

Δημόσιος Τομέας στην Ελλάδα. Μεγάλος ή Μικρός;

Εισαγωγή

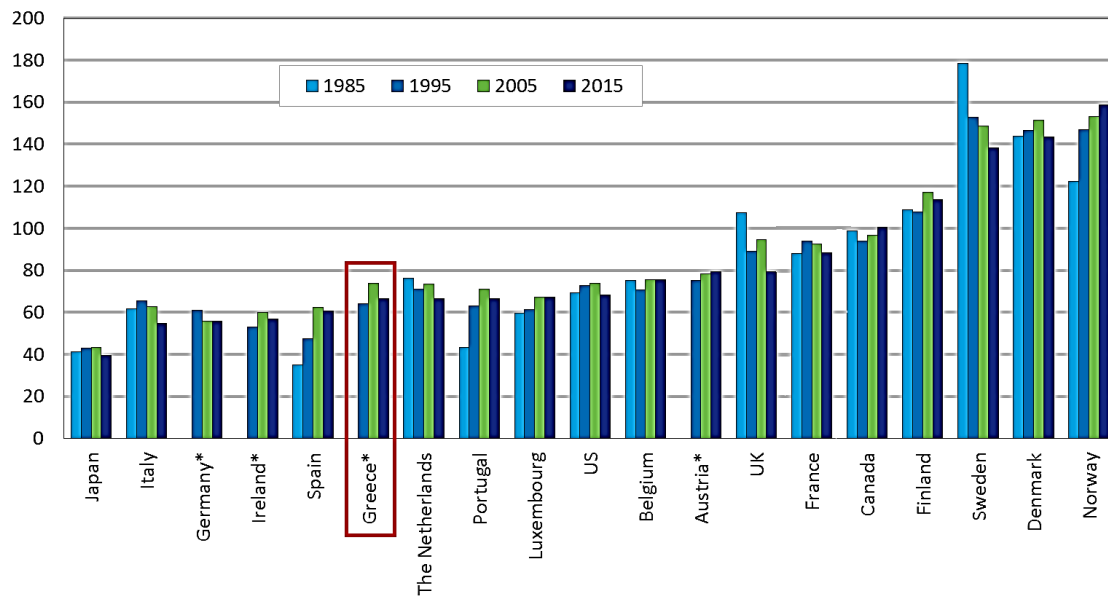
Συχνά ακούγονται φωνές από πολιτικούς, πανεπιστημιακούς και δημοσιογράφους να αναφέρονται στην ανάγκη μείωσης του δημόσιου τομέα της χώρας μας. «Οι αναγκαίες μεταρρυθμίσεις» και «ο εκσυγχρονισμός του δημόσιου τομέα» περιλαμβάνουν πρώτα απ' όλα την δραστική μείωσή του και την κατάργηση των εργασιακών δικαιωμάτων των δημοσίων υπαλλήλων. Μήπως όμως ο μικρός δημόσιος τομέας είναι στοιχείο που εξασφαλίζει την εύρυθμη λειτουργία μιας οικονομίας; Οι αριθμοί δείχνουν ότι μικρός δημόσιος τομέας δεν σημαίνει καλύτερους οικονομικούς δείκτες, ούτε καλύτερη ποιότητα ζωής. Σύμφωνα με στοιχεία του ILO (International Labour Organisation) το ποσοστό των δημοσίων υπαλλήλων σαν ποσοστό του συνόλου των εργαζομένων πριν μια δεκαετία περίπου, σε επιλεγμένες χώρες ήταν: Μπαγκλαντές 8%, Γουινέα 8%, Αϊτή 9%, Καμερούν 9,8%, Βερμούδα 10%, Ελ Σαλβατόρ 11%, Γκάνα 11%, Ελλάδα 11,5%, Γουατεμάλα 11,5% ¹.

Κρίνοντας από την συχνότητα με την οποία επαναλαμβάνεται το επιχείρημα σχετικά με την ανάγκη μείωσης του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων, θα περίμενε κανείς πως η Ελλάδα έχει έναν από τους μεγαλύτερους, αν όχι τον μεγαλύτερο, αριθμό δημοσίων υπαλλήλων σε σχέση με τον συνολικό πληθυσμό. Τα στοιχεία που παρουσιάζονται στην συνέχεια και έχουν την εγκυρότητα του ΟΟΣΑ (Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης) και της Eurostat, δείχνουν ότι τα πράγματα είναι διαφορετικά.

Θα πρέπει να σημειώσει κανείς ότι, η σύγκριση ανάμεσα στις αναπτυγμένες χώρες σε ότι αφορά τον αριθμό των υπαλλήλων που απασχολούνται στο δημόσιο, κρύβει πολλές δυσκολίες. Ένα σημαντικό στοιχείο, το οποίο προκαλεί συγχύσεις στις συγκρίσεις που γίνονται είναι το εύρος του δημόσιου τομέα, όπως εξηγείται παρακάτω. Χρησιμοποιώντας τους κατάλληλους δείκτες είναι δυνατό να σκιαγραφήσει κανείς ένα ακριβές πορτρέτο της υφιστάμενης κατάστασης.

Ποσοστό των δημοσίων υπαλλήλων ως προς τον πληθυσμό.

Ο πρώτος δείκτης που χρησιμοποιείται είναι ο αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων ανά 1000 κατοίκους της χώρας. Παραδόξως θα διαπιστώσει κανείς ότι οι πιο αναπτυγμένες οικονομικά χώρες χαρακτηρίζονται από υψηλότερα ποσοστά απασχόλησης στο δημόσιο τομέα. Τέτοιες χώρες είναι η Νορβηγία, η Δανία, η Σουηδία και η Φινλανδία. Στο άκρο της μικρής απασχόλησης στον δημόσιο τομέα θα συναντήσει κανείς την Ελλάδα, την Ιρλανδία, τη Γερμανία και τελευταία την Ιταλία από τις ευρωπαϊκές χώρες.



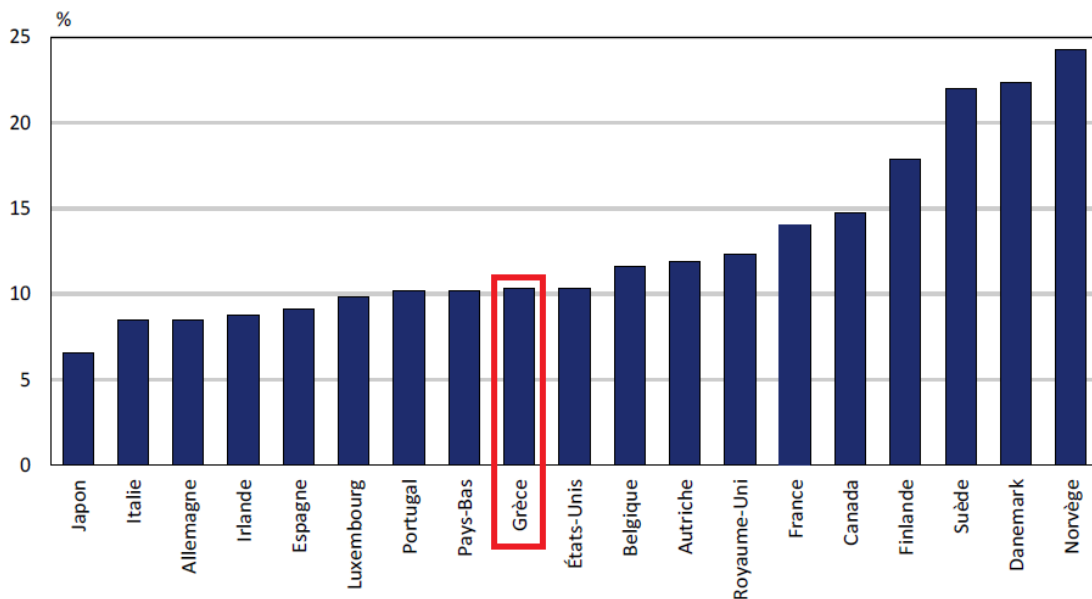
Γράφημα 1: Δημοσίοι υπάλληλοι ανά 1000 κατοίκους

Ποσοστό των δημοσίων υπαλλήλων ως προς τον οικονομικά ενεργό πληθυσμό.

Η εικόνα δεν μεταβάλλεται σημαντικά, εάν κανείς εξετάσει το ποσοστό των δημοσίων υπαλλήλων σε σχέση με τον οικονομικά ενεργό πληθυσμό (ηλικία 15-65). Ο δείκτης αυτός, φαινομενικά σπρώχνει την Ελλάδα κατά 3 θέσεις προς τα επάνω. Αν κανείς παρατηρήσει τις οριακές διαφορές που υπάρχουν μεταξύ Ελλάδας, Λουξεμβούργου, Πορτογαλίας και Ολλανδίας (Pays Bas είναι η Ολλανδία) συμπεραίνει ότι η χώρα μας βρίσκεται στην μεσαία-χαμηλή ζώνη. Κατά συνέπεια εάν κανείς εξετάσει τον αριθμό των δημοσίων υπαλλήλων στη χώρα μας σε σχέση με το μέγεθός της (και αυτό περιλαμβάνει τον συνολικό πληθυσμό είτε τον οικονομικά ενεργό πληθυσμό) προκύπτει ότι αυτός είναι από τους μικρότερους στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Κανείς θα πρέπει να είναι προσεκτικός με τους κινδύνους που εγκυμονεί η άκριτη αξιολόγηση των παραπάνω στοιχείων. Χαρακτηριστικό είναι το σχόλιο της έκθεσης «A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28» της Ευρωπαϊκής Ένωσης: «Τα στοιχεία δεν αντανακλούν κατ' ανάγκη το μέγεθος της δημόσιας διοίκησης καθώς, σε πολλές χώρες, η απασχόληση στον ιδιωτικό τομέα έχει μειωθεί δραστικά στον απόηχο της οικονομικής κρίσης. Κάποιες χώρες έχουν υποχρεωθεί να παγώσουν τις προσλήψεις στο δημόσιο τομέα (συγκεκριμένα οι χώρες που βρίσκονται υπό την επιτήρηση της ευρωπαϊκής ένωσης και του Διεθνούς νομισματικού ταμείου όπως η Κύπρος η Ελλάδα η Πορτογαλία και η Ιταλία). Εξετάζοντας το ποσοστό της συνολικής εργατικής δύναμης αυτά τα μέτρα είναι λιγότερο ορατά».

<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3e89d981-48fc-11e8-be1d-01aa75ed71a1/language-en>



Sources : Emploi dans les APU : OCDE ; Population des 15-64 ans : Eurostat, sauf Japon, Canada, États-Unis ; calculs France Stratégie

Γράφημα 2: Δημόσιοι υπάλληλοι ανά 1000 οικονομικά ενεργούς κατοίκους

Το διάστημα από το 2010 μέχρι το 2013 παρατηρήθηκε μία κατακόρυφη πτώση της πλήρους απασχόλησης στη χώρα μας που αγγίζει το 25%. Η πτώση αυτή περιλαμβάνει την συρρίκνωση του δημοσίου τομέα λόγω παγώματος των προσλήψεων, αλλά και την σαρωτική αύξηση της ανεργίας στον ιδιωτικό τομέα. Είναι φανερό ότι με μία τόσο μεγάλη μείωση του οικονομικά ενεργού πληθυσμού, η μείωση της απασχόλησης στον δημόσιο τομέα δεν είναι προφανής στο Γράφημα 2.

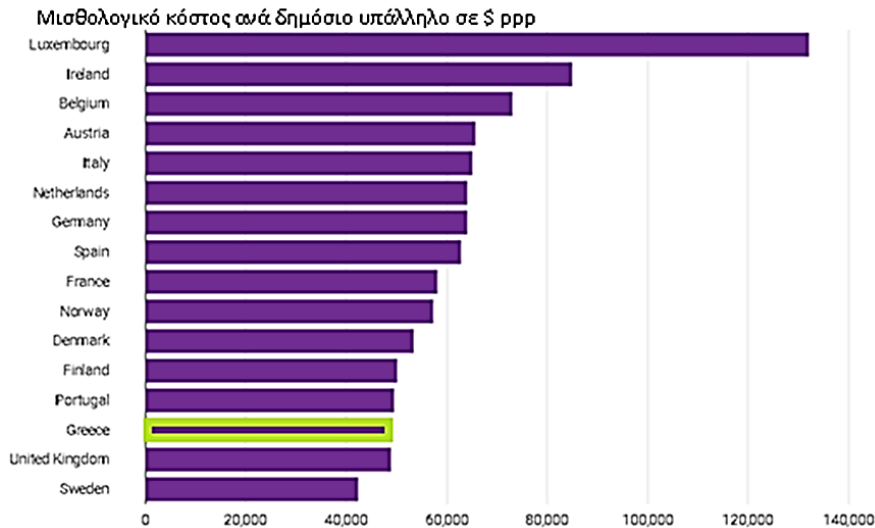


Γράφημα 3: Ο άξονας στα αριστερά μετρά την πλήρη απασχόληση (γαλάζια καμπύλη). Ο άξονας στα δεξιά μετρά την μερική απασχόληση (εστιγμένη μαύρη καμπύλη).

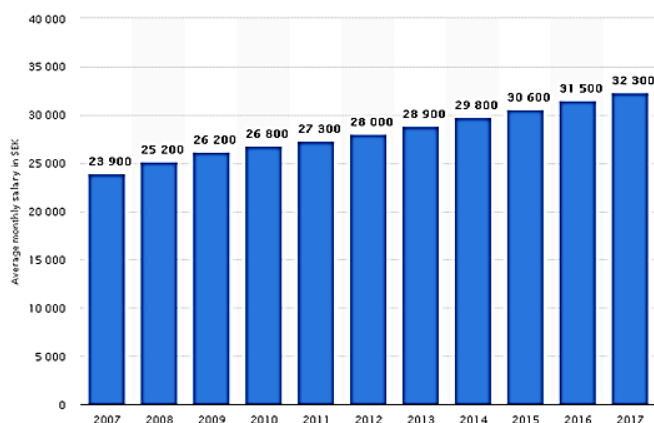
Το ύψος των αμοιβών στον δημόσιο τομέα

Μήπως οι μισθοί των δημοσίων υπαλλήλων στην Ελλάδα είναι υπερβολικά υψηλοί έτσι ώστε το σχετικά μικρό ποσοστό δημοσίων υπαλλήλων, σε σύγκριση με άλλες χώρες, να προκαλεί ένα μεγάλο οικονομικό φορτίο στην οικονομία; Το Γράφημα 4 συγκρίνει τα ποσά που διατίθενται για τους μισθούς των δημοσίων υπαλλήλων στην Ευρωπαϊκή Ένωση λαμβάνοντας υπόψη τον παράγοντα της ισοδυναμίας της αγοραστικής δύναμης (ppp).

Στη Σουηδία το 14% του πληθυσμού απασχολείται στον δημόσιο τομέα με σχετικά μικρούς μισθούς, ενώ το Βέλγιο έχει ένα μέσο ποσοστό (~7,5%) καλοπληρωμένων δημοσίων υπαλλήλων (Γραφήματα 1,3). Στην Ελλάδα το ποσοστό των δημοσίων υπαλλήλων είναι λίγο μεγαλύτερο από ~6% με μισθούς από τους χειρότερους στην Ευρώπη μαζί με αυτούς του Ηνωμένου Βασιλείου και της Σουηδίας.



Γράφημα 4: Μισθολογικό κόστος ανά δημόσιο υπάλληλο. rpp (Purchasing Power Parity): Ισοδυναμία αγοραστικής δύναμης.



Γράφημα 5: Εξέλιξη του μέσου μισθού των δημοσίων υπαλλήλων στην Σουηδία 2007-2017 (Πηγή: www.statistica.com)

Φυσικά κανείς θα πρέπει να είναι ιδιαίτερα προσεκτικός στην αξιολόγηση των κοινωνικών επιπτώσεων με βάση τα παραπάνω στοιχεία. Για παράδειγμα οι απασχολούμενοι στον δημόσιο τομέα της Σουηδίας απολαμβάνουν μια διαρκή ετήσια αύξηση της αμοιβής τους (Γράφημα 5) και πρόσθετες παροχές σε είδος σε αντίθεση με τους Έλληνες και Βρετανούς

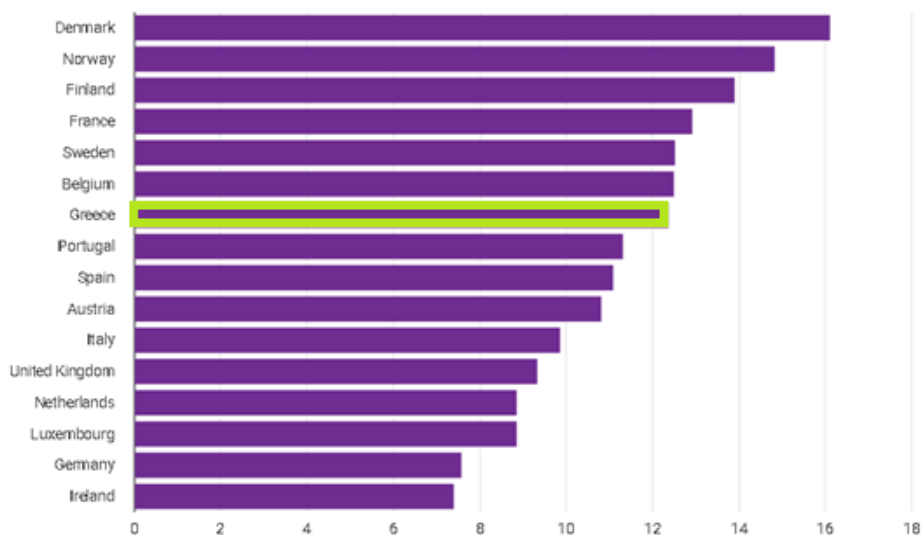
συναδέλφους τους όπου οι παροχές σε είδος είναι από τις χαμηλότερες στην Ευρώπη.

Για το ωριαίο εργατικό κόστος στις ευρωπαϊκές χώρες δες: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Wages_and_labour_costs

Τα μέχρι τώρα στοιχεία δείχνουν ότι η εμμονή σχετικά με τον υποτιθέμενα μεγάλο αριθμό των δημοσίων υπαλλήλων είναι περισσότερο ένας ιδεολογικός δογματισμός παρά υποδεικνύεται από την πραγματικότητα. Ο αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων

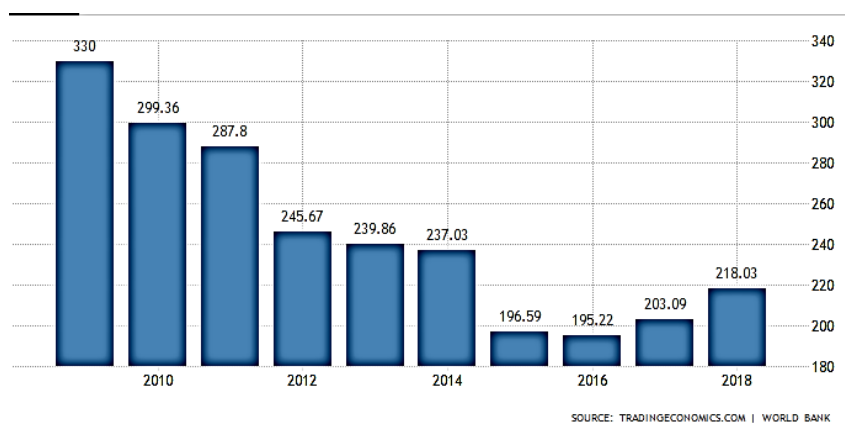
στην Ελλάδα είναι σαφώς χαμηλότερος από αυτόν του μέσου όρου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Κόστος μισθών στο δημόσιο τομέα σαν ποσοστό του GDP (Gross Domestic Product) ΑΕΠ (Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν)



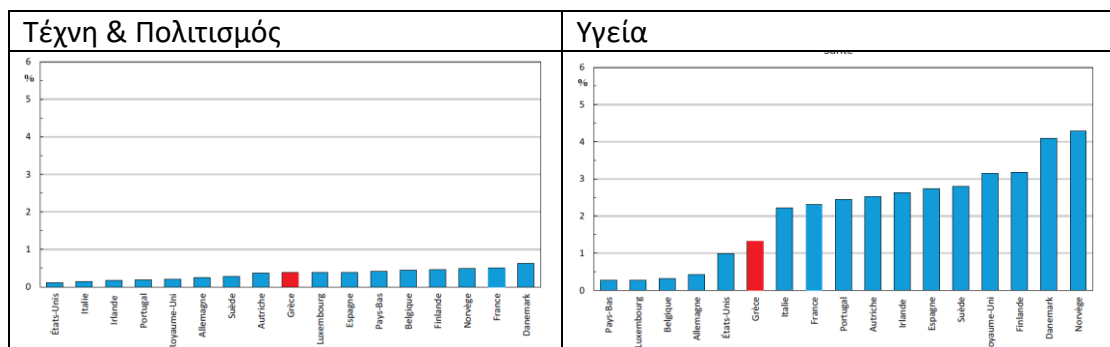
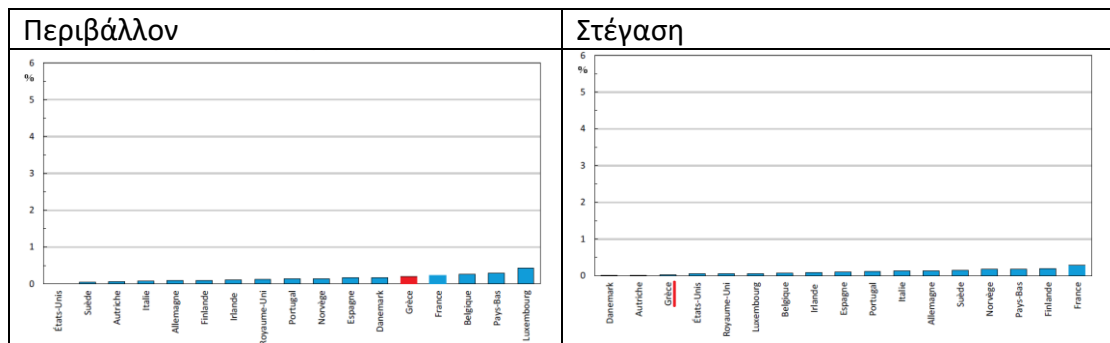
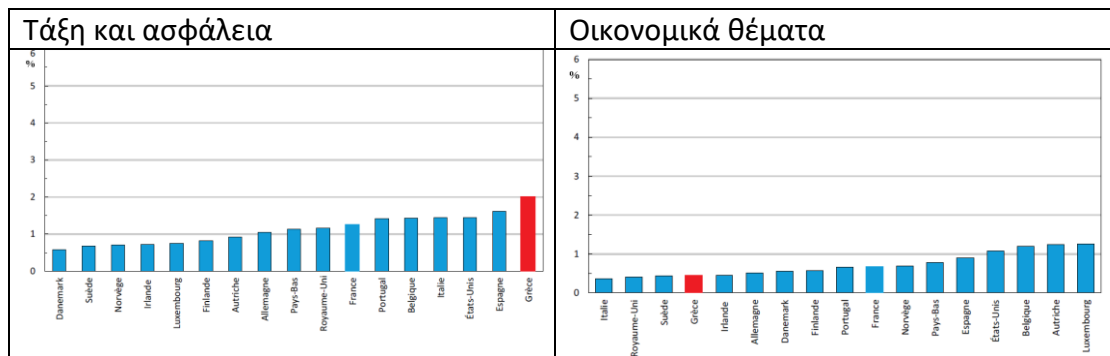
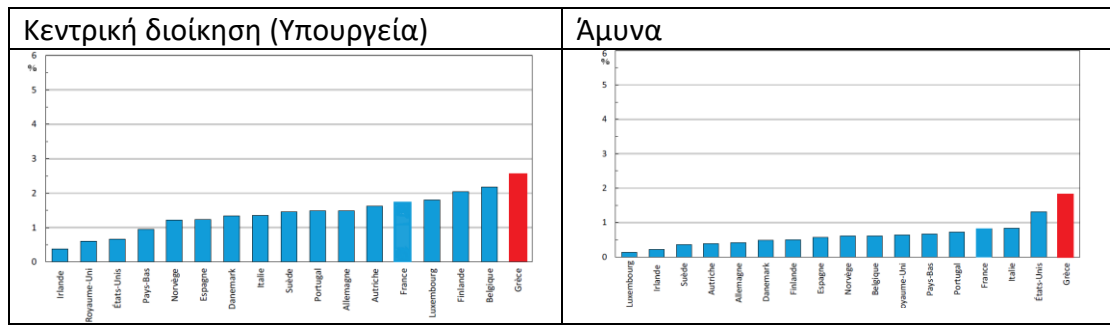
Γράφημα 6:
Το μισθολογικό κόστος του δημοσίου τομέα σαν ποσοστό του ΑΕΠ.

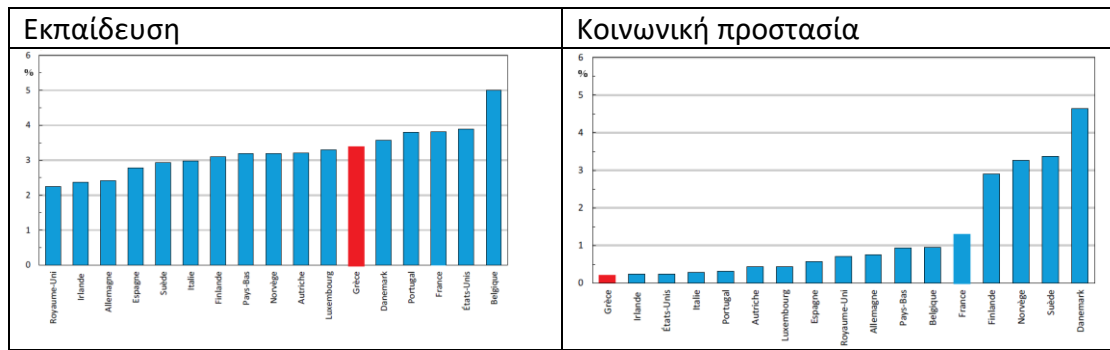
Η εικόνα αλλάζει δραστικά εάν κανείς εξετάσει το κόστος των μισθών του δημοσίου τομέα σαν ποσοστό του Ακαθάριστου Εθνικού Προϊόντος (δηλαδή του συνολικού πλούτου που παράγεται στη χώρα). Στην περίπτωση αυτή, η Ελλάδα ανεβαίνει στο μέσο της κλίμακας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Γράφημα 6), γεγονός το οποίο συχνά έχει αποτελέσει τη βάση του επιχειρήματος σχετικά με την μείωση του δημοσίου τομέα. Όμως αποφασιστικό ρόλο στην χειροτέρευση του μισθολογικού κόστους του δημοσίου τομέα ως προς το ΑΕΠ έχει παίξει η δραστική μείωση του ΑΕΠ σαν αποτέλεσμα της εφαρμογής των πολιτικών που ακολούθησε η χώρα κατά συμβουλή του ΔΝΤ και της ΕΕ.



Γράφημα 7:
Μεταβολή του ΑΕΠ της Ελλάδας το διάστημα 2009-2018.

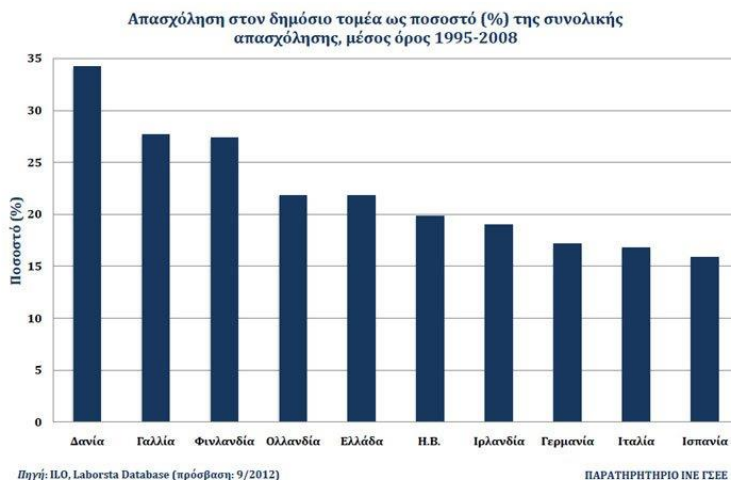
Κόστος αμοιβών ανά τομέα του δημοσίου %ΑΕΠ, 2015





Τα αποτελέσματα του Ινστιτούτου Εργασίας της ΓΣΕΕ

Σε άρθρο που δημοσιεύθηκε τον Αύγουστο 2014 στη σελίδα του Ινστιτούτου Εργασίας της ΓΣΕΕ, διαπιστώνεται ότι «Το ύψος της απασχόλησης στον δημόσιο τομέα στην Ελλάδα βρίσκεται σε ένα μέσο επίπεδο συγκριτικά με άλλες ευρωπαϊκές χώρες». Επιπλέον επισημαίνεται ότι συχνά προβάλλεται το επιχείρημα ότι μία από τις βασικές αιτίες της δημοσιονομικής κρίσης στην Ελλάδα είναι ο υπερμεγέθης δημόσιος τομέας και ειδικότερα, ο μεγάλος αριθμός των δημόσιων υπαλλήλων και η υψηλή μισθολογική δαπάνη. Όπως φαίνεται από το διάγραμμα, που ακολουθεί και παρατίθεται στην εν λόγω δημοσίευση, την περίοδο 1995-2008 μόλις το 22% κατά μέσο όρο των εργαζομένων στην Ελλάδα απασχολούνταν στον δημόσιο τομέα. Τα στοιχεία αυτά αφορούν τους απασχολούμενους τόσο στην διακυβέρνηση (υπουργεία) όσο και στις δημόσιες επιχειρήσεις (ΔΕΗ κλπ.) και οργανισμούς (εκπαίδευση, περίθαλψη κ.ά.). Το ποσοστό αυτό είναι αντίστοιχο με εκείνο χωρών όπως η Ολλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο, και αρκετά χαμηλότερο από το ποσοστό χωρών όπως η Δανία, η Γαλλία και η Φινλανδία. Επιπλέον, με βάση τα στοιχεία της βάσης δεδομένων AMECO της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, την ίδια περίοδο η μισθολογική δαπάνη στον δημόσιο τομέα στην Ελλάδα ήταν στα ίδια επίπεδα με την αντίστοιχη μέση δαπάνη στην ΕΕ-15 (10,9% έναντι 10,8% του ΑΕΠ αντίστοιχα).



Γράφημα 8: Μέγεθος του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα, σύμφωνα με δημοσίευση του Ινστιτούτου Εργασίας της ΓΣΕΕ

Η ρητορική του μεγάλου δημόσιου τομέα

Είναι η Ελλάδα η μόνη χώρα στην οποία ανθεί η φιλολογία περί μεγάλου αριθμού δημοσίων υπαλλήλων; Το άρθρο που δημοσιεύτηκε τον Μάρτιο 2018 στην σελίδα 'Alternatives Economiques' με αφορμή τις κινητοποιήσεις στη Γαλλία ενάντια στα μέτρα συρρίκνωσης της απασχόλησης στο δημόσιο, είχε τον τίτλο: «Δημόσιοι υπάλληλοι, παραπλανητικές Ευρωπαϊκές συγκρίσεις» και ανέφερε: «Υπερπληθώρα δημοσίων υπαλλήλων. Το θέμα επιστρέφει στην πολιτική ατζέντα σχεδόν με την ίδια συχνότητα που έρχεται και η άνοιξη. Την τρίτη μέρα της άνοιξης του 2018 οι Γάλλοι δημόσιοι υπάλληλοι βγήκαν στους δρόμους για να αντιταχθούν στη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης. Η εκτελεστική εξουσία σκοπεύει να μεταβάλει το καθεστώς απασχόλησης των δημοσίων υπαλλήλων εισάγοντας μεγαλύτερη χρήση της ενοικιαζόμενης εργασίας στο δημόσιο και την οργάνωση ενός σχεδίου εθελοντικών αποχωρήσεων. Σε άλλες χώρες της Ευρώπης οι οπαδοί του νεοφιλελευθερισμού κατηγορούν το δημόσιο τομέα για τον υπερβολικό αριθμό των υπαλλήλων που απασχολεί».

Το άρθρο 'The Public Sector in the Balance', από τη ηλεκτρονική έκδοση του France Stratégie αναφέρει: «Η κρίση που χτύπησε τις δυτικές κοινωνίες τη δεκαετία του 70 (στασιμοπληθωρισμός) σήμανε την υποχώρηση των Κεϋνσιανών ιδεών σχετικά με την οικονομία. Η κρατούσα άποψη ανάμεσα στους πολιτικούς των ανεπτυγμένων χωρών είναι ότι οι ιδιωτικές επιχειρήσεις μπορούν να τα καταφέρουν πολύ καλύτερα στη διαχείριση των μεγάλων οργανισμών από ότι ο δημόσιος τομέας».

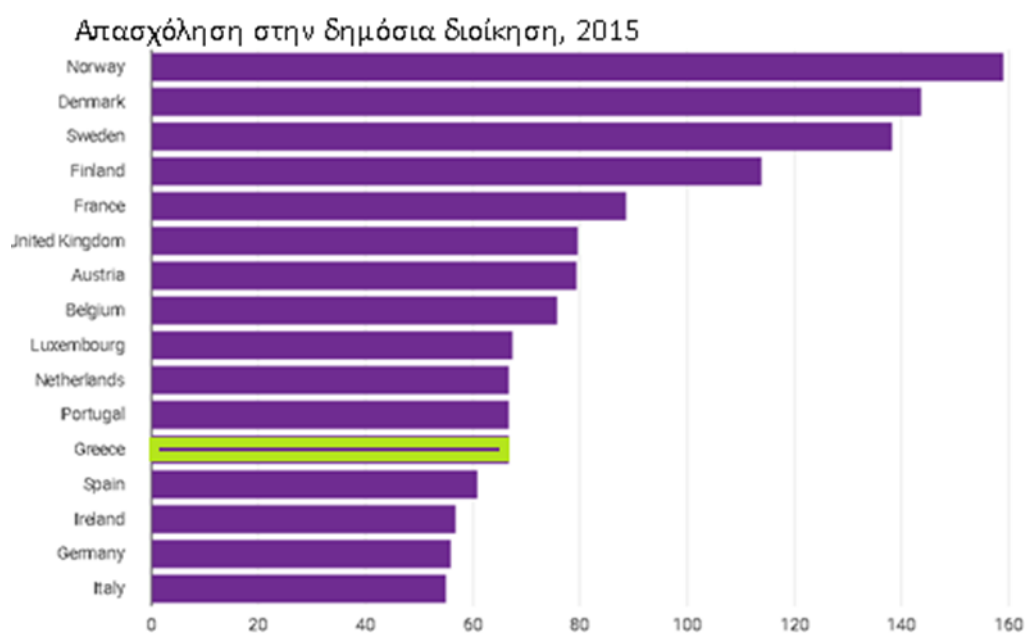
Η οικονομική κρίση του 2008 και η ύφεση που ακολούθησε, αποτέλεσε ισχυρό πλήγμα στον ισχυρισμό ότι η ελεύθερη αγορά και οι «νόμοι» της εξασφαλίζουν μία ρυθμίζουν την οικονομία για το καλό όλων. Παρ' όλα αυτά η άποψη ότι ο δημόσιος τομέας χαρακτηρίζεται από αναποτελεσματικότητα συνεχίζει να κρατεί καλά ανάμεσα σε ειδικούς και πολιτικούς. Το δημόσιο χρέος είναι συχνά μία άλλη δικαιολογία που χρησιμοποιείται για να υποστηριχτεί η ανάγκη για μείωση του δημόσιου τομέα. Η κρίση των τελευταίων ετών χρησιμοποιείται από τους οπαδούς του οικονομικού φιλελευθερισμού προκειμένου να υποστηρίξουν την ανάγκη λήψης μέτρων λιτότητας που θα στοχεύουν στην μείωση του δημοσίου τομέα σαν μέτρο προφύλαξης από την αύξηση του δημοσίου χρέους. Σήμερα το επιχείρημα είναι ελαφρώς διαφορετικό και στηρίζεται στην δυνητική απειλή μιας νέας κρίσης η οποία όπως υποστηρίζουν, επιβάλλει τον περιορισμό του δημοσίου. Η έκθεση του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) του 2017 για τη Γαλλία, αναφέρει ότι η χώρα θα πρέπει να μικρύνει το δημόσιο τομέα προκειμένου να εξασφαλίσει τη διατηρησιμότητα του χρέους και να αποσοβήσει τον κίνδυνο να καμφθεί η οικονομική ανάπτυξη. Η συζήτηση σχετικά με το δημόσιο τομέα είναι εξαιρετικά επίκαιρη στη Γαλλία αφού ο πρόεδρος Εμανουέλ Μακρόν έχει δεσμευτεί για την μείωση του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων».

Αναζητώντας στοιχεία στον Ευρωπαϊκό τύπο διαπιστώνεται ότι η φιλολογία σχετικά με την ανάγκη μείωσης του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων επαναλαμβάνεται σε όλες της χώρες παρά τις τεράστιες διαφορές που υπάρχουν μεταξύ τους σε ότι αφορά

το μέγεθος και το εύρος του δημόσιου τομέα. Το άρθρο 'Public employees: Comparisons between European countries are deceptive', το οποίο δημοσιεύθηκε στην ηλεκτρονική έκδοση European Data Journalism Network, αναφέρεται επίσης στην διαδεδομένη επιχειρηματολογία που έχει αναπτυχθεί από τους κυρίαρχους πολιτικούς κύκλους στην Ευρώπη σχετικά με την μείωση του δημόσιου τομέα και αναφέρει: «Υπερτροφικός, διογκωμένος, με κακή διαχείριση είναι τα cliché που κυριαρχούν σχετικά με τον δημόσιο τομέα. Νέοι δείκτες μας επιτρέπουν να δούμε ότι η διαφορά από χώρα σε χώρα είναι εξαιρετικά λεπτές».

Πηγές:

1. https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_public_sector
2. 'Service Public Fonctionnaires : trompeuses comparaisons européennes' 22/3/2018 στη σελίδα Alternatives Economiques. <https://www.alternatives-economiques.fr/fonctionnaires-trompeuses-comparaisons-europeennes/00083693>
3. European Data Journalism Network: 'Public employees: Comparisons between European countries are deceptive' <https://www.europeandatajournalism.eu/eng/News/Data-news/Public-employees-Comparisons-between-European-countries-are-deceptive>
4. 'The Public Sector in the Balance', από τη ηλεκτρονική έκδοση του France Stratégie: <https://www.strategie.gouv.fr/english-articles/public-sector-balance>
5. «Το ύψος της απασχόλησης στον δημόσιο τομέα», Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ, <https://ineobservatory.gr/to-ipsos-tis-apascholisis-ston-dimosio-tomea-stin-ellada-vrskete-se-ena-meso-epipedo-sigkritika-me-alles-evropaikes-chores/>



Άλλες πηγές

https://en.wikipedia.org/wiki/File:US_GDP_per_capita_vs_median_household_income.png

<https://www.in.gr/2015/09/17/economy/i-ellada-pasxei-apo-isxni-biomixania-kai-diogkwmeno-dimosio-tomea/>

<https://tradingeconomics.com/greece/wages>

<http://www.oecdbetterlifeindex.org/countries/greece/>

<https://www.youtube.com/watch?v=8wuanRlfiB8>

κοιλοτρα <https://www.in.gr/2019/08/06/apopsi/koultoura-aytonomias-kai-dynamismou/>

kainotomia

<https://www.thebest.gr/article/335026->

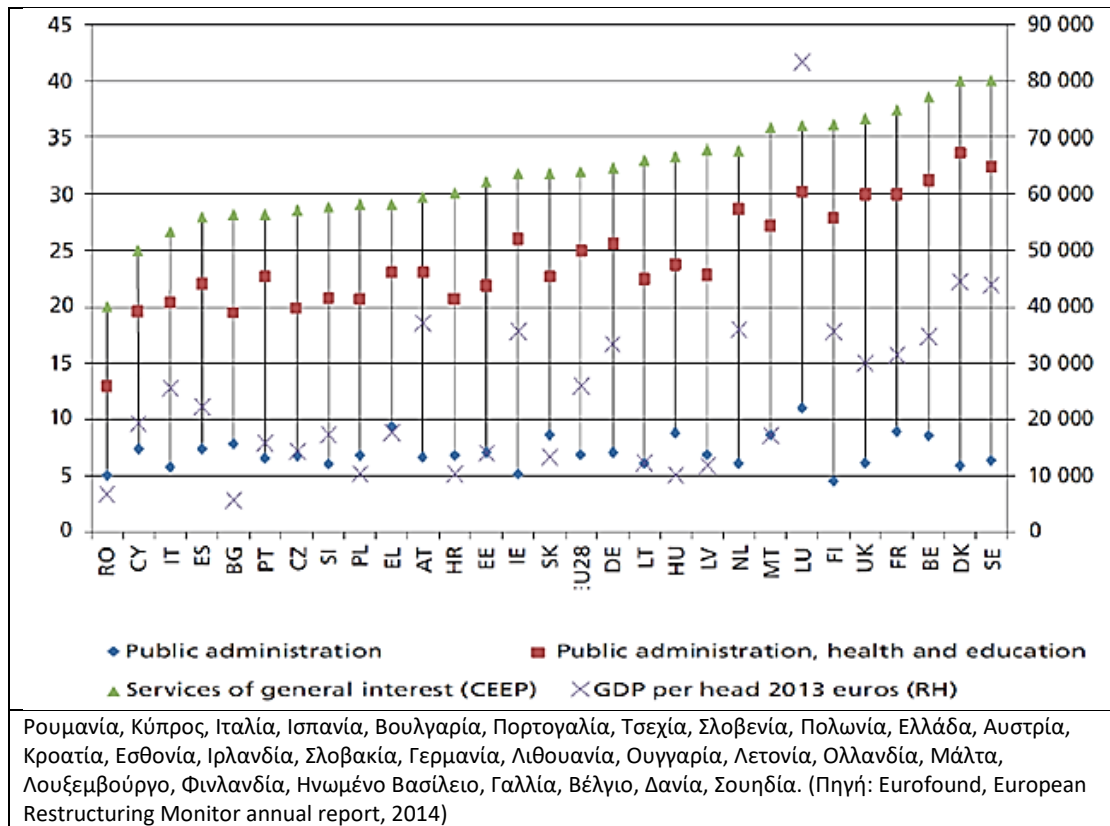
<https://www.iefimerida.gr/news/323854/sto-231-i-anergia-ton-dekemvrio-ayxanetai-o-mi-oikonomika-energou-plithysmos>

Austria

<https://www.epsu.org/sv/node/8169>

<https://www.presspublica.gr/dimosios-tomeas-stin-ellada-o-sosialismos-stamatise-sto-eboli/>

<https://www.iefimerida.gr/news/46040/%CE%BA%CE%B9-%CF%8C%CE%BC%CF%89%CF%82-%CE%AD%CF%87%CE%BF%CF%85%CE%BC%CE%B5-%CE%BB%CE%B9%CE%B3%CF%8C%CF%84%CE%B5%CF%81%CE%BF%CF%85%CF%82-%CE%B4%CE%B7%CE%BC%CF%8C%CF%83%CE%B9%CE%BF%CF%85%CF%82-%CF%85%CF%80%CE%B1%CE%BB%CE%BB%CE%AE%CE%BB%CE%BF%CF%85%CF%82-%CE%B1%CF%80%CF%8C-%CF%84%CE%B7%CE%BD-%CF%85%CF%80%CF%8C%CE%BB%CE%BF%CE%B9%CF%80%CE%B7-%CE%B5%CF%85%CF%81%CF%8E%CF%80%CE%B7>



Ποιοι δουλεύουν πιο σκληρά;

<https://www.valuwalk.com/2019/01/top-10-hardest-working-countries-oecd/>

Ημέρες αργιών ανά έτος

Ελλάδα 14

Γερμανία 18

Ισλανδία 15