

Κείμενα Πολιτικής (Policy Briefs) / 13

Από το new public management στις αλλαγές στις εργασιακές σχέσεις στον δημόσιο τομέα στην Ευρώπη και την Ελλάδα την περίοδο της κρίσης

ΧΡΙΣΤΙΝΑ ΚΑΡΑΚΙΟΥΛΑΦΗ, ΜΑΝΟΣ ΣΠΥΡΙΔΑΚΗΣ, ΕΛΕΝΗ ΓΙΑΝΝΑΚΟΠΟΥΛΟΥ, ΔΗΜΗΤΡΗΣ ΚΑΡΑΛΗΣ ΚΑΙ ΓΙΩΡΓΟΣ ΣΩΡΟΣ

1. Η συζήτηση σχετικά με το νέο δημόσιο μάνατζμεντ (new public management) τη δεκαετία του '90 και η επαναφορά της σε περιβάλλον οικονομικής κρίσης

Ο νεοφιλελεύθερης έμπνευσης «εκσυγχρονισμός» του δημόσιου τομέα και η αλλαγή των σχέσεων εργασίας σε αυτόν ήταν μια επιδίωξη των κυβερνήσεων των περισσότερο αναπτυγμένων χωρών ήδη από τη δεκαετία του 1980. Την ίδια δε εποχή άνοιξε και η συζήτηση σχετικά με το νέο δημόσιο μάνατζμεντ. Αν και το νέο δημόσιο μάνατζμεντ δεν είναι ταυτόσημο με

το νεοφιλελευθερισμό (Pollitt, 2014), φαίνεται να έχει μαζί του σχέση «εκλεκτικής συγγένειας» (Sotiropoulos, 2015: 229). Η προσέγγιση, συνεπώς, του νέου δημόσιου μάνατζμεντ βασίστηκε σε έναν συνδυασμό της σχετικής ακαδημαϊκής συζήτησης και της ανάδειξης νεοφιλελεύθερων κυβερνήσεων στον αγγλοσαξονικό χώρο (ΗΠΑ, Μ. Βρετανία).

Βέβαια, οι στόχοι του νέου δημόσιου μάνατζμεντ ως προς τις αλλαγές που εισάγει μπορεί να είναι διττοί. Αφενός έχουμε τις «αλλαγές μέσω περικοπών» (cutback change) και αφετέρου έχουμε τις «αλλαγές

μέσω καινοτομίας» (innovation change). Αν και συχνά οι όροι *αλλαγή* και *καινοτομία* συγχέονται, η καινοτομία μπορεί να θεωρηθεί ως μια ειδική μορφή αλλαγής (και σίγουρα όχι ταυτόσημη της αλλαγής) που παραπέμπει σε κάτι νέο το οποίο εισάγεται σε έναν οργανισμό και συνίσταται στην εισαγωγή ή την υιοθέτηση νέων προϊόντων, διαδικασιών και πρακτικών. Αντιθέτως, οι αλλαγές διαμέσου περικοπών περιλαμβάνουν τις απολύσεις, το πάγωμα των προσλήψεων, τον περιορισμό των παρεχόμενων υπηρεσιών, συγχωνεύσεις κ.ο.κ. Στο πεδίο της απασχόλησης, το νέο δημόσιο μάνατζμεντ αποσκοπούσε στην άρση των διαφορών μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα και στον περιορισμό των «προνομίων» που συνόδευαν τις εργασιακές σχέσεις στον δημόσιο τομέα (Kiefer et al., 2014).

Οι αλλαγές μέσω περικοπών θεωρούνται συνήθως πρακτική σε περιόδους δημοσιονομικών περιορισμών και έχουν επικρατήσει να ονομάζονται και πρακτικές «σαλαμοποίησης» (salami-slicing) της διοίκησης και των υπηρεσιών (Kiefer et al., 2014). Πράγματι, σχετικές με τη διαχείριση κρίσεων μελέτες υποστηρίζουν ότι οι μεταρρυθμίσεις του δημόσιου τομέα συντελέστηκαν συχνά σε περιόδους κρίσης. Σύμφωνα με τους Lodge and Hood (2012), και στο πλαίσιο και προγενέστερων κρίσεων, υπήρξε ένας επαναπροσανατολισμός των κρατικών πολιτικών που οδήγησε, μεταξύ άλλων, και σε αλλαγές στις διαπραγματεύσεις στον δημόσιο τομέα (public service bargain) σε μια σειρά ζητήματα (όχι μόνο οικονομικής φύσεως). Από την άλλη βέβαια, ο Pollitt (2010) υποστηρίζει ότι συχνά οι σχετικές μεταρρυθμίσεις δεν προϋποθέτουν ένα «επεισόδιο» οικονομικής κρίσης, ενώ αντιθέτως σε άλλες περιπτώσεις αυτό είναι σαφώς το αποτέλεσμα τέτοιων κρίσεων. Πάντως, σχεδόν πάντα σε αυτές τις περιπτώσεις, οι μεταρρυθμίσεις του δημόσιου τομέα παίρνουν τη μορφή «διαχείρισης μέσω περικοπών» και όχι ουσιαστικών αλλαγών του συστήματος. Κάτι ανάλογο είναι σαφές ότι συνέβη και στην ελληνική περίπτωση.

2. Οι αλλαγές στις εργασιακές σχέσεις στον δημόσιο τομέα κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης

Σύμφωνα με τους Grimshaw et al. (2012), αν και οι συνέπειες της κρίσης ήταν διαφορετικές από χώρα σε χώρα, υπήρξε μια σύγκλιση των μέτρων προς την κατεύθυνση της μείωσης των δημόσιων δαπανών σε αντίθεση με τις προηγούμενες οικονομικές υφέσεις όπου οι δημόσιες δαπάνες θεωρούνταν εργαλείο για την ενίσχυση της συνολικής ζήτησης. Ειδικότερα, στην περίπτωση των χωρών που υπέγραψαν Μνημόνια φαίνεται να επικράτησε η λογική της συρρίκνωσης (minimizing approach). Καθώς φαίνεται από τις αυστηρές προϋποθέσεις βάσει των οποίων χορηγήθηκε οικονομική βοήθεια σε χώρες όπως η Ελλάδα και η Πορτογαλία, «...η δημόσια διοίκηση θεωρήθηκε από την ΕΕ μόνο μια πηγή δημοσίων δαπανών που έπρεπε να συμπιεστεί, παρά ως ένας πάροχος δημοσίων υπηρεσιών που είχε την ανάγκη να εκσυγχρονιστεί» (Di Mascio and Natalini, 2015: 145). Και γι' αυτόν το λόγο, ο δημόσιος τομέας είναι στην καρδιά της «αιρεσιμότητας» (δηλ. της επιβολής όρων) ως προϋπόθεσης για τη χορήγηση οικονομικής στήριξης σε κράτη (conditionality)¹.

Ουσιαστικά, πέραν κάποιων γενικότερων θεσμικών παραγόντων, είναι κυρίως ο βαθμός οικονομικής τρωτότητας (financial vulnerability) της κάθε χώρας αυτός που συμβάλλει στην κατανόηση των απαντήσεων που έδωσαν οι κυβερνήσεις, καθώς και των συνα-

1. Η παροχή οικονομικής βοήθειας υπό προϋποθέσεις είναι μια πάγια πρακτική διεθνών οργανισμών, όπως το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και η Παγκόσμια Τράπεζα, ενώ στην ΕΕ συναντάται στο πλαίσιο των προϋποθέσεων που τέθηκαν στα υπό ένταξη κράτη-μέλη της ΕΕ τη δεκαετία του '90 και του 2000 (Hermann, 2014). Η πρακτική της «αιρεσιμότητας» διευρύνθηκε μετά την έναρξη της οικονομικής κρίσης και παίρνει τη μορφή της επιβολής αυστηρών, ρητά και επισήμως διατυπωμένων προϋποθέσεων (strict conditionality) ή συνίσταται στη «σιωπηρή» και λιγότερο τυπική «επιβολή όρων» ως προϋπόθεση για τη χορήγηση οικονομικής στήριξης (soft conditionality) (Featherstone, 2015· Sacchi, 2014).

κόλουθων επιπτώσεων για τις συνθήκες εργασίας και τις εργασιακές σχέσεις στον δημόσιο τομέα (Bach and Bordogna, 2013). Έτσι, σύμφωνα με έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (European Commission, 2012), αν και η κρίση επηρέασε και είχε επιπτώσεις σε όλα τα κράτη- μέλη, υπήρξαν διαφοροποιήσεις ως προς το μέγεθος και την ένταση των μέτρων, καθώς και ως προς τον τρόπο με τον οποίο αποφασίστηκαν τα μέτρα. Ειδικότερα, διακρίνεται:

- Μια πρώτη ομάδα χωρών (Ελλάδα, Ιρλανδία, Πορτογαλία κ.ο.κ.), που υλοποίησαν τα πιο εκτεταμένα προγράμματα λιτότητας και αναδιάρθρωσης του δημόσιου τομέα.
- Μια δεύτερη ομάδα χωρών, που, αν και δεν έμεινε ανεπηρέαστη, προχώρησε σε προγράμματα κυρίως με απόφαση των δικών τους εθνικών κυβερνήσεων. Αυτή η δεύτερη ομάδα χωρών επιστράτευσε πιο ήπια οικονομικά μέτρα (π.χ. πάγωμα αντί για περικοπές μισθών, περιορισμούς στις προσλήψεις αντί για μειώσεις προσωπικού).

Κύριες εκφάνσεις αυτής της προσπάθειας συρρίκνωσης του δημόσιου τομέα είναι το φαινόμενο των αποκρατικοποιήσεων και ιδιωτικοποιήσεων, η συρρίκνωση της απασχόλησης, καθώς και οι αλλαγές στις εργασιακές σχέσεις και στα εργασιακά καθεστώτα των απασχολούμενων στον δημόσιο τομέα. Επί τη βάση σχετικών μελετών (Κουζής κ.ά., 2012· European Commission, 2013), ειδικότερα καταγράφονται:

- Μέτρα μείωσης της απασχόλησης (μέσω του παγώματος των προσλήψεων, των πολιτικών ιδιωτικοποίησης ή κατάργησης θέσεων εργασίας, των προγραμμάτων εργασιακής εφεδρείας κ.ο.κ). Στο στόχαστρο βρέθηκαν τα ειδικά εργασιακά καθεστώτα των δημοσίων υπαλλήλων που συχνά συνδέονται με υψηλά ποσοστά εργασιακής ασφάλειας (Bach and Bordogna, 2013).
- Πολιτικές ελαστικοποίησης της απασχόλησης και αναδιοργάνωσης του χρόνου εργασίας.
- Μέτρα συγκράτησης και μείωσης των άμεσων και έμμεσων αποδοχών, τα οποία αν και παρουσιάστη-

καν ως «μια και έξω» μέτρα για την αντιμετώπιση της κρίσης, τείνουν να επεκταθούν και να ενδυναμωθούν στο χρόνο, υποδεικνύοντας μια συνεχιζόμενη απόπειρα να μειωθούν οι μισθοί στον δημόσιο τομέα (Bach and Bordogna, 2013).

- Αλλαγές στις συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις.
- Μέτρα αναθεώρησης των προτύπων οργάνωσης της εργασίας.

Ως εκ τούτου, η εικόνα της δημόσιας απασχόλησης ως προστατευμένης από τις διεθνείς πιέσεις και με τους εθνικούς δρώντες να διαδραματίζουν τον πρωτεύοντα ρόλο αμφισβητήθηκε.

Άλλωστε, όπως και σε άλλα πεδία, έτσι και η λεγόμενη «μεταρρύθμιση» του δημόσιου τομέα, ειδικά στην περίπτωση των χωρών του Νότου, έγινε μια διαδικασία «από τα πάνω προς τα κάτω», με τις κυβερνητικές ηγεσίες και τους υπερεθνικούς θεσμούς να κινούν τα νήματα (Sotiropoulos, 2015). Θα μπορούσε κανείς να πει ότι ο δημόσιος τομέας αποτέλεσε και αποτελεί το κατεξοχήν πεδίο όπου διαφάνηκε ο «νέου τύπου» παρεμβατισμός της ΕΕ, τον οποίο υπαγορεύει η λεγόμενη «Νέα Οικονομική Διακυβέρνηση της ΕΕ». Αυτό που διακρίνει τη «Νέα Οικονομική Διακυβέρνηση» είναι μια αυξανόμενη αυταρχική προσέγγιση, από τα πάνω προς τα κάτω, με το ευρωπαϊκό επίπεδο να παρεμβαίνει και να καθορίζει άμεσα εθνικές πολιτικές, ακόμα και σε πεδία όπου η ΕΕ δεν έχει τυπικά καμία αρμοδιότητα.

Η προσέγγιση αυτή αποτυπώθηκε και στις διαδικασίες με τις οποίες ψηφίστηκαν μέτρα και προωθήθηκαν πολιτικές, ειδικότερα στην περίπτωση των χωρών του ευρωπαϊκού Νότου. Σε αυτές τις τελευταίες κυριάρχησαν δύο τάσεις: ο συγκεντρωτισμός και η μονομέρεια. Οι κυβερνήσεις αυτών των χωρών (με πιο ενδεικτική την ελληνική περίπτωση), επικαλούμενες συχνά το επιχείρημα περί «κράτους σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης», ψήφισαν μέτρα που αγνόησαν ή παρέκαμψαν τα συμφωνηθέντα με τους κοινωνικούς εταίρους ή έγιναν χωρίς τις απαραίτητες διαβουλεύ-

σεις και συζητήσεις. Τα παραπάνω, σε συνδυασμό με την αποδυνάμωση του ρόλου των κοινωνικών εταίρων ως προς το σχεδιασμό της γενικότερης κοινωνικής νομοθεσίας συνιστούν μια αλλαγή ως προς το διαδικαστικό πλαίσιο της κοινωνικής νομοθεσίας σε βάρος της δημοκρατίας (Clauwaert and Schömann, 2012· Schömann, 2015).

3. Το ελληνικό διοικητικό παράδειγμα σε σταυροδρόμι: Κρίση και αλλαγές στον ελληνικό δημόσιο τομέα

Πλήθος μελετητών έχουν αναδείξει τα χαρακτηριστικά, τις αδυναμίες και τις παθογένειες του ελληνικού πολιτικοδιοικητικού συστήματος, που εν μέρει κατέστησαν και δυσχερή την εφαρμογή μεταρρυθμίσεων κατά το παρελθόν. Ο Featherstone (2005) χαρακτηριστικά έχει περιγράψει την Ελλάδα ως μια «société bloquée» εξαιτίας των εγγενών συστημικών αδυναμιών της διοίκησης: πληθώρα δυσκίνητων δομών, κατακερματισμός αρμοδιοτήτων, αναποτελεσματική διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού και πόρων, έλλειψη στόχων και συντονισμού, ανεπαρκής πρόσβαση στην πληροφόρηση είναι μερικά από τα στοιχεία που συνθέτουν την ελληνική «διοικητική κακοδαιμονία». Τα παραπάνω συνόδευσαν η έλλειψη αποτελεσματικότητας και η εκτεταμένη διαφθορά. Οι πελατειακές σχέσεις από την άλλη θεωρούνται ίσως η πιο σοβαρή αιτία για την αποτυχία της διοικητικής μηχανής, καθώς υποσκάπτουν την έννοια της αξιοκρατίας και της επιλογής του κατάλληλου προσωπικού. Μια άλλη πτυχή του κυρίαρχου παραδείγματος στην Ελλάδα είναι ο νομικισμός, με μια πληθώρα νόμων που συχνά συγκρούονται μεταξύ τους, επίσης απότοκος της πελατειακής λογικής (Ladi, 2012).

Η επελθούσα βαθιά οικονομική κρίση και η σύναψη των Μνημονίων είχαν ως αποτέλεσμα την απόπειρα αναθεώρησης του παραπάνω διοικητικού παραδείγματος και την εφαρμογή μιας σειράς πρωτόγνωρων δημοσιονομικών πολιτικών, διαρθρωτικών αλλαγών

και μέτρων επώδυνων για το Δημόσιο και τους εργαζομένους του.

Συνοπτικά, οι μεταρρυθμίσεις στο Δημόσιο δομούνται πάνω στους άξονες: α) της σταδιακής μείωσης των πρωτογενών δαπανών του Δημοσίου, β) της διοικητικής μεταρρύθμισης, που εστιάζει στην κεντρική διοίκηση, την τοπική αυτοδιοίκηση, τη δημόσια υγεία, την κοινωνική ασφάλιση, τις συντάξεις και την παιδεία, και γ) των μαζικών ιδιωτικοποιήσεων. Οι παραπάνω μεταρρυθμιστικοί πυλώνες συνεπάγονται βαθιές αλλαγές στις συλλογικές και στις ατομικές σχέσεις εργασίας στον δημόσιο τομέα, καθώς επηρεάζουν καταλυτικά τον αριθμό των εργαζομένων, τη φυσιογνωμία της εργασίας αλλά και τις δαπάνες μισθοδοσίας τους, καθιστώντας την ελληνική περίπτωση μαζί με τη Ν. Ζηλανδία των αρχών της δεκαετίας του '90, μοναδικό παράδειγμα διοικητικής μεταρρύθμισης σε καθεστώς επείγουσας οικονομικής κατάστασης. Ο στόχος των μεταρρυθμίσεων που εφαρμόστηκαν στην Ελλάδα ήταν διττός: αφενός εξορθολογισμός των δαπανών, αφετέρου βελτίωση της λειτουργικότητας.

Συνοπτικά οι αλλαγές που επήλθαν στον ελληνικό δημόσιο τομέα και επηρέασαν κατά κύριο λόγο τη δημόσια απασχόληση εστιάζουν στα ακόλουθα:

- *Μέγεθος του δημόσιου τομέα*

Η κρίση χρέους επανέφερε με δραματικό τρόπο τη συζήτηση για το μέγεθος και τις δαπάνες του ελληνικού Δημοσίου (Ράπανος, 2009). Ωστόσο, το επιθυμητό μέγεθος του δημόσιου τομέα –ακόμα και η χαρτογράφηση του εύρους της ελληνικής διοικητικής μηχανής– αποτελεί ένα σύνθετο ερώτημα που συνδέεται με δείκτες όπως το μέγεθος των δημοσίων δαπανών σε σχέση με τη συνολική οικονομία αλλά και ο βαθμός συμμετοχής του Δημοσίου στις παραγωγικές δραστηριότητες (Λάδη, 2015).

Στην Ελλάδα, ο δημόσιος τομέας υπήρξε αρκετά προστατευμένος αλλά συχνά αντιπαραγωγικός και με φτωχή απόδοση, με αποτέλεσμα το Δημόσιο να παρουσιάζεται υπερτροφικό ως προς τα

μεγέθη. Η ευρύτατα κατακερματισμένη δημόσια διοίκηση –που μετρά πάνω από 6.000 δημόσιους οργανισμούς και επιχειρήσεις (Ioannou, 2013)– καταδεικνύει μάλλον αναποτελεσματική διαχείριση παρά υπερσυγκέντρωση εργατικού δυναμικού στη Δημόσια Διοίκηση (Κουζής κ.ά., 2013). Η εικόνα της υπεραπασχόλησης σε ορισμένους τομείς και των τεράστιων ελλείψεων προσωπικού σε άλλους αποτυπώνει περισσότερο αντιπαραγωγικούς και ανορθολογικούς σχεδιασμούς.

- *Μισθολογικές δαπάνες – Εφαρμογή Ενιαίου Μισθολογίου*

Η ταχύτατη δημοσιονομική προσαρμογή που συντελέστηκε τα τελευταία χρόνια εστίασε κυρίως στις αποδοχές των δημοσίων υπαλλήλων, στη μείωση του εργατικού κόστους και στην παράλληλη αύξηση της φορολογίας. Οι μεγαλύτερες περικοπές από την αρχή της κρίσης εντοπίζονται μεταξύ 2009-2012, καθώς οι δαπάνες για μισθούς και εισφορές μειώνονται περίπου κατά 7,1 δισ., διαδικασία που συνεχίστηκε και τη διετία 2012-2014, με αποτέλεσμα την απώλεια σχεδόν του 1/3 από το πραγματικό διαθέσιμο εισόδημα των εργαζομένων στο Δημόσιο (ΑΔΕΔΥ, 2014). Μια από τις πιο σημαντικές αλλαγές υπήρξε η εφαρμογή του Ενιαίου Μισθολογίου-Βαθμολογίου που θεσμοθετήθηκε με το ν. 4024/2011 και προέβλεπε τη μείωση των κατώτερων βασικών αποδοχών, την κατάργηση του οικογενειακού επιδόματος και σχεδόν όλων των γενικών και των κλαδικών επιδομάτων, την περαιτέρω μείωση εισοδήματος των κατηγοριών μέσης και βασικής εκπαίδευσης, καθώς και το συσχετισμό της μισθολογικής εξέλιξης με την προαγωγή και την αξιολόγηση (Κουζής κ.ά., 2013). Το Ενιαίο Μισθολόγιο αποσκοπούσε στη δημιουργία ενός ολοκληρωμένου συστήματος μισθοδοσίας που θα συμπεριλάμβανε μισθούς και επιδόματα όλων των δημοσίων υπαλλήλων αντανακλώντας ταυτόχρονα τις αρμοδιότητες και την παραγωγικότητα του κάθε εργαζόμενου (Λαδή, 2011).

- *Πάγωμα και περικοπές στις συντάξεις και τα εφάπαξ των δημοσίων υπαλλήλων – Αύξηση συνταξιοδοτικών ορίων ηλικίας*

Αντιστοίχως, μειώσεις σημειώθηκαν στις συντάξεις και στα εφάπαξ των δημοσίων υπαλλήλων, καθώς η μη βιώσιμη προοπτική αποτέλεσε την αφετηρία των παρεμβάσεων στο ασφαλιστικό που αποτυπώθηκαν στους ν. 3863/10, 3996/11 και 4093/12. Σύμφωνα με στοιχεία της ΑΔΕΔΥ, η Ελλάδα στο πλαίσιο των πολιτικών της εσωτερικής υποτίμησης συρρίκνωσε τις κοινωνικές δαπάνες, συμπεριλαμβανομένων των συντάξεων, από 55,2 δισ. ευρώ σε 40,3 δισ. ευρώ για την περίοδο 2009-2013, καθώς η μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης ήταν από τις κύριες προϋποθέσεις που προέβλεπε το Μνημόνιο Συνεργασίας για την εξασφάλιση δανειοδότησης της χώρας.

- *Μετακινήσεις στο Δημόσιο: Εφεδρεία, προ-συνταξιοδοτική διαθεσιμότητα, διαθεσιμότητα, κινητικότητα*

Με την τέταρτη επικαιροποίηση του Μνημονίου (2.7.2011) θεσμοθετήθηκε η εργασιακή εφεδρεία, καθώς συγκεκριμένα στο άρθρο 22 αναφέρεται ότι «το πλεονάζον προσωπικό θα αντιμετωπιστεί με μη εθελοντικές αποχωρήσεις και μέσα από τη διαδικασία εργασιακής εφεδρείας-απόθεμα εργατικού δυναμικού» (Ιωαννίδου, 2013: 2-4). Ακολούθως, με το ν. 4024/2011 θεσμοθετήθηκε η έννοια του «Κρατικού Υπαλλήλου» και συγκεκριμένα εισήχθη ο θεσμός της λεγόμενης «προ-συνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας». Σύμφωνα με το ν. 4046/2012, «τα σχέδια στελέχωσης του Δημοσίου θα πρέπει να συμβαδίζουν με το στόχο της μείωσης των θέσεων κατά 150.000 ανάμεσα στα τέλη του 2010 και το τέλος του 2015», ενώ κατά τον ίδιο τρόπο η αιτιολογική έκθεση του ν. 4093/2012 υπογράμμισε την ανάγκη για κατάργηση οργανικών θέσεων σε ορισμένες κατηγορίες, κλάδους και ειδικότητες που δεν συμβάδισαν με τις σύγχρονες ανάγκες της διοίκησης, ώστε οι υπάλληλοι που εντάσσονταν σε αυτές να μετακινηθούν σε θέσεις όπου υφίστανται πραγματικές ανάγκες σε ανθρώπινο δυναμικό (Ιωαν-

νίδου, 2013). Με το ν. 4173/2013 τη θέση της κινητικότητας πήραν πλέον οι οριζόντιες απομακρύνσεις (Spanou, 2015) συγκεκριμένων ειδικοτήτων, όπως οι σχολικοί φύλακες, οι δημοτικοί αστυνομικοί και κάποιες ειδικότητες στην τεχνική δευτεροβάθμια εκπαίδευση.

4. Αντί συμπερασμάτων

Γίνεται σαφές ότι τα τελευταία χρόνια, στο πλαίσιο της δημοσιονομικής προσαρμογής της χώρας, εκτυλίσσονται ταχύτατες και τεράστιες αλλαγές στον ελληνικό δημόσιο τομέα, που στοχεύουν τόσο στη μείωση του μεγέθους του και των δαπανών όσο και στην αύξηση της αποτελεσματικότητας του Δημοσίου. Εντούτοις, διαφαίνεται ότι οι προωθούμενες αλλαγές στον ελληνικό δημόσιο τομέα από το 2010 και μετά διέπονται από μια λογική περικοπών μέσω της «συρρίκνωσης» του κράτους (Di Mascio and Natalini, 2013) και όχι τόσο από μια μεταρρυθμιστική λογική που παραδοσιακά διακρίνει το νέο δημόσιο μανάτζμεντ.

Ειδικότερα, στον δημόσιο τομέα φαίνεται να προωθήθηκαν μεταβολές βάσει δύο λογικών/οπτικών. Η μια οπτική που προτάθηκε προκειμένου να περάσουν οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις ήταν αυτή του «bing bang» (με δεδομένους τους οικονομικούς περιορισμούς και τα ελάχιστα περιθώρια ελιγμών που είχαν στη διάθεσή τους οι κυβερνήσεις). Η δεύτερη ήταν αυτή των «γρήγορων κερδών» (quick wins), που επικεντρώθηκε κυρίως σε ποσοτικούς στόχους προκειμένου να επιτευχθεί η συρρίκνωση του δημόσιου τομέα. Ως εκ τούτου, τα «γρήγορα κέρδη» και οι οικονομικοί στόχοι προείχαν έναντι των μεταρρυθμίσεων και των ποιοτικών στόχων (Spanou, 2015) και οι «αλλαγές μέσω περικοπών» υπερτερούν έναντι των «αλλαγών μέσω καινοτομίας». Μεταξύ, συνεπώς, όλων των εναλλακτικών που προσφέρει η λεγόμενη «μεταρρύθμιση του δημόσιου μανάτζμεντ» (public management reform) προκρίθηκε η λογική του «salami-slicing» (Kiefer et al., 2014) ή αλλιώς «cheese-slicing» (Pollitt, 2010).

Σε κάθε περίπτωση, οι στρατηγικές που ακολουθήθηκαν και εφαρμόστηκαν αποτελούν αντικείμενο δημόσιου διαλόγου και αντιπαράθεσης αναφορικά με την καταλληλότητά τους (Spanou, 2015).

Πέραν όμως από νομικού, οικονομικού ή ακόμα και δημοσιογραφικού χαρακτήρα προσεγγίσεις που αφορούν τις επιπτώσεις για τους εργαζομένους στον δημόσιο τομέα και την απασχόληση σε αυτόν, δεν έχει διερευνηθεί επαρκώς το πώς οι απασχολούμενοι στον δημόσιο τομέα βίωσαν και διαχειρίστηκαν αλλαγές (μάλιστα συχνά εξαιρετικά βίαιες) στο εργασιακό τους καθεστώς και στις συνθήκες εργασίας τους. Συναφές με το παραπάνω ερώτημα είναι και ένα ζήτημα «ηθικής» φύσεως. Όπως επισημαίνει ο Pollitt (2010), ακόμα και εάν μια κυβέρνηση νομιμοποιείται απόλυτα να προβεί σε περικοπές δαπανών για να εξισορροπήσει τους εθνικούς λογαριασμούς, υπάρχει ένα ηθικό ζήτημα που έχει να κάνει με τον τρόπο και με τις διαδικασίες μέσα από τις οποίες προβαίνει σε αυτές τις περικοπές και τον τρόπο με τον οποίο αυτές οι τελευταίες παρουσιάζονται. Επομένως, θα πρέπει η κοινωνία, και ειδικότερα οι άμεσα ενδιαφερόμενοι (δηλ. οι εργαζόμενοι στον δημόσιο τομέα) να πειστούν σχετικά με την αναγκαιότητα των περικοπών (και των μεταρρυθμίσεων). Με άλλα λόγια, είναι αναγκαίο, σύμφωνα με τον ίδιο συγγραφέα, να εξηγηθεί (με δικαιολογήσιμα επιχειρήματα και προτεραιότητες) ότι οι όποιες αλλαγές ή περικοπές είναι κομμάτι μιας συνολικής στρατηγικής και όχι απλώς μια «απελπισμένη» αναζήτηση χρημάτων. Είναι επίσης αναγκαίο να δοθεί κάποιου είδους χρονική προοπτική, για πόσο καιρό δηλαδή οι «δύσκολες εποχές» θα δικαιολογούν «ειδικά μέτρα». Μια ακόμα διάσταση αυτού του «ηθικού» ζητήματος σχετίζεται με τη νομιμοποίηση των όποιων αποφάσεων στα μάτια του κόσμου. Συνεπώς, το ευρύ κοινό θα πρέπει να πειστεί ότι αυτές οι διαδικασίες διέπονται από κάποια ορθολογικότητα, νομιμότητα και από ένα αίσθημα κοινωνικής δικαιοσύνης.

Βιβλιογραφία

- Bach, S. and Bordogna, L. (2013). "Reframing public service employment relations: The impact of economic crisis and the new EU economic governance", *European Journal of Industrial Relations*, 19.4.2013, pp. 279-294.
- Clauwaert, S. and Schömann, I. (2012). *Crisis and National Labour Law Reforms: A mapping exercise*, ETUI working papers.
- Di Mascio, F. and Natalini, A. (2015). "Fiscal retrenchment in southern Europe: Changing patterns of public management in Greece, Italy, Portugal and Spain", *Public Management Review*, 17 (1), pp. 129-148.
- European Commission (2012). *Industrial Relations in Europe 2012*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2013). *Industrial Relations in Europe 2013*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Featherstone, K. (2005). "Introduction: Modernization and the structural constraints of greek politics", *West European Politics* (Special issue: "The Challenge of Modernization Politics and Policy in Greece"), 28 (2), pp. 223-241.
- Featherstone, K. (2015). "External conditionality and the debt crisis: The 'Troika' and public administration reform in Greece", *Journal of European Public Policy*, 22 (3), pp. 295-314.
- Grimshaw, D., Rubery, J. and Marino, S. (2012). "Public sector pay and procurement in Europe during the crisis", EWERC working paper, Manchester Business School, <https://research.mbs.ac.uk/european-employment/Portals/0/docs/Comparative%20report%20final.pdf>.
- Hermann, C. (2014). "Structural adjustment and neoliberal convergence in labour markets and welfare: The impact of the crisis and austerity measures on European economic and social models", *Competition & Change*, 18 (2), pp. 111-130.
- Ioannou, Ch. (2013). "Greek public service employment relations: A gordian knot in an era of sovereign default", *European Journal of Industrial Relations*, October, pp. 1-14.
- Kiefer, T., Hartley, J., Conway, N. and Briner, R.B. (2014). "Feeling the squeeze: Public employees' experiences of cutback- and innovation-related organizational changes following a national announcement of budget reductions", *Journal of Public Administration Research and Theory Advance*, October, pp. 1-26.
- Ladi, S. (2012). "The Eurozone crisis and austerity politics: A trigger for administrative reform in Greece?", *GreeSE Paper 57*, Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe.
- Ladi, S. (2014). "Austerity politics and administrative reform: The Eurozone crisis and its impact upon greek public administration", *Comparative European Politics*, 12 (2), pp. 184-208, Macmillan.
- Lodge, M. and Hood, C. (2012). "Into an age of multiple austerities? Public management and public service bargains across OECD countries", *Governance*, 25.1.2012, pp. 79-101.
- Pollitt, C. (2010). "Cuts and reforms – Public services as we move into a new era", www.pa-knowledge.org.
- Pollitt, C. (2014). "Managerialism Redoux?", Keynote address to the 2014 eiasm conference, Edinburgh, <https://soc.kuleuven.be/io/nieuws/managerialism-redux.pdf>.
- Sacchi, S. (2015). "Conditionality by other means: EU involvement in Italy's structural reforms in the sovereign debt crisis", *Comparative European Politics*, 13.1.2015, pp. 77-92.
- Schömann, I. (2015). "Réformes nationales du droit du travail en temps de crise: Bilan alarmant pour les droits fondamentaux et la démocratie en Europe", *Revue Interventions économiques* [En ligne], 52 | 2015, mis en ligne le 01 mars 2015.
- Sotiropoulos, D. (2015). "Southern european governments and public bureaucracies in the context of economic crisis", *European Journal of Social Security*, 17 (2).
- Spanou, C. (2015). "Administrative reforms and policy conditionality in Greece", *Administration and Public Employment Review (APER)*, *Revista de Administracao e Emprego Publico (RAEP)*, no 1, pp. 31-54.
- ΑΔΕΔΥ (2014). *Οι Επιπτώσεις των Περιοριστικών Πολιτικών την Εποχή των Μνημονίων σε Επιμέρους Τομείς του Δημοσίου και στο Ευρύτερο Κοινωνικό Σύνολο*, Αθήνα.
- Ιωαννίδου, Α. (2013). *Από την Εφεδρεία και την Προσυνταξιοδοτική Διαθεσιμότητα στη Διαθεσιμότητα και την Κινητικότητα*, Διοικητικό Επιμελητήριο, Διοικητικοί Επιστήμονες, www.dee.gr.
- Κουζής, Γ., Γεωργιάδου, Π., Καψάλης, Α., Κούστα, Ε., Λαμπουράκη, Σ. και Σταμάτη, Α. (2012). *Οι Εργασιακές Σχέσεις στην Ευρώπη και στην Ελλάδα: Ετήσια Έκθεση 2012*,

Επιστημονική Έκθεση 8, Παρατηρητήριο Οικονομικών και Κοινωνικών Εξελίξεων, Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ.

Κουζής, Γ., Δημουλάς, Κ., Μητράκος, Θ. και Φιλιπούλου, Μ. (2013). *Επιπτώσεις των Περιοριστικών Πολιτικών στις Δημόσιες Υπηρεσίες, Δημόσια Αγαθά και Ανθρώπινο Δυναμικό της Δημόσιας Διοίκησης*, Κοινωνικό Πολύκεντρο ΑΔΕΔΥ, Αθήνα.

Λάδη, Σ. (2011). «Οικονομική κρίση και διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα και στην Κύπρο: Ευκαιρίες και περιορισμοί», *Σειρά Κειμένων Πολιτικής*, Κέντρο Ευρωπαϊ-

κών και Διεθνών Υποθέσεων, Πανεπιστήμιο Λευκωσίας, Λευκωσία.

Λάδη, Σ. (2015). «Είναι αλήθεια ότι ο Δημόσιος Τομέας στην Ελλάδα είναι υπερβολικά μεγάλος; Μία κυρίως πολιτική ερώτηση», *Κατανοώντας την Ελληνική Κρίση*, 4, Απρίλιος, ΕΛΙΑΜΕΠ, Αθήνα.

Ράπανος, Β. (2009). «Μέγεθος και εύρος δραστηριοτήτων δημοσίου τομέα», *Κείμενο Εργασίας*, Ίδρυμα Οικονομικών και Κοινωνικών Ερευνών.

ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΓΣΕΕ

Παρατηρητήριο Οικονομικών και Κοινωνικών Εξελίξεων

Εμμανουήλ Μπενάκη 71Α
106 81, Αθήνα
Τηλ. +30 2103327779
Fax +30 2103304452
www.ineobservatory.gr

Οι απόψεις που διατυπώνονται στο παρόν κείμενο είναι των συγγραφέων και δεν εκφράζουν κατ' ανάγκη τις θέσεις της ΓΣΕΕ.

Γλωσσική επιμέλεια - Διορθώσεις: Στέλλα Ζούπα

Ηλεκτρονική σελιδοποίηση: Αμαλία Χριστακοπούλου

Εκτύπωση - Παραγωγή: ΚΑΜΠΥΛΗ ΑΕΒΕ

© ΙΝΕ ΓΣΕΕ

ISSN: 1792-9989

Η παρούσα έρευνα χρηματοδοτήθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης στο πλαίσιο του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού» 2007-2013.



ISSN: 1792-9989