

Είναι αλήθεια ότι ο δημόσιος τομέας στην Ελλάδα είναι υπερβολικά μεγάλος;

της Στέλλας Λαδή

Επίκουρη Καθηγήτρια στο Πάντειο Πανεπιστήμιο και Senior Lecturer στο Πανεπιστήμιο Queen Mary

Μια κυρίως πολιτική ερώτηση

Το ποιό είναι το επιθυμητό μέγεθος για το δημόσιο τομέα είναι μια από τις παλαιότερες πολιτικές ερωτήσεις που κάθε κυβέρνηση καλείται να απαντήσει. Η ερώτηση αυτή δεν είναι τεχνικής φύσεως και είναι άμεσα συνδεδεμένη με ερωτήσεις του τύπου ποιός είναι ο ρόλος του κράτους, πόσες πρέπει να είναι οι δημόσιες δαπάνες σε σχέση με τη συνολική οικονομία και κατά πόσο πρέπει το κράτος να συμμετέχει άμεσα στις παραγωγικές δραστηριότητες. Σε κάθε περίπτωση το μέγεθος του κράτους σύμφωνα με στοιχεία του ΔΝΤ αυξάνεται συνεχώς από το 1870 και μετά. Μετρώντας τις δημόσιες δαπάνες ως ποσοστό του ΑΕΠ διεθνώς παρατηρούμε ότι το 1870 αντιστοιχούσε στο 10,7% του ΑΕΠ, το 1920 στο 19,6%, το 1960 στο 28%, το 1980 στο 41,9% και το 1996 στο 45%.¹

Το κράτος διογκώθηκε και πήρε τη σημερινή του μορφή μετά το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, όταν επικράτησε η Κεϋνσιανή λογική του παρεμβατικού ρόλου του κράτους και της ενίσχυσης του κράτους-πρόνοιας. Μέχρι και τη δεκαετία του 80' το Κεϋνσιανό μοντέλο παρέμεινε κυρίαρχο και κατά συνέπεια εθεωρείτο θετικό ο δημόσιος τομέας να είναι μεγάλος, έτσι ώστε να μπορεί να διαχειρίζεται το διπλό στόχο της χαμηλής ανεργίας και της σταθερότητας των τιμών. Νέοι θεσμοί και δημόσιες υπηρεσίες δημιουργήθηκαν και το κράτος συχνά παρενέβαινε άμεσα στην οικονομία μέσω δημοσίων επιχειρήσεων και δημοσίων έργων υποδομής. Η περίοδος αυτή χαρακτηρίστηκε ως η «χρυσή εποχή» της κρατικής παρεμβατικότητας. Η κριτική στο Κεϋνσιανό μοντέλο δεν άργησε να ενισχυθεί και εκτός από τα οικονομικά επιχειρήματα έδωσε έμφαση στην πιθανότητα αποτυχίας του δημοσίου τομέα, τονίζοντας ότι δεν είναι μόνο οι αγορές που αποτυγχάνουν. Η κρατική αποτυχία, επεσήμαναν, θα μπορούσε να περιλαμβάνει το υψηλό κόστος των κυβερνητικών δραστηριοτήτων με αποτέλεσμα τον υπερβολικό δανεισμό, την αναποτελεσματικότητα της γραφειοκρατίας, τα εγωιστικά κίνητρα των ομάδων πίεσης αλλά και των δημοσίων λειτουργών και άρα την πιθανότητα της διαφθοράς.

Οι δεκαετίες του 80' και του 90', σε συνέχεια της παραπάνω κριτικής και λόγω της επικράτησης των συντηρητικών δυνάμεων της Θάτσερ και του Ρήγκαν στο Ηνωμένο Βασίλειο και στις ΗΠΑ αντίστοιχα, σήμαναν την προσπάθεια περιορισμού του κράτους. Από την περίοδο εκείνη και έπειτα το κυρίαρχο παράδειγμα θέλει το κράτος μικρότερο, παρά μεγαλύτερο. Ένα μικρότερο κράτος συνάδει με μεταρρυθμίσεις όπως ιδιωτικοποιήσεις, συμβάσεις με

¹Tanzi, V. and Schuknecht, L. (2000), *Public Spending in the 20th Century*. Cambridge: Cambridge University Press.

εξωτερικούς πάροχους, συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα, μείωση των δημοσίων ελλειμμάτων και μείωση του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων.² Παρά την τάση προς έναν μικρότερο δημόσιο τομέα, στην πραγματικότητα ο δημόσιος τομέας παραμένει σχεδόν στα ίδια επίπεδα στις περισσότερες αναπτυγμένες χώρες ενώ αυτό που κυρίως αλλάζει είναι οι τομείς δραστηριοποίησής του, με περισσότερη έμφαση πλέον στον έλεγχο και στη ρύθμιση παρά στην απευθείας παροχή δημοσίων υπηρεσιών.

Στην Ελλάδα μέχρι πρόσφατα ο δημόσιος τομέας ήταν αρκετά προστατευμένος, αλλά χωρίς να καταφέρνει να προσφέρει υψηλό επίπεδο δημοσίων υπηρεσιών με αποτέλεσμα συχνά να θεωρείται υπερβολικά μεγάλος. Για να μπορέσουμε να διερευνήσουμε κατά πόσο ο δημόσιος τομέας στην Ελλάδα είναι πραγματικά υπερβολικά μεγάλος και λαμβάνοντας υπόψη μας το παραπάνω πολιτικό-ιστορικό πλαίσιο, πρώτα θα αναφερθούμε εν συντομία στα προβλήματα και στις δυνατότητες μέτρησης του μεγέθους του δημοσίου τομέα. Στη συνέχεια θα παρουσιάσουμε τα υπάρχοντα στοιχεία ως προς το μέγεθος του Ελληνικού δημοσίου τομέα συγκριτικά με τα υπόλοιπα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης. Τέλος, τα στοιχεία αυτά αναλύονται κριτικά έτσι ώστε να απαντηθεί το ερώτημα.

Πώς μετράμε το μέγεθος του δημοσίου τομέα;

Παρότι το ερώτημα αν ο δημόσιος τομέας μιας χώρας είναι μικρός ή μεγάλος φαντάζει σχετικά απλό, δεν είναι, καθώς πρέπει πρώτα να συμφωνήσουμε στο τί περιλαμβάνει και δεύτερον στο πώς θα μετρήσουμε το μέγεθος του. Ο δημόσιος τομέας αφορά τη γενική κυβέρνηση δηλαδή την κεντρική κυβέρνηση, την τοπική αυτοδιοίκηση και τους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης. Πιο συγκεκριμένα, η κεντρική κυβέρνηση περιλαμβάνει τα υπουργεία, τις περιφέρειες και τα νομικά πρόσωπα ενώ η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελείται από τους δήμους, τις κοινότητες και τις νομαρχίες. Ένας πιο ευρύς ορισμός του δημοσίου τομέα θα μπορούσε να περιλαμβάνει τις δημόσιες επιχειρήσεις, καθώς και τις ανεξάρτητες αρχές εφόσον αυτές επιβαρύνουν τον κρατικό προϋπολογισμό. Ο πιο συνηθισμένος τρόπος υπολογισμού του μεγέθους του δημοσίου τομέα που έχει επιλεγεί και σε αυτό το κείμενο εργασίας είναι το μέγεθος των δημοσίων δαπανών ως ποσοστό του ΑΕΠ. Άλλοι τρόποι υπολογισμού που έχουν προταθεί στη βιβλιογραφία, αλλά δεν δύναται να αποτελέσουν αντικείμενο του παρόντος κειμένου, είναι η φορολογία, ο αριθμός των ρυθμίσεων και των νομοθετημάτων μιας κυβέρνησης ή ακόμα και τα δημόσια έσοδα του κράτους ως ποσοστό του ΑΕΠ. Τέλος μια άλλη μέτρηση ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα για την Ελλάδα αυτήν την περίοδο είναι ο αριθμός των ατόμων που απασχολούνται στο δημόσιο τομέα.

Ακόμα και τώρα που παρουσιάστηκε ο τρόπος μέτρησης του μεγέθους του δημοσίου τομέα είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι αυτό που χαρακτηρίζει την εποχή μας είναι ότι τα όρια μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα γίνονται όλο και πιο ασαφή. Υπάρχουν διάφοροι έμμεσοι τρόποι με τους οποίους μια κυβέρνηση μπορεί να επηρεάσει την οικονομία και την κοινωνία πέρα από τις δημόσιες δαπάνες. Για παράδειγμα, οι φορολογικές διευκολύνσεις για την ιδιοκτησία πρώτης κατοικίας έχουν άμεση επιρροή στις οικονομικές επιλογές των πολιτών, αλλά δεν συμπεριλαμβάνονται στις δημόσιες δαπάνες. Ένα άλλο παράδειγμα είναι τα κρατικά δάνεια στις δημόσιες επιχειρήσεις, στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις ή στους αγρότες που επίσης δεν υπολογίζονται ως δημόσιες δαπάνες, καθώς εφόσον τα κονδύλια αυτά έχουν τη μορφή του δανείου θεωρείται ότι θα επιστραφούν στο κράτος. Τέλος, η ύπαρξη όλο και περισσότερων ημι-δημοσίων φορέων, όπως για παράδειγμα η Ανώνυμη Εταιρεία ΣΤΑ.ΣΥ ΑΕ που για

²Jackson, P. (2009), “The Size and Scope of the Public Sector” in T. Bovaird and E. Loeffler (eds.), *Public Management and Governance*, 2nd edition, London and New York: Routledge.

λογαριασμό της Αττικό Μετρό και μεν παρέχει δημόσια αγαθά όπως η επέκταση του δικτύου του Τραμ, αλλά χρηματοδοτείται μόνο μερικώς από το κράτος, επιβεβαιώνει την άποψη που έχει διατυπωθεί στη βιβλιογραφία, σύμφωνα με την οποία η μέτρηση του μεγέθους του δημοσίου τομέα μπορεί μόνο κατά προσέγγιση να επιτευχθεί.³ Έχοντας υπόψη μας τις παραπάνω παρατηρήσεις και περιορισμούς, στην επόμενη ενότητα παρουσιάζονται μερικά ποσοτικά στοιχεία ως προς το μέγεθος του δημοσίου τομέα στην Ελλάδα.

Το μέγεθος του δημοσίου τομέα στην Ελλάδα

Για την αποτίμηση του μεγέθους του δημοσίου τομέα στην Ελλάδα βασιζόμαστε καταρχάς σε συγκριτικά στοιχεία της Eurostat ως προς το μέγεθος των δημοσίων δαπανών της κεντρικής και της γενικής κυβέρνησης στα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης, σε συγκριτικά στοιχεία του ΟΟΣΑ ως προς τον αριθμό των δημοσίων υπαλλήλων στα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης και τέλος γίνεται αναφορά στα στοιχεία, που προέκυψαν από την πρόσφατη και πιο ολοκληρωμένη απογραφή των δημοσίων υπαλλήλων στην Ελλάδα που πραγματοποιήθηκε από το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης το 2008-09 ενόψει του πρώτου Προγράμματος Οικονομικής Προσαρμογής. Οι τιμές της Ελλάδας συγκρίνονται με αυτές των υπολοίπων κρατών-μελών της Ευρωζώνης καθώς η συμμετοχή της χώρας στην Ευρωζώνη αποτελεί τον σημαντικότερο καθοριστικό παράγοντα της οικονομικής πολιτικής και πλέον και της διοικητικής μεταρρύθμισης στην Ελλάδα.

Πίνακας 1: Δαπάνες Γενικής Κυβέρνησης ως ποσοστό του ΑΕΠ 2000-2013

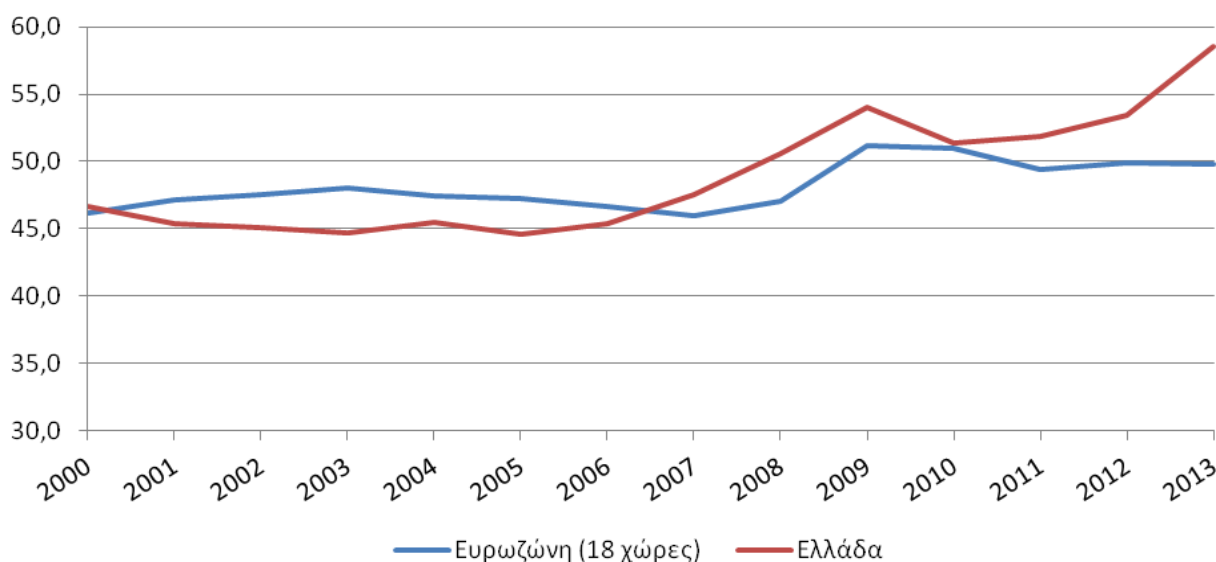
ΧΩΡΑ/ΕΤΟΣ	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ευρωζώνη (18 χώρες)	46,2	47,2	47,5	48,0	47,4	47,3	46,7	46,0	47,1	51,2	51,0	49,4	49,9	49,8
Βέλγιο	49,1	49,1	49,8	51,0	49,2	51,9	48,5	48,2	49,8	53,7	52,6	53,6	55,1	54,5
Γερμανία	45,1	47,6	47,9	48,5	47,1	46,9	45,3	43,5	44,1	48,3	47,9	45,2	44,7	44,7
Εσθονία	36,1	34,8	35,8	34,8	34,0	33,6	33,6	34,0	39,7	44,7	40,5	37,6	39,5	38,3
Ιρλανδία	31,1	33,2	33,5	33,2	33,7	33,9	34,5	36,7	42,8	48,2	65,5	47,1	42,6	42,9
Ελλάδα	46,7	45,4	45,1	44,7	45,5	44,6	45,4	47,5	50,6	54,0	51,4	51,9	53,4	58,5
Ισπανία	39,2	38,7	38,9	38,4	38,9	38,4	38,4	39,2	41,4	46,2	46,3	45,7	47,8	44,8
Γαλλία	51,7	51,7	52,9	53,4	53,3	53,6	53,0	52,6	53,3	56,7	56,6	55,9	56,7	57,1
Ιταλία	45,9	47,7	47,1	48,1	47,5	47,9	48,5	47,6	48,6	51,9	50,5	49,7	50,6	50,6
Κύπρος	37,1	38,0	40,0	44,6	42,4	43,1	42,6	41,3	42,1	46,2	46,2	46,3	45,8	45,8
Λουξεμβούργο	37,6	38,1	41,5	41,8	42,6	41,5	38,6	36,3	39,1	45,2	43,5	42,6	43,9	43,5
Μάλτα	39,5	41,2	41,7	45,6	43,6	43,6	43,2	41,8	43,3	42,5	41,2	41,4	43,1	43,7
Ολλανδία	44,2	45,4	46,2	47,1	46,1	44,8	45,5	45,3	46,2	51,4	51,3	49,9	50,4	49,8
Αυστρία	51,9	51,3	50,7	51,3	53,8	50,0	49,1	48,6	49,3	52,6	52,8	50,8	51,6	51,3
Πορτογαλία	41,6	43,2	43,1	44,7	45,4	46,6	45,2	44,4	44,8	49,8	51,5	49,3	47,4	48,7
Σλοβενία	46,5	47,3	46,2	46,2	45,6	45,1	44,3	42,3	44,1	48,7	49,5	49,9	48,4	59,4
Σλοβακία	52,1	44,5	45,1	40,1	37,7	38,0	36,5	34,2	34,9	41,6	39,8	38,9	38,2	38,7
Φινλανδία	48,3	48,0	49,0	50,3	50,2	50,3	49,2	47,4	49,2	56,1	55,8	55,1	56,7	58,5

Πηγή: Eurostat

³Peters, G. (2001), *The Politics of Bureaucracy*, 5th edition, London and New York: Routledge.

Τα στοιχεία του πίνακα 1 αναφέρονται στις δαπάνες της γενικής κυβέρνησης, από το 2000 έως το 2013 των κρατών-μελών της Ευρωζώνης (εκτός της Λιθουανίας και Λετονίας) ως ποσοστό του ΑΕΠ. Ο μέσος όρος της Ευρωζώνης των 18 χωρών αναφέρεται σε όλα τα κράτη-μέλη μέχρι το 2014 (δηλ. όλα εκτός της Λιθουανίας). Η Ελλάδα έγινε μέλος της Ευρωζώνης το 2002. Οι δαπάνες της ακολούθησαν μια αυξητική πορεία όπως και στις περισσότερες άλλες χώρες της Ευρωζώνης. Είναι ενδιαφέρον ότι παρά τα δύο προγράμματα οικονομικής προσαρμογής που έχουν εφαρμοσθεί στη χώρα και τα μέτρα λιτότητας που τα συνοδεύουν, οι δαπάνες ως ποσοστό του ΑΕΠ συνεχίζουν και αυξάνονται σημαντικά μέχρι και το 2013. Ο πιθανότερος λόγος για την αύξηση αυτή είναι η σημαντική πτώση του ΑΕΠ, λόγω της οικονομικής κρίσης. Αυτό επιβεβαιώνεται εάν παρατηρήσουμε ότι από το 2010 και μετά οι απόλυτες τιμές των δημοσίων δαπανών στην πραγματικότητα πέφτουν.

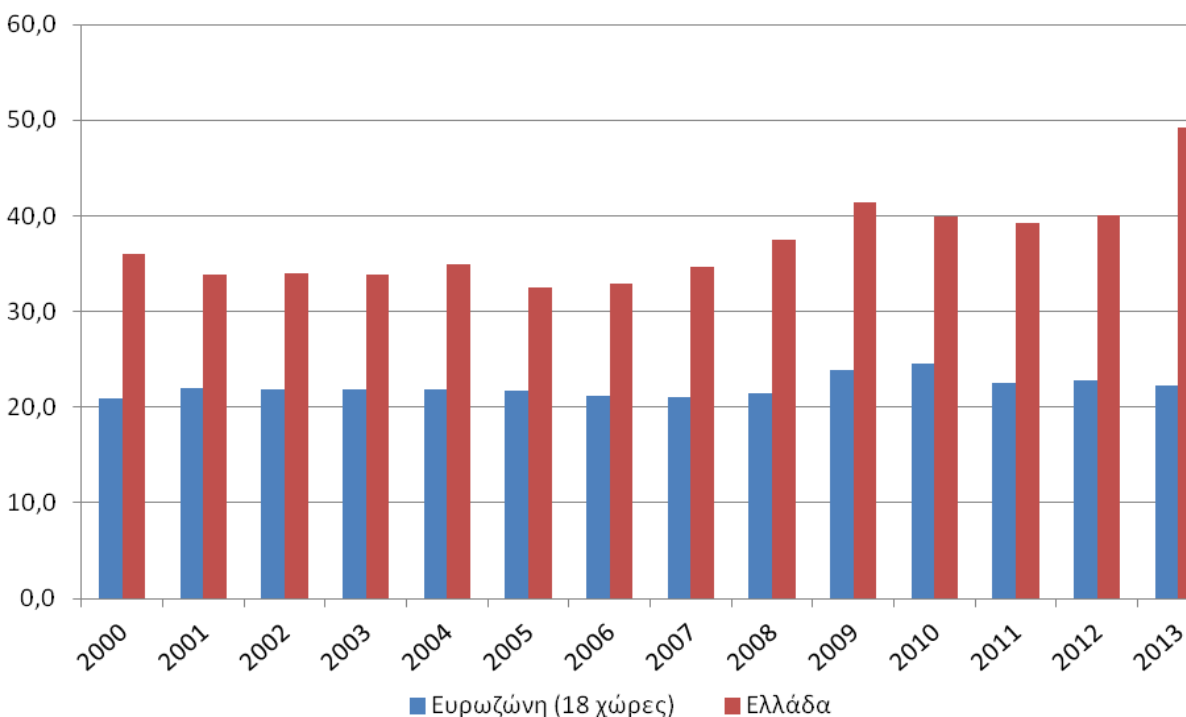
**Γράφημα1: Δαπάνες γενικής κυβέρνησης ως ποσοστό του ΑΕΠ 2000-2013
(μόνο Ελλάδα και Ευρωζώνη-18)**



Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων Eurostat

Το γράφημα 1 απεικονίζει ακριβώς αυτήν την αυξητική πορεία των δημοσίων δαπανών της γενικής κυβέρνησης στην Ελλάδα σε σύγκριση με το μέσο όρο των κρατών-μελών της Ευρωζώνης.

**Γράφημα 2: Δαπάνες κεντρικής κυβέρνησης ως ποσοστό του ΑΕΠ 2000-2013
(μόνο Ελλάδα και Ευρωζώνη-18)**



Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων Eurostat

Τα στοιχεία του 2ου γραφήματος συγκρίνουν τις δαπάνες της κεντρικής κυβέρνησης της Ελλάδας με αυτές του μέσου όρου των χωρών της Ευρωζώνης (εκτός της Λιθουανίας και Λετονίας) ως ποσοστό του ΑΕΠ. Ο μέσος όρος της Ευρωζώνης των 18 χωρών αναφέρεται σε όλα τα κράτη-μέλη μέχρι το 2014 (δηλ. όλα εκτός της Λιθουανίας). Υπενθυμίζεται ότι η κεντρική κυβέρνηση δεν περιλαμβάνει τους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης που συνήθως επιφέρουν αυξημένες δαπάνες. Παρά ταύτα παρατηρούμε ότι οι δαπάνες της ελληνικής κεντρικής κυβέρνησης είναι διαχρονικά σχεδόν διπλάσιες από αυτές του μέσου όρου της Ευρωζώνης.

Ένας από τους βασικούς στόχους των δύο προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής ήταν η μείωση του μισθολογικού κόστους του δημοσίου τομέα είτε μέσω μειώσεων των μισθών και των επιδομάτων είτε μέσω μείωσης του προσωπικού. Είναι εύλογο λοιπόν να αναρωτηθεί κανείς πώς συγκρίνεται ο αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων στην Ελλάδα με αυτόν των υπολοίπων κρατών-μελών της Ευρωζώνης.

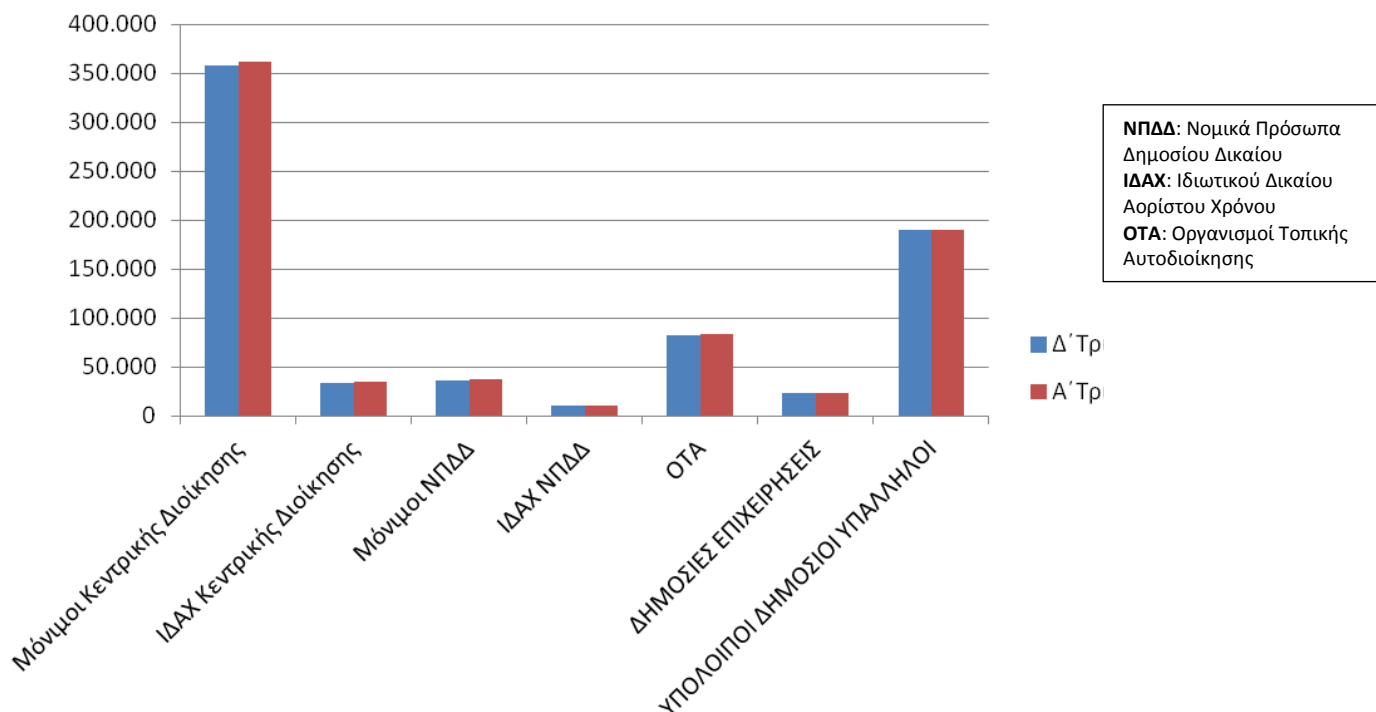
Πίνακας 2: Ποσοστό δημοσίων υπαλλήλων Ευρωζώνης στον συνολικό αριθμό απασχολούμενων

ΧΩΡΑ/ΕΤΟΣ	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ευρωζώνη (18 χώρες)	22,4	22,2	22,9	22,4	22,4	22,5	22,0
Βέλγιο	27,0	27,1	27,7	28,2	28,2	28,4	28,7
Γερμανία	21,3	21,4	21,8	22,7	22,4	22,3	22,4
Εσθονία	20,3	20,1	22,8	23,5	22,3	22,9	22,5
Ιρλανδία	-	-	-	24,7	24,9	25,0	24,4
Ελλάδα	19,2	18,7	18,9	19,4	19,9	20,6	20,7
Ισπανία	17,3	17,7	19,3	19,8	20,4	20,9	20,9
Γαλλία	27,2	27,2	27,5	27,9	27,7	27,6	27,7
Ιταλία	16,7	16,7	16,9	17,2	17,1	17,0	17,2
Λουξεμβούργο	-	16,6	17,6	18,1	18,4	18,7	19,1
Ολλανδία	24,0	24,1	24,8	25,1	25,1	25,1	25,1
Αυστρία	21,0	21,1	21,5	21,1	20,9	20,8	20,6
Πορτογαλία	18,5	18,5	19,2	19,7	19,9	20,2	-
Σλοβενία	16,3	16,2	16,8	17,5	17,9	18,2	18,3
Σλοβακία	20,0	19,5	20,0	20,5	20,1	19,9	20,0
Φινλανδία	26,8	26,5	27,4	27,6	27,5	27,4	27,8

Πηγή: Επεξεργασμένα στοιχεία ΟΟΣΑ

Τα στοιχεία του Πίνακα 2 αφορούν το ποσοστό των δημοσίων υπαλλήλων των κρατών-μελών της Ευρωζώνης (εξαιρούνται η Λιθουανία, η Λετονία, η Μάλτα και η Κύπρος για τις οποίες δεν υπάρχουν στοιχεία) και έχουν υπολογιστεί βάσει των στοιχείων του ΟΟΣΑ, σχετικά με τον αριθμό των δημοσίων υπαλλήλων και των απασχολούμενων στην Ευρωζώνη. Πιο συγκεκριμένα αφορούν το προσωπικό της δημόσιας διοίκησης, της υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης, της εκπαίδευσης και της υγείας ως ποσοστό των συνολικά απασχολούμενων. Αυτό που προκύπτει από τον παραπάνω πίνακα είναι ότι δεν είναι ο αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων που επιβαρύνει τον κρατικό προϋπολογισμό, καθώς αυτός είναι μικρότερος από τον μέσο όρο της Ευρωζώνης και κινείται σε παρόμοια επίπεδα με τον αριθμό των δημοσίων υπαλλήλων στα περισσότερα κράτη-μέλη της.

Γράφημα 3: Δημόσιοι υπάλληλοι για Δ' Τρίμηνο 2008 και Α' Τρίμηνο 2009



Πηγή: Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης

Τα στοιχεία του γραφήματος 3 αναφέρονται στον αριθμό των δημοσίων υπαλλήλων της Ελλάδας που ήταν καταγεγραμμένοι στις 31/12/2008 και 31/03/2009 αντίστοιχα και στο είδος της εργασιακής του σχέσης με το δημόσιο καθώς και το αν είναι υπάλληλοι της κεντρικής διοίκησης, των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή των δημοσίων επιχειρήσεων. Το σύνολο των δημοσίων υπαλλήλων που απογράφηκαν ήταν 735.294 το Δ' Τρίμηνο του 2008 και 741.148 το Α' Τρίμηνο του 2009. Σε σχέση και με την προηγούμενη συζήτηση περί των υψηλών δαπανών της κεντρικής κυβέρνησης, ενδιαφέρον προκαλεί ότι το μεγαλύτερο μέρος των δημοσίων υπαλλήλων υπηρετεί στην κεντρική κυβέρνηση.

Στο προσωπικό του Υπουργείου Οικονομίας & Οικονομικών έχουν προστεθεί οι εταιρείες ΑΤΤΙΚΟ ΜΕΤΡΟ, ΤΡΑΜ & ΠΡΟΑΣΤΙΑΚΟΣ. Να επισημανθεί ότι ο αριθμός που παρουσιάζεται επηρεάζεται από το γεγονός ότι η Διεύθυνση των ΔΕΚΟ δεν παρακολουθεί στοιχεία απασχόλησης των επιχειρήσεων που είναι εισηγμένες στο Χρηματιστήριο, όπως η ΔΕΗ, τα Ελληνικά Πετρέλαια, η ΕΥΑΘ, η ΕΥΔΑΠ, ο ΟΛΘ, ο ΟΛΠ και το ΙΓΜΕ καθώς και τις θυγατρικές τους. Επίσης δεν παρακολουθεί τα ΕΛΤΑ, την ΕΡΤ καθώς και τα ΝΠΔΔ (ΕΟΦ, ΕΟΤ, ΟΕΔΒ) Το προσωπικό αυτό ανέρχεται σε 55.369 άτομα. Τέλος, στις τριμηνιαίες απογραφές δεν περιλαμβάνονται τα σώματα ασφαλείας (69.189), οι κληρικοί (περίπου 10.800) και οι στρατιωτικοί (περίπου 55.000).

Συμπερασματικά, ναι μεν το ποσοστό των δημοσίων δαπανών στην Ελλάδα είναι υψηλότερο από τον μέσο όρο της Ευρωζώνης, αλλά δεν φαίνεται να είναι ο αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων αυτός που διογκώνει το κράτος. Σε κάθε περίπτωση δεν είναι εύκολο να υποστηριχθεί ότι ο δημόσιος τομέας στην Ελλάδα είναι υπερβολικά μεγάλος καθώς η απόκλιση από τις υπόλοιπες χώρες της Ευρωζώνης δεν είναι τόσο μεγάλη ούτε ως προς τον αριθμό των δημοσίων υπαλλήλων ούτε ως προς το μέγεθος των δημοσίων δαπανών.

Στόχος η ποιότητα και αποτελεσματικότητα του δημοσίου τομέα

Στην τελευταία αυτή ενότητα θα συζητήσουμε δύο ακόμα διαστάσεις του μεγέθους του Ελληνικού δημοσίου τομέα, έτσι ώστε να καταλήξουμε σε μια ολοκληρωμένη απάντηση ως προς το αν είναι υπερβολικά μεγάλος ή όχι. Η πρώτη διάσταση αφορά τη σχέση μεγέθους, αποτελεσματικότητας και ποιότητας της δημόσιας διοίκησης. Η δεύτερη αφορά τη σχέση του μεγέθους του δημόσιου τομέα με την οικονομική ανάπτυξη της χώρας γενικότερα. Οι δύο αυτές διαστάσεις αφορούν τους δύο κύριους στόχους μείωσης του μεγέθους του δημοσίου τομέα που είναι η βελτίωση των δημοσίων υπηρεσιών ή/ και η ώθηση της οικονομικής ανάπτυξης.

Η βελτίωση των υπηρεσιών του δημοσίου τομέα είναι ένα από τα βασικά ζητούμενα των κυβερνήσεων και των αναλυτών της δημόσιας διοίκησης. Ο Boyne μέσα από μια ανασκόπηση της βιβλιογραφίας περιγράφει τις βασικές παραμέτρους βελτίωσης που είναι: α) η αύξηση της παραγωγής (π.χ. αριθμός επιχειρήσεων που πραγματοποιούνται σε ένα νοσοκομείο), β) η ποιότητα των υπηρεσιών (π.χ. ευγένεια του προσωπικού), γ) η αποδοτικότητα (αναλογία αποτελεσμάτων-κόστους), δ) η δικαιοσύνη (σε σχέση με την παροχή υπηρεσιών σε διάφορες ομάδες), ε) τα αποτελέσματα (ποσοστό επιτυχόντων μαθητών στις εξετάσεις), στ) η σχέση ποιότητας-τιμής (κόστος ανά παραγόμενη μονάδα) και ζ) η ικανοποίηση των πολιτών. Η μείωση του μεγέθους του δημοσίου τομέα δεν μπορεί λοιπόν να είναι αυτοσκοπός. Η ίδια έρευνα έδειξε ότι οι δύο βασικότεροι παράγοντες για την βελτίωση αυτών των παραμέτρων είναι η αύξηση του προϋπολογισμού και το καλύτερο μάνατζμεντ. Οι αλλαγές ως προς τους κανόνες, την οργανωτική δομή, το μέγεθος του δημοσίου τομέα και την συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στη δημόσια διοίκηση δεν οδηγούν κατ' ανάγκη σε βελτίωση των δημοσίων υπηρεσιών.⁴

Στο ίδιο μήκος κύματος κινείται και η κριτική ως προς τον τρόπο εφαρμογής της διοικητικής μεταρρύθμισης στην Ελλάδα κατά την υλοποίηση των δύο προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής. Έμφαση δόθηκε στις οριζόντιες περικοπές στους μισθούς, στα επιδόματα ή ακόμα και στον αριθμό των δημοσίων υπαλλήλων, έτσι ώστε να μειωθεί το διοικητικό κόστος.⁵ Ακόμα και σε μεταρρυθμίσεις ευρύτερης αξίας και περιεχομένου όπως ο Καλλικράτης, το άμεσο ενδιαφέρον επικεντρώθηκε στη μείωση των δήμων και κοινοτήτων έτσι ώστε να μειωθεί το μέγεθος της τοπικής αυτοδιοίκησης. Πιο ποιοτικά ήταν τα κριτήρια επιλογής δημοσίων οργανισμών οι οποίοι καταργήθηκαν τα τελευταία χρόνια καθώς θεωρήθηκε ότι είχαν πλέον επιτελέσει το σκοπό τους ή ότι το έργο τους μπορούσε να επιτελεσθεί μέσω συγχωνεύσεων με άλλους οργανισμούς. Για παράδειγμα, νομοθετήθηκε το κλείσιμο της Ενοποίησης Αρχαιολογικών Χώρων Αθήνας ΑΕ καθώς το έργο της ολοκληρώθηκε, ενώ προχώρησε και η ειδική εκκαθάριση ή αναδιάρθρωση των ιδιαιτέρως ζημιωγόνων ΕΛΒΟ, ΕΑΣ και ΛΑΡΚΟ. Το κλείσιμο άλλων δημοσίων οργανισμών όπως η ΕΡΤ αποδείχτηκε πολύ πιο αμφιλεγόμενο και πολιτικά δύσκολο να εφαρμοσθεί, καθώς δεν διήρκεσε. Σύντομα, λειτούργησε η ΝΕΡΙΤ με λιγότερο προσωπικό και προϋπολογισμό και αυτές τις μέρες συζητιέται στη Βουλή νομοσχέδιο για την επανασύσταση της ΕΡΤ. Σε κάθε περίπτωση, δεν υπάρχει καμία θεωρητική ένδειξη ή πρακτική απόδειξη ότι η μείωση του μεγέθους του δημοσίου τομέα αρκεί πάντα από μόνη της για να οδηγήσει την Ελλάδα σε λιγότερη κακοδιοίκηση ή λιγότερη διαφθορά στη δημόσια διοίκηση.

⁴ Boyne, G. (2003), "Sources of Public Service Improvement: A Critical Review and Research Agenda", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13. 3: 367-94.

⁵ Ladi, S. (2014), "Austerity Politics and Administrative Reform: The Eurozone Crisis and its Impact upon Greek Public Administration" *Comparative European Politics*, 12.2: 184-208.

Αν λοιπόν το μέγεθος του δημοσίου τομέα δεν συσχετίζεται άμεσα με τη βελτίωση των υπηρεσιών του, μήπως ένας μικρότερος δημόσιος τομέας ευνοεί την ανάπτυξη της οικονομίας; Το ερώτημα αυτό αποτελεί ένα από τα πιο πολυσυζητημένα ζητήματα στη σύγχρονη βιβλιογραφία καθώς ενισχύει απόλυτα την τάση για ένα μικρότερο κράτος, όπως αναλύθηκε στην πρώτη ενότητα του κειμένου αυτού. Ένας μεγάλος δημόσιος τομέας αναμένεται να επιβάλει υψηλή φορολογία για να καλύπτει τις υψηλές δαπάνες λειτουργίας του και άρα να μειώνει την ανταγωνιστικότητα της χώρας. Παρόλα αυτά πολλές μελέτες έχουν δείξει ότι εξίσου σημαντική, αν όχι πιο σημαντική είναι η εύρυθμη λειτουργία των θεσμών έτσι ώστε να υπάρχει υψηλότερο επίπεδο υπηρεσιών, συστημάτων παιδείας και κοινωνικής προστασίας που αυξάνουν τις δυνατότητες για καινοτομία.⁶ Κατά συνέπεια και για την Ελλάδα η μείωση των δαπανών ως ποσοστό του ΑΕΠ ή η μείωση των δημοσίων υπαλλήλων δεν αρκούν και ίσως και να μην συσχετίζονται με την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και της ανάπτυξης της οικονομίας. Αυτό δεν σημαίνει ότι ενέργειες όπως η μείωση των μη ανταγωνιστικών δημοσίων επιχειρήσεων που θα σήμαινε και άμεση μείωση της φορολογίας δεν θα ενίσχυε την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας. Η όποια μείωση του δημοσίου τομέα θα πρέπει ακριβώς να ακολουθεί ένα μακροπρόθεσμο σχεδιασμό δομικών μεταρρυθμίσεων και όχι μια απλή λογική οριζόντιας μείωσης των δαπανών.

Συμπερασματικά, ο δημόσιος τομέας στην Ελλάδα δεν είναι αναγκαστικά υπερβολικά μεγάλος καθώς οι δημόσιες δαπάνες ναί μεν είναι υψηλές ως ποσοστό του ΑΕΠ, αλλά το ΑΕΠ έχει μειωθεί σημαντικά και ο αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων δεν αποκλίνει σημαντικά από τον μέσο όρο της Ευρωζώνης. Η έμφαση θα πρέπει να δοθεί στην βελτίωση της ποιότητας του δημοσίου τομέα, η οποία σχετίζεται με μια καλύτερη διάρθρωση των δαπανών και την καλύτερη λειτουργία των θεσμών. Η μείωση του μεγέθους του δημοσίου τομέα είναι πιο εύκολη, αλλά λιγότερο αποτελεσματική από την πραγματική ανάγκη βελτίωσης της λειτουργίας του έτσι ώστε να μπορεί να εγγυηθεί την ποιότητα των δημοσίων υπηρεσιών και την οικονομική ανάπτυξη της χώρας.

Ευχαριστίες

Θα ήθελα να ευχαριστήσω τον κ. Δημήτρη Κατσικά, Υπεύθυνο του Παρατηρητηρίου για την Κρίση του ΕΛΙΑΜΕΠ καθώς και τον Κυριάκο Φιλίνη, μεταδιδακτορικό ερευνητή στο ΕΛΙΑΜΕΠ για την πρόσκληση συγγραφής του κειμένου καθώς και για τα σχόλια τους σε σχέδιο του κειμένου. Επίσης, θερμές ευχαριστίες στην κα Μαρία Γκιοκά, εκπαιδευόμενη στο ΕΛΙΑΜΕΠ, για τη συλλογή των δεδομένων και την επεξεργασία των πινάκων και γραφημάτων.

⁶Ράπανος, Β. (2009), *Μέγεθος και Εύρος Δραστηριοτήτων του Δημοσίου Τομέα*, Κείμενο Εργασίας, IOBE.