

Συνοπτική Απόδοση της Μελέτης της Notoria για την ΕΔ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Τον περασμένο Ιανουάριο, η Ένωση Δήμων ανέθεσε στην ομάδα μας μελέτη αναφορικά με τα εξής:

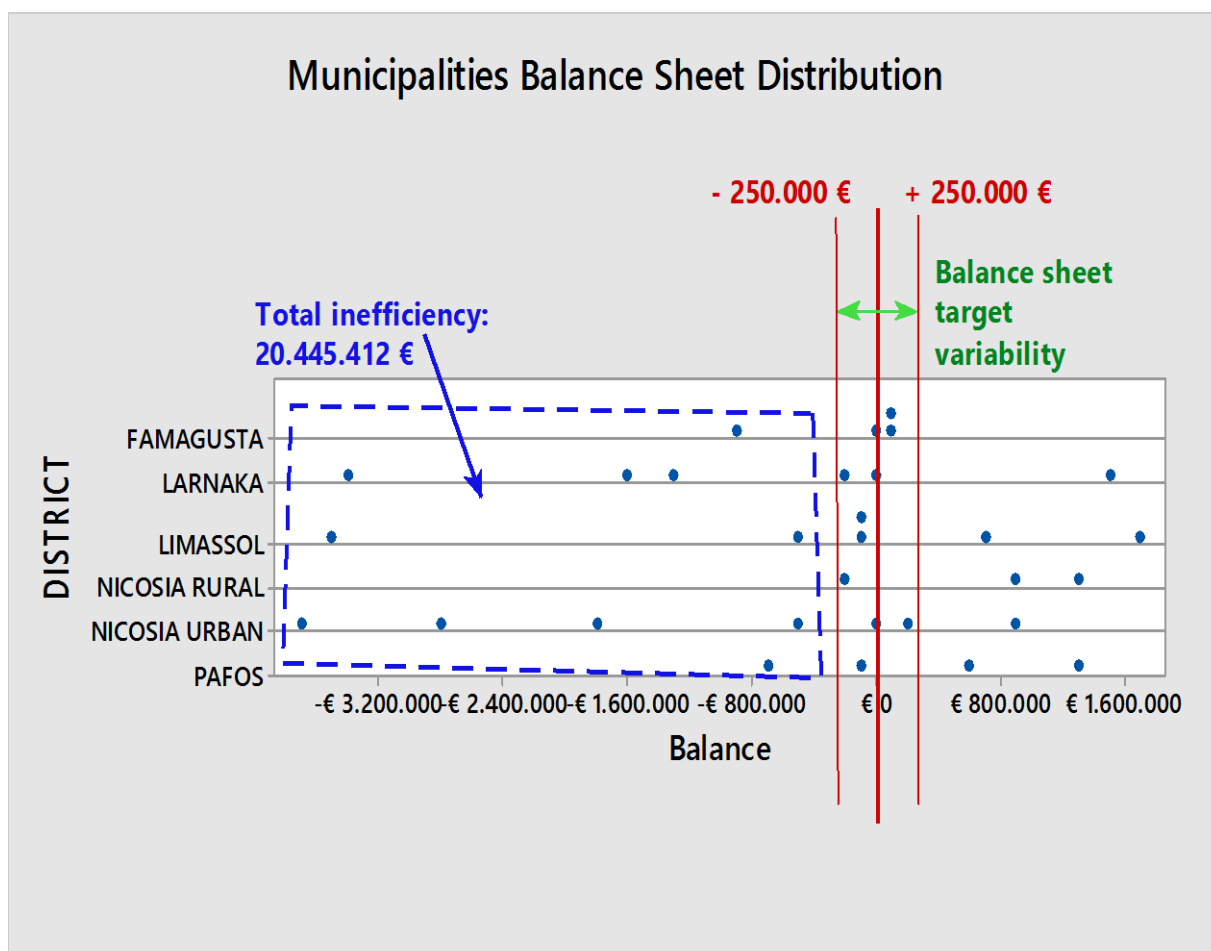
- 1) Αξιολόγηση των διαδικασιών που ακολουθούνται από τους 30 ελεύθερους Δήμους της Κύπρου, για την παροχή εννέα βασικών υπηρεσιών τους και συγκεκριμένα α) Συλλογή και Απόρριψη Σκυβάλων, β) Οδικός Φωτισμός και Φώτα τροχαίας, γ) Συντήρηση δημοτικού οδικού δικτύου, δ) Συντήρηση χώρων πρασίνου, ε) Υγειονομικές υπηρεσίες και άδειες λειτουργίας υποστατικών, στ) Άδειες οικοδομής και πολεοδομικές άδειες, ζ) Δημοτική Αστυνομία, η) Δημοτικοί χώροι στάθμευσης και θ) Τουρισμός και διαχείριση πολιτιστικών και αρχαιολογικών χώρων.
- 2) Συλλογή οικονομικών στοιχείων, εντοπισμός λειτουργικών προβλημάτων και προσδιορισμός των ευενδοτών σημείων της οργάνωσης και διοίκησης.
- 3) Εντοπισμός υποδομών, λειτουργιών και υπηρεσιών που δεν υφίστανται στο παρόν σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης και που η καθιέρωση τους θα εξυπηρετούσε τόσο στην καλύτερη εξυπηρέτηση του δημότη όσο και στην ευημερία των Δήμων.
- 4) Κατάθεση προτάσεων για βελτιστοποίηση των διαδικασιών παραγωγής των υπηρεσιών των Δήμων (αύξηση της παραγωγικότητας και μείωση της αναποτελεσματικότητας), εξορθολογισμό των εξόδων, και μέτρα αντιμετώπισης των οικονομικών προβλημάτων, κυρίως αυτών της αποπληρωμής των χρεών.
- 5) Εισηγήσεις αναφορικά με οποιοσδήποτε πτυχές της τοπικής αυτοδιοίκησης που μπορούσαν να προκύψουν μέσα από την ανάλυση και τη μελέτη των στοιχείων που θα συλλέγονταν κατά τη διάρκεια των επαφών και συζητήσεων με τους ανθρώπους των δήμων ή άλλων εμπλεκόμενων φορέων.

Ανάλυση Δεδομένων Αποτελέσματα Συμπεράσματα

1. Ανάλυση των χρηματοοικονομικών δεδομένων έγινε με βάση τα οικονομικά στοιχεία του 2012

Η κατανομή του ισολογισμού, μεταξύ των Δήμων όπως παρουσιάζεται στην παρακάτω γραφική παράσταση, οδηγεί στα εξής συμπεράσματα:

- a) Το συνολικό ετήσιο εισόδημα των Δήμων είναι: 256.255.853 €
- b) Συνολικά τα λειτουργικά έξοδα των Δήμων ετησίως είναι: 267.231.288 €
- c) Ετησίως οι Δήμοι καταβάλουν τόκο που ανέρχεται στο συνολικό ποσό των 11.726.300 € και αντιστοιχεί σε συνολικό χρέος που ανέρχεται σε 480 E €
- d) Η κατανομή του χρέους μεταξύ των Δήμων έχει ως εξής:
 - i. **11 Δήμοι** βρίσκονται κάτω του αρνητικού ορίου των - 250.000 €
 - ii. **11 Δήμοι** βρίσκονται σε ουδέτερη ζώνη μεταξύ -250.000/+250.000 €
 - iii. **8 Δήμοι** βρίσκονται σε θετική οικονομική ζώνη.



2. Από μια γενική σκοπιά

- a) Η μελέτη δείχνει χαμηλό επίπεδο συνεργασίας μεταξύ Δήμων και μεταξύ Δήμων και Κοινοτήτων. Επίσης, 'επιμέρους επεμβάσεις των επαρχιακών διοικήσεων ή άλλων φορέων σε μια σειρά από υπηρεσίες και δραστηριότητες, δεν έδειξε να εξασφαλίζει βελτιωμένη εξυπηρέτηση προς τους πολίτες αλλά ούτε μείωση των εξόδων.
- b) Η μελέτη έδειξε ότι δεν τίθενται ποιοτικοί σε κάθε υπηρεσία ή τμήμα, και λείπει η διοικητική οργάνωση των διαδικασιών παροχής των υπηρεσιών που προσφέρονται από τους Δήμους
- c) Η μελέτη δείχνει μια ελλιπή διαδικασία παρακολούθησης (monitoring and feedback) των δραστηριοτήτων τόσο διαδικαστικά όσο και ως προς την ποιότητα (Βασικοί δείκτες απόδοσης KPI) και του τελικού αποτελέσματος με βάση το κόστος/ικανοποίηση του πολίτη.
- d) Η ανάλυση των διαδικασιών δείχνει ένα χαμηλό επίπεδο παραγωγικότητας, χαμηλή αποδοτικότητα και υψηλή ανέχεια στην αναποτελεσματικότητα.
- e) Η υιοθέτηση της πολιτικής της ικανοποίησης των πολιτών είναι ανύπαρκτη

3. Από τη σκοπιά των διαδικασιών

- a) Η μελέτη έδειξε διαδικασίες που απαιτούν βελτιστοποίηση και ενδεχόμενη διεύρυνση του πεδίου δράσης τους:
 - i. **Η Πολεοδομία και τις οικοδομικές άδειες**
 - ii. **Υγιεινή**
 - iii. **Δημοτική Αστυνομία**
- b) Η μελέτη έδειξε ότι υπάρχουν διαδικασίες που χρήζουν βελτίωσης, μερικού ανασχεδιασμού και αναπροσαρμογής στα σύγχρονα δεδομένα και ανάγκες έτσι όπως επιβάλλεται από την ευρωπαϊκή χάρτα:
 - i. **Η Πολεοδομία και τις οικοδομικές άδειες**
 - ii. **Υγιεινή**
 - iii. **Συλλογή αποβλήτων**
 - iv. **Συντήρηση οδικού δικτύου**
 - v. **Πράσινη περιοχή**
 - vi. **Διαχείριση δημοτικών χώρων στάθμευσης**

c) Η μελέτη δείχνει κάποιες διαδικασίες να απαιτούν πλήρη ανασχεδιασμό εκσυγχρονισμό των υποδομών τους.

i. Διαχείριση των αποβλήτων

ii. Οδικός Φωτισμός

d) Η μελέτη ανέδειξε κάποιες διαδικασίες ή υποδομές που δεν υπάρχουν σήμερα και που η δημιουργία τους είναι θεμελιώδης στη βελτίωση της υφιστάμενης κατάστασης σε Δήμους και Κοινότητες. Μερικές από αυτές είναι:

i. Ενιαίο Ληξιαρχείο - Μητρώο πολιτών. Εδώ δηλώνονται οι γεννήσεις, οι γάμοι, οι θάνατοι και άλλα. Όλοι οι Δήμοι θα συνδέονται ηλεκτρονικά. Θα πρέπει να εξεταστεί το ενδεχόμενο μεγάλο μέρος των υπηρεσιών αυτών να προσφέρεται από τους Δήμους για λογαριασμό του Υπουργείου. Σε αυτή την πλατφόρμα υπηρεσιών, θα μπορούσαν να προστεθούν πληροφορίες σχετικά με την καταβολή φόρων και πληρωμές υπηρεσιών πχ σκυβάλων.

Αυτό θα έλυσε ένα βασικό πρόβλημα των Δήμων, την αδυναμία να γνωρίζουν τους δημότες και την κινητικότητα του πληθυσμού. Αυτό εμποδίζει τον προγραμματισμό, την παροχή των σωστών υπηρεσιών και των εξορθολογισμό των εξόδων.

Η αποκέντρωση των υπηρεσιών δεν αποτελεί κυπριακή καινοτομία αλλά ευρωπαϊκή πολιτική και χαίρει πρακτικής εφαρμογής στις πλείστες ανεπτυγμένες χώρες.

ii. Υπηρεσία εξασφάλισης των εσόδων και αύξησης του πηγών εισοδήματος:

Η υπηρεσία αυτή θα ελέγχει και θα συντονίζει διάφορα τμήματα πχ υγειονομικές υπηρεσίες δημοτικούς χώρους στάθμευσης με την δημοτική αστυνομία, για την εξασφάλιση απλήρωτων φόρων ή άλλων οφειλών. Η υπηρεσία θα διαθέτει τμήμα αφιερωμένο στη μελέτη των αναγκών της πολιτείας και στην ανεύρεση καινοτόμων πηγών εσόδων.

iii. Ανάγκη δυο νέων τμημάτων:

○ **Τμήμα εκπαίδευσης προσωπικού.** Εξασφάλιση εκπαιδευτικών κονδυλίων, προγραμμάτων επιμόρφωσης και επαγγελματικής κατάρτισης στα θέματα της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Συγκριμένες εκπαιδευτικές συνεδρίες που θα απευθύνονται στους Δημοτικούς υπαλλήλους, με στόχο να βοηθηθεί η ανακατανομή του προσωπικού, όπως:

- Διαχείριση προσωπικού σε ένα τμήμα, η εργοτάξιο.
- Διαχείριση κινδύνων (ρίσκων)
- Τεχνικές βελτίωσης της ποιότητας
- Πελατειακές σχέσεις
- Μάρκετινγκ των υπηρεσιών
- Αντιμετώπιση των εργοληπτών και διαχείριση των συμβάσεων.

○ **Ενιαίο τμήμα διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού (HR).**

Η συνεργασία των δύο αυτών τμημάτων εξασφαλίζει επιτυχία αλλά και διατήρηση των επιλεγμένων στόχων βελτιστοποίησης, καθώς και την ομαλότητα διεκπεραίωσης πολλών διαδικασιών.

iv. Έργο ηλεκτρονικής διακυβέρνησης (e-government)

Η αποτελεσματικότητα πλήττεται από πλήρη ανομοιογένεια τόσο στα προγράμματα που χρησιμοποιούνται, όσο και στις μεθόδους που εφαρμόζονται για την εκτέλεση ομόλογων διαδικασιών από Δήμο σε Δήμο. Σοβαρά προβλήματα δημιουργούνται από την έλλειψη επικοινωνίας και αδυναμία πρόσβασης σε δεδομένα μεταξύ δήμων ή και δήμων με εμπλεκόμενους στις διαδικασίες κυβερνητικούς φορείς. Είναι άμεσης ανάγκης η δημιουργία πλατφόρμα ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Στόχοι του έργου:

○ Η τυποποίηση (standardization) των διαδικασιών. Για κάθε διοικητική διαδικασία πρέπει να τηρείται διάγραμμα ροής που να το υποστηρίζουν οι υποδομές μια ενιαίας πλατφόρμας ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

○ Μια τέτοια πλατφόρμα θα εξασφαλίζει επικοινωνία αναμεσά στους συντελεστές της τοπικής αυτοδιοίκησης, τοπικής αυτοδιοίκησης και κεντρικής κυβέρνησης, με ελεγχόμενη προσβασιμότητα δεδομένων.

○ Η πλατφόρμα θα εξασφαλίσει ουσιαστική εγγύτητα των υπηρεσιών και διαφάνεια των διαδικασιών μεταξύ πολιτών και Τοπικής-Κεντρικής Κυβέρνησης. Αυτό θα επιτυγχάνεται μέσω:

- ηλεκτρονικού ταχυδρομείου
- Πιστοποιημένου ηλεκτρονικού ταχυδρομείου

- Τηλεφωνικών κέντρων για τους ανθρώπους που έχουν αποκοπεί από το Διαδίκτυο
- Πρόσβαση στην παρακολούθηση της πορείας αιτήσεων και άλλων διαδικασιών των υπηρεσιών.
- Η πλατφόρμα θα φιλοξενεί τα διαγράμματα ροής για τη διαχείριση κάθε διαδικασίας που επιλέγεται να εντάσσεται στην υποδομή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Μερικοί τομείς άμεσης εφαρμογής της:
 - Πιστοποιητικά γέννησης
 - Έκδοση ταυτότητας / διαβατηρίου
 - Έκδοση άδειας οδήγησης
 - Φορολογικές δηλώσεις, αιτήσεις επιστροφής φόρου
 - Διαδικαστική επικοινωνία
 - Αιτήσεις άδειας οικοδομής

ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΜΕΛΕΤΗΣ

Το αποτέλεσμα από την ανάλυση των στοιχείων, μελετώντας εισηγήσεις και προτάσεις άλλων μελετών και λαμβάνοντας υπόψη τα δεδομένα όπως διαμορφώνονται εν όψει της οικονομικής κρίσης, τόσο από την πλευρά του κράτους όσο και από την πλευρά των πολιτών, μας οδήγησε σε «διαδρομή»/ σχέδιο δράσης, που δίνετε πιο κάτω

Ας μας επιτραπεί πρώτα να σχολιάσουμε πώς μερικοί από τους λόγους που το πρόγραμμα εφαρμογής της αναδιάρθρωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα δεν απέδωσε το επιθυμητό ήταν:

- A) Η βίαιη και επιθετική στρατηγική εφαρμογής που ακολουθήθηκε, Οι αλλαγές αυτές απαιτούν μεγάλες οικονομικές δαπάνες, οπότε είναι ξεκάθαρη αντένδειξη σε περιόδους οικονομικής κρίσης και μειωμένης ρευστότητας.
- B) Μια άμεση μετάβαση σε συγχωνεύσεις τις πλείστες φορές οδηγεί σε χάος των υπηρεσιών προκαλώντας λάθη που μπορούν να κοστίσουν αλλά και που με βεβαιότητα θα επιφέρουν τη δυσαρέσκεια του τελικού αποδέκτη που είναι ο Πολίτης.

Κατά την άποψη μας μια καλά μελετημένη σταδιακή εφαρμογή, αποτελεί την σφότερη οδό για να πετύχουμε με βέβαια και σταθερά βήματα τη μέγιστη αλλαγή και να εγγυηθούμε αποτελέσματα σε βάθος χρόνου.

Για να πετύχουμε μια πλήρη αναδιάρθρωση και ομοιογένεση της τοπικής αυτοδιοίκησης, με ήπιες ως προς το ανθρώπινο δυναμικό αλλά ριζικές επί της ουσίας και της δομής παρεμβάσεις, απαιτείται προγραμματισμός, κοινή αποδοχή του σχεδίου και εγγυημένη δέσμευση εκ μέρους των συντελεστών. Μέσα από την εφαρμογή του σχεδίου εξασφαλίζεται η άμεση βελτιστοποίηση των υπηρεσιών που συνεπάγεται ικανοποίηση του δημότη, σε συνδυασμό με τον εξορθολογισμό των εξόδων, δίνοντας τη δυνατότητα σε μικρό χρονικό διάστημα σε αρκετούς Δήμους για οικονομική αυτάρκεια και κατ' επέκταση οικονομική ανεξαρτησία από την κυβερνητική χορηγία.

Η συνεργασία μέσα από τα συμπλέγματα θα καθιερώσει μια νέα νοοτροπία συνύπαρξης και μια καινούργια τακτική αντιμετώπιση των προβλημάτων, ανεξάρτητα από την κρισιμότητα τους για τον κάθε Δήμο ξεχωριστά.

Το σχέδιο αυτό προετοιμάζει με ασφάλεια την αφετηρία για την τελική φάση «συγχωνεύσεων» στο βαθμό που θα το απαιτούν οι πραγματικές ανάγκες του χρονοχώρου όπου παίρνονται οι αποφάσεις.

Το σχέδιο δράσης αποτελείται από τρία στρατηγικά ορόσημα:

Φάση 1: Αύξηση της παραγωγικότητας και της αποτελεσματικότητας της υφιστάμενης Δημοτικής διοικητικής πλατφόρμας υπηρεσιών, χωρίς μείωση των υπηρεσιών προς τους πολίτες ή αύξηση του επιπέδου φορολογίας ή να απόλυση υπαλλήλων.

Φάση 2: Δημιουργία συνθηκών για την αύξηση της συνεργασίας μεταξύ των Δήμων και μεταξύ των Δήμων και των Κοινοτήτων, μοιράζοντας μαζί όλους τους πόρους και τις πλατφόρμες υπηρεσιών. Μέσω αυτής της προσέγγισης, κατά το τέλος της διαδικασίας θα υπάρχουν οι σωστές συνθήκες για χάραξη των κατευθυντήριων γραμμών εξέταση των διάφορων ενδεχόμενων και θα βρεθούν οι σωστές λύσεις ως προς το πώς να προχωρήσει η εφαρμογή προς το τελευταίο ορόσημο: την ενοποίηση.

Φάση 3: Μείωση του αριθμού των Δήμων, μετακίνηση από τους σημερινούς 30 σε 22, (ήπια προσέγγιση), ή 12(επιθετική προσέγγιση).

Να αναφέρουμε ότι στις πιο πάνω προσεγγίσεις συμπεριλαμβάνονται και οι κοινότητες. Επειδή οι κοινότητες και οι επαρχιακές διοικήσεις ήταν έκτος των

όρων εντολής μας, δεν αναφερόμαστε αναλυτικά στις εξοικονομήσεις που θα προσέλθουν από αυτές αλλά το θέμα προσεγγίζετε πολύ γενικά. Θεωρούμε ότι το να συμπεριληφθούν και οι κοινότητες εξασφαλίζουν ποιότητα υπηρεσιών προς τους κατοίκους της και καταργεί τη νοοτροπία πολίτη άλλης κατηγορίας. Οικονομικά, πέραν των μειώσεων με την εφαρμογή των οικονομικών της κλίμακας, μεγάλες εξοικονομήσεις για την κεντρική κυβέρνηση θα επέρχονται από τη συρρίκνωση της δραστηριότητας των επαρχιακών διοικήσεων προς κάλυψη των αναγκών των Δήμων και κατά κύριο λόγο των κοινοτήτων. Η εφαρμογή των παραπάνω προτάσεων θα παράγει, σε χρονικό πλαίσιο δύομισι χρόνων συνολική εξοικονόμηση 138,3 Ε €, συν τις εξοικονομήσεις λόγω της ενοποίησης, η οποία κατανέμεται ως εξής:

A. Από τη βελτίωση της διαδικασίας και την αύξηση της παραγωγικότητας, εκτιμήθηκε ότι θα επετεύχθη μια συνολική εξοικονόμηση των 67, 8 Ε €

B. Από τη διαμόρφωση και ρύθμιση τις σωστής και αποτελεσματικής συνεργασίας μεταξύ των Δήμων και μεταξύ των Δήμων και Κοινοτήτων, η μελέτη εκτιμά την επίτευξη μιας συνολικής εξοικονόμησης 70,5 Ε €

Γ. Από την ενοποίηση των Δήμων, η μελέτη έδειξε μια συνολική εξοικονόμηση 14 Ε € και μετακίνηση 222 ατόμων στην ήπια προσέγγιση, ενώ με την επιθετική προσέγγιση, μια συνολική εξοικονόμηση των 59 Ε € και μετακίνηση 1.223 ατόμων.

ΣΧΕΔΙΟ ΔΡΑΣΗΣ ΚΑΙ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΣ

Ο χρονικός διαχωρισμός του σχεδίου δράσης επιτρέπει να ελέγχεται η κάθε φάση εφαρμογής, αξιολογώντας το αποτέλεσμα και την επίτευξη των στόχων. Με αυτόν τον τρόπο επιτυγχάνεται διαρκής ανανέωση και ενημέρωση της βάσης δεδομένων για τη δυναμική που αναπτύσσει ο κάθε Δήμος, επιτρέποντας έτσι το σχεδιασμό δράσης των φάσεων που ακολουθούν, με περισσότερη ασφάλεια και εγκυρότητα.

Το χρονοδιάγραμμα επιτρέπει την άμεση εξασφάλιση εξοικονομήσεων και είσοδο νέων εισοδημάτων έτσι ώστε μέρος αυτών να μπορεί να ξοδεύεται για τις επιχειρήσεις εφαρμογής των επόμενων φάσεων (μερική αυτοχρηματοδότηση).

Η μελέτη εισηγείται συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα εφαρμογής της μελέτης που χαρακτηρίζεται από τρεις φάσεις με την εξής σειρά:

- A. **Φάση 1:** όπου ο κύριος στόχος είναι να σταθεροποιηθεί η υφιστάμενη διοικητική πλατφόρμα υπηρεσιών με τη βελτιστοποίηση και τη βελτίωση των διαδικασιών που παραδίδονται. Θα χρειαστεί να συμπληρωθεί ένα έτος από την εναρκτήρια ημερομηνία του έργου για την ολοκλήρωση του.
- B. **Φάση 2:** όπου ο κύριος στόχος είναι να δημιουργηθεί μια γόνιμη συνεργασία μεταξύ των Δήμων και μεταξύ των Δήμων και των Κοινοτήτων. Κατά τη διάρκεια αυτής της φάσης, η εφαρμογή αυτή θα δημιουργήσει ένα σύνολο 18 συμπλεγμάτων σε ολόκληρη την επικράτεια της Δημοκρατίας, στην οποία οι υφιστάμενοι πόροι των Δήμων και των Κοινοτήτων θα μοιραστούν μεταξύ τους. Αυτή η φάση θα αρχίσει έξι μήνες μετά την έναρξη της φάσης 1 και θα διαρκέσει ένα έτος.
- Γ. **Φάση 3:** όπου ο κύριος στόχος είναι να καταστεί δυνατή η ενοποίηση Δήμων, με αποτέλεσμα ο συνολικός αριθμός των Δήμων από 30 που είναι σήμερα σε 22 ή 12, ανάλογα με σχετική πολιτική απόφαση. Οι αριθμοί αυτοί δεν είναι απόλυτοι και εναλλακτικά σενάρια μπορούν εύκολα να αξιολογηθούν. Αυτό το έργο πρέπει να ξεκινήσει μετά την ολοκλήρωση της φάσης 1 και θα διαρκέσει ένα έτος. Κάτω παρουσιάζεται το γενικό χρονοδιάγραμμα του συνολικού έργου:

