

**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ
ΑΝΑΠΛΗΡΩΤΗΣ ΥΠΟΥΡΓΟΣ**
Προς: Δημάρχους της Χώρας
Αθήνα, 16 Δεκεμβρίου 2013
Α.Π.:2271

Αγαπητέ κ. Δήμαρχε

Σας στέλνω συνημμένη την μελέτη στελέχωσης του δήμου σας, όπως διαμορφώθηκε από την ομάδα εργασίας του Υπουργείου Εσωτερικών. Για την καλλίτερη κατανόηση της σας αποστέλλω επίσης και την μεθοδολογία που ακολουθήθηκε στην μελέτη αυτή.

Τις αμέσως επόμενες ημέρες θα επικοινωνήσουμε μαζί σας για να συζητήσουμε τις παρατηρήσεις σας. Θα σας παρακαλούσα να λάβετε υπ' όψιν τα εξής:

1. Η μελέτη έχει εκπονηθεί στα πλαίσια όσων έχουν αναγγελθεί από το Υπουργείο και έχουν συμφωνηθεί με την ΚΕΔΕ. Δηλαδή περιλαμβάνει μόνον δια-δημοτικές μετακινήσεις (αρχίζοντας από εθελούσιες). Ούτε απολύσεις, ούτε διαθεσιμότητες προβλέπονται.

2. Χρησιμοποιήθηκαν στοιχεία του Ιουνίου 2013. Πιθανόν στον δήμο σας να υπάρχουν αλλαγές έκτοτε, που θα μας υποδείξετε για να ενσωματωθούν.

3. Η προϋπόθεση μηδενικών εξόδων από το σύστημα οδηγεί σε μερικές περιπτώσεις δήμων στην πρόβλεψη σημαντικού αριθμού προσλήψεων. Είναι αυτονόητο ότι αυτές τις περιπτώσεις, καθώς και οποιαδήποτε άλλη υπερβολή της μελέτης θα τις εξετάσουμε ξανά από κοινού.

Προσβλέποντας στην συνεργασία σας για να έχουμε το καλλίτερο δυνατό αποτέλεσμα, παρακαλώ δεχτείτε κ. Δήμαρχε τους θερμούς χαιρετισμούς μου και τις ευχές μου για χρόνια πολλά και ευτυχισμένο καινούργιο χρόνο

Αναπληρωτής Υπουργός Εσωτερικών - Λεωνίδας Γρηγοράκος

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β'

Εκτίμηση κινητικότητας προσωπικού ανά Δήμο

Αντικείμενο της μελέτης είναι η εκπόνηση μιας μεθοδολογικής προσέγγισης για την αξιολόγηση των Δήμων της χώρας, την καταγραφή των πλεοναζουσών θέσεων εργασίας καθώς και των αναγκών σε προσωπικό ανά Δήμο.

• Αρχικά θα καθοριστούν τα κριτήρια και θα εξετασθούν οι παράγοντες που επηρεάζουν την αξιολόγηση.

• Στην επόμενη ενότητα θα παρουσιασθεί το θεωρητικό μοντέλο με το οποίο θα αριθμηθούν οι θέσεις εκείνες (ανά Δήμο) που πλεονάζουν ή ελλείπουν.

• Στην τελευταία ενότητα θα παρουσιασθεί η εφαρμογή του μοντέλου μέσω του οποίου θα επισημανθούν επακριβώς και θα εξατομικευθούν οι θέσεις που θα προκύψουν από την προηγούμενη ενότητα.

1. Κριτήρια και Παράγοντες που επηρεάζουν την αξιολόγηση

Οι παράγοντες που επηρεάζουν την αξιολόγηση και κατά συνέπεια συμβάλλουν στην διαμόρφωση του αποτελέσματος, καθώς και ο τρόπος μέτρησης συνοψίζονται στην συνέχεια.

- Πληθυσμός Δήμου
- Εργαζόμενοι Δήμου
- Οικονομική ευρωστία Δήμου (οικονομικά αποτελέσματα)
- Κόστος μισθοδοσίας Δήμου σε σχέση με τα έσοδά του
- Κόστος μισθοδοσίας Δήμου ανά κάτοικο
- Ιδιαιτερότητα του κάθε Δήμου

Ως πληθυσμός θεωρείται ο πραγματικός πληθυσμός της περιοχής του Δήμου. (Απογραφή ΕΛ.ΣΤΑΤ. 2011).

Οι εργαζόμενοι του Δήμου υπολογίστηκαν από το άθροισμα των τακτικών και των εκτάκτων υπαλλήλων των Δήμων και των ΝΠΔΔ αυτών. Ο λόγος που μας οδήγησε στο να συμπεριλάβουμε στο μοντέλο μας όλους τους υπαλλήλους που εργάζονται στο Δήμο είναι ότι η αξιολόγηση μόνο του τακτικού προσωπικού θα απέφερε στρέβλωση στα αποτελέσματα της εφαρμογής λόγω του ότι υπάρχει άνιση κατανομή μεταξύ τακτικού και εκτάκτου προσωπικού σε αρκετούς Δήμους.

Σύμφωνα με το ν. 4093/2012 η κινητικότητα αφορά μόνο το Μόνιμο Προσωπικό και το Προσωπικό Ιδιωτικού Δικαίου Αορίστου Χρόνου. Ως εκ τούτου η αναγωγή των αποτελεσμάτων ανά κατηγορία εκπαίδευσης και κλάδο έγινε στο τακτικό προσωπικό.

Στους δήμους σήμερα εργάζονται (93.973) υπάλληλοι, εκ των οποίων:

1. Δημοσίου Δικαίου και Ι.Δ.Α.Χ υπάλληλοι(66.821)
2. Έκτακτο προσωπικό (12.363)
3. Τακτικό Προσωπικό ΝΠΔΔ των δήμων (10.110)
4. Έκτακτο Προσωπικό ΝΠΔΔ των δήμων (4.679)
5. Προσωπικό ΝΠΙΔ των Δήμων

Σημείωση.

Ο υπολογισμός των υπαλλήλων οι οποίοι θα περιληφθούν στην κινητικότητα, υπολογίστηκε με βάση το άθροισμα το Προσωπικό Δημοσίου Δικαίου του Δήμου, του προσωπικού Ι.Δ.Α.Χ. καθώς και του προσωπικού των Ν.Π.Δ.Δ. (Δημοσίου και Ιδιωτικού Δικαίου Αορίστου Χρόνου).

Η βάση για τη μέτρηση της οικονομικής ευρωστίας του Δήμου προσεγγίστηκε από το οικονομικό αποτέλεσμα που προκύπτει από την αφαίρεση των υποχρεώσεων από τις εισπράξεις.

Τέλος βάση για την μέτρηση της ιδιαιτερότητας ανά Δήμο αποτελούν τα στοιχεία του μεγέθους, της έκτασης, της ορεινότητας, της νησιωτικότητας, της διοικητικής υποστήριξης, το αν αποτελούν έδρες Νομών καθώς και του κατακερματισμού των Διοικητικών Υπηρεσιών.

2. Επεξεργασία των στοιχείων και υπολογισμός αριθμοδεικτών

Για τον υπολογισμό των αριθμοδεικτών επεξεργαστήκαμε από την βάση δεδομένων του Μητρώου Μισθοδοτούμενων Ελληνικού Δημοσίου τα στοιχεία που αφορούν τους ΟΤΑ α΄ βαθμού, όπου η επεξεργασία τους αποτυπώνεται ενδεικτικά στον συνημμένο πίνακα Α΄.

Η επεξήγηση των στηλών του πίνακα Α΄ παρατίθεται κατωτέρω.

Στη στήλη «Σύνολο Τακτικού Προσωπικού» εμφανίζεται αθροιστικά το τακτικό προσωπικό των Δήμων και των ΝΠΔΔ αυτών.

Στη στήλη «Σύνολο Εκτάκτου Προσωπικού» εμφανίζεται αθροιστικά το έκτακτο προσωπικό των Δήμων και των ΝΠΔΔ αυτών.

Στη στήλη «Υφιστάμενο Συνολικό Προσωπικό» εμφανίζεται το άθροισμα του τακτικού και του εκτάκτου προσωπικού.

Στη στήλη «Πληθυσμός Κατοίκων» εμφανίζεται ο πραγματικός πληθυσμός κάθε Δήμου σύμφωνα με την απογραφή του 2011 την Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας.

Με σκοπό την ορθολογικότερη και αντικειμενικότερη επεξεργασία του κάθε Δήμου κατηγοριοποιήσαμε τους Δήμους με βάση τον ισοδύναμο πληθυσμό.

Ποιο συγκεκριμένα δημιουργήσαμε τις εξής κατηγορίες:

- Άνω των 100.000 κατοίκων (πίνακας A1)
- Από 50.000 έως 100.000 κατοίκους (πίνακας A2)
- Από 25.000 έως 50.000 κατοίκους (πίνακας A3)
- Από 13.000 έως 25.000 κατοίκους (πίνακας A4)
- Από 6.000 έως 13.000 κατοίκους (πίνακας A5)
- Έως 6.000 κατοίκους (πίνακας A6)

Στην επεξεργασία των στοιχείων και στην εξαγωγή των αποτελεσμάτων δεν συμπεριλάβαμε Δήμους κάτω από 6.000 κατοίκους διότι:

- Η πλειονότητα των Δήμων της κατηγορίας αυτής είναι μικροί νησιωτικοί και ορεινοί.
- Οι υπάλληλοι των περισσότερων εξ' αυτών αποτελούν τον οριακό αριθμό εργαζομένων για τη εύρυθμη λειτουργία του Δήμου
- Τυχόν κινητικότητα των υπαλλήλων αυτών θα δημιουργήσει ασύμμετρες απώλειες στις τοπικές κοινωνίες.
- Έχουν ιδιαιτερότητες που δεν τους κάνουν συγκρίσιμους με τους υπολοίπους Δήμους που εξετάζουμε με τη συγκεκριμένη μεθοδολογία.
- Οι δήμοι αυτοί είναι 53 και αποτελούν το 16,31% των Δήμων της χώρας, έχουν δε 1.424 υπαλλήλους σε ποσοστό 1,52% επί του συνολικού προσωπικού.

Στη στήλη «Συνολικό Προσωπικό ανά 1.000 κατοίκους» εμφανίζεται ο αριθμός των υπαλλήλων που αντιστοιχούν σε χίλιους κατοίκους (Συνολικό Προσωπικό x 1.000 / Πληθυσμός Κατοίκων). Στη συνέχεια εξάγουμε το μέσο όρο (Μ.Ο.) του «Συνολικού Προσωπικού ανά 1.000 κατοίκους» ανά κατηγορία.

Στη στήλη «Προσαρμοσμένο Ποσοστό Ιδιαιτερότητας Δήμων» διαμορφώσαμε έναν δείκτη ιδιαιτερότητας Δήμων, επειδή κάθε δήμος έχει τη δημογραφική και χωροταξική ιδιαιτερότητά του.

Για τη διαμόρφωση του δείκτη αυτού λάβαμε υπόψη μας τους εξής παράγοντες:

- Πληθυσμός
- Έκταση
- Διοικητική – Δημοτική Αποκέντρωση
- Διοικητική υποστήριξη – έδρες Νομών
- Ορεινότητα
- Νησιωτικότητα

Προκειμένου να διαμορφώσουμε τον Δείκτη Ιδιαιτερότητας των Δήμων χρησιμοποιήσαμε τους κάτωθι συντελεστές στάθμισης:

- Πληθυσμός (91,25%)
- Έκταση (0% - 2%)
- Για δήμους μέχρι 100 τ. χλμ. (0%)
- Για δήμους από 100 τ. χλμ. μέχρι 600 τ. χλμ. (1%)
- Για δήμους πλέον των 600 τ. χλμ. (2%)
- Έδρες Νομών (0,75%)
- Νησιωτικότητα σύμφωνα με το ν. 3852/2010 και το ν. 4093/2012(1%)

- Ορεινότητα σύμφωνα με το ν. 3852/2010 (1%)
- Διοικητική – Δημοτική Αποκέντρωση (0% - 4%)
- Για δήμους μέχρι 2 Δημοτικές Ενότητες (0%)
- Για δήμους από 3 μέχρι 5 Δημοτικές Ενότητες (2%)
- Για δήμους πλέον των 6 Δημοτικών Ενοτήτων (4%)

Στη στήλη «Ισοδύναμος Πληθυσμός», κατά συνέπεια, εμφανίζουμε το γινόμενο του δείκτη «Προσαρμοσμένο Ποσοστό Ιδιαιτερότητας Δήμων» x «Πληθυσμός Κατοίκων».

Τον «Ισοδύναμο Πληθυσμό» θα χρησιμοποιήσουμε περαιτέρω για την εξαγωγή των αποτελεσμάτων μας.

Στη στήλη «Εκτιμώμενο Προσωπικό βάση το Μ.Ο. της κατηγορίας», προκειμένου να βρούμε το βέλτιστο αριθμό του συνόλου των υπαλλήλων ανά Δήμο, πολλαπλασιάσαμε το Μ.Ο. των υπαλλήλων ανά 1.000 κατοίκους της κατηγορίας x τον Ισοδύναμο Πληθυσμό του Δήμου.

Στη στήλη «Πλεονάζον – Ελλείπον Προσωπικό» εμφανίζεται το προσωπικό που σύμφωνα με τα προηγούμενα πλεονάζει ή ελλείπει από κάθε Δήμο («Εκτιμώμενο Προσωπικό βάση το Μ.Ο. της κατηγορίας» μείον «Υφιστάμενο Συνολικό Προσωπικό»).

Στη στήλη «Όρια», ορίσαμε όριο 11% για τους δήμους που έχουν πλεονάζον προσωπικό και 25% για τους δήμους που έχουν ελλείπον προσωπικό έπειτα από σχετική οδηγία.

Για την ορθή εξαγωγή των αποτελεσμάτων ελήφθησαν υπόψη και τα μικροοικονομικά και τα μακροοικονομικά στοιχεία των Δήμων και για το λόγο αυτό χρησιμοποιήθηκαν επιπλέον οι εξής δείκτες:

- «Συνολικό Κόστος Μισθοδοσίας / Σύνολο Τακτικών Εσόδων» (μικροοικονομία).

- «Τελικό Έλλειμμα ή Πλεόνασμα» (μακροοικονομία)

(τα ανωτέρω στοιχεία ευρίσκονται στον πίνακα Β')

Στη στήλη «Συνολικό Κόστος Μισθοδοσίας / Σύνολο Τακτικών Εσόδων» εμφανίζεται ανά Δήμο το ποσοστό που καλύπτει το συνολικό κόστος της μισθοδοσίας σε σχέση με το σύνολο των τακτικών εσόδων του Δήμου. Λόγω ελλείψεως στοιχείων από την Ενιαία Αρχή Πληρωμών δεν ήταν δυνατή η προσθήκη της μισθοδοσίας των ΝΠΔΔ των ΟΤΑ στο «Συνολικό Κόστος Μισθοδοσίας».

Επισημαίνεται ότι ο Μ.Ο. των ποσοστού όλων των Δήμων είναι το 53,03%.

Προκειμένου να εξομαλυνθούν τα εξαγόμενα και με γνώμονα την ορθολογική και εύρυθμη λειτουργία των Δήμων με παράλληλη συγκράτηση του κόστους λειτουργίας τους δημιουργούμε με την βοήθεια των παραπάνω δεικτών την στήλη «Συνολικό Κόστος Μισθοδοσίας / Σύνολο Τακτικών Εσόδων» ως εξής:

- Ορίζουμε το μέσο κόστος μισθοδοσίας προς το σύνολο των τακτικών εσόδων στο 65%. Το ποσοστό αυτό όσο βαίνει μειούμενο αυξάνει την διαθεσιμότητα των υπαλλήλων.

- Υιοθετούμε το 4.000.000€ ως το όριο του αποδεκτού ελλείμματος στα αποτελέσματα Χρήσης όλων των Δήμων.

Σημείωση: Η αναλογική κατάτμηση του ορίου του 4.000.000 στους Δήμους σύμφωνα με την κατηγοριοποίηση του πληθυσμού θα ήταν πιο δίκαιη αλλά θα οδηγούσε σε υπερβολική αύξηση του αριθμού ελλείποντος προσωπικού στους μικρότερους Δήμους.

Για την καλύτερη κατανόηση της εφαρμογής των δεικτών με τις παραδοχές στα οικονομικά στοιχεία παραθέτουμε τις κάτωθι επεξηγήσεις:

- Στην περίπτωση που ο Δήμος έχει πλεονάζον προσωπικό:
 - Αν ο δείκτης «Συνολικό Κόστος Μισθοδοσίας / Σύνολο Τακτικών Εσόδων» είναι μικρότερος του 65% και έχει έλλειμμα μικρότερο του 4.000.000€, τότε θα δώσει μόνο τους μισούς υπαλλήλους.
 - Διαφορετικά θα δώσει όσους προβλέπεται.
 - Στην περίπτωση που ο Δήμος μπορεί να δεχθεί υπαλλήλους:
 - Αν ο δείκτης «Συνολικό Κόστος Μισθοδοσίας / Σύνολο Τακτικών Εσόδων» είναι μικρότερος του 65% και έχει έλλειμμα μικρότερο του 4.000.000€, τότε μπορεί να δεχθεί όσους προβλέπεται.
 - Αν ο δείκτης «Συνολικό Κόστος Μισθοδοσίας / Σύνολο Τακτικών Εσόδων» είναι μικρότερος του 65% και έχει έλλειμμα μεγαλύτερο του 4.000.000€, τότε μπορεί να δεχθεί τον αριθμό των υπαλλήλων που προβλέπει η ακόλουθη συνάρτηση: «Όρια» x 1.000.000 / απόλυτη τιμή του «Τελικό Έλλειμμα ή Πλεόνασμα».
 - Διαφορετικά δεν μπορεί να δεχθεί υπάλληλο.
- Παρατήρηση: Δεν υπάρχει Δήμος που να έχει τον εξής συνδυασμό δεικτών: «Συνολικό Κόστος Μισθοδοσίας / Σύνολο Τακτικών Εσόδων» > 65% και να μπορεί να δεχθεί υπάλληλο.
- Συνημμένα υποβάλλονται οι πίνακες Α και Β.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ'

Εκτίμηση κινητικότητας προσωπικού ανά κλάδο εργαζομένων στους δήμους

Όπως προαναφέρθηκε η εκτίμηση κινητικότητας προσωπικού ανά δήμο, οδήγησε σε ένα τελικό αποτέλεσμα, το οποίο διαμορφώνεται ως εξής:

Κινητικότητα -3.572

Διαδημοτική Κινητικότητα 3.708

Διαφορά 136

Σύμφωνα λοιπόν με το ανωτέρω αποτέλεσμα οι υπάλληλοι οι οποίοι θα πρέπει να τεθούν σε διαδημοτική κινητικότητα ανέρχονται στους -3.708.

Εν συνεχεία επιχειρήσαμε να κατανείμουμε τους προ κινητικότητα υπαλλήλους -ως αυτοί εμφανίζονται ανά Δήμο σε κλάδους εργασίας, σύμφωνα με τα κατωτέρω:

Για να εκτιμήσουμε τη κινητικότητα ανά κλάδο του κάθε Δήμου σε πρώτο βήμα υπολογίσαμε τους Μ.Ο. του κάθε κλάδου ανά πληθυσμιακή κατηγορία του Δήμου.

Στη συνέχεια προχωρήσαμε στη σύγκριση των Μ.Ο. με το πλήθος των υπαλλήλων στους Δήμους ανά κλάδο (του κάθε Δήμου) εξετάζοντας τις τρεις ακόλουθες περιπτώσεις:

- Αν το πλήθος των υπαλλήλων των Δήμων σε όλους τους κλάδους είναι πάνω από τους Μ.Ο.:
- Αφαιρούμε τους Μ.Ο. από το πλήθος των υπαλλήλων ανά κλάδο και έπειτα αναλογικά επιμερίζουμε το πλεονάζον προσωπικό ανά κλάδο.
- Αν το πλήθος των υπαλλήλων σε ορισμένους κλάδους είναι πάνω από τους Μ.Ο.:
- Αφαιρούμε τους Μ.Ο. μόνο από τους κλάδους όπου το πλήθος των υπαλλήλων είναι πάνω από αυτούς. Αυτοί οι υπάλληλοι τίθενται σε κινητικότητα. Αν πρέπει να θέσουμε και άλλους υπαλλήλους τότε ο αριθμός υπολογίζεται αναλογικά από κάθε κλάδο.
- Αν το πλήθος των υπαλλήλων σε όλους τους κλάδους είναι κάτω από τους Μ.Ο.:

Θέτουμε σε κινητικότητα αναλογικά τους υπαλλήλους ανά κατηγορία.
Κινητικότητα προσωπικού ανάλογα με την εκπαιδευτική βαθμίδα
Στην προηγούμενη παράγραφο, επιλέξαμε τον αριθμό των υπαλλήλων οι οποίοι θα υπαχθούν στο μέτρο της κινητικότητας ανάλογα με τον κλάδο.
Προκειμένου να επιμερίσουμε το προσωπικό του κάθε κλάδου σύμφωνα με την βαθμίδα εκπαίδευσης ενός εκάστου και με στόχο την ποιοτική αναβάθμιση του μέσου όρου του προσωπικού του Δήμου επιλέξαμε να κατανείμουμε το προσωπικό σύμφωνα με έναν λόγο 30/70' όπου το 30% των υπαλλήλων προς κινητικότητα θα εξαχθούν από το άθροισμα των Π.Ε. και Τ.Ε., ενώ το 70% από το άθροισμα των Δ.Ε. και Υ.Ε.
Συνημμένα υποβάλλουμε την αναλυτική επεξεργασία για το προσωπικό ενός εκάστου εκ των διακοσίων εβδομήντα δύο(272) δήμων .

Γενική παρατήρηση

Όπως είναι φυσικό, η χρήση γενικευμένων κριτηρίων ενδέχεται σε μερικές περιπτώσεις, να εμφανίσει αποτελέσματα μη ορθολογικά, τα οποία-σε δεύτερο στάδιο- θα προσαρμοσθούν κατά περίπτωση.