



ΕΘΝΙΚΟ
ΚΕΝΤΡΟ
ΔΗΜΟΣΙΑΣ
ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ &
ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΜΕΛΕΤΗ ΑΝΑΔΙΑΡΘΡΩΣΗΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΤΗΣ ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ

Ν.- Κ. ΧΛΕΠΑΣ

Αν. Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών

	Μέσο πληθυσμιακό Μέγεθος Α' βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης	Μέση έκταση (τ.χλμ).
Αυστρία	3 530	36
Βέλγιο	18 030	52
Βουλγαρία	29160	420
Κύπρος ¹	1500	18
Τσεχία	1650	13
Δανία	55 710	440
Εσθονία	5 910	199
Φινλανδία	12 740	815
Γαλλία	1730	15
Γερμανία	6 650	29
Ελλάδα	10 820	128
Ουγγαρία	3170	29
Ιρλανδία	38 220	612
Ιταλία	7 320	37
Λετονία	4 340	123
Λιθουανία	56 270	1088
Λουξεμβούργο	4140	22
Μάλτα	6 010	5
Ολλανδία	36 970	77
Πολωνία	15 380	126
Πορτογαλία	34 440	299
Ρουμανία	6 780	75
Σλοβακία	1870	17
Σλοβενία	9 610	97
Ισπανία	5 530	62
Σουηδία	31540	1552
Ηνωμένο Βασίλειο	140 050	562
Σύνολο ΕΕ27	5 430	47

Δαπάνες δήμων/κοινοτήτων ως ποσοστό του ΑΕΠ και των δαπανών του συνολικού δημοσίου τομέα - Συγκριτική ανάλυση

Κράτη	Πληθυσμός (εκατ.)	Έκταση (τ.χ.)	Δαπάνες δήμων/κοινοτήτων (δισ €)	% ΑΕΠ	% Δαπανών δημοσίου τομέα
Μάλτα	0,4	316	0,03	0,6%	1,4%
Λουξεμβούργο	0,5	2.586	1,8	5%	13,3%
Κύπρος	0,8	9.251	0,3	2,2%	5,1%
Εσθονία	1,3	45.227	1,5	9,8%	27,7%
Σλοβενία	2	20.273	2,9	8,4%	19,9%
Λετονία	2,3	64.589	2,2	11,3%	29,9%
Λιθουανία	3,4	65.300	2,4	8,4%	23,8%
Ελλάδα	11,2	131.957	6	2,6%	6%
Πορτογαλία	10,6	92.152	9,9	6,1%	13,3%

Κατανομή δαπανών τοπικής αυτοδιοίκησης-Συγκριτική ανάλυση

Κράτη	Εκπαίδευση	Κοινωνική πρόνοια	Γενικές υπηρεσίες	Υγεία	Οικονομικά θέματα	Λοιπά[<u>1</u>]
Μάλτα	0%	0%	58%	0%	9%	0%
Λουξεμβούργο	25,3%	4,2%	20,6%	0,3%	15,9%	33,7%
Κύπρος	0%	0%	44,2%	0%	0%	55,8%
Εσθονία	45,9%	6,2%	8,6%	7,5%	14,1%	17,7%
Σλοβενία	41,4%	9,3%	17,8%	11,2%	8,6%	11,6%
Λετονία	33,6%	6,2%	19,8%	12,4%	7,6%	20,4%
Λιθουανία	40,2%	10,9%	7,1%	21,4%	7,2%	13,2%
Ελλάδα	3%	7,5%	45,9%	0%	15,2%	28,4%
Πορτογαλία	8,8%	2,6%	34,3%	6,1%	21,2%	26,9%

Πλεονεκτήματα των εναλλακτικών μεταρρυθμιστικών προσεγγίσεων στην Ευρώπη (Εδαφική Αναδιάρθρωση, διαδημοτικές συνεργασίες, Συμπράξεις/Συμβάσεις)

	Εδαφική Αναδιάρθρωση	Διαδημοτικές συνεργασίες	Συμπράξεις/Συμβάσεις
Πλεονεκτήματα	<ul style="list-style-type: none"> -Διαθεσιμότητα πόρων -Δυνατότητα ανάληψης νέων αρμοδιοτήτων, δράσεων και πρωτοβουλιών -Δημοκρατική νομιμοποίηση -Οικονομίες κλίμακας -Αντιμετώπιση αρνητικών εξωτερικοτήτων 	<ul style="list-style-type: none"> -Διαθεσιμότητα πόρων, επιμερισμός ρίσκου -Οικονομίες κλίμακας, εξειδίκευση -Αντιμετώπιση αρνητικών εξωτερικοτήτων -Άντληση εσόδων -Κατανομητική αποτελεσματικότητα 	<ul style="list-style-type: none"> -Διαθεσιμότητα πόρων -Μετάθεση επιχειρηματικού ρίσκου σε ιδιώτες -Οικονομίες κλίμακας -Μείωση δαπανών -Δημιουργία «οιονεί» αγορών στην τοπική οικονομία

– Μειονεκτήματα των εναλλακτικών μεταρρυθμιστικών προσεγγίσεων στην Ευρώπη (Εδαφική Αναδιάρθρωση, διαδημοτικές συνεργασίες, Συμπράξεις/Συμβάσεις)

Μειονεκτήματα	<ul style="list-style-type: none">-Υψηλό πολιτικό και οικονομικό κόστος εφαρμογής της μεταρρύθμισης-Υψηλότερο κόστος συντονισμού των δημοτικών υπηρεσιών-Μεγαλύτερος βαθμός πολιτικοποίησης-Αποστασιοποιη-μένα αντιμετώπιση των τοπικών ιδιαιτεροτήτων	<ul style="list-style-type: none">-Χαμηλό πολιτικό και οικονομικό κόστος εφαρμογής της μεταρρύθμισης-Υψηλό κόστος ελέγχου της δράσης του εντολοδόχου (συνεργατικό σχήμα) από εντολείς (ATA)-Περιορισμένη δυνατότητα συμβολής στον συνολικό αναπτυξιακό προγραμματισμό της χωρικής ενότητας-Μειωμένες δυνατότητες άμεσου δημοκρατικού ελέγχου και λογοδοσίας.	<ul style="list-style-type: none">-Υψηλό πολιτικό και οικονομικό κόστος εφαρμογής της μεταρρύθμισης-Υψηλό κόστος ελέγχου της δράσης του εντολοδόχου (ιδιώτης ανάδοχος) από εντολέα (ATA)-Μονοθεματικότητα-Κυριαρχία επιχειρηματικής λογικής στην παροχή δημόσιων αγαθών-Αποσπασματική συμβολή στον συνολικό αναπτυξιακό προγραμματισμό της χωρικής ενότητας-Μειωμένη σύνδεση με άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση, λογοδοσία και έλεγχο
---------------	---	---	---

Το όραμα της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι η ουσιαστική και πολυδιάστατη ενίσχυσή της, ώστε να διευρύνει τον ρόλο της στο πολιτικό και στο διοικητικό σύστημα της Κυπριακής Δημοκρατίας και ειδικότερα :

- να συμμετέχει ενεργότερα στην **οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη** και την **προστασία του περιβάλλοντος** και επομένως στην **αιφόρο ανάπτυξη** της χώρας και
- να προσφέρει περισσότερες και καλύτερες **υπηρεσίες στους πολίτες.**

Η ενίσχυση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης στηρίζεται στην κοινή θέληση των κεντρικών αρχών και των τοπικών αρχών της Κύπρου, οι οποίες θα επιδιώξουν τον σχεδιασμό και την εφαρμογή ενός **μεσοχρόνιου Στρατηγικού Προγράμματος Μεταρρύθμισης** με την ευρύτερη δυνατή πολιτική και κοινωνική συναίνεση.

Μεταρρύθμιση -Στόχοι-Κατηγορίες

1. Διοίκηση / οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης

- 1.1 Διοικητική Διάρθρωση και Πολιτικο-διοικητική συγκρότηση
- 1.2 Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση
- 1.3 Ανθρώπινοι Πόροι και Βελτίωση της Διοικητικής Ικανότητας

2. Οικονομικά της τοπικής αυτοδιοίκησης

3. Βασικοί τομείς πολιτικής

- 3.1 Ανάπτυξη
- 3.2 Χωρικός Σχεδιασμός
- 3.3 Περιβάλλον
- 3.4 Κοινωνικές Υπηρεσίες

Ανάπτυξη και αξιολόγηση των εναλλακτικών στρατηγικών – 3 διαφορετικά σενάρια αναδιάρθρωσης της Τ.Α.

- α) το **συντηρητικό / βελτίωσης**,
- β) το **μικτό / μετεξέλιξης** και
- γ) το **ριζικό / αλλαγής**

Εν προκειμένω:

- Το πρώτο **σενάριο βελτίωσης** προβλέπει συνέχιση των σημερινών τάσεων στην οργάνωση και λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης με ορισμένες επιμέρους βελτιώσεις (π.χ. ενθάρρυνση διαδημοτικής συνεργασίας, τεχνικού χαρακτήρα δομο-λειτουργικός εκσυγχρονισμός [με νέο δημόσιο μάνατζμεντ, ηλεκτρονική διακυβέρνηση, μοντέρνο λογιστικό σύστημα κλπ.], περιορισμένη εκτάσεως μεταφορά ορισμένων αρμοδιοτήτων).
- Το δεύτερο **σενάριο μετεξέλιξης** προβλέπει μεταρρυθμίσεις ήπιου χαρακτήρα χωρίς ιδιαίτερα μεγάλο πολιτικό, οικονομικό και διοικητικό κόστος (π.χ. συμπλεγματοποιήσεις σε συνδυασμό με διαφοροποιημένα κίνητρα και δυνατότητα λειτουργίας συμπλεγματοποιήσεων ως «προθαλάμου» συνενώσεων, δημιουργία πολυθεματικών και μόνιμων σχημάτων συνεργασίας στα πολεοδομικά συγκροτήματα, συγκρότηση έμμεσα αιρετού συμβουλίου σε επίπεδο επαρχίας, μεταφορά αρκετών αρμοδιοτήτων και πόρων στην ΤΑ, λειτουργικός εκσυγχρονισμός).
- Τέλος, το τρίτο **σενάριο ριζικής αλλαγής - αναδιάρθρωσης** είναι το πιο δραστικό, καθώς περιλαμβάνει ριζικές μεταρρυθμίσεις προς την κατεύθυνση της αναδιάρθρωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης, όπως συνενώσεις δήμων και κοινοτήτων, μεταφορά ευρέος φάσματος αρμοδιοτήτων και πόρων προς τις τοπικές αρχές, μητροπολιτική διακυβέρνηση κλπ

Αποτελέσματα εμπειρικής έρευνας

- Η ανάγκη ανάλογης **μεταφοράς πόρων και εκπαιδευμένου στελεχιακού δυναμικού** σε κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων και σε κάθε αναδιάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης αναδεικνύεται τόσο από την εμπειρική έρευνα όσο και από τις επιμέρους αναλύσεις, με αποτέλεσμα να προβάλλει ως θεμελιώδης συνθήκη οποιασδήποτε μεταρρύθμισης, που θα κλιμακώνεται βέβαια ανάλογα με το σενάριο.
- Τόσο στην εμπειρική έρευνα, όσο και στις επιμέρους αναλύσεις, αποτυπώνεται μια **αμηχανία ως προς τον ρόλο της Επαρχίας** και τις προοπτικές/ δυνατότητες/ σκοπιμότητες δημιουργίας αυτοδιοίκησης δεύτερου βαθμού σε ένα μικρό κράτος όπως η Κύπρος.
- **Αμηχανία** φαίνεται να υπάρχει και ως προς τον συγκεκριμένο ρόλο, τα καθήκοντα και την διαμόρφωση της **διαδημοτικής/ διακοινοτικής συνεργασίας**, αν και οι συμπλεγματοποιήσεις υπηρεσιών «εν γένει» γίνονται καταρχήν ευρύτατα αποδεκτές τόσο από τους δημάρχους όσο και από τους κοινοτάρχες.
- Οι **δήμαρχοι αποδέχονται τις συνενώσεις**, ενώ αντίθετα οι **Κοινοτάρχες** εμφανίζονται ως **επιφυλακτικοί ή αρνητικοί**, αν και δεν είναι λίγοι οι **Κοινοτάρχες που τις αποδέχονται ως ευκαιρία**.
- Από τις **αρμοδιότητες που αποδέχονται** περισσότερο οι **δήμαρχοι**, είναι εκείνες των **αδειοδοτήσεων**, οι οποίες όμως πρέπει να σημειωθεί ότι έχουν τυποποιημένο χαρακτήρα και συνεπώς εδώ το ζητούμενο είναι η εγγύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη, αλλά και ο έλεγχος πολλών δραστηριοτήτων που αναπτύσσονται στην περιφέρεια του δήμου και ενδεχομένως να προκαλούν και προβλήματα γειτνίασης.
- Σε γενικές γραμμές, **οι Κοινοτάρχες εμφανίζονται περισσότερο επιφυλακτικοί από τους Δημάρχους**, ως προς την **μεταφορά αρμοδιοτήτων προς την τοπική αυτοδιοίκηση**, προφανώς επειδή οι Κοινότητες διαθέτουν πολύ περιορισμένους οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους (πλην λίγων εξαιρέσεων).

Οι αρχές στις οποίες βασίζεται το «Δεκαετές Πρόγραμμα Μεταρρύθμισης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης» είναι οι ακόλουθες:

- η αρχή της εγγύτητας παροχής των υπηρεσιών στους πολίτες
- η αρχή της προσβασιμότητας των υπηρεσιών (οι πολίτες ανεξάρτητα από το εισόδημα, την εθνικότητα, το φύλο, τη θρησκεία έχουν την ίδια πρόσβαση στις υπηρεσίες)
- η αρχή της ποιότητας των υπηρεσιών (οι πολίτες απολαμβάνουν το ίδιο υψηλό επίπεδο υπηρεσιών)
- η αρχή της καθολικότητας (οι υπηρεσίες αυτές βρίσκονται παντού)
- η αρχή της επικουρικότητας στις σχέσεις κεντρικής διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης
- η αρχή της διασφάλισης ισότιμου επιπέδου διοικητικής ικανότητας και αποτελεσματικότητας δράσης των Τοπικών Αρχών
- η αρχή της λαϊκής συμμετοχής στις τοπικές υποθέσεις

Βασικοί στόχοι του «Δεκαετούς Προγράμματος Μεταρρύθμισης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης»

- Η αποκέντρωση και η ανασυγκρότηση και ενδυνάμωση της τοπικής αυτοδιοίκησης
- Ο λειτουργικός εκσυγχρονισμός και η βελτίωση της διοίκησης και του ανθρώπινου δυναμικού της τοπικής αυτοδιοίκησης
- Η διεύρυνση του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης
- Η αναβάθμιση των σχέσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης με το κράτος και τους πολίτες
- Η βελτίωση του κανονιστικού πλαισίου, της επιτελικής υποστήριξης της τοπικής αυτοδιοίκησης και του ελέγχου της νομιμότητας
- Η εκπόνηση ενός νέου αναπτυξιακού και χωροταξικού πλαισίου της τοπικής αυτοδιοίκησης
- Η συγκρότηση Επαρχιακών Συμβουλίων με αιρετούς εκπροσώπους της τοπικής αυτοδιοίκησης

Στρατηγική του Προγράμματος Μεταρρύθμισης (ή «Στρατηγική Μεταρρύθμισης»)

είναι η μεσοπρόθεσμη και προγραμματισμένη σειρά διαδοχικών αλλαγών του πολιτικού και του διοικητικού συστήματος της Κύπρου σε κεντρικό, επαρχιακό και τοπικό επίπεδο, με βάση τις παραπάνω αρχές και στόχους και με κατεύθυνση τη διασφάλιση της ευρύτερης δυνατής πολιτικής και κοινωνικής συναίνεσης.

Για το λόγο αυτό το Πρόγραμμα Μεταρρύθμισης περιλαμβάνει μια Προπαρασκευαστική Φάση (2010–2011) και δυο κύριες Φάσεις (Α΄ και Β΄) που αντιστοιχούν στις επόμενες δυο δημοτικές θητείες (2012–2016 και 2017–2021)

Φάσεις και περιεχόμενο του προγράμματος μεταρρύθμισης

1. Προπαρασκευαστική φάση (2010 – 2011)

1.1. Οριζόντιες δράσεις και προγράμματα

- Ενημέρωση και δημόσιος διάλογος για το Πρόγραμμα Μεταρρύθμισης και διαβούλευση με τα πολιτικά κόμματα και τους κοινωνικούς φορείς.
- Οριστικοποίηση, από την Κυβέρνηση, των προγραμματικών επιλογών.
- Εκπόνηση του «Εθνικού Σχεδίου Τοπικής Ανάπτυξης».
- Χωροθέτηση των «Νέων Πόλεων» (των γεωγραφικών περιοχών που θα αποτελέσουν τη γεωγραφική βάση των Συνδέσμων ΑΤΑ και στη συνέχεια των Νέων Δήμων).
- Εκπόνηση των «Τοπικών Αναπτυξιακών Σχεδίων» των «Νέων Πόλεων».
- Εκπόνηση του νέου ενιαίου Κώδικα Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
- Εκπόνηση και προετοιμασία εφαρμογής ειδικού προγράμματος βελτίωσης των οικονομικών της τοπικής αυτοδιοίκησης.
- Εκπόνηση και προετοιμασία εφαρμογής ειδικού προγράμματος για την οργάνωση των Συνδέσμων ΑΤΑ και, στη συνέχεια, των Νέων Δήμων, για τη βελτίωση της διοικητικής ικανότητάς τους και γενικότερα για τη βελτίωση της δημοτικής διακυβέρνησης.
- Εκπόνηση και προετοιμασία εφαρμογής ειδικού προγράμματος εισαγωγής της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην τοπική αυτοδιοίκηση.
- Εκπόνηση και προετοιμασία εφαρμογής ειδικού προγράμματος ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού.
- Θέσπιση μηχανισμών ολοκληρωμένου και σφαιρικού σχεδιασμού, ελέγχου και αξιολόγησης των παρεχόμενων υπηρεσιών.
- Εκλογή των αιρετών οργάνων : Δημάρχων και Δημοτικών Συμβουλίων, Κοινοταρχών και Κοινοτικών Συμβουλίων και εκλογή ή συγκρότηση των Διοικητικών Συμβουλίων των Συνδέσμων ΑΤΑ και των Επαρχιακών Συμβουλίων.
- Εκπόνηση του Δεκαετούς Προγράμματος Μεταρρύθμισης 2012 – 2021.

1.2. Τομεακές δράσεις και προγράμματα

- Οι Τομεακές Δράσεις και Προγράμματα αφορούν τους Τομείς της Ανάπτυξης, του Χωρικού Σχεδιασμού, της Περιβαλλοντικής Πολιτικής, των Κοινωνικών Υπηρεσιών και της Εκπαίδευσης

Φάσεις και περιεχόμενο του προγράμματος μεταρρύθμισης

Α΄ Φάση του Προγράμματος (2012 – 2016)

- **Εφαρμογή των ειδικών προγραμμάτων** που εκπονήθηκαν στην προπαρασκευαστική φάση.
- Συγκρότηση των **Επαρχιακών Συμβουλίων**.
- Ανάληψη από τα Επαρχιακά Συμβούλια του **ρόλου της συμμετοχής στον προγραμματισμό των τοπικών δημοσίων επενδύσεων** και στη χρηματοδότηση των **Δήμων και των Συνδέσμων ΑΤΑ** για την υλοποίησή τους.
- **Υπαγωγή όλων των Συμβουλίων** (σκυβάλων, υδατοπρομηθειών, αποχέτευσης) στην **εποπτεία των Επαρχιακών Συμβουλίων**.
- **Συγκρότηση των Συνδέσμων ΑΤΑ σε κάθε «Νέα Πόλη»**, στελέχωση και οργάνωσή τους, διασφάλιση της χρηματοδότησής τους και ανάληψη των αρμοδιοτήτων που δεν μπορούν να ασκήσουν οι ΑΤΑ – μέλη τους και που προβλέπονται από το νέο Κώδικα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αναλόγως του μεγέθους κάθε Συνδέσμου ΑΤΑ.
- **Παροχή ισχυρών νομικο-πολιτικών, διοικητικών και οικονομικών κινήτρων** για τη **συνένωση** των ΑΤΑ κάθε «Νέας Πόλης» σε Νέο Δήμο.
- **Επιστημονική και τεχνική υποστήριξη των ΑΤΑ** για την εφαρμογή των ανωτέρω

Φάσεις και περιεχόμενο του προγράμματος μεταρρύθμισης

Β΄ Φάση του Προγράμματος (2017 – 2021)

- **Συγχώνευση** των υπηρεσιών των Συμβουλίων σκυβάλων και ολοκληρωμένων μονάδων διαχείρισης στερεών αποβλήτων, **διασφάλιση της συνεργασίας** των Συμβουλίων υδατοπρομηθειών και αποχέτευσης και **διοικητική υποστήριξη** τους από τις υπηρεσίες των Επαρχιακών Συμβουλίων.
- **Συγχώνευση** των υπηρεσιών των ΑΤΑ στο πλαίσιο των υπηρεσιών των νέων Δήμων, συμπλήρωση της **στελέχωσης** και **οργάνωσή** τους, διασφάλιση της **χρηματοδότησής** τους και **ανάληψη** όλων των **αρμοδιοτήτων** που προβλέπει για τους Δήμους ο νέος Κώδικας Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
- **Επιστημονική και τεχνική υποστήριξη** της οργάνωσης και ανάπτυξης των νέων Δήμων

Οργάνωση της διαβούλευσης – Επικοινωνία - Συνέργειες

Τρεις άξονες διασφάλισης της πολιτικής και της διοικητικής νομιμοποίησης και υποστήριξης του Προγράμματος Μεταρρύθμισης που μπορούν να συμβάλλουν στην επιτυχία του:

- **1ος άξονας:** Υπουργείο Εσωτερικών – Ένωση Δήμων Κύπρου – Ένωση Κοινοτήτων Κύπρου.
- **2ος άξονας:** Υπουργείο Εσωτερικών, Υπουργείο Οικονομικών και Γραφείο Προγραμματισμού, Υπουργείο Γεωργίας, Φυσικών Πόρων και Περιβάλλοντος, Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Υπουργείο Συγκοινωνιών και Έργων, Υπουργείο Εμπορίου, Βιομηχανίας και Τουρισμού.
- **3ος άξονας:** Διακομματική συναίνεση