	76.083	409.411

* Εξαιρείται το προσωπικό των νοσηλευτικών ιδρυμάτων για λόγους διαχρονικής συγκρισιμότητας. Το προσωπικό αυτό δεν περιλαμβάνονταν πριν το 1999. Το Προσωπικό τους (συμπεριλαμβανομένων και των εκτάκτων) ήταν: 2000: 90.383, 2003: 93.217, 2007: 100.406, 2009: 102.502

Οι πληροφορίες για τη δεκαετία του '90 αποτελούν εκ πρώτης όψεως σπαζοκεφαλιά. Οι πίνακες 2 και 3 δείχνουν ότι στη διάρκεια της η δημόσια απασχόληση αυξανόταν μεν με πολύ βραδύτερους ρυθμούς από αυτούς της δεκαετίας του '80 αλλά αυξανόταν (αύξηση κατά 77 χιλιάδες για τον ευρύτερο και κατά 39 χιλιάδες για τον στενότερο δημόσιο τομέα). Αντίθετα, τα στοιχεία του Πίνακα 1 δείχνουν μείωση της δημόσιας απασχόλησης στη διάρκεια της δεκαετίας του 90: το προσωπικό του δημόσιου τομέα το 1996 και το 2000 ήταν μικρότερο από αυτό του 1991. Η μείωση τούτη είναι φαινομενική και οφείλεται αποκλειστικά σε δυο απότομες «καθιζήσεις» (μια πρώτη το 1992-3 και μια δεύτερη το 2001-3) στο καταγραφόμενο προσωπικό των ΚΝΠΙΔ. Οι «καθιζήσεις»

συνδέονται με το ότι ο τρόπος κατάταξης στο δημόσιο τομέα των δημόσιων επιχειρήσεων και οργανισμών γίνεται με αποκλειστικό κριτήριο τη νομική τους προσωπικότητα. Όταν μια δημόσια επιχείρηση ή οργανισμός ιδιωτικοποιείται, τίθεται υπό εκκαθάριση ή καταργείται τότε το προσωπικό τους –ορθώς– παύει να προσμετράται στο δημόσιο τομέα. Η διετία 1992-3 ήταν, όντως, μια περίοδος κατά την οποία πάρθηκαν τέτοιες αποφάσεις. Το ίδιο όμως γίνεται και όταν μια δημόσια επιχείρηση μετατρέπεται από ΚΝΠΙΔ σε Ανώνυμη Εταιρία. Η επιχείρηση παύει να θεωρείται μέρος του δημόσιου τομέα έστω και αν το κράτος εξακολουθεί να διατηρεί τον έλεγχό της. Έτσι, βάσει του κριτηρίου της νομικής προσωπικότητας η Τράπεζα της Ελλάδος, η Εθνική, η Εμπορική και άλλες

εταιρίες έπαψαν να θεωρούνται δημόσιος τομέας από το 1992. Το ίδιο συνέβη και με τον ΟΤΕ, τα ΕΛΤΑ, την Αγροτική και άλλες επιχειρήσεις το 2001-3. Αυτή η μέθοδος προφανώς οδηγεί σε υποεκτίμηση του όγκου της δημόσιας απασχόλησης. Συνεπώς, πρέπει να δεχθούμε τα συμπεράσματα που προκύπτουν από τους πίνακες 2 και 3: στη δεκαετία του 90 η δημόσια απασχόληση αυξάνονταν με βραδείς ρυθμούς αλλά αυξάνονταν. Στο τέλος της δεκαετίας –έτος 2000- και με βάση τα στοιχεία του Πίνακα 2, το ποσοστό της δημόσιας ως προς το σύνολο της απασχόλησης είχε φτάσει στο 21,1%. Ο μέσος όρος των αντίστοιχων ποσοστών για τις χώρες της ΕΕ των 15 ήταν 22,3%.³⁷ Σε αντίθεση με την Ελλάδα, ο ευρωπαϊκός μέσος όρος μειωνόταν.

Για τη δεκαετία του 2000 και οι τρεις πηγές μας ομοφωνούν: ο όγκος της δημόσιας απασχόλησης αυξήθηκε με ρυθμούς ταχύτερους από αυτούς της δεκαετίας του '90. Η επιτάχυνση ήταν εντονότερη στο διάστημα 2003-2008. Οι υπολογισμοί του Πίνακα 1 χονδρικά επιβεβαιώνονται από τα αποτελέσματα της πρόσφατης Απογραφής των Δημοσίων Υπαλλήλων (η οποία καλύπτει περίπου το ίδιο εύρος). Σύμφωνα με την Απογραφή, τον Ιούλιο του 2010 ο αριθμός των υπαλλήλων του δημόσιου τομέα ανέρχονταν στις 768 χιλιάδες άτομα.³⁸ Το μέγεθος αυτό «ταιριάζει» με την εκτίμηση για το 2007 που περιλαμβάνεται στον Πίνακα 1 (747,4 χιλιάδες). Σύμφωνα με τα περιεκτικότερα στοιχεία του ILO (Πίνακας 2) το προσωπικό του ευρύτατου δημόσιου τομέα (που περιλαμβάνει όλους τους ελεγχόμενους από το κράτος φορείς) έφτανε το 2008 στο ένα εκατομμύριο είκοσι-δυο χιλιάδες. Το μέγεθος τούτο επίσης επιβεβαιώνεται από αντίστοιχη εκτίμηση του Ινστιτούτου Εργασίας των ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ.³⁹ Με βάση τα στοιχεία του ILO για το 2008, το ποσοστό της δημόσιας ως προς το σύνολο της απασχόλησης στην Ελλάδα είχε φτάσει στο 22,3%. Ο μέσος όρος των αντίστοιχων ποσοστών για τις χώρες της ΕΕ των 15 ήταν 21,2%.⁴⁰ Για πρώτη φορά το ελληνικό ποσοστό υπερέβαινε ελαφρά τον ευρωπαϊκό μέσο όρο.

Η αδρή εικόνα που προκύπτει είναι η εξής: Το μέγεθος της δημόσιας απασχόλησης στην προ της μεταπολίτευσης Ελλάδα ήταν μικρό με οποιοδήποτε μέτρο σύγκρισης. Η πρώτη δεκαετία της μεταπολίτευσης διπλασίασε τον όγκο του κρατικού προσωπικού που παρέλαβε και τη μεγαλύτερη συμβολή στην αύξηση τούτη την είχε το πρώτο μισό της δεκαετίας του 80. Ο αριθμός των εργαζομένων στο δημόσιο συνέχισε να αυξάνεται με βραδύτερους ρυθμούς στα επόμενα 20 χρόνια (αν και σημειώθηκε κάποια επιτάχυνση στη δεκαετία του 2000). Στο σύνολο της 35ετίας της μεταπολίτευσης ο όγκος της δημόσιας απασχόλησης περίπου τριπλασιάστηκε και το

ποσοστό της στο σύνολο της απασχόλησης είναι πλέον στα επίπεδα του ευρωπαϊκού μέσου όρου.

Τα δεδομένα τούτα πρέπει να ερμηνευθούν με προσοχή. Δεν είναι νοητό να αποδώσουμε το σύνολο της αύξησης σε πελατειακές σχέσεις. Πρώτο, ένα μέρος της δεν αποτελεί νέους διορισμούς. Οφείλεται στη μετακίνηση εργαζομένων από τον ιδιωτικό στο δημόσιο τομέα που έγινε εξ αιτίας της εθνικοποίησης μιας σειράς ιδιωτικών επιχειρήσεων (συγκρότημα Ανδρεάδη, «προβληματικές»). Δεύτερο, οι ευθύνες (κοινωνικές και άλλες) που ανέλαβε το μεταπολιτευτικό κράτος ήταν πολύ μεγαλύτερες από αυτές που είχε αναλάβει το προδικτατορικό. Η διεκπεραίωση τέτοιων ευθυνών απαιτεί προσωπικό. Το μέγεθος όμως και η ταχύτητα της αύξησης της δημόσιας απασχόλησης αποτελούν σαφή ένδειξη περί του ότι ένα μεγάλο κομμάτι των νέων προσλήψεων δεν εξυπηρετούσε πραγματικές ανάγκες.

Οι πελατειακές σχέσεις πρέπει να συσχετισθούν με το πλεονάζον τμήμα της δημόσιας απασχόλησης. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι στη διάρκεια της 3ης Ελληνικής Δημοκρατίας (και, ειδικότερα στο πρώτο μισό της δεκαετίας του '80) σημειώθηκε μια ιδιαίτερα έντονη έξαρση των πελατειακών σχέσεων. Η αίσθηση των αποχρώσεων όμως πρέπει να διατηρηθεί. Ακόμη και το πλεονάζον προσωπικό δεν μπορεί να αποδοθεί συλλήβδην σε πελατειακές σχέσεις. Οι πέραν των αναγκών διορισμοί συχνά οφείλονται στην κακή διάταξη του προσωπικού σε διάφορα υποσυστήματα του δημόσιου τομέα που με τη σειρά της δημιουργεί εστίες υπερπληθώρας υπαλλήλων και, ταυτόχρονα, εστίες ελλείψεων. Επίσης, μπορεί να οφείλονται σε αιτήματα ομάδων πίεσης που παράγονται από ανισορροπίες σε άλλα υποσυστήματα του δημόσιου τομέα. Τυπικό παράδειγμα είναι ο αριθμός των καθηγητών στη μέση εκπαίδευση. Επί δεκαετίες αυξάνεται με ρυθμούς ταχύτερους από τους ρυθμούς αύξησης των μαθητών. Τούτο ήταν επιβεβλημένο την εποχή που η σχέση μαθητών ανά διδάσκοντα ήταν υπερβολικά υψηλή. Εδώ και χρόνια όμως ο λόγος μαθητών ανά διδάσκοντα είναι (στα χαρτιά τουλάχιστον) από τους χαμηλότερους στην Ευρώπη αλλά η βελτίωση στις επιδόσεις των μαθητών είναι δυσανάλογα μικρή.⁴¹ Παρά τούτα, η ελληνική τριτοβάθμια εκπαίδευση προσανατολίζει κάθε χρόνο χιλιάδες νέους προς τις λεγόμενες «καθηγητικές» σχολές. Η συσσώρευση ανέργων εκπαιδευτικών παράγει μιαν ομάδα πίεσης και το κράτος καλείται να λύσει το πρόβλημα με μαζικές προσλήψεις. Δεν υπάρχει λόγος να παραθέσω και άλλα τέτοια παραδείγματα. Το επιχείρημά μου είναι ότι ακόμη και στο δυνατό της σημείο η επικρατούσα αφήγηση περί φαύλης πολιτικής ελίτ που μοιράζει patronage είναι μονομερής. Στην πραγματικότητα έχουμε να κάνουμε με επάλληλους φαύλους κύκλους όπου το

κεντρικό ερώτημα δεν είναι τόσο το ποιος φταίει αλλά το τι κάνουμε τώρα.

1.3. β. Το μισθολογικό κόστος της δημόσιας απασχόλησης.

Το μισθολογικό κόστος του κράτους, φυσικά, δεν εξαρτάται μόνο από τον αριθμό των υπαλλήλων του αλλά και από τις αποδοχές τους. Η διαμόρφωση των μισθών και των επιδομάτων στο δημόσιο τομέα όμως δεν μπορεί να μπει κάτω από την επικεφαλίδα πελατειακές σχέσεις. Για έναν απλό λόγο: οι αυξήσεις των μισθών ή η χορήγηση επιδομάτων δίνονται (κατά κανόνα) σε όλους τους ενδιαφερόμενους και ο πάτρωνας δεν μπορεί να διαχωρίσει τους «δικούς» του από τους «άλλους». Η διαμόρφωση των αποδοχών στο δημόσιο είναι προϊόν πιέσεων ομάδων συμφερόντων. Επιπλέον, οφείλει να υπακούει σε νόρμες και κανόνες σχετικά με τη μισθολογική εξέλιξη των υπαλλήλων που, με τη σειρά τους, είναι αποτέλεσμα πιέσεων που είχαν ασκηθεί και τελεσφορήσει στο παρελθόν. Παρακάτω θα σκιαγραφήσουμε τη συμβολή του παράγοντα αποδοχές στην εξέλιξη του μισθολογικού κόστους του δημόσιου τομέα.

Προς αποκατάσταση της αίσθησης των αναλογιών πρέπει να πούμε ότι το άμεσο κόστος των αμοιβών των δημοσίων υπαλλήλων είναι μόνο ένα μέρος των δημόσιων δαπανών: πάνω-κάτω αντιστοιχεί στο 25% του συνόλου. Το μισθολογικό κόστος του δημοσίου διογκώθηκε με ταχείς ρυθμούς στη διάρκεια της πρώτης δεκαπενταετίας της μεταπολίτευσης. Στο 1974 αντιπροσώπευε το 8,3% του ΑΕΠ, στο 1980 το 9,4%, στο 1985 το 11,4% και στο 1990 το 12,5% του ΑΕΠ. Στη συνέχεια το ποσοστό αυτό σταθεροποιήθηκε. Το 1995 αντιστοιχούσε στο 11,3% του ΑΕΠ, το 2000 στο 11,5% και το 2005 στο 12,3%.⁴² Με την προς τα επάνω αναθεώρηση των στοιχείων του ΑΕΠ του 2007 τα παραπάνω ποσοστά «μειώθηκαν» κατά περίπου μια ποσοστιαία μονάδα και διαμορφώθηκαν ως εξής: 1995: 10,1%, 2000: 10,5%, 2005: 11,5% και 2009: 12,4% του ΑΕΠ.⁴³

Υπάρχει ο πειρασμός να αποδώσουμε, στο σύνολό της, τη διόγκωση του μισθολογικού κόστους του δημοσίου που σημειώθηκε κατά την πρώτη δεκαπενταετία της μεταπολίτευσης στην αύξηση του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων που έχουμε ήδη συζητήσει. Για την περίπτωση της δεκαετίας του 80, η υπόθεση αυτή είναι μόνο κατά το ήμισυ ορθή. Στη διάρκεια της δεκαετίας του 80, οι μέσες αποδοχές στο δημόσιο τομέα αυξανόταν ταχύτερα από τις μέσες αποδοχές του συνόλου της οικονομίας.⁴⁴ Η διόγκωση, λοιπόν, του μισθολογικού κόστους του δημοσίου τομέα οφειλόταν τόσο στην αύξηση των αριθμών όσο και στην δυσανάλογη αύξηση των μισθών και των επιδομάτων των δημοσίων υπαλλήλων.

Η συγκράτηση του μισθολογικού κόστους του δημοσίου που σημειώθηκε στη δεκαετία του 90 δεν οφείλεται μόνο στο βραδύτερο ρυθμό αύξησης του αριθμού τους αλλά και στο ότι η άνοδος των μέσων αποδοχών τους δεν εμφάνιζε συστηματικές αποκλίσεις από αυτές της υπόλοιπης οικονομίας.⁴⁵ Η περίοδος 2001-9 είναι εκείνη όπου η νέα διόγκωση του μισθολογικού κόστους του δημοσίου μοιάζει να αποδίδεται αποκλειστικά στη σχετικά ταχύτερη αύξηση του προσωπικού του. Στην περίοδο αυτή η άνοδος των αποδοχών στο δημόσιο τομέα εξακολουθούσε να μην εμφανίζει μεγάλες αποκλίσεις από τις αποδοχές στην υπόλοιπη οικονομία.⁴⁶ Ιδιαίτερη μνεία πρέπει να γίνει για το κόστος της εργασίας στις ΔΕΚΟ. Καθ' όλη τη διάρκεια της τριακονταετίας 1980-2009 (με εξαίρεση ελάχιστα έτη) οι αποδοχές στις επιχειρήσεις κοινής ωφελείας αυξανόταν με πολύ ταχύτερους ρυθμούς όχι μόνο σε σχέση με την υπόλοιπη οικονομία αλλά και σε σχέση με τον υπόλοιπο δημόσιο τομέα.⁴⁷

Είναι αναγκαίο να πάμε πέρα από μια συζήτηση για μισθούς και πλεονάζον προσωπικό. Πελατειακές σχέσεις και χαριστικές ρυθμίσεις υπήρχαν πάντα στη νεώτερη ελληνική ιστορία. Η έκταση των φαινομένων αυτών όμως ποικίλει μέσα στο χρόνο. Περίοδοι εξάρσεων και υφέσεων διαδέχονται η μια την άλλη και η μεταπολιτευτική περίοδος ανήκει σαφώς στις πρώτες. Τόσο οι εξάρσεις όσο και οι υφέσεις συσχετίζονται στενά με ένα από τα θεμελιώδη πεδία σύγκρουσης στις σύγχρονες κοινωνίες: το βαθμό ελέγχου των δημοσίων οικονομικών καθώς και των συσχετισμών ισχύος που τον προσδιορίζουν. Εάν το δημοσιονομικό σύστημα έχει σαφή αίσθηση των εισοδηματικών περιορισμών που το διέπουν, τα περιθώρια για αθρόους διορισμούς και μισθολογικές αυξήσεις στενεύουν. Το αντίστροφο συμβαίνει όταν το δημοσιονομικό σύστημα «χαλαρώνει». Από την άποψη αυτή η μεταπολεμική Ελλάδα πέρασε (μετά από τη σύντομη μεταβατική φάση της εξαετίας 1974-80) από μια περίοδο, λιγότερο ή περισσότερο, αυστηρής τήρησης των κανόνων της δημοσιονομικής πειθαρχίας σε μια δεκαετία μεγάλης δημοσιονομικής ελευθεριότητας.

Από το 1952 μέχρι το 1980 η Ελλάδα ήταν χώρα με μικρό δημόσιο έλλειμμα και χρέος. Η πτώση της δικτατορίας πυροδότησε ένα ισχυρό αίτημα για αναδιανομή του εισοδήματος που καθαγιάστηκε από μια ιδεολογία γαλαντομίας με ξένα χρήματα και σφράγισε την υφή του πολιτικού ανταγωνισμού. Η νέα πραγματικότητα άλλαξε το συσχετισμό ισχύος ανάμεσα στις κυβερνήσεις από την μια μεριά και την πίεση των αιτημάτων διαφόρων κοινωνικών ομάδων από την άλλη. Τούτο περιόρισε την ευχέρεια του κράτους να εκπληρώνει το συντονιστικό του ρόλο και προκάλεσε ένα σκληρό διαγωνισμό ανάμεσα σε μια πληθώρα ομάδων πίεσης για την αξιοποίηση των ευκαιριών

που πρόσφερε η νέα κατάσταση. Οι πρώτες μεταδικτατορικές κυβερνήσεις επιχείρησαν να συγκρατήσουν την πίεση πάνω στο δημόσιο ταμείο. Οι αντιστάσεις κάμφθηκαν στη δεκαετία του '80, αρχής γενομένης από το 1981, τον τελευταίο χρόνο της κυβέρνησης της ΝΔ. Οι κυβερνήσεις του ΠΑΣΟΚ που ακολούθησαν επιχείρησαν (ειδικά στο πρώτο μισό της δεκαετίας του '80) να παγιώσουν την εκλογική βάση του κόμματός τους ικανοποιώντας απαιτήσεις ολόκληρων κοινωνικών ομάδων ανεξαρτήτως κόστους. Τούτο ήταν άλλης τάξης μεγέθους πρόβλημα σε σχέση με τις πελατειακές σχέσεις του παρελθόντος και δημιούργησε σχεδόν αμετάστρεπτες καταστάσεις.

Στη διάρκεια της δεκαετίας του '80 η μεγάλη απόκλιση ανάμεσα στις κρατικές δαπάνες και τα έσοδα δημιούργησε την κρίσιμη μάζα του δημόσιου χρέους η εξυπηρέτηση του οποίου βαραίνει τη χώρα έκτοτε. Στη διάρκεια της δεκαετίας του '90 έγινε μια εντυπωσιακή προσπάθεια μείωσης του δημόσιου ελλείμματος. Τούτο επιτεύχθηκε κυρίως μέσω της αύξησης των φορολογικών εσόδων. Το ποσοστό των δημόσιων δαπανών στο ΑΕΠ όμως δεν μπόρεσε να μειωθεί κατά συστηματικό τρόπο. Όπως συμβαίνει συνήθως σε τέτοιες συνθήκες τα μεγαλύτερα και μονιμότερα κέρδη είχαν αποσπασθεί από ομάδες με ισχύ και επιρροή που απέρριπταν οποιαδήποτε απόπειρα απόσυρσης των κερδών αυτών. Αν μη τι άλλο, οι πιέσεις που ασκούσαν ήταν προς την αντίθετη κατεύθυνση. Έτσι, μετά την είσοδο στην ευρωζώνη, η προσπάθεια για δημοσιονομική εγκράτεια –σε γενικές γραμμές– χαλάρωσε εκ νέου.

Εκείνο που προέκυψε ήταν ένα δομικά ανισόρροπο δημοσιονομικό καθεστώς. Από τη μια πλευρά, η πίεση για αύξηση των δημόσιων δαπανών (που οι πλεονάζουσες προσλήψεις είναι μόνο μια από τις εκδηλώσεις της) είναι ακαταμάχητη. Από την άλλη τα δημόσια έσοδα δυσκολεύονται να παρακολουθήσουν την αύξηση των δαπανών. Οι δυσκολίες δεν εξαντλούνται στις αδυναμίες του φοροεισπρακτικού μηχανισμού. Η δομή του ελληνικού παραγωγικού συστήματος (μεγάλο ειδικό βάρος των μικρών επιχειρήσεων και των αυτοαπασχολούμενων) δημιουργεί αντικειμενικό πρόβλημα διακρίβωσης της φορολογητέας ύλης. Και, φυσικά, η συνεχής αύξηση της φορολογίας δηλητηριάζει την ιδιωτική οικονομική δραστηριότητα, ενώ η αύξηση των έμμεσων φόρων (χωρίς τα ανάλογα ανταλλάγματα σε παροχή υπηρεσιών) έχει βάλει ήδη σε δοκιμασία τα όρια ανοχής του πληθυσμού. Τούτων δοθέντων, οι δυνάμεις που θα μπορούσαν να βάλουν φρένο στην αύξηση των δαπανών (γιατί θα καλούνταν αργά ή γρήγορα να τις χρηματοδοτήσουν) δεν είναι σε θέση να το κάνουν. Οι ελεύθεροι επαγγελματίες, οι αυτοαπασχολούμενοι και οι μικρές επιχειρήσεις δεν πληρώνουν τους φόρους που τους αναλογούν, άρα δεν τους

νοιάζει. Οι επωμιζόμενοι το βάρος των έμμεσων φόρων είναι υπερβολικά διασκορπισμένοι για να αποτελούν αποτελεσματική δύναμη. Από τους επιχειρηματίες, κάποιοι είναι περιθωριοποιημένοι εξ αιτίας της κρατούσας ιδεολογίας και κάποιοι άλλοι επωφελούνται από την κρατική largesse. Και, φυσικά, οι επερχόμενες γενεές δεν μπορούν να ψηφίσουν. Υπό τις συνθήκες αυτές, οι πολιτικοί έχουν όλα τα κίνητρα στον κόσμο να αυξάνουν τις δαπάνες και πολύ λίγα να τις συγκρατούν σε εύλογη απόσταση από τα κρατικά έσοδα. Η ρίζα της παθογένειας βρίσκεται στη θεμελιώδη ανισορροπία των κινήτρων και αντικινήτρων εντός των οποίων λειτουργεί το δημοσιονομικό σύστημα. Οι πελατειακές σχέσεις είναι ένα από τα συμπτώματα.

1.4. Συμπεράσματα.

Οι πελατειακές σχέσεις είναι προφανώς στοιχείο δυσλειτουργίας της ελληνικής πολιτικής ζωής και δημιουργούν ένα διάχυτο αίσθημα αυθαιρεσίας στον πληθυσμό. Η διερεύνηση του ρόλου τους είναι χρήσιμη. Υπό έναν όρο: ότι θέτει το ζήτημα στις πραγματικές του διαστάσεις και δεν το βλέπει σαν το κλειδί που ανοίγει όλες τις πόρτες. Αν ο όρος δεν τηρείται, η επικέντρωση στις πελατειακές σχέσεις οδηγεί σε μίαν ανάλυση που εξαντλείται σε «εύκολες» αιτιάσεις ενάντια στα κόμματα εξουσίας και δεν είναι σε θέση να προσφέρει τρόπους θεραπείας των βαθύτερων παθογενειών. Ο τρόπος που το μεταπολιτευτικό κοινωνιολογικό παράδειγμα συλλαμβάνει τις πελατειακές σχέσεις έχει γίνει αντιπαραγωγικός για τρεις βασικούς λόγους:

α) Τις μεταχειρίζεται σαν μίαν αναλλοίωτη σταθερά που διέπει το σύνολο της νεώτερης ελληνικής ιστορίας. Σχέσεις πατρωνίας, φυσικά, υπήρχαν πάντα στην Ελλάδα. Όμως, μια εμπεριστατωμένη ιστορία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης (την οποία δεν έχουμε) είμαι βέβαιος ότι θα δείξει ότι έχουν υπάρξει φάσεις έξαρσης ως προς την έκτασή τους και φάσεις ύφεσης. Οι μεταπτώσεις αυτές διαφεύγουν –και είναι φυσικό να διαφεύγουν– της προσοχής όσων επιχειρούν να εντοπίσουν γενικές κανονικότητες που διατρέχουν το σύνολο της ελληνικής ιστορίας. Από τη στιγμή που ένας ερευνητής έχει μάθει να βλέπει ένα φαινόμενο ως αναλλοίωτη σταθερά δεν έχει λόγους να ψάξει για εξάρσεις και υφέσεις ως προς το βαθμό στον οποίο συμβαίνει. Κι όμως, οι αριθμοί δείχνουν ότι υφέσεις και εξάρσεις είναι ακριβώς αυτό που γίνεται στη μεταπολεμική μας ιστορία. Η μεταπολίτευση πυροδότησε μια περίοδο έξαρσης των πελατειακών σχέσεων που με λιγότερη ή περισσότερη ένταση παρακολουθεί όλο τον βίο της 3^{ης} Ελληνικής Δημοκρατίας. Η γενεσιουργός αιτία της έξαρσης ήταν η αδυναμία ελέγχου των δημόσιων οικονομικών. Πίσω από αυτήν βρίσκεται η συστημι-

κή αδυναμία του μεταπολιτευτικού καθεστώτος να συμβιβάσει την πιο φιλελεύθερη δημοκρατία που έχει γνωρίσει ο τόπος με τις απαιτήσεις της ανάπτυξης και της διατήρησης της ισορροπίας της οικονομίας.

β) Το μεταπολιτευτικό κοινωνιολογικό παράδειγμα επιχειρεί να ερμηνεύσει μέσω των πελατειακών σχέσεων τον κύριο όγκο των δυσλειτουργιών της ελληνικής πολιτικής και διοίκησης. Έτσι, ενθαρρύνει τον ερευνητή να ξεμπερδεύει με μια σειρά από προβλήματα ταξινομώντας τα κάτω από τη γενική ρουμπρίκα της πατρωνίας και τον αποτρέπει από το να ψάξει παραπέρα. Στις προηγούμενες σελίδες υποστήριξα ότι οι πελατειακές σχέσεις είναι συνήθως η *απόληξη* δομικών ανισορροπιών σε ζωτικά υποσυστήματα του δημόσιου τομέα. Οι ανισορροπίες τούτες διαφέρουν από υποσύστημα σε υποσύστημα και σχετίζονται με τον ακατάλληλο σχεδιασμό και τον αναποτελεσματικό τρόπο λειτουργίας και ελέγχου του καθενός από αυτά. Το μόνο ενοποιητικό τους στοιχείο είναι ότι στρεβλώνουν τα κίνητρα των ανθρώπων που εργάζονται στα υποσυστήματα τούτα ή έρχονται σε επαφή με αυτά. Η συλλήβδην απόδοση στις πελατειακές σχέσεις των ευθυνών για –ας πούμε– το δημοσιονομικό εκτροχιασμό της χώρας ή την κακή ποιότητα της διοίκησής της δεν έχει περισσότερη δύναμη από αυτήν που έχει ο εξορκισμός.

γ) Η επικέντρωση στις σχέσεις πατρωνίας ερμηνεύει λιγότερα πράγματα από όσα το κρατούν «κοινωνιολογικό παράδειγμα» αφήνει να εννοηθεί. Συσκοτίζει όμως κάτι σημαντικό: βάζει στο ίδιο τσουβάλι τις προσωπικές εκδουλεύσεις με τις ρυθμίσεις προς όφελος ολόκληρων ομάδων και μεταχειρίζεται τόσο τις πρώτες όσο και τις δεύτερες με τον ίδιο τρόπο. Στην περίοδο της μεταπολίτευσης, οι δαπανηρότερες κρατικές πρωτοβουλίες σχετίζονταν ως επί το πλείστο με ευνοϊκές ρυθμίσεις για ολόκληρες κοινωνικές ομάδες και λιγότερο με αυτές που μπορούν να συσχετισθούν με προσωπικές εκδουλεύσεις. Τούτο ισχύει ιδιαίτερα για την κρίσιμη δεκαετία του '80. Είπαμε ότι ο ένας παράγοντας που συντέλεσε στην άνοδο των δημόσιων δαπανών στη δεκαετία τούτη ήταν το μισθολογικό κόστος του κράτους που οφειλόταν τόσο στην αύξηση του αριθμού των δημόσιων υπαλλήλων όσο και στην αύξηση των αποδοχών τους. Το κονδύλιο όμως που τόσο σε μέγεθος όσο και σε ρυθμό αύξησης ήταν ψηλότερο από το μισθολογικό κόστος ήταν αυτό των μεταβιβάσεων και επιδοτήσεων. Οι μεταβιβαστικές πληρωμές και επιδοτήσεις αντιπροσώπευαν το 1974 το 10,2% του ΑΕΠ, το 1980 το 11,4%, το 1985 το 16,6% και το 1989 το 16,2%.⁴⁸ Ο κύριος παράγοντας που οδήγησε στη δραματική διόγκωση αυτού του κονδυλίου ήταν η αύξηση των δαπανών για συντάξεις, αύξηση που υπερέβαινε κατά πολύ τις αντοχές των ταμείων. Ένας άλλος

παράγοντας ήταν η διόγκωση των επιδοτήσεων προς ζημιογόνες ΔΕΚΟ, «προβληματικές» επιχειρήσεις, γεωργικούς συνεταιρισμούς κλπ. Η διόγκωση των κονδυλίων αυτών δεν αντανakλά τυπικές πελατειακές σχέσεις. Σχετίζεται με πιέσεις κοινωνικών ομάδων ή απόπειρες προσεταιρισμού κοινωνικών ομάδων.⁴⁹ Η σύγκυση ανάμεσα στο ρουσφέτι και την ευνοϊκή μεταχείριση ολόκληρων ομάδων δεν αναδεικνύει το εξαιρετικά διαδεδομένο στην Ελλάδα φαινόμενο της «ιδιωτικοποίησης» της πολιτικής από στενά συντεχνιακά συμφέροντα.⁵⁰

[Το β' μέρος του άρθρου καθώς και το στατιστικό παράρτημα που συνοδεύει το α' μέρος, θα δημοσιευτεί στο επόμενο τεύχος.]

ΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ

- 1 Το κείμενο είναι η επεξεργασμένη εκδοχή ομιλίας του συγγραφέα στο Συνέδριο του Κέντρου Πολιτικών Ερευνών του Παντείου Πανεπιστημίου με θέμα «Σύγχρονη Ελληνική Πολιτική» που διεξήχθη στις 4-5 Δεκεμβρίου 2008. Ευχαριστώ τους Γ. Βούλγαρη και Μ. Ματσαγγάνη για τα σχολία τους πάνω στο κείμενο και τους Π. Μπασάκο και Σ. Ντόβολο για δυο χρήσιμες υποδείξεις.
- 2 Βλ. Τήνιος (2003). Για μια ανάλυση της στενής σχέσης ανάμεσα στη σύνθεση της ηγεσίας της ΓΣΕΕ και της πολιτικής της στο ασφαλιστικό βλ. Matsaganis (2007).
- 3 Ενδεικτικά βλ. Mylonas and Papaconstantinou (2001), OECD (2001), ΚΕΠΕ (2001) και Nicoletti, Scarpetta, Boylaud, OECD Working Paper (2000), Chapter III.
- 4 Βλ. Μόσιαλος και Allin (2007).
- 5 Ο όρος *πολιτική πρόσοδος* υποδηλώνει εκείνα τα εισοδήματα και τα άλλα οφέλη που ομάδες συμφερόντων, επιχειρήσεις και άτομα απολαμβάνουν από το κράτος (ή μέσω του κράτους) τα οποία δεν αντιστοιχούν στην προσφορά κάποιου πραγματικού προϊόντος, υπηρεσίας ή άλλης εισφοράς.
- 6 Ενδεικτικά μπορούν να αναφερθούν: Μαυρογορδάτος (1998 και 2005), Ζαμπαρούκου (1997), Lavdas (1997).
- 7 Τα τελευταία χρόνια η κατάσταση αλλάζει. Μια σειρά πανεπιστημιακών και πολιτικών σχολιαστών έχουν εστιάσει στα ζητήματα των ομάδων συμφερόντων και της προσοδοθηρίας. Τα δυο πρόσφατα βιβλία των Πελαγίδη και Μητσόπουλου (2006, 2010) είναι αφιερωμένα πάνω στα ζητήματα αυτά. Πρέπει να σημειωθεί όμως ότι οι Πελαγίδης και Μητσόπουλος είναι οικονομολόγοι και όχι κοινωνιολόγοι ή πολιτικοί επιστήμονες.
- 8 Βούλγαρης Γ. (2006), σ. 7.
- 9 Σωτηρόπουλος Δ. Α. (2007), σ. 69.
- 10 Για μια περιεκτική παρουσίαση αυτής της πρότασης βλ. Μουζέλης (2007).
- 11 Σωτηρόπουλος Δ. Α. (2007), σ. 69.
- 12 Ο παραπάνω ορισμός εστιάζει στον αποδέκτη της εκδούλευσης και όχι σε εκείνον που την παρέχει. Η πρόθεση είναι να αναδειχθεί η διάκριση ανάμεσα σε αποδέκτες-άτομα και αποδέκτες-κοινωνικές ομάδες. Για τους σκοπούς του *επιχειρήματός μας*, το αν ο «πάροχος» της εύνοιας είναι μεμονωμένος πολιτικός ή κομματική οργάνωση είναι δευτερεύον θέμα.
- 13 Προφανώς, εδώ δεν μιλούμε για την ειδική περίπτωση των σχέσεων των πολιτικών με ισχυρούς επιχειρηματίες. Στην περίπτωση αυτή έχουμε σχέση αλληλεξάρτησης παρά πατρωνίας και το

- υπόδειγμα των πελατειακών σχέσεων που συζητούμε δεν αναφέρεται σε τέτοια φαινόμενα.
- 14 Για την εξέλιξη των δημόσιων δαπανών βλ. ΥΠΕΘΟ (2001).
 - 15 Βλ. Επιτροπή Σπράου, Έκθεση για την Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση, 1998.
 - 16 Βλ. ΚΕΠΕ (1988), και Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης (1990), και τα δυο στον τόμο των Μακρυδημήτρη και Μιχαλόπουλου (επιμ), Παπαζήσης, 2000.
 - 17 Σύμφωνα με εκθέσεις του Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης (βλ. ενδεικτικά Έκθεση για το 2009, Κεφάλαιο Γ') ακόμη και κραυγαλέες περιπτώσεις διαφθοράς επισύρουν ασήμαντες πειθαρχικές ποινές ή οι σχετικές αποφάσεις των αρμόδιων συμβουλίων καθυστερούν για χρόνια. Αυτή η γενικευμένη επιείκεια δεν αποτελεί άνωθεν εκπορευόμενη πελατειακή ή κομματική εύνοια (αν ήταν έτσι, οι πειθαρχικές ποινές για τους μη ευνοούμενους θα ήταν περισσότερες και η επιείκεια δεν θα ήταν τόσο γενικευμένη). Τα φαινόμενα τούτα αντανακλούν, πρωτίστως, το *esprit de corps* των δημοσίων υπαλλήλων των οποίων η επιρροή στα αρμόδια υπηρεσιακά συμβούλια είναι κυρίαρχη.
 - 18 Τσουκαλάς (1986), σ. 84-85.
 - 19 Η εκτίμηση του Τσουκαλά (1986, σ. 84) για το 1961 είναι σχεδόν ταυτόσημη: 260 χιλιάδες.
 - 20 Το μέσο ποσοστό της δημόσιας απασχόλησης στο σύνολο της απασχόλησης 14 χωρών του ΟΟΣΑ για το 1960 ήταν 11,6%. Μόνο στην Πορτογαλία και την Ελβετία το αντίστοιχο μέγεθος ήταν χαμηλότερο από το ελληνικό. [βλ. OECD (1982), p. 12, Table I].
 - 21 Ο Ε. Μακρής (1972), βασιζόμενος στις Απογραφές Πληθυσμού, υπολογίζει ότι ο αριθμός των υπαλλήλων των δημοσίων υπηρεσιών ήταν 131.243 το 1951 και 121.145 το 1961.
 - 22 Στην ίδια περίπου εκτίμηση κατέληξε και ο Τσουκαλάς (1986), σ. 84.
 - 23 OECD (1982), p. 12, Table I. Ο παραπάνω μέσος όρος αναφέρεται στο έτος 1979.
 - 24 Τσουκαλάς (1986), σ. 84.
 - 25 Το Ανώτατον Συμβούλιον Δημοσίων Υπηρεσιών (1970), εκτιμά ότι το 1970 ο αριθμός των τακτικών πολιτικών υπαλλήλων (εκτός δικαστικών και υπαλλήλων δικαστηρίων) ήταν 107.019. Ο αριθμός αυτός μπορεί να αντιπαραβληθεί με εκείνον των τακτικών υπαλλήλων του 1961 (αφού αφαιρεθούν από αυτόν οι δικαστικοί και οι υπάλληλοι των δικαστηρίων). Ο συγκρίσιμος αριθμός για το 1961 είναι 63.555. Η προκύπτουσα αύξηση είναι 43,5 χιλιάδες.
 - 26 Η αύξηση αυτή οφειλόταν κατά περίπου 30% στην αύξηση του αριθμού των εκπαιδευτικών.
 - 27 Οι με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου υπάλληλοι ήταν 3.642 το 1961 και 8.929 το 1972 (βλ. Υπουργείο Προεδρίας, Στατιστική του Προσωπικού των Δημοσίων Υπηρεσιών, 1972-1979).
 - 28 Το προσωπικό του ΟΤΕ αυξήθηκε σε σύγκριση με το 1961 κατά περίπου 10 χιλιάδες και της ΔΕΗ κατά περίπου 3 χιλιάδες (Πηγή: Στατιστική Επετηρίδα). Το προσωπικό της Εθνικής Τράπεζας αυξήθηκε κατά περίπου 2,5 χιλιάδες (εκτίμηση με βάση τα στοιχεία του Παγουλάτου, 2006).
 - 29 Η εκτίμησή αυτή προκύπτει από την αντιπαραβολή των σχετικών στοιχείων του 1980 με αυτά του 1961. Η εκτίμησή μου για τους υπαλλήλους των ΝΠΔΔ το 1961 είναι 69.500. Ο αντίστοιχος αριθμός για το 1980 είναι 63.243.
 - 30 Στοιχεία Προϋπολογισμών και Military Balance, 1978-79.
 - 31 Βλ. Υπουργείο Προεδρίας, Στατιστική του Προσωπικού των Δημοσίων Υπηρεσιών, 1979, 1980. [βλ. Παράρτημα που θα δημοσιευτεί στο επόμενο τχ. με το δεύτερο μέρος του άρθρου].
 - 32 Η έκδοση περιέχει τα στοιχεία της απογραφής του προσωπικού που γίνεται στο τέλος κάθε χρόνου.
 - 33 Ενδιαφέρον παρουσιάζει και η εξέλιξη της απασχόλησης στα συστατικά μέρη του δημόσιου τομέα. Στις κεντρικές δημόσιες υπηρεσίες η αύξηση συντελέστηκε στο διάστημα 1981-85 και είχε ήδη κορυφωθεί από το 1985. Μετά το 1985, ο αριθμός των εργαζομένων σε αυτές σταθεροποιήθηκε εμφανίζοντας πτωτικές τάσεις. Αντίθετα, έντονες ανοδικές τάσεις σε όλη τη διάρκεια της δεκαετίας του 80 σημείωσε το προσωπικό των ΝΠΔΔ και –κυρίως– των ΚΝΠΙΔ.
 - 34 Δεν χρησιμοποιώ τα συνολικά στοιχεία του πίνακα 3 (τελευταία στήλη) γιατί η κατά 110 χιλιάδες αύξηση που υποδηλώνουν για το διάστημα 1980 με 1986 αποτελεί υπερεκτίμηση. Οι έκτακτοι υπάλληλοι δεν περιλαμβάνονται στα στοιχεία για το 1980, ενώ περιλαμβάνονται σε αυτά του 1986.
 - 35 Η κατά 80 περίπου χιλιάδες αύξηση του **τακτικού** προσωπικού που σημειώθηκε στο διάστημα 1980-86 οφείλεται, εν μέρει, στις μαζικές μονιμοποιήσεις συμβασιούχων αορίστου και ορισμένου χρόνου που έγιναν το 1985 και 1986 βάσει του Ν. 1476/1984. Το αποτέλεσμα τους ήταν η αντίστοιχη μείωση του αριθμού των εκτάκτων υπαλλήλων και, συνεπώς, τα συνολικά μεγέθη δεν επηρεάζονται. Το κύμα των μονιμοποιήσεων δεν περιορίστηκε μόνο στις κεντρικές υπηρεσίες (που απεικονίζονται στον Πίνακα 3) αλλά επεκτάθηκε και στα ΝΠΔΔ και τους ΟΤΑ. Συνολικά έγιναν 49 χιλιάδες μονιμοποιήσεις (βλ. Δελτίο Υπουργείου Προεδρίας, Εισαγωγή).
 - 36 Υπολογισμοί με βάση τα στοιχεία του ILO για οκτώ χώρες της ΕΕ των 15.
 - 37 Υπολογισμοί με βάση τα στοιχεία του ILO για τις χώρες της ΕΕ των 15 (εκτός Αυστρίας).
 - 38 Βλ. arografi.gov.gr, Ανακοίνωση 30/7/2010. Αποτελέσματα Απογραφής. Η Απογραφή καλύπτει το ίδιο εύρος του δημόσιου τομέα με αυτό του Πίνακα Ι καθώς δεν περιλαμβάνει τις ελεγχόμενες από το κράτος επιχειρήσεις που έχουν μετατραπεί σε Ανώνυμες Εταιρείες.
 - 39 Το Ινστιτούτο ΙΝΕ εκτιμά ότι ο αριθμός των εργαζομένων στον ευρύτατο δημόσιο τομέα το 2007 ανέρχονταν στο 1 εκατομμύριο 18 χιλιάδες (βλ. ΙΝΕ-ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, *Η Ελληνική Οικονομία και η Απασχόληση*, Ετήσια Έκθεση 2008, Πίνακας 31, σελ. 310).
 - 40 Υπολογισμοί με βάση τα στοιχεία του ILO για τις χώρες της ΕΕ -15 (εκτός Αυστρίας και Βελγίου).
 - 41 OECD, *Education at a Glance*, various dates.
 - 42 Πηγές: ΥΠΕΘΟ, Βασικά Εθνικολογιστικά Μεγέθη (2001) και *European Economy, Statistical Annex*, Spring 2007. Επιμένω στην παρουσίαση των παλιότερων στοιχείων γιατί τα αναθεωρημένα δεν καλύπτουν τις δεκαετίες του '70 και του '80.
 - 43 *European Economy, Statistical Annex*, Spring 2010.
 - 44 Βλ. OECD, *Economic Surveys, Greece*, 1986 / 87, σελ. 40-41, Εκθέσεις του Διοικητή της Τραπέζης της Ελλάδος για τα έτη 1986-89 και Ιορδάνογλου (υπό έκδοση), Κεφάλαιο ΙΙ.
 - 45 Εκθέσεις του Διοικητή της Τραπέζης της Ελλάδος για τα έτη 2000 και 2005, Πίνακας IV.4.
 - 46 Εκθέσεις του Διοικητή της Τραπέζης της Ελλάδος για το 2009, Πίνακας VII.5.
 - 47 Εκθέσεις του Διοικητή της Τραπέζης της Ελλάδος, διάφορα έτη.
 - 48 Βλ. Βασικά Εθνικολογιστικά Μεγέθη του ΥΠΕΘΟ (2001).
 - 49 Βλ. Ιορδάνογλου (2003) και Ιορδάνογλου (υπό έκδοση), Κεφάλαιο ΙΙ.
 - 50 Βλ. Σωτηρόπουλος (2007), σ. 69.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Αθανασόπουλος Δ. Σ., (1983), *Η Ελληνική Διοίκηση*, Παπαζήσης, Αθήνα.
- Ανώτατον Συμβούλιον Δημοσίων Υπηρεσιών, *Αι Τακτικά Θέσεις των Δημοσίων Υπηρεσιών*, Αθήναι, Ιούνιος 1970.
- apografi.gov.gr, Ανακοίνωση 30/7/2010. Αποτελέσματα Απογραφής Δημοσίων Υπαλλήλων.
- Βούλγαρης Γιάννης (2006), «Κράτος και Κοινωνία Πολιτών στην Ελλάδα. Μια Σχέση προς Επανεξέταση;» *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τχ. 28, Νοέμβριος 2006, σ. 5-33.
- Βούλγαρης Γιάννης (2008), *Η Ελλάδα από την Μεταπολίτευση στην Παγκοσμιοποίηση*, Εκδόσεις Πόλις, Αθήνα.
- Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, *Έκθεση για το 2009*, Αθήνα, 2010.
- Επιτροπή Σπράου (Επιτροπή για την Εξέταση της Μακροπρόθεσμης Οικονομικής Πολιτικής), *Έκθεση για την Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση*, Έκδοση Εθνικής Τράπεζας της Ελλάδος, Αθήνα, 1998.
- European Commission, *European Economy, Statistical Annex*, διάφορα έτη.
- ΕΣΥΕ, *Αποτελέσματα Απογραφής Δημοσίων Πολιτικών Υπαλλήλων της 17ης Οκτωβρίου 1956*, Αθήναι, 1958.
- ΕΣΥΕ, *Αποτελέσματα Απογραφής Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου της 17ης Οκτωβρίου 1957*, Αθήναι, 1958.
- ΕΣΥΕ, *Αποτελέσματα Απογραφής Προσωπικού Τραπεζών, ΟΤΕ, ΔΕΗ της 17ης Ιουνίου 1958*, Αθήναι, 1959.
- ΕΣΥΕ, *Απογραφή Μισθολογίου Δημοσίων Υπαλλήλων 17ης Αυγούστου 1961*, Αθήναι, 1962.
- ΕΣΥΕ, *Στατιστική Επετηρίδα*, Διάφορα έτη.
- Ζαμπαρλούκος Στέλλα (1997), *Κράτος και Εργατικός Συνδικαλισμός στην Ελλάδα 1936-90*, Σάκκουλας, Αθήνα.
- INE –ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, *Η Ελληνική Οικονομία και η Απασχόληση*, Ετήσια Έκθεση 2008, Αθήνα.
- International Labor Organization (ILO), LABORSTA, Internet: Public Sector Employment
- International Institute of Strategic Studies (IISS), *Military Balance*, various dates.
- Ιορδάνογλου Χ. Ι., (2003), «Η οικονομία 1974-2000. Επιβράδυνση-Στασιμότητα-Ανάκαμψη», *Ιστορία του Νέου Ελληνισμού 1770-2000*, τ. 10, Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα. σ. 65-100.
- Ιορδάνογλου Χ. Ι., (υπό έκδοση), *Μετεμφυλιακή Οικονομική Ιστορία της Ελλάδας*.
- ΚΕΠΕ (1988), *Δημόσια Διοίκηση*, Έκθεση για το Πρόγραμμα 1988-92. Περιλαμβάνεται στον τόμο των Μακρυδημήτρη και Μιχαλόπουλου (επιμέλεια), *Εκθέσεις Εμπειρογνομώνων για τη Δημόσια Διοίκηση, 1950-98*, Παπαζήσης, Αθήνα, 2000, σ. 429-556.
- ΚΕΠΕ (2001), *Φραγμοί στην Ελεύθερη Λειτουργία των Επαγγελματιών και στην Πραγματοποίηση Επιχειρηματικών Πρωτοβουλιών και Ανταγωνιστικότητα*, Αθήνα. [Η μελέτη είναι διαθέσιμη μόνο στη βιβλιοθήκη του ΚΕΠΕ].
- Lavdas K. A., (1997), *The Europeanisation of Greece: Interests Politics and the Crisis of Integration*, Macmillan, London, 1997.
- Μακρής Ε. (1972), «Ο Οικονομικός Ενεργός Πληθυσμός της Ελλάδος και η Απασχόλησής Αυτού, 1821-1971», στο *Στατιστικά Μελέται, 1821-1971*, ΕΚΚΕ, Αθήνα.
- Μαυρογορδάτος Γ. Θ., (2005), *Ομάδες Πίεσης και Δημοκρατία*, εκδ. γ', Πατάκης, Αθήνα.
- Μαυρογορδάτος Γ. Θ., (1998), *Μεταξύ Πτυοκάμπερ και Προκρούστη. Οι Επαγγελματικές Οργανώσεις στη Σημερινή Ελλάδα , επανέκδοση α', Οδυσσεύς, Αθήνα.*
- Matsaganis M. (2007), «Union Structures and Pension Outcomes in Greece», *British Journal of Industrial Relations*, 45:3, September 2007, σ. 537-555.
- Μόσιαλος Ηλίας και Allin Sara (2007), «Ομάδες Συμφερόντων και η Μεταρρύθμιση του Συστήματος Υγείας στην Ελλάδα», στο Featherstone Kevin (editor), *Πολιτική στην Ελλάδα. Η Πρόκληση του Εκσυγχρονισμού*, ελληνική έκδοση, Εκδόσεις Οκτώ, Αθήνα.
- Μουζέλης Ν. (2006), «Το νόημα της κοινωνίας των Πολιτών», Εισαγωγή στο Μακρυδημήτρης Α., *Κράτος και Κοινωνία των Πολιτών*, εκδ. β', Μεταμεσονύκτιες Εκδόσεις, Αθήνα.
- Μουζέλης Ν. (2007), «Κράτος και Κοινωνία Πολιτών. Από το Παλιό στο Νέο Παράδειγμα;», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τχ. 30, Νοέμβριος 2007, σ. 107-114.
- Mylonas Paul & Papaconstantinou George (2001), «Product Market Reform in Greece: Policy Priorities and Prospects», στο R. C. Bryant, N. C. Garganas, G. S. Tavlas (eds), *Greece's Economic Performance and Prospects*, Bank of Greece and The Brookings Institution, Athens, 2001.
- Nicoletti G., Scarpetta S., Boylaud O. (April 2000), *OECD Working Paper No. 226*, Paris.
- OECD, *Economic Surveys, Greece*, Paris, διάφορα έτη.
- OECD, *Education at a Glance*, Paris, διάφορα έτη.
- OECD (1982), *Employment in the Public Sector*, Paris.
- OECD (2001), *Regulatory Reform in Greece*, Paris.
- Παγουλάτος Γιώργος (2006), *Η Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος, 1940-2000*, Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος, Πρόγραμμα Ερευνών Ιστορικού Αρχείου, Αθήνα, 2006.
- Πελαγίδης Θ. και Μητσόπουλος (2006), *Ανάλυση της Ελληνικής Οικονομίας. Η Προσοδοθρία και οι Μεταρρυθμίσεις*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.
- Πελαγίδης Θ. και Μητσόπουλος (2010), *Η Στιγμή της Στροφής για την Ελληνική Οικονομία*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.
- Σωτηρόπουλος Δημήτρης Α. (2007), *Κράτος και Μεταρρύθμιση στη Σύγχρονη Νότια Ευρώπη*, Ποταμός, Αθήνα.
- Τήνιος Πλάτων (2003), *Ανάπτυξη με Αλληλεγγύη*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.
- Τράπεζα της Ελλάδος, *Εκθέσεις του Διοικητή*. Διάφορα έτη.
- Τσουκαλάς Κ. (1986), *Κράτος, Κοινωνία, Εργασία στη Μεταπολεμική Ελλάδα*, Θεμέλιο, Αθήνα.
- Tullock Gordon (1993), *Rent Seeking*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας, *Βασικά Εθνικολογιστικά Μεγέθη της Ελληνικής Οικονομίας, 1960-99*, με βάση το σύστημα ΕΣΟΛ-95, ΥΠΕΘΟ, Αθήνα 2001.
- Υπουργείο Οικονομικών, *Προϋπολογισμοί. Εισηγητικές Εκθέσεις*.
- Υπουργείο Προεδρίας Κυβερνήσεως, *Στατιστική του Προσωπικού των Δημοσίων Υπηρεσιών*, Αθήναι, 1972-1979.
- Υπουργείο Προεδρίας Κυβερνήσεως (αρχικά) και Υπουργείο Εσωτερικών (μετέπειτα), *Δελτίο Στατιστικών Στοιχείων Προσωπικού του Δημοσίου Τομέα*. Ετήσιο (αποτελέσματα ετήσιας απογραφής).
- Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης (1990), «Έκθεση για τη Μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης». Περιλαμβάνεται στο Μακρυδημήτρη και Μιχαλόπουλου (επιμ.), *Εκθέσεις Εμπειρογνομώνων για τη Δημόσια Διοίκηση, 1950-98*, Παπαζήσης, Αθήνα, 2000, σ. 557-626.