

ΑΝΩΤΑΤΟ ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΚΟ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ
ΙΔΡΥΜΑ ΚΑΛΑΜΑΤΑΣ

Τμήμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης



ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΘΕΜΑ: Η μεταρρύθμιση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση της
Κυπριακής Δημοκρατίας.

Επιβλέπουσα καθηγήτρια: Α.Τριανταφυλλοπούλου

Φοιτητής: Γ.Σάββα

Αρ. Μητρ. 2005294

ΚΑΛΑΜΑΤΑ 2010

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1	4
ΓΕΝΙΚΟ ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΚΑΙ ΠΡΟΣΦΑΤΗ ΕΞΕΛΙΞΗ	4
ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΚΥΠΡΟ	5
1.1 Εισαγωγή.....	5
Σήμερα η Κύπρος είναι μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Είναι το τρίτο μικρότερο κράτος-μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης- πληθυσμιακά (795.000 κάτοικοι) και γεωγραφικά (έχει έκταση 9.251 τετραγωνικά χιλιόμετρα). Όλες οι δικητικές πράξεις και οι νόμοι ισχύουν σε ολόκληρο το νησί αλλά στο κατεχόμενο Βόρειο τμήμα της Κύπρου δεν εφαρμόζονται.....	5
1.2 Ιστορική Εξέλιξη.....	5
1.3 Η προεδρική Δημοκρατία της Κύπρου	8
1.4 Βασικές υφιστάμενες υποδομές	9
1.4.1 Τοπική Αυτοδιοίκηση και κρατική αποκέντρωση στην Κύπρο	9
Ειδικότερα: Δήμοι και Κοινότητες στην Κύπρο	11
1.4.2 Δήμα	11
1.4.3 Καινοτικά Συμβούλια (Καινότητες).....	14
1.5 Η εξέλιξη της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Κύπρο, τα προβλήματα των Δήμων και Καινοτήτων και οι πιθανές λύσεις, σύμφωνα με τις σχετικές εκθέσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης.....	17
1.6 Μεταρρυθμιστικές εμπειρίες στην τοπική αυτοδιοίκηση της ευρώπης	19
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2	20
ΑΝΑΛΥΣΗ ΥΠΑΡΧΟΥΣΑΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ	20
ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΚΥΠΡΟ	20
2 Αρμοδιότητες	21
2.1.2 Εντοπισμός και κατηγοριοποίηση των αρμοδιοτήτων	21
2.1.3 Συστηματική καταγραφή και κατάταξη αρμοδιοτήτων με βάση τη νομοθεσία	21
2.2 Αρμοδιότητες Δήμων και Καινοτήτων βάσει της κυπριακής νομοθεσίας.....	21
2.2.1 Αρμοδιότητες Δήμων	21
2.2.2 Αρμοδιότητες Καινοτήτων	22
2.3 Εντοπισμός βασικών προβλημάτων άσκησης αρμοδιοτήτων	25
2.4 Αρμοδιότητες Δήμων και Καινοτήτων βάσει της κυπριακής νομοθεσίας.....	27
2.4.2 Αρμοδιότητες Κεντρικής Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης	29
2.4.3 Αρμοδιότητες των Επαρχιακών Διοικήσεων.....	30
2.4.4 Αρμοδιότητες Δήμων και Καινοτήτων βάσει νομοθεσίας.....	30

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

3	Διακητική Διάρθρωση.....	36
3.1	Το Δυναμικό σύστημα στην Κύπρο.....	36
3.2	Τα όργανα και η εσωτερική διάρθρωση των Δήμων.....	36
3.2.1	Το Δημοτικό Συμβούλιο	36
3.2.2	Οι Επιτροπές.....	37
3.2.3	Ο Δήμαρχος	38
3.3	Τα όργανα και η εσωτερική διάρθρωση των Κοινοτήτων	38
3.3.1	Ο Κοινοτάρχης.....	38
3.3.2	Το Κοινοτικό Συμβούλιο.....	39
3.3.3	Το μέγεθος των Δήμων και Κοινοτήτων	39
3.3.4	Διακητικές αδυναμίες	41
3.3.5	Ανεπάρκεια κινήτρων για τη δημιουργία ισχυρών Δήμων και Κοινοτήτων	41
3.4	Οι λειτουργικές διασυνδέσεις των δήμων και κοινοτήτων	43
3.5	Τα Συμβούλια Αποχετεύσεων	44
3.5.1	Τα Συμβούλια Υδατοπρομηθειών	46
3.5.2	Τα Συμπλέγματα Σκυβάλων.....	48
	Εναλλακτικά οργανωτικά σενάρια	48
3.5.3	Η συνένωση - συμπλεγματοποίηση Δήμων και Κοινοτήτων	49
3.5.4	Η διαδημοτική συνεργασία – συμπλεγματοποίηση υπηρεσιών	51
3.6	Ζητήματα Διαχείρισης και Ανάπτυξης Ανθρώπινων Πόρων στους κυπριακούς ΑΤΑ και βελτίωσης της διακητικής ικανότητας των ΑΤΑ	54
	<i>Ανθρώπινο δυναμικό και Κυπριακή Τοπική Αυτοδιοίκηση. Η κατάσταση των πραγμάτων.</i>	<i>54</i>
	Επιμόρφωση και ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού	54
4	Εισαγωγή.....	57
4.1	Ισχυρά σημεία.....	57
4.2	Αδυναμίες	58
4.3	Ευκαιρίες	60
4.4	Απαιτήσεις.....	62
5	Εισαγωγή.....	67
5.1	Σενάριο Βελτίωσης	67
5.2	Σενάριο μετεξέλιξης	67
5.3	Σενάριο ριζικής αλλαγής-αναδιάρθρωσης	68
6	Εισαγωγή.....	72

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

6.3. Φάσες και περιεχόμενο του προγράμματος μεταρρύθμισης.....	75
6.3.1. Προπαρασκευαστική φάση (2010 – 2011)	75
6.1 Οργάνωση της διαβούλευσης	80
Προπαρασκευαστική φάση (2010 – 2011) Οριζόντιες δράσεις και	88
Προγράμματα:	88

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

ΓΕΝΙΚΟ ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΚΑΙ ΠΡΟΣΦΑΤΗ ΕΞΕΛΙΞΗ

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΚΥΠΡΟ

1.1 Εισαγωγή

Η Κυπριακή Δημοκρατία ιδρύθηκε στις 16 Αυγούστου 1960, καθώς εκείνη την περίοδο απέκτησε την ανεξαρτησία της και έπαψε να είναι βρετανική αποικία. Από τον Ιούλιο του 1974, έπατα από στρατιωτική εισβολή, το 37% του νησιού τελεί υπό τουρκική κατοχή. Το Βόρειο μέρος του νησιού από το 1983 έως σήμερα αυτοαποκαλείται «Τουρκική Δημοκρατία της Βόρειας Κύπρου» αλλά δεν αναγνωρίζεται διεθνώς, παρά μόνο από την Τουρκία.

Σήμερα η Κύπρος είναι μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Είναι το τρίτο μικρότερο κράτος-μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης- πληθυσμιακά (795.000 κάτοικοι)¹ και γεωγραφικά (έχει έκταση 9.251 τετραγωνικά χιλιόμετρα). Όλες οι διακητικές πράξεις και οι νόμοι ισχύουν σε ολόκληρο το νησί αλλά στο κατεχόμενο Βόρειο τμήμα της Κύπρου δεν εφαρμόζονται.

1.2 Ιστορική Εξέλιξη

Με την άφιξη των Βρετανών στην Κύπρο το 1878 ξεκίνησε, όπως ήταν φυσικό, και μια νέα περίοδος για την εξέλιξη των τοπικών θεσμών. Αρχικά, διατηρήθηκαν οι οθωμανικοί θεσμοί και εξακολούθησε να ισχύει ο νόμος που ρύθμιζε τις υποθέσεις των Τοπικών Αρχών και ανέθετε σε αιρετά όργανα, που ελέγχονταν από την κρατική διοίκηση, την ευθύνη για τις τοπικές υποθέσεις. Η κρατική διοίκηση οργανώθηκε πολύ γρήγορα από τους Βρετανούς, οι οποίοι εξέδωσαν, σχεδόν ταυτόχρονα με την ανάληψη της διοίκησης της Κύπρου, το «διάταγμα εν συμβουλίω» της 14^{ης} Σεπτεμβρίου 1878, με το οποίο ρυθμίστηκε η βασική δομή της εξουσίας τους.

Ός προς την τοπική αυτοδιοίκηση, οι βρετανικές αρχές, όπως ήταν επόμενο, ενδιαφέρθηκαν αρχικά για τους δήμους κι έτσι η σχετική Οθωμανική νομοθεσία τροποποιήθηκε σχετικά γρήγορα, με το Νόμο 2 του 1880. Με τις νέες ρυθμίσεις, οι οποίες απέπνεαν τις ανηλιψας που επικρατούσαν στην Αγγλία εκείνη την εποχή και απέρριπταν την καθολική ψηφοφορία, τα αιρετά Δημοτικά Συμβούλια καταργήθηκαν και αντικαταστάθηκαν από Συμβούλια που εξελέγησαν δυνάμει του νέου Νόμου από τους άρρενες ενήλικες κατοίκους της πόλεως που πλήρωναν ετήσιο φόρο τουλάχιστον 20 σελίνα και διέμεναν εντός των ορίων του Δήμου. Η θητεία αυτών των συμβουλίων κυμαινόταν από δώδεκα έως και δεκαοκτώ μήνες. Μόλις δύο χρόνια αργότερα, εκδόθηκε ο Νόμος 6 του 1882, ο οποίος περιείχε εκτενέστερες ρυθμίσεις για την εκλογή Δημοτικών Συμβουλίων, την επιβολή δημοτικών τελών προς κάλυψη των δαπανών και τον έλεγχο των δημοτικών λογαριασμών. Στην συνέχεια, με το Νόμο 8 του 1885, ρυθμίστηκαν ειδικότερα τα καθήκοντα και οι εξουσίες των Δημοτικών Συμβουλίων, ενώ τους παραχωρήθηκε η εξουσία να επιβάλλουν ορισμένα τέλη ώστε να καλύπτονται οι δαπάνες τους.

Στους μικρότερους οικισμούς, λειτουργούσαν από την εποχή της τουρκοκρατίας αιρετά σώματα, οι **Χωρικές αρχές**, αλλά οι αγγλικές αρχές αποφάσισαν (το 1891) να εισαγάγουν το λεγόμενο διοριστικό σύστημα. Σύμφωνα με το σχετικό Νόμο, το Επαρχιακό Συμβούλιο υποδείκνυε 4

¹ Σύμφωνα με έρευνα της Eurostat που πραγματοποιήθηκε κατά το έτος 2008, για τις ελεύθερες περιοχές της Κύπρου.

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

άτομα από τα οποία ο Ύπατος Αρμοστής επέλεγε και διορίζει τον Μουχτάρη του χωριού. Ο Μουχτάρης που θα διοριζόταν, έπρεπε να είναι Χριστιανός ή Μουσουλμάνος, ανάλογα με την πλειονότητα των κατοίκων του χωριού. Το σύστημα αυτό καταργήθηκε το 1906, οπότε άρχισε να εκλέγεται και πάλι για θητεία δύο ετών ο Μουχτάρης μαζί με τους *αζάδες*² του χωριού. Η εκλογή γινόταν ξεχωριστά για τη Χριστιανική και τη Μουσουλμανική Κοινότητα. Με αυτό τον τρόπο προωθούνταν και σε τοπικό επίπεδο από τους Άγγλους, ο πολιτικός διαχωρισμός των δύο εθνο-θρησκευτικών κοινοτήτων. Το σύστημα αυτό εφαρμόστηκε μέχρι το 1923, όταν επαναφέρθηκε και πάλι το λεγόμενο διοριστικό σύστημα το οποίο παρέμεινε σε ισχύ μέχρι το 1931.

Ενώ, λοιπόν, το σύστημα τοπικής διοίκησης των κοινοτήτων γνώρισε αρκετές παλινδρομήσεις και διακρινόταν από την ισχυρή παρεμβατικότητα της αγγλικής κατοχικής διοίκησης, οι προαναφερθέντες αγγλικοί νόμοι για τους Δήμους, παρέμειναν, με ορισμένες τροποποιήσεις, σε ισχύ μέχρι το 1930, οπότε καταργήθηκαν και αντικαταστάθηκαν από έναν συστηματικό και σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο τον **περί Δήμων Νόμο**, δηλ. το Νόμο 26 του 1930. Οι έξι επαρχιακές πόλεις της Κύπρου (Λευκωσία, Λεμεσός, Αμμόχωστος, Λάρνακα, Πάφος και Κερύνεια) αναγνωρίστηκαν ως Δήμα, αλλά ο Κυβερνήτης είχε την αρμοδιότητα να απονέμει το καθεστώς του Δήμου και σε οποιαδήποτε πόλη ή χωριό, ή σύμπλεγμα έκρινε αυτός. Έτσι, αναγνωρίστηκαν ως Δήμα οι κωμοπόλεις Πόλη Χρυσοχού, Μόρφου, Λεύκα, Κυθρέα, Λευκόνικο, Ακανθού, Καραβά, Λάπηθο, Αθηαίνου και Λεύκαρα. Οι τελευταία αυτοί Δήμα ονομάστηκαν αγροτικοί, ώστε να διακρίνονται από τους Δήμους των πόλεων οι οποίοι χαρακτηρίζονταν αστικοί.

Όσον αφορά τις κοινότητες, οι βρετανικές αρχές είχαν εκδώσει το 1931 τον **περί Χωριτικών Αρχών Νόμο**. Ο νόμος αυτός απέδιδε σημαντικές αρμοδιότητες στον Κοινοτάρχη, όπως η παροχή πληροφοριών για τη διάπραξη εγκλήματος, η δημοσίευση κρατικών γνωστοποιήσεων, η υποβολή και εισπραξη κρατικών εσόδων, η εκτέλεση δικαστικών ενταλμάτων. Ο Κοινοτάρχης ήταν επίσης υπεύθυνος για την τήρηση του Νόμου και της Τάξης στο χωριό και τη λήψη ορισμένων υγειονομικών μέτρων.

Λίγα χρόνια μετά τον πόλεμο, και συγκεκριμένα το 1950, ιδρύθηκαν και λειτούργησαν στην Κύπρο τα **Συμβούλια Βελτιώσεως**, με βάση τον περί Χωρίων (Διοίκηση και Βελτίωση) Νόμο, Κεφ. 243. Οι πρώτες εκλογές για την ανάδειξη των αρετών μελών των Συμβουλίων Βελτιώσεως έγιναν το 1950. Ο θεσμός αυτός συνάντησε αρχικά πολλές δυσκολίες, όμως τελικά τα Συμβούλια Βελτιώσεως διατηρήθηκαν επί πέντε δεκαετίες, μέχρι την έναρξη ισχύος του περί Κοινοτήτων Νόμου το 1999. Σε γενικές γραμμές, κρίνεται σήμερα ότι τα Συμβούλια Βελτιώσεως υπήρξαν ένα αρκετά αποτελεσματικό όργανο τοπικής αυτοδιοίκησης. Σε ορισμένες περιπτώσεις, χρησιμοποιήθηκαν μάλιστα ως ενδιάμεσος σταθμός για την αναβάθμιση των κοινοτήτων τους σε Δήμους. Η σχετική νομοθεσία υπέστη πολλές τροποποιήσεις, αξίζει πάντως να σημειωθεί ότι τα 5 μέλη του Συμβουλίου Βελτιώσεως ήταν αρετά εκτός όμως από τον Κοινοτάρχη που ήταν *ex officio* μέλος και Πρόεδρος του Συμβουλίου.

Μετά την τουρκική εισβολή του 1974 και τον διωγμό του ελληνοκυπριακού πληθυσμού, οι δημότες των κατεχόμενων περιοχών εκτοπίστηκαν στις ελεύθερες περιοχές, όπου όμως

² Αζάς: Μέλος συμβουλίου, δικαστηρίου ή συλλόγου. Είναι τουρκική λέξη, και επί τουρκοκρατίας αζάδες ονόμαζαν τους δημογέροντες.

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

ανασυγκροτήθηκαν οι φορείς της τοπικής τους αυτοδιοίκησης. Ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Κύπρο, ο οποίος είχε διατελέσει επί μακρόν θύμα της απαικιοκρατίας, αλλά και των αποσχιστικών-διχοτομικών επιδιώξεων, άρχισε σταδιακά να εισέρχεται σε μια νέα φάση, όταν οι Κύπριοι, στις ελεύθερες περιοχές, πήραν τις τύχες του τόπου τους στα χέρια και κατάφεραν, με πρωτοφανή δυναμισμό, να συνδυάσουν την οικονομική τους ανάπτυξη με την εμπάθυσση των πολιτικών τους ελευθεριών. Έτσι, μετά την σταδιακή ανιμετώπιση της ανθρωπιστικής κρίσης και την αποκατάσταση των προσφύγων, η Κυπριακή Δημοκρατία προχώρησε στην αναβάθμιση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ήδη κατά το 1979 έγιναν εκλογές για τις Χωρικές Αρχές με αποτέλεσμα την ανάδειξη, με δημοκρατικές διαδικασίες, των Καινοταρχών και Μελών των Χωρικών Επιτροπών στις 22.7.1979 και 8.7.1979 αντίστοιχα. Στη συνέχεια, το 1985 θεσπίστηκε ο νέος περί Δήμων Νόμος και το 1986 έγιναν εκλογές για την ανάδειξη Δημοτικών Συμβουλίων.

Τον ίδιο χρόνο, η Κυπριακή Κυβέρνηση προχώρησε σε ένα ακόμη βήμα για την αναβάθμιση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης, με στόχο την αποσυγκέντρωση εξουσίας και την ενίσχυση των δημοκρατικών διαδικασιών και υπέγραψε τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας στο Salzbug της Αυστρίας τον Οκτώβριο του 1986. Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας κυρώθηκε από τη Βουλή των Αντιπροσώπων και δημοσιεύτηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας στις 18 Μαρτίου 1988.

Μετά την υποβολή της αίτησης της Κύπρου για ένταξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση και ενόψει της εναρμόνισης με το Ευρωπαϊκό Κεκτημένο, το Υπουργείο Εσωτερικών ανέθεσε σε ειδική Επιτροπή από εκπροσώπους των Επαρχιακών Διακίσεων, του Υπουργείου και της Ένωσης Καινοτήτων, να προβεί στην επεξεργασία σχετικού νομοσχεδίου. Βασικός στόχος ήταν η προσαρμογή της Κυπριακής Νομοθεσίας στο πνεύμα του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας και η συγχώνευση των δύο υφιστάμενων μορφών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στις αγροτικές περιοχές, δηλαδή των Συμβουλίων Βελτώσεων και των Χωρικών Αρχών με τη δημιουργία μίας νέας μορφής Καινοτικών Αρχών. Το εν λόγω νομοσχέδιο, αφού πέρασε από νομοτεχνικό έλεγχο, εγκρίθηκε από το Υπουργικό Συμβούλιο. Η Βουλή των Αντιπροσώπων, εξέτασε ενδελεχώς το νομοσχέδιο επί μεγάλο χρονικό διάστημα και τελικά το ενέκρινε. Ο νέος νόμος δημοσιεύτηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας στις 9 Ιουλίου 1999, όπου αναφέρεται ως ο περί Καινοτήτων Νόμος του 1999.

Οι βασικές καινοτομίες του νέου Νόμου ήταν οι εξής:

- Καταργήθηκαν οι δύο, εκτός των δήμων, μορφές Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Συμβούλια Βελτώσεων και Χωρικές Αρχές) και δημιουργήθηκε μια νέα και ενιαία, οι «Καινότητες».
- Ο αριθμός των μελών των Καινοτικών Συμβουλίων ορίστηκε κατ'αναλογία των εγγεγραμμένων εκλογέων κάθε καινότητας ενώ στις προηγούμενες νομοθεσίες ο αριθμός ήταν ο ίδιος για όλες τις καινότητες.
- Προνοήθηκε διακηπική αυτοτέλεια με την ανάθεση της Προεδρίας του Καινοτικού Συμβουλίου στον Καινοτάρχη ο οποίος φροντίζει και για την εκτέλεση όλων των αποφάσεων του Καινοτικού Συμβουλίου.
- Στα Καινοτικά Συμβούλια υπάρχει πλέον μόνο ένα ταμείο ενώ πριν υπήρχαν ξεχωριστά ταμεία Δημόσιας Υγείας και Υδατοπρομήθειας.

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

- Λαμβάνεται πρόνοια για την υπηρεσία των Καινοτικών Συμβουλίων, την πλήρωση θέσεων, σχεδίων υπηρεσίας, κατοχύρωση υπαλλήλων και παθαρχικό κώδικα.
- Καθιερώνεται δυνατότητα κήρυξης δύο ή περισσότερων καινοτήτων που συνορεύουν σε Σύμπλεγμα Κοινοτήτων με τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος μεταξύ των εγγεγραμμένων εκλογέων κάθε επηρεαζόμενης καινότητας.

1.3 Η προεδρική Δημοκρατία της Κύπρου

Το Σύνταγμα της Κυπριακής Δημοκρατίας επικυρώθηκε τον Αύγουστο του 1960. Το πολίτευμα της Κύπρου ορίζεται από το Σύνταγμα ως **Προεδρική Δημοκρατία**³, με Έλληνα Πρόεδρο και Τούρκο Αντιπρόεδρο (η θέση του αντιπρόεδρου παραμένει κενή από το 1968).

Ο **Πρόεδρος της Δημοκρατίας** είναι επικεφαλής της εκτελεστικής εξουσίας. Εκλέγεται με άμεση, μυστική, καθολική ψηφοφορία για πενταετή θητεία, ενώ διορίζει ο ίδιος και παύει τους Υπουργούς. Οι τελευταίες προεδρικές εκλογές έγιναν τον Φεβρουάριο του 2008. Η **Βουλή των Αντιπροσώπων**⁴ εκλέγεται με άμεση, μυστική, καθολική ψηφοφορία κάθε πέντε χρόνια. Έχει νομοθετική εξουσία (Αρ. 61 του Συντάγματος), ενώ η σύσταση και η λειτουργία της ορίζονται στα Άρθρα 61-85 (Μέρος IV) του Συντάγματος της Κυπριακής Δημοκρατίας, καθώς και στον Κανονισμό της Βουλής των Αντιπροσώπων που εγκρίθηκε από το σώμα το 1980 και αναθεωρήθηκε το 1985 και το 1995.

Το **εκλογικό σύστημα** και οι **εκλογικές περιφέρειες** δεν καθορίζονται από το Σύνταγμα, αλλά από νόμο που ψηφίζει η Βουλή. Ειδικότερα, το εκλογικό σύστημα που εφαρμόζεται σήμερα προσομαάζει στο σύστημα της απλής αναλογικής (Νόμος 11 (I) του 1996). Το εν λόγω σύστημα υιοθετήθηκε διότι το πλασηφικό σύστημα που εφαρμολζόταν στην αρχή, ενόψει και του μικρού αριθμού εδρών (56), δεν εξασφάλιζε την αντιπροσώπευση της μειοψηφίας και οδηγούσε σε άδικη κατανομή των εδρών.

Η κυπριακή επικράτεια, σύμφωνα με τον εκλογικό Νόμο και για τους σκοπούς διεξαγωγής των βουλευτικών εκλογών, διαιρείται σε **έξι (6) εκλογικές περιφέρειες**. Τα όρια των έξι εκλογικών περιφερειών είναι αντίσταχα με εκείνα των έξι διαικηκίων επαρχιών του κράτους. Σήμερα, οι πενήντα-έξι (56) ελληνοκυπριακές έδρες κατανέμονται στις αντίστατες εκλογικές περιφέρειες ως εξής: (ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΠΙΝΑΚΑΣ 1)

³Βλ. Γ. Παπαδημητρίου, Το Συνταγματικό Πρόβλημα της Κυπριακής Δημοκρατίας, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, 1997.

⁴Βλ. Δημ. Μέλισσα, Η οργάνωση της πολιτικής εξουσίας στην Κυπριακή Πολιτεία, Τομ. Α' Το Εκλογικό Σώμα – Η Βουλή των Αντιπροσώπων, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα 1996.

Οι τελευταίες καινοβουλευτικές εκλογές έγιναν κατά τον Μάιο του 2006. Οι **θρησκευτικές ομάδες** των **Αρμενίων**, των **Λατίνων** και των **Μαρωνιτών** εκπροσωπούνται στη Βουλή με έναν αντιπρόσωπο η κάθε μια, οι οποίοι εκλέγονται από τους εκλογείς της οικείας ομάδας σύμφωνα με τις διατάξεις του εκλογικού νόμου. Οι τρεις αντιπρόσωποι των θρησκευτικών ομάδων εκλέγονται, όπως και τα μέλη της Βουλής, κάθε πενταετία, συμμετέχουν στην

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Καινοβουλευτική Επιτροπή Παιδείας, παίρνουν μέρος στις συνεδριάσεις της ολομέλειας του Σώματος, εκφράζουν την άποψή τους σε θέματα που αφορούν την ομάδα τους, αλλά δεν έχουν δικαίωμα ψήφου. Τέλος, απολαμβάνουν ίδια δικαιώματα με εκείνα των υπόλοιπων μελών της Βουλής (ασυλία, ατέλεια, αποζημίωση).

Οι τέσσερις μεγαλύτεροι κομματικοί σχηματισμοί στην Κύπρο σήμερα είναι οι εξής:

1. «Δημοκρατικός Συναγερμός» (ΔΗΣΥ, κεντροδεξιά)
2. «Δημοκρατικό Κόμμα» (ΔΗΚΟ, κεντρώο)
3. ΕΔΕΚ (σοσιαλδημοκρατικό)
4. «Ανορθωτικό Κίνημα του Εργαζόμενου Λαού» (ΑΚΕΛ, κομμουνιστικό κόμμα)

Σήμερα, **Πρόεδρος της Κυπριακής Δημοκρατίας** είναι ο **Δημήτρης Χριστόφιας** (ΑΚΕΛ).

1.4 Βασικές υφιστάμενες υποδομές

1.4.1 Τοπική Αυτοδιοίκηση και κρατική αποκέντρωση στην Κύπρο

Οι δήμοι και οι κοινότητες αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Στις Τοπικές Αρχές δεν ασκείται ιεραρχικός έλεγχος, γιατί δεν πρόκειται περί Κρατικών οργάνων, αλλά διακηπτική εποπτεία. Ουσιαστικά, το Κράτος μέσω του Υπουργείου Εσωτερικών και του Υπουργικού Συμβουλίου στην περίπτωση των Δήμων, του Υπουργείου Εσωτερικών και του οικείου Επάρχου, στην περίπτωση των Κοινοτήτων, φροντίζουν να διασφαλίζεται η νομιμότητα των πράξεων και αποφάσεων των Τοπικών Αρχών, δηλαδή να μην ενεργούν καθ' υπέρβαση εξουσίας.

Στις 16 Μαΐου 1988, η Κύπρος επικύρωσε τον Ευρωπαϊκό Χάρτη της Τοπικής Αυτονομίας, ο οποίος περιλαμβάνει αρκετές ρυθμίσεις που κατοχυρώνουν τον δημοκρατικό χαρακτήρα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η Κύπρος υπέγραψε τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας στο Salzburg της Αυστρίας τον Οκτώβριο του 1986. Ο εν λόγω Χάρτης κυρώθηκε από τη Βουλή των Αντιπροσώπων με τον Περί του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Κυρωτικού) Νόμου του 1988 (Νόμος 27/88) και δημοσιεύτηκε στην επίσημη εφημερίδα της Κυβέρνησης στις 18 Μαρτίου 1988. Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σύμφωνα με το Αρ.169 του Συντάγματος της Κυπριακής Δημοκρατίας, έχει αυξημένη ισχύ έναντι των ημεδαπών νόμων.

Διακηπτικά, η Κύπρος υποδιαιρείται σε έξι (6) επαρχίες (από τις οποίες μια και ένα τμήμα από δύο άλλες που βρίσκονται στο κατεχόμενο βόρειο τμήμα του νησιού). Ο Έπαρχος ηγείται κάθε επαρχίας. Είναι ανώτερος δημόσιος λειτουργός και διορίζεται από την Κυβέρνηση ως τοπικός αντιπρόσωπός της. Ο Έπαρχος συντονίζει τις δραστηριότητες όλων των Υπουργείων στην επαρχία του και υπάγεται στο Υπουργείο Εσωτερικών. Οι Έπαρχοι είναι μέρος των δημόσιων υπηρεσιών (δημόσια λειτουργοί) καθώς δεν είναι αρετά όργανα.

Πιο συγκεκριμένα, οι επαρχίες είναι:

- Επαρχία Αμμοχώστου
- Επαρχία Λάρνακας

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

- Επαρχία Λεμεσού
- Επαρχία Λευκωσίας
- Επαρχία Πάφου (ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΠΙΝΑΚΑΣ 2)

Η Κύπρος έχει **524 ΟΤΑ** (αί 378 βρίσκονται στο ελεύθερο τμήμα της Κυπριακής Δημοκρατίας και αι υπόλοιποι στα κατεχόμενα) και ειδικότερα:

33 Δήμους (αί 24 βρίσκονται στις ελεύθερες περιοχές της Κυπριακής Δημοκρατίας), όπου κατακεί ποσοστό ψηλότερο από το 60% του πληθυσμού αλλά καλύπτουν μόλις το 10% της εδαφικής έκτασης και **491 Κοινότητες** (αί 354 βρίσκονται στις ελεύθερες περιοχές της Κυπριακής Δημοκρατίας). (ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΠΙΝΑΚΑΣ 3)

Η τοπική αυτοδιοίκηση της Κύπρου εκπροσωπείται από δύο μεγάλες ενώσεις, αι οποίες έχουν εκτελεστικό χαρακτήρα αλλά ταυτόχρονα δρουν και συμβουλευτικά προς την Κυβέρνηση:

- Η **Ένωση των Δήμων της Κύπρου** (www.ucm.org.cy) ιδρύθηκε το 1981 και συγκεντρώνει και τους 33 Δήμους σε μια εθελούσια μορφή συνεργασίας. Είναι το ανώτατο όργανο εκπροσώπησης όλων των Δήμων του νησιού. Η Ένωση Δήμων διακείται από την Γενική Συνέλευση, τον Πρόεδρο, τον Γραμματέα και την Εκτελεστική Επιτροπή.

Οι στόχοι της εν λόγω Ένωσης είναι αι εξής:

1. Η ενδυνάμωση της ανεξαρτησίας και αυτοτέλειας των Δήμων (πολιτικά, δικηκικά και οικονομικά)
2. Η χάραξη και στη συνέχεια η υλοποίηση πολιτικών και στρατηγικών σχεδίων των Δήμων με γνώμονα τις ιδιαίτερες ανάγκες, δυνατότητες και τα προβλήματα του κάθε Δήμου.
3. Η διαρκής ενημέρωση και η προώθηση νομοθεσιών που αφορούν τους Δήμους.
4. Η Ένωση προσπαθεί να βρίσκεται σε συνεχή συνεργασία με τους Δήμους. Ταυτόχρονα προωθεί τη συνεχή ροή πληροφοριών, απόψεων και τεχνογνωσίας μεταξύ των διαφορετικών Δήμων. Επίσης ενισχύει τη συνεργασία των Δήμων του νησιού με την αυτοδιοίκηση άλλων χωρών.
5. Η Ένωση φροντίζει, ώστε να παρέχονται αι απαραίτητες υπηρεσίες υποστήριξης προς τους Δήμους (επί παραδείγματι: επιμόρφωση, συμβουλές, έρευνες, μελέτες κλπ).
6. Συνεργασία με τις ενώσεις των εργαζομένων στους Δήμους και τους διάφορους κοινωνικούς και οικονομικούς εταίρους.
7. Η προσπάθεια ευρείας προβολής του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και η ενθάρρυνση της ενεργούς συμμετοχής των πολιτών στις τοπικές υποθέσεις.
8. Η ενδυνάμωση του ρόλου των Δημοτικών Αρχών στη διακυβέρνηση του τόπου.
 - Η **Ένωση των Κοινοτήτων της Κύπρου** (www.ekk.org.cy) δημιουργήθηκε το 1992, προκειμένου να ενισχύσει την αυτοτέλεια της τοπικής αυτοδιοίκησης και ταυτόχρονα να προωθήσει και να προασπίσει τα συμφέροντα των κοινοτήτων.

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Ανώτατο όργανο της Ένωσης, είναι η Γενική Συνέλευση, όπου εκπροσωπείται κάθε μέλος με την Επαρχιακή του Επιτροπή. Η Ένωση διαθέτει επίσης 17μελές Διοικητικό Συμβούλιο και Εκτελεστική Επιτροπή.

Σκοποί της Ένωσης Κοινοτήτων είναι:

1. Λειτουργεί ως δίαυλος επικοινωνίας μεταξύ των μελών της ώστε να γίνει δυνατή η ανταλλαγή πληροφοριών και η υλοποίηση καινών οραμάτων.
2. Συλλέγει χρήσιμες πληροφορίες που στοχεύουν στην αποτελεσματικότερη συνεργασία μεταξύ των κοινοτήτων.
3. Εκπροσωπεί τις καινότητες ενώπιον των Αρχών (Κυβέρνηση, Βουλή κλπ) για θέματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
4. Συμμετέχει σε Διεθνή Όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης καθώς και σε Τοπικά και Διεθνή Συνέδρια.

Ειδικότερα: Δήμοι και Κοινότητες στην Κύπρο

Η τοπική αυτοδιοίκηση της Κύπρου οργανώνεται σήμερα σε δύο βασικούς τύπους:

Στους Δήμους (ή δημαρχεία), και στα Κοινοτικά Συμβούλια (Καινότητες). Εκτός από τις δύο αυτές βασικές κατηγορίες, αξίζει να σημειωθεί και η πρόβλεψη για Συμβούλια Συμπλέγματος Κοινοτήτων.

1.4.2 Δήμοι

Ο Περί Δήμων Νόμος 111/85 ορίζει τη σύσταση και τις αρμοδιότητες των Δήμων. Ο εν λόγω Νόμος αποτελείται από 11 μέρη (144 άρθρα). Υπεύθυνος για τη διοίκηση του Δήμου είναι ο **Δήμαρχος**, ο οποίος έχει εκτελεστικές και διοικητικές αρμοδιότητες, ενώ το **Δημοτικό Συμβούλιο** ασκεί όλες τις εξουσίες που ανήκουν στην αρμοδιότητα των δήμων (Αρ.11, παρ.1, Μέρος IV, Περί Δήμων Νόμος 111/85). Ο Δήμαρχος και το Δημοτικό Συμβούλιο εκλέγονται από τους κατοίκους των Δήμων με μυστική και καθολική ψηφοφορία για πενταετή θητεία.

Το 1986 οι πολίτες της Κυπριακής Δημοκρατίας ψήφισαν για την ανάδαξη Δημάρχων και Δημοτικών Συμβουλίων. Την χρονιά αυτή (και στις επόμενες εκλογές το 1991) ο **Δήμαρχος** εκλεγόταν με **απλή πλειοψηφία**, ενώ για τα **Δημοτικά Συμβούλια** ίσχυε το σύστημα της **ενισχυμένης αναλογικής**. Στις δημοτικές εκλογές της 15^{ης} Δεκεμβρίου **1996** (εκείνη τη χρονιά, για πρώτη φορά διενεργήθηκαν οι εκλογές ταυτόχρονα την ίδια ημέρα και για τους Κατεχόμενους Δήμους) για πρώτη φορά τα **Δημοτικά Συμβούλια** εκλέχτηκαν με το σύστημα της **απλής αναλογικής**, που ισχύει και σήμερα.

Το **δικαίωμα του εκλέγειν σε οποιοδήποτε δήμο** έχει κάθε πολίτης της Δημοκρατίας που:

(α) έχει συμπληρώσει το 18^ο έτος της ηλικίας του και είναι εγγεγραμμένος στον εκλογικό κατάλογο.

(β) Είναι δημότης του συγκεκριμένου δήμου. Ο δημότης εκλογέας που συμπλήρωσε το εικοστό πέμπτο έτος της ηλικίας του, μπορεί να εκλεγεί δήμαρχος ή μέλος του συμβουλίου.

Οι περισσότεροι Δήμοι της Κύπρου είναι, ενόψει των γενικότερων μεγεθών της χώρας, συγκριτικά μικροί, αφού οι 16 περίπου από τους 24 ελεύθερους δήμους έχουν πληθυσμό έως

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

15.000 κατοίκους, ενώ έξι δήμοι βρίσκονται κάτω από το πληθυσμιακό όριο των 5.000 κατοίκων (βλ. πίνακα που ακολουθεί): (ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΠΙΝΑΚΑΣ 4 ΚΑΙ 5)

1.4.2.1 Ο Δήμαρχος

Ο **Δήμαρχος** είναι η εκτελεστική αρχή του Δήμου και εκπροσωπεί το Δήμο σε όλες τις επίσημες σχέσεις, ενώ ταυτόχρονα εκτελεί τις αποφάσεις του συμβουλίου και προεδρεύει σε αυτό .

1.4.2.2 Αρμοδιότητες Δήμων

Στην **αρμοδιότητα** των **δήμων**, ανήκει η διοίκηση όλων των τοπικών υποθέσεων και όλες οι εξουσίες οι οποίες σύμφωνα με τον νόμο πρέπει να ασκούνται από το Συμβούλιο και τον Δήμαρχο.

Επίσης, οι αρμοδιότητές τους περιορίζονται στα δημοτικά όρια του καθενός από αυτούς και πιο συγκεκριμένα είναι, κυρίως, οι εξής:

- Χορηγούν ή εκδίδουν τις προβλεπόμενες άδειες από το νόμο
- Μεριμνούν για τις κοινωνικές, υγιονομικές και ιατρικές υπηρεσίες
- Ελέγχουν τη δημόσια υγεία και λαμβάνουν μέτρα για αυτήν
- Μεριμνούν για την ονομασία των οδών και την αρίθμηση των υποστατικών.
- Κατασκευάζουν και συντηρούν τα συστήματα υδατοπρομήθειας και αποχετεύσεων (πάντως, σύμφωνα με σχετική έκθεση του 2001 του Συμβουλίου της Ευρώπης*, μόνο οι 15 από τους 24 δήμους στην ελεύθερη Κύπρο παρείχαν υδροδότηση, ενώ επισημαίνεται και η λειτουργία των Συμβουλίων Αποχετεύσεως κατά Νόμο 1 του 1971 που λειτουργούν ανεξάρτητα, υπό την Προεδρία των Δημάρχων).
- Προνοούν για την κατασκευή, καθαριότητα και φωτισμό των οδών και γεφυρών
- Προνοούν για την κατάλληλη και την υγιεινή συλλογή, διάθεση και επεξεργασία των σκύβαλων
- Λήψη μέτρων για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και της καλής εμφάνισης του Δήμου
- Προνοούν για την ασφάλεια και άνεση όλων των προσώπων που συχνάζουν σε κοινά μέρη
- Μεριμνούν για την εγκαθίδρυση και τη ρύθμιση των δημοτικών αγορών
- Επιβάλλουν το τέλος στις πληρωμές των δημοσίων θεαμάτων
- Με έγκριση του Υπουργικού Συμβουλίου εκδίδουν, τροποποιούν ή ανακαλούν κανονισμούς για τους σκοπούς που προβλέπονται από το νόμο
- Το Συμβούλιο έχει εξουσία να συνάπτει συμβάσεις με άλλες τοπικές αρχές για εκτέλεση έργων κοινής ωφέλειας ή για παροχή υπηρεσιών από καινού, προνοεί για την άρση

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

οποιασδήποτε οχληρίας, επιβάλλει ετήσιο φόρο, καλούμενο δημοτικό τέλος ακίνητης ιδιοκτησίας που βρίσκεται εντός των δημοτικών του ορίων, εισπράττει τα διαπύλια (δικαιώματα) (Αρ.68, παρ.β και Αρ.122, Περί Δήμων Νόμος 111/85) πάνω σε αγαθά που διακομίζονται μέσα στα δημοτικά του όρια, ρυθμίζει και ελέγχει την τροχαία κίνηση με τη συναίνεση του Αρχηγού της Αστυνομίας.

- Μια άλλη σημαντική αρμοδιότητα των Δήμων είναι ο καθορισμός τους ως Αρμοδίων Αρχών για την οικιστική ανάπτυξη στην περιοχή τους. Έτσι η εφαρμογή των προναών του περί Οδών και Οικοδομών Νόμου Κεφ. 96, ανήκει αποκλειστικά στους Δήμους. Πιο συγκεκριμένα οι Δήμοι:

Εκδίδουν άδειες για ανέγερση και μετατροπή σε οικοδομές, για διαίρεση και διαχωρισμό γης, εκδίδουν πιστοποιητικά τελικής έγκρισης σε σχέση με οποιασδήποτε εργασίες για τις οποίες έχει παραχωρηθεί σχετική άδεια και εισπράττουν τα σχετικά δικαιώματα.

Επίσης, οι Δήμοι δρουν και ως πολεοδομικές αρχές. Εκδίδουν πολεοδομικές άδειες (για την αξιοποίηση ακίνητης ιδιοκτησίας) και πραγματοποιούν πολεοδομικούς ελέγχους. Επισημαίνεται ότι οι **τέσσερις μεγάλοι Δήμοι στην ελεύθερη Κύπρο** δηλαδή οι Δήμοι Λευκωσίας, Λεμεσού, Λάρνακας και Πάφου **ενεργούν και ως Πολεοδομικές Αρχές, σε αντίθεση** με τους υπόλοιπους Δήμους, στις περιοχές των οποίων Πολεοδομική Αρχή είναι το Τμήμα Πολεοδομίας και Οικίσεως. Το Τμήμα Πολεοδομίας και Οικίσεως έχει ως αποστολή να ρυθμίζει την πολεοδομική και χωροταξική ανάπτυξη της Κύπρου. Το Τ.Π.Ο. εφαρμόζει τα Σχέδια Ανάπτυξης και Μελέτης που εκπονεί, μέσω του Πολεοδομικού Ελέγχου.

1.4.2.3 Έσοδα των Δήμων

Οι Δήμοι εξασφαλίζουν οικονομικά οφέλη από:

- Έσοδα από ίδιους πόρους
- Έσοδα από επιχορηγήσεις
- Ετήσια Χορηγία
- Επιχορηγήσεις έργων
- Κονδύλια από την Ευρωπαϊκή Ένωση

Ειδικότερα, ιδιαίτερα σημαντικά ίδια έσοδα (εκτός των κρατικών κ.ά. επιχορηγήσεων) αντλούσαν (2001) οι Δήμοι από:

- Τον επαγγελματικό φόρο (22,62%)
- Τα τέλη (αποκομιδής) σκύβαλων (18,55%) (Αρ.84. εδ.ζ, Περί Δήμων Νόμος 111/85)
- Έσοδα από την παροχή νερού (12%)
- Από τα ξενοδοχεία (5,74%) (φόρος διανυκτερεύσεως) (Αρ.85, παρ.2, εδ.(ν)(i), Περί Δήμων Νόμος 111/85)

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

- Από πρόσπραμα (4,71%, εκ των οποίων το 90% αφορά τροχαίες παραβάσεις) (Αρ.88, παρ.4, Περί Δήμων Νόμος 111/85)
- Από φόρο ακίνητης ιδιοκτησίας (4,4,6%) (Αρ. 74-79, Περί Δήμων Νόμος 111/85)

Στο σημείο αυτό αξίζει να σημειωθεί ότι η τοπική αυτοδιοίκηση της Κύπρου κατά το 2005 συγκέντρωσε έσοδα- από τους παραπάνω φόρους που επιβάλλει η ίδια- που ανέρχονται στα €138 εκατομμύρια.

1.4.2.4 Τα Δημοτικά Συμβούλια

Η θητεία του Δημοτικού Συμβουλίου είναι πενταετής και αρχίζει την πρώτη ημέρα του Ιανουαρίου που ακολουθεί την εκλογή του Συμβουλίου.

Η διοίκηση των Δήμων (η σύγκληση συνεδριάσεων του Συμβουλίου και οι εργασίες του) ρυθμίζονται με Κανονισμούς που εκδίδονται από το Συμβούλιο. Το Συμβούλιο, με την έγκριση του Υπουργικού Συμβουλίου, μπορεί να εκδίδει, να τροποποιεί, να ανακαλεί δημοτικούς κανονισμούς για σκοπούς που έχουν σχέση με την εκτέλεση των καθηκόντων και εξουσιών του. Επίσης, μέσα στα δημοτικά όρια, το Συμβούλιο, με τη συναίνεση του Αρχηγού της Αστυνομίας, μπορεί να ρυθμίζει και να ελέγχει την τροχαία κίνηση σε οποιονδήποτε δρόμο με κανονισμούς που εκδίδονται με την έγκριση του Υπουργού Εσωτερικών.

1.4.3 Κοινοτικά Συμβούλια (Κοινότητες)

Ο Περί Κοινοτήτων Νόμος (Ν.86(Ι)/99) (αποτελείται από 10 μέρη), ρυθμίζει τη σύσταση και τις αρμοδιότητες της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης των Κοινοτήτων. Τα **Συμβούλια Κοινοτήτων** (Κοινότητες) εκπροσωπούν το 40% του πληθυσμού και το 90% της εδαφικής έκτασης του νησιού. Οι ΟΤΑ των Κοινοτήτων βρίσκονται σε ορεινές, ημιορεινές, πεδινές και παράλιες περιοχές της Κύπρου. Στις αρμοδιότητες των Τοπικών Αρχών των Κοινοτήτων συμπεριλαμβάνονται κυρίως αγροτικοί, τουριστικοί και βιομηχανικοί τομείς.

Κάθε Συμβούλιο αποτελείται από :

- A) Τον Κοινοτάρχη -που είναι και πρόεδρος του Κοινοτικού Συμβουλίου
- B) Τα μέλη του Συμβουλίου

Η εκλογή του **Κοινοτάρχη** και των μελών του Κοινοτικού Συμβουλίου διενεργείται με εκλογές κάθε πέντε χρόνια.

Ο αριθμός των **μελών** του Κοινοτικού Συμβουλίου κυμαίνεται ανάλογα με τον αριθμό των εγγεγραμμένων εκλογέων κάθε Κοινότητας (Αρ.11, παρ.1, Περί Κοινοτήτων Νόμος 86(Ι)/99) .

Δικαίωμα του εκλέγειν (Αρ.14, παρ.1, εδ.α,β, Περί Κοινοτήτων Νόμος 86(Ι)/99) ανήκει σε όλα τα μέλη της κοινότητας τα οποία:

- (α) Έχουν συμπληρώσει το 18^ο έτος της ηλικίας τους.
- (β) Είναι εγγεγραμμένα στον εκλογικό κατάλογο της κοινότητας.

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Η άσκηση του εκλογικού δικαιώματος είναι υποχρεωτική (Αρ.14, παρ.3)

Εκλογές μέχρι σήμερα έχουν γίνει σε όλες τις **ελεύθερες κοινότητες**. Για τις **κατεχόμενες κοινότητες** διενεργούνται επίσης εκλογές για την ανάδειξη των Προέδρων και μελών των Κοινοτικών Συμβουλίων.

Επίσης στις **δημαρχούμενες περιοχές** δεν υπάρχουν Συμβούλια αλλά μόνο Καινοτάρχες και Αναπληρωτές Καινοτάρχες.

1.4.3.1 Καινοτάρχης

Για να εκλεγεί κάποιος Καινοτάρχης ή μέλος Συμβουλίου πρέπει να έχει το δικαίωμα του εκλέγειν, το όνομα του να είναι καταχωρημένο στον εκλογικό κατάλογο και να έχει συμπληρώσει το 25^ο έτος της ηλικίας του.

Ο Καινοτάρχης είναι η εκτελεστική αρχή του Συμβουλίου και προϊστάται των υπηρεσιών του (Αρ.46, εδ.α, Περί Κοινοτήτων Νόμος 86(Ι)/99). Έχει την ευθύνη για την σύγκληση συνεδρίας του Συμβουλίου τακτικά τουλάχιστο μία φορά το μήνα και έκτακτα, όποτε το κρίνει σκόπιμο ή όταν αυτό ζητηθεί γραπτώς από το ένα τρίτο τουλάχιστο των μελών του (Αρ.41, παρ.1, Περί Κοινοτήτων Νόμος 86(Ι)/99).

Αποτελεί καθήκον του Καινοτάρχη να τηρεί ή να φροντίζει να τηρούνται πρακτικά σε κάθε συνεδρία του Συμβουλίου (Αρ.42, παρ.1, Περί Κοινοτήτων Νόμος 86(Ι)/99). Ο Καινοτάρχης υποχρεούται να καινοποιεί τα πρακτικά της Συνεδρίας του Συμβουλίου σε όλα τα μέλη του και τον Έπαρχο πριν από την επόμενη τακτική συνεδρία και εν πάση περιπτώσει μέσα σε δεκαπέντε μέρες από τη συνεδρία.

1.4.3.2 Οι Αρμοδιότητες του Κοινοτικού Συμβουλίου

Η διοίκηση όλων των τοπικών υποθέσεων ανήκει στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου το οποίο ασκεί όλες τις εξουσίες οι οποίες παρέχονται σ' αυτό από το Νόμο. Έλεγχος νομιμότητας επί των αποφάσεων του Συμβουλίου έχει την εξουσία να ασκεί ο Έπαρχος (Αρ.42, παρ.1, Περί Κοινοτήτων Νόμος 86 (Ι)/99)

Όπως και στην περίπτωση των Δήμων, το Συμβούλιο οφείλει να εκτελεί τα καθήκοντα του στο μέτρο των οικονομικών του δυνατοτήτων. Ο καινοτάρχης εκτελεί τις αποφάσεις του Συμβουλίου που απαιτούν δαπάνες όταν αυτές ευθυγραμμίζονται με τον προϋπολογισμό ο οποίος έχει εγκριθεί (Αρ.43, Περί Κοινοτήτων Νόμος 86 (Ι)/99).

Ειδικότερα, οι αρμοδιότητες του Κοινοτικού Συμβουλίου είναι οι εξής:

- Σύναψη δανείων με την έγκριση του Επάρχου
- Δημιουργία βιοτεχνικών περιοχών και έλεγχος αυτών
- Δημιουργία Κοινοτικών Αγορών και η ρύθμιση των δικαιωμάτων και των ενοικίων
- Κατασκευή υδρευτικών έργων

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

- Να πωλεί με την συγκατάθεση του Επαρχου περίσσευμα ύδατος
- Ίδρυση, συντήρηση, βελτίωση και ρύθμιση της λειτουργίας πάρκων, κήπων, γηπέδων, χώρων πολιτιστικών ή αθλητικών εκδηλώσεων, κολυμβητηρίων, κέντρων νεότητας, αιθουσών αναψυχής για δημόσια χρήση και οποιεσδήποτε άλλες ανέσεις
- Η προβολή του έργου της κοινότητας
- Φύτευση δένδρων, σε δρόμους και δημόσιους χώρους
- Η ανέγερση δημόσιων ακοδομών
- Η παροχή συνασφορών για αγαθοεργούς σκοπούς, με την έγκριση του Επαρχου
- Η δαπάνη ποσού που δεν υπερβαίνει το 5% των συνολικών δαπανών του προϋπολογισμού για έξοδα παραστάσεως
- Η κατασκευή, επίστρωση, ασφάλτωση δρόμων
- Χορηγεί τις προβλεπόμενες από το Νόμο άδειες
- Επιβάλλει ετήσια εισφορά για παροχή κοινοτικών υπηρεσιών
- Φροντίζει για την τήρηση του Περί Προστασίας της παραλίας Νόμου και για τον Περί Δημοσίων Κολυμβητικών Δεξαμενών Νόμο
- Ρυθμίζει την καταβολή του τέλους διανυκτέρευσης σε ξενοδοχεία κλπ
- Χορηγεί φιλοδωρήματα και συντάξεις στους υπαλλήλους και στους εργάτες του Συμβουλίου
- Ίδρύει Ταμείο Πρόνοιας για τους μη συντάξιμους υπαλλήλους και εργάτες του και καθορίζει τις συνασφορές που καταβάλλονται σε αυτό.
- Ίδρυση ταμείου ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης
- Προβαίνει σε συμφωνία με ασφαλιστικές εταιρείες
- Διαγραφή απαιτήσεων των οποίων δεν είναι δυνατή η είσπραξη και δεν υπερβαίνουν τα € 85,43.
- Διοργάνωση (και συμμετοχή) πνευματικών, καλλιτεχνικών, πολιτιστικών και αθλητικών δραστηριοτήτων
- Η σύναψη συμβάσεων με Δήμους και άλλα Κοινοτικά Συμβούλια για την εκτέλεση έργων κοινής ωφέλειας και την παροχή από κοινού υπηρεσιών
- Αποφασίζει για τον χώρο τοποθέτησης των αγωγών μεταφοράς ποσίμου νερού
- Όπως και στην περίπτωση των Δήμων, το Συμβούλιο έχει εξουσία, με τη συναίνεση του Αρχηγού της Αστυνομίας, να ρυθμίζει και να ελέγχει με Κανονισμούς, που εκδίδονται με την έγκριση του Υπουργού και δημοσιεύονται στην Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας την τροχαία κίνηση σε οποιοδήποτε δρόμο μέσα στα όρια της κοινότητας.

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

1.4.3.3 Έσοδα Κοινοτήτων

Κάθε Συμβούλιο διατηρεί Ταμείο, το οποίο ονομάζεται «Ταμείο Καινότητας», τα έσοδα του οποίου προέρχονται από :

- Χορηγίες της Δημοκρατίας.
- Φόρους, τέλη, μισθώματα ή δικαιώματα.
- Πρόσπιμα και χρηματικές παινές.
- Μισθώματα, κέρδη, τόκοι και οφέλη που προέρχονται από τις ιδιοκτησίες του Συμβουλίου.
- Δωρεές, κληροδοτήματα ή άλλες χορηγίες.

Ο προϋπολογισμός εσόδων και εξόδων υποβάλλεται στον Έπαρχο μέχρι τις 30 Νοεμβρίου για το επόμενο οικονομικό έτος. Ο Έπαρχος προβαίνει σε έλεγχο της νομιμότητας σε ένα μήνα και τον απορρίπτει μόνο όταν ανηβαίνει τις πρόνοιες Νόμου. Ο έλεγχος των λογαριασμών πραγματοποιείται από τον Γενικό Ελεγκτή Της Δημοκρατίας, όπως και στους Δήμους.

Από τα γενικότερα οικονομικά στοιχεία φαίνεται ότι, αν και ο δημόσιος τομέας στην Κύπρο είναι αρκετά αναπτυγμένος και διαχειρίζεται σημαντικό ποσοστό του ΑΕΠ, ο υπο-εθνικός δημόσιος τομέας καλύπτει ένα συγκριτικά μικρό του μέρος, μολονότι η ποσοστιαία αύξησή του, κατά τα τελευταία έτη, είναι αξιοσημείωτη: (ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΠΙΝΑΚΑΣ 6)

Ως προς τις δαπάνες της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Κύπρο, επισημαίνεται ότι αυτές καλύπτουν κυρίως τα λειτουργικά έξοδα (μισθοδοσία προσωπικού κλπ.) και δευτερευόντως τις επενδύσεις, αφού τα περισσότερα έργα υποδομής κατασκευάζονται από τις κρατικές υπηρεσίες: (ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΠΙΝΑΚΑΣ 7)

Κατ' ανηπισαχία προς τα προηγηθέντα στοιχεία, και η ειδικότερη ανάλυση των δαπανών αναδαινύει τη σημασία των λειτουργικών εξόδων: (ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΠΙΝΑΚΑΣ 8)

1.5 Η εξέλιξη της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Κύπρο, τα προβλήματα των Δήμων και Κοινοτήτων και οι πιθανές λύσεις, σύμφωνα με τις σχετικές εκθέσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης

Η Κύπρος, ως μέλος του Συμβουλίου της Ευρώπης, συμμετέχει και στη Συνέλευση (Κογκρέσσο) των Τοπικών Αρχών και των Περιφερειών. Σε σχετικές εκθέσεις και αποφάσεις, αφού διαπιστώνεται η ικανοποιητική κατάσταση της τοπικής δημοκρατίας στο ελεύθερο τμήμα της Κύπρου, επισημαίνονται τα εξής:

- Όλα οι δημόσια λειτουργοί, οι εκπαιδευτικοί και οι εργαζόμενοι σε ημικρατικές υπηρεσίες δεν επιτρέπεται να θέτουν υποψηφιότητα στις δημοτικές εκλογές. Το ασυμβίβαστο αυτό περιορίζει σε μεγάλο βαθμό τα ασπικά δικαιώματα των πολιτών.
- Παρά το γεγονός ότι οι δήμοι στην Κύπρο έχουν ένα μεγάλο εύρος αρμοδιοτήτων, εντούτοις ουσιαστικά ο σχεδιασμός των πόλεων γίνεται σε εθνικό επίπεδο. Μεγαλύτερο εύρος δραστηριοτήτων κατέχουν οι τοπικές αρχές των τεσσάρων μεγαλύτερων δήμων

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

(Λευκωσία, Λεμεσός, Πάφος, Λάρνακα). Η κυπριακή ηγεσία πρέπει να δώσει στις τοπικές αρχές το δικαίωμα να οργανώνουν πολεοδομικά την πόλη τους με πλήρη ανεξαρτησία και αυτοτέλεια.

- Κάποιες αρμοδιότητες πρέπει να μετατεθούν από την κεντρική διοίκηση στην τοπική αυτοδιοίκηση των Δήμων (ε.π. η διοίκηση των σχολείων, συζητείται και η μεταφορά αρμοδιοτήτων προστασίας του καταναλωτή, δημοτική αστυνομία κ.ά.).
- Τα άρθρα 65 και 66 του Περί Δήμων Νόμου που προβλέπουν την εκ των προτέρων συμφωνία του Υπουργικού Συμβουλίου για τον προϋπολογισμό δεν συμβιβάζονται με το άρθρο 8 του Ευρωπαϊκού Χάρτη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αν και αναγνωρίζει ότι η πρακτική αυτού του ελέγχου δεν προκαλεί μείζονα προβλήματα στους ΟΤΑ.
- Πρέπει ο έλεγχος του δημοτικού απολογισμού που γίνεται από τον Γενικό Ελεγκτή να περιοριστεί σε έλεγχο νομιμότητας και συγκεκριμένα σύμφωνα με το άρθρο 8 του Ευρωπαϊκού Χάρτη.
- Συνιστάται η κατάργηση του άρθρου 53 παρ.2 του περί Δήμων Νόμου που προβλέπει την έγκριση των σχεδίων υπηρεσίας για τις οργανικές θέσεις από το Υπουργικό Συμβούλιο.
- Το ποσοστό των γενικών επιχορηγήσεων του Κράτους προς τους Δήμους αυξήθηκε από 1% των συνολικών φορολογικών εσόδων της κυβέρνησης σε 1,8% μεταξύ 2001 και 2003.
- Η τροποποίηση του άρθρου 86 (συμβάσεις για εκτέλεση έργων κοινής ωφέλειας) του περί Δήμων Νόμου κατά το 2003 βελτίωσε τη διαδημοτική συνεργασία και υπάρχουν καλά παραδείγματα, ιδίως ως προς τα Συμβούλια Αποχετεύσεως.
- Οι καινότητες πρέπει να αναπτυχθούν και κυρίως να αποκτήσουν οικονομική αυτοτέλεια. Η συμμετοχή του Κράτους σε προγράμματα και επενδύσεις που χρηματοδοτούνται από ειδικές κρατικές επιχορηγήσεις αυξήθηκε από 67/75% σε 80%, αλλά καλό θα ήταν αυτές οι επιχορηγήσεις να αντικατασταθούν από γενικές επιχορηγήσεις που θα διανέμονταν βάσει αντικειμενικών κριτηρίων.
- Κάποιες αρμοδιότητες των καινοτήτων πρέπει να απλοποιηθούν ή να μεταφερθούν προκειμένου η Τοπική Αυτοδιοίκηση των καινοτήτων να γίνει αποτελεσματικότερη.
- Εκφράζεται ανησυχία για τον βαθμό του ελέγχου επί των προσλήψεων μόνιμου προσωπικού σε οργανικές θέσεις των Καινοτήτων
- Εκφράζεται ανησυχία ως προς την έγκριση του προϋπολογισμού της Καινότητας από τον Έπαρχο
- Οι αιρετοί των Καινοτήτων θα πρέπει να έχουν ικανοποιητική οικονομική αποζημίωση για την άσκηση των καθηκόντων τους.
- Τα οφέλη που απολαμβάνουν οι καινότητες για την υλοποίηση προγραμμάτων και δραστηριοτήτων πρέπει να μετατραπούν εν μέρη, και οι σχετικοί πόροι να κατανέμονται στις καινότητες με αντικειμενικά κριτήρια, όχι μέσω ειδικών, αλλά μέσω γενικών επιχορηγήσεων.

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

- Θα ήταν αποτελεσματικό οι Δήμοι και οι Κοινότητες να έρχονταν σε διαβούλευση προκειμένου να ενώσουν τους δύο διαφορετικούς Νόμους που αφορούν τους Δήμους και τις Κοινότητες σε ένα Γενικό Νόμο Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ο Νόμος αυτός θα έχει κάποιες κοινές αρχές και για τις Κοινότητες και για τους Δήμους αλλά και κάποιες ιδιαίτερες διατάξεις, ανάλογα με τις ιδιαιτερότητες κάθε κατηγορίας.
- Τα μικρά μεγέθη των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Κύπρο δεν επιτρέπουν την ανάπτυξη του θεσμού. Αν και πρέπει να ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι η Κύπρος είναι ένα μικρό κράτος, είναι πολύ χαρακτηριστικό ότι κατά το 2001 μόλις 80 από τις 356 Κοινότητες διέθεταν υπαλληλικό προσωπικό. Θα πρέπει συνεπώς να γίνουν συνενώσεις ή να ενισχυθούν, ενδεχομένως και με αναγκαστικά μέτρα, οι θεσμοί συνεργασίας (σύνδεσμοι, «συμπλεγματοποιήσεις» κλπ.) τόσο των Κοινοτήτων όσο και των Δήμων που εντάσσονται σε ενιαία πολεοδομικά συγκροτήματα.
- Στόχος πρέπει να είναι μια νέα ισορροπία ανάμεσα στις σχέσεις της Κεντρικής Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Κύπρου.

1.6 Μεταρρυθμιστικές εμπειρίες στην τοπική αυτοδιοίκηση της ευρώπης

Κατά τις τελευταίες δεκαετίες οι περισσότερες Ευρωπαϊκές χώρες έχουν προχωρήσει σε ριζικές μεταρρυθμίσεις των δομικών και λειτουργικών χαρακτηριστικών της τοπικής αυτοδιοίκησης, με στόχο να ανημερώσουν εγγενείς αδυναμίες, όπως το μικρό μέγεθος, η αδυναμία ανάληψης αναπτυξιακών πρωτοβουλιών, η αναποτελεσματικότητα στην παροχή ποιοτικών υπηρεσιών προς τους πολίτες, αλλά και ελλείμματα διαφάνειας και λογοδοσίας ("accountability"). Αυτές οι μεταρρυθμίσεις μπορούν να ομαδοποιηθούν σε τρεις βασικές κατηγορίες³, αν και πρέπει να επισημανθεί ότι οι περισσότερες χώρες ακολουθούν ένα συνδυασμό και των τριών αυτών εναλλακτικών λύσεων.

Μια πρώτη βασική κατηγορία μεταρρυθμίσεων συμπεριλαμβάνει τις **εδαφικές αναδιορθώσεις** ("territorial reforms"). Χώρες, όπως η Γερμανία, το Ηνωμένο Βασίλειο, η Σουηδία, τα περισσότερα κράτη της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, καθώς και, πιο πρόσφατα, η Δανία και η Ελλάδα, προχώρησαν σε συνενώσεις δήμων και κοινοτήτων.¹ Βασικοί στόχοι

1 Στο Ηνωμένο Βασίλειο, η μεταρρύθμιση του 1972 οδήγησε στη δημιουργία ΟΤΑ με πληθυσμό 130.000 κατοίκων, κατά μέσο όρο. Στη Σουηδία, ένα ανάλογο εγχείρημα οδήγησε στη δημιουργία ΟΤΑ με μέσο όρο 30.000 κατοίκους, ενώ στη Γερμανία οι μεταρρυθμίσεις σε επίπεδο κρατιδίων κατά τις δεκαετίες του 1950 και 1960 οδήγησαν στη δημιουργία δήμων με μέσο όρο 10.000 κατοίκους. Οι πολιτικές αυτές δεν είχαν την ίδια επιτυχία σε όλες τις χώρες. Στην Γαλλία, για παράδειγμα, οι προσπάθειες συνένωσης των κοινοτήτων με ειδικούς νόμους το 1959 και το 1971 δεν ήταν ιδιαίτερα επιτυχείς, καθώς οδήγησαν σε ανεπαίσθητη μείωση του αριθμού των ΟΤΑ από 38.500 σε 36.500 λόγω των ανηδράσεων των τοπικών κοινωνιών.

ήταν η επίτευξη οικονομικών κλίμακας στην παροχή ποιοτικών υπηρεσιών προς τους πολίτες, καθώς και η ενδυνάμωση του ρόλου της αυτοδιοίκησης στον αναπτυξιακό σχεδιασμό. Η

³ Βλ. Α. Παπαδοπούλου, Αυτοδιοικητικές τάσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Μια συγκριτική επισκόπηση, Διεθνής και Ευρωπαϊκή Πολιτική, Ιανουάριος 2007, τχ. 4, σ. 130 επ. (137 επ.)

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

επιλογή αυτή συνδυάζεται συνήθως με τη διεύρυνση του λειτουργικού πεδίου δράσης των ΟΤΑ με την μεταφορά αρμοδιοτήτων και πόρων από υπερκείμενα επίπεδα διοίκησης βάσει της αρχών της εγγύτητας και επικουρικότητας.

Στις περισσότερες χώρες που έχουν ακολουθήσει αυτή την κατεύθυνση, έχουν διαμορφωθεί συγκεκριμένα κίνητρα ως προς τη χρηματοδότηση των νέων δήμων, την κάλυψη των αναγκών τους σε στελεχικό δυναμικό, εκπαίδευση και υλικοτεχνικούς πόρους καθώς και την παροχή τεχνικής βοήθειας στην ανάληψη αναπτυξιακών πρωτοβουλιών. Οι ενδεχόμενες απώλειες εγγύτητας των δημοτικών υπηρεσιών ανιμετωπίζονται συνήθως με θεσμικές πρωτοβουλίες⁴ στην κατεύθυνση της ενδυνάμωσης του ρόλου των αποκεντρωμένων δημοτικών δομών και της ισόρροπης εκπροσώπησης των χωρικών ενοτήτων. Ο συντονισμός της δράσης μεταξύ των νέων και εκτεταμένων δημοτικών υπηρεσιών απαιτεί, πάντως, τη δημιουργία ισχυρών επιτελικών δομών και την υιοθέτηση κατάλληλων πρακτικών, όπως η αξιολόγηση μέσω ποσοτικών και ποσοπικών στόχων που καθορίζονται μέσα από συμμετοχικές διαδικασίες.

Μια δεύτερη εναλλακτική λύση είναι η **ενίσχυση της διαδημοτικής συνεργασίας** μέσω συμπλεγματοποιήσεων υπηρεσιών, «συνδέσμων» (“Syndicats” στην Γαλλία) κλπ., που συναντώνται ευρύτατα και σε πληθώρα μορφών σε ολόκληρη την Ευρώπη. Κλασικά παραδείγματα αποτελούν η διαχείριση των σκουβάλων, των υδάτων και οι πολεοδομικές υπηρεσίες και η χωροταξία. Ιδιαίτερα αναπτυγμένος, είναι ο θεσμός αυτός στην Γαλλία, όπου υπάρχουν πολλές μικρές Κοινότητες. Συχνά, πάντως, η συνεργασία αυτή συνδυάζεται με έντονη κρατική παρέμβαση και απώλειες άμεσης λογοδοσίας έναντι των τοπικών κοινωνιών για τις παρεχόμενες υπηρεσίες.

Μια τρίτη κατηγορία μεταρρυθμιστικών παρεμβάσεων αποτελούν τα νεότερα, ευέλικτα σχήματα παροχής τοπικών υπηρεσιών, όπως μέσω **ιδιωτικοποιήσεων, συμπράξεων δημοιδιωτών και προγραμματικών ή άλλων συμβάσεων**. Πρόκειται για πρακτικές που έχουν ακολουθηθεί με σκοπό την ανιμετώπιση προβλημάτων που σχετίζονται με την ανεπάρκεια βασικών πόρων και τεχνογνωσίας (“know-how”), τα περιορισμένα γεωγραφικά όρια δράσης και την επίτευξη οικονομικών κλίμακας στην παροχή υπηρεσιών. Οι πρακτικές αυτές, έχουν αποδώσει σημαντικά οικονομικά οφέλη στους ΟΤΑ. Ωστόσο, η λειτουργία τους, ιδιαίτερα σε τομείς, όπως η παροχή κοινωνικών υπηρεσιών, τα κοινωνικά δίκτυα, η απασχόληση, οι μεταφορές, η πρωτοβάθμια υγειονομική φροντίδα και η εκπαίδευση, συχνά προκαλεί ανιδράσεις, κυρίως λόγω των απωλαίων άμεσου δημοκρατικού ελέγχου και λογοδοσίας της δράσης τους, καθώς και όταν αυξάνεται το κόστος.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

ΑΝΑΛΥΣΗ ΥΠΑΡΧΟΥΣΑΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΚΥΠΡΟ

⁴ Βλ. Οικονόμου, Δ & Παλαμίδης, Ν. (2003), Χωρικός Σχεδιασμός Μητροπολιτικών Περιοχών στο Γετίμης, Π και Καυκαλάς, Γρ. Μητροπολιτική Διακυβέρνηση. Διεθνής Εμπειρία και Ελληνική Πραγματικότητα, Αθήνας, ΙΑΠΑΔ.

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

2 Αρμοδιότητες

2.1.2 Εντοπισμός και κατηγοριοποίηση των αρμοδιοτήτων

2.1.3 Συστηματική καταγραφή και κατάταξη αρμοδιοτήτων με βάση τη νομοθεσία

Στην παρούσα ενότητα γίνεται μια προσπάθεια συστηματικής καταγραφής των κυριότερων αρμοδιοτήτων της κεντρικής διοίκησης (βασικότερα Υπουργεία και Επαρχία) και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Δήμοι και Κοινότητες) της Κύπρου, βάσει των πληροφοριών που εμφανίζονται στις επίσημες ιστοσελίδες των παραπάνω φορέων, καθώς και των ισχύοντων Νόμων «Περί Δήμων» και «Περί Κοινοτήτων».

Συγκεκριμένα, οι αρμοδιότητες αυτές κατατάσσονται σε 4 θεματικούς άξονες: α) ανάπτυξη, β) χωρικός σχεδιασμός, γ) περιβάλλον και δ) κοινωνική πολιτική. Εκτός όμως από τις 4 αυτές κατηγορίες, η ταξινόμηση των αρμοδιοτήτων της διοίκησης και της αυτοδιοίκησης της Κύπρου έγινε και σύμφωνα με την ταξινόμηση COFOG (Classification Of the Functions Of Government) των Ηνωμένων Εθνών σε 10 συνολικά κατηγορίες:

1. Οικονομικά θέματα / ανάπτυξη
2. οικιστική ανάπτυξη και κοινωνική δίκτυα
3. περιβαλλοντική προστασία
4. υγεία
5. αναψυχή, πολιτισμός και θρησκεία
6. παιδεία
7. κοινωνική πρόνοια
8. γενικές δημόσιες υπηρεσίες
9. άμυνα
10. δημόσια τάξη και ασφάλεια

2.2 Αρμοδιότητες Δήμων και Κοινοτήτων βάσει της κυπριακής νομοθεσίας

2.2.1 Αρμοδιότητες Δήμων

Η σύσταση και λειτουργία των Δήμων της Κύπρου διέπεται από τον «Περί Δήμων» Νόμο που ψηφίστηκε το 1985 (Ν.111/85). Ειδικότερα, στα άρθρα 83 έως και 123 του Νόμου (έβδομο μέρος), γίνεται λεπτομερής καταγραφή των αρμοδιοτήτων, των εξουσιών και των καθηκόντων των Δήμων και των δημοτικών συμβουλίων. Πρέπει βέβαια να διευκρινιστεί ότι οι Δήμοι ασκούν και ορισμένες ακόμα σημαντικές αρμοδιότητες που περιγράφονται σε άλλους Νόμους, όπως ο Περί Οδών και Οικοδομών, ο Περί Τροφίμων και ο Περί Αποχρετευτικών Συστημάτων Αναλυτικά.

Όσον αφορά στον τομέα της ανάπτυξης, οι Δήμοι έχουν τις παρακάτω εξουσίες και καθήκοντα:

- **Έλεγχος επαγγελματιών (άρθρο 84)**, κατά τον οποίο ασκούνται περιορισμοί ή απαγορεύσεις στα επαγγέλματα ή τις επιχειρήσεις που μπορεί να επηρεάσουν αρνητικά τους περιοίκους ή τη γύρω περιοχή

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

- **Χορήγηση αδειοδοτήσεων (άρθρα 103-111)**, για την έκδοση αδειών σε επαγγελματίες, επιχειρήσεις, βιομηχανίες κλπ. Ο τύπος της άδειας, η διάρκειά της, καθώς και η επαγγελματική φορολογία όλων των προσώπων (φυσικών, νομικών, μισθωτών, αυτοεργοδοτούμενων, εταιρειών κ.λ.π.) καθορίζονται από το δημοτικό συμβούλιο βάσει συγκεκριμένων κριτηρίων.
- **Απόκτηση ακίνητης περιουσίας (άρθρο 85)**, είτε εντός, είτε εκτός των ορίων του Δήμου, με τη σύναψη ιδιωτικής σύμβασης με σκοπό τη δημόσια ωφέλεια.
- **Ίδρυση δημοτικών αγορών (άρθρο 85)**, και ρύθμιση των ενακίων και των δικαιωμάτων για τη χρήση των αγορών αυτών.
- **Παραχώρηση χώρων για πώληση ζώων (άρθρο 85)**, και ρύθμιση ενακίων για τη χρήση αυτών των χώρων⁵.
- **Δημιουργία βιοτεχνικών περιοχών (άρθρο 85)**, εντός των ορίων του Δήμου και ρύθμιση των θεμάτων που σχετίζονται με τη λειτουργία και τη διοίκηση των περιοχών αυτών.
- **Ρύθμιση κολυμβητηρίων (άρθρο 85)**, για την επάρκεια, την καθαριότητα και την ασφάλεια των λουόμενων.
- **Επιβολή τελών στα δημόσια θεάματα, στα τουριστικά καταλύματα και επιβολή φόρου στα ιπποδρομιακά στοιχήματα (άρθρο 85)**. Η άσκηση της συγκεκριμένης αρμοδιότητας εξαρτάται από το μέγεθος και το χαρακτήρα του Δήμου (αγροτικός, τουριστικός ή την ύπαρξη αναλόγων δραστηριοτήτων κτλ). Μεγάλα Δήμα όπως η Λευκωσία ασκούν λ.χ. την επιβολή τελών στα τουριστικά καταλύματα λόγω της σημασίας της πόλης ως πρωτεύουσας της χώρας στην υποδοχή τουριστικού πληθυσμού. Αντίθετα, άλλοι Δήμοι λ.χ. ο Δήμος Κάτω Πολεμιδιών επιβάλλει τέλη μόνο στα δημόσια θεάματα και δεν ασκεί κάποιες άλλες από τις προαναφερόμενες αρμοδιότητες καθώς δεν υφίσταται σχετική δραστηριοποίηση.
- **Ίδρυση ή συμμετοχή σε εταιρίες για αξιοποίηση δημοτικής ακίνητης περιουσίας (άρθρο 85)**

2.2.2 Αρμοδιότητες Κοινοτήτων

Σε αντιστοιχία με τους Δήμους, η σύσταση, η λειτουργία και οι αρμοδιότητες των Κοινοτήτων της Κύπρου καθορίζονται από τον «Περί Κοινοτήτων» Νόμο (Ν.86(1)/99), που τέθηκε σε εφαρμογή το 1999. Συγκεκριμένα, το ένατο μέρος του Νόμου και τα άρθρα 81 έως 98 αναφέρονται αναλυτικά στις αρμοδιότητες των Κοινοτικών Συμβουλίων:

- **Αδειοδοτήσεις επιχειρήσεων (άρθρα 85 έως 92)**, για κάθε τύπου επιχείρηση, επιτήδευμα, εργασία ή επάγγελμα από το Κοινοτικό Συμβούλιο, το οποίο καθορίζει και τον τύπο και τη διάρκεια της άδειας. Η συγκεκριμένη αρμοδιότητα αφορά κυρίως τη

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

έγκριση της λειτουργίας οποιασδήποτε επιχείρησης στην εδαφική επικράτεια της κοινότητας. Η έγκριση λειτουργίας των επιχειρήσεων εκδίδεται κάθε χρόνο και αποτελεί μια από τις βασικές αρμοδιότητες των κοινοτήτων.

- **Αδειοδοτήσεις θεάτρων και παραστάσεων (άρθρο 93)**, για τα οποία απαιτείται άδεια πριν την υποδοχή του καινού.
- **Ίδρυση κοινοτικών αγορών (άρθρο 83)**, και ρύθμιση ενοικίων και δικαιωμάτων από τη χρήση των χώρων αυτών. Η άσκηση της συγκεκριμένης δραστηριότητας εξαρτάται σε αρκετές περιπτώσεις από την εμπορική κίνηση της κάθε κοινότητας και τη γειτνίαση της με μεγάλο εμπορικό κέντρο ή μη.
- **Παραχώρηση χώρων για πώληση ζώων (άρθρο 83)** και ρύθμιση δικαιωμάτων και ενοικίων για τους χώρους αυτούς. Ουσιαστικά, αυτή η αρμοδιότητα δεν ασκείται σε μεγάλο βαθμό, καθώς η κτηνοτροφία έχει περιοριστεί σημαντικά στο νησί.
- **Δημιουργία βιοτεχνικών περιοχών (άρθρο 83)**. Σήμερα δεν υφίσταται έντονη ανάλογη δραστηριοποίηση των κοινοτήτων στην δημιουργία βιοτεχνικών περιοχών. Συνήθως η συμμετοχή τους έγκειται στην οριοθέτηση των βιοτεχνικών περιοχών και σε κάθε περίπτωση εναπόκειται στην συνεργασία δύο ή τριών γειτονικών κοινοτήτων για το καθορισμό βιοτεχνικών περιοχών.
- **Ρύθμιση κολυμβητηρίων για την ασφάλεια των λουόμενων (άρθρο 83)**. Αποτελεί μια αρμοδιότητα που σπάνια επιδιώκεται από το σύνολο των κοινοτήτων. Συνήθως επιδιώκεται η ρύθμιση ή λειτουργία κολυμβητηρίων από συμπλεγματοποιήσεις κοινοτήτων.
- **Επιβολή τελών σε τουριστικά καταλύματα (άρθρο 83)**. Υφίσταται διαφοροποίηση της άσκησης της συγκεκριμένης αρμοδιότητας από τις κοινότητες τουριστικού προορισμού και από μη.

Από τη σύντομη παρουσίαση που έγινε είναι σαφές ότι παρατηρείται, εξαιτίας μάλλον και του μικρού μεγέθους των κοινοτήτων, η έλλειψη αναπτυξιακού προγραμματισμού. Η συγκεκριμένη έλλειψη είναι λογική, καθώς οι κοινότητες συνήθως δεν έχουν υπαλληλικό προσωπικό και όλες οι καθημερινές λειτουργίες επιτελούνται από το κοινοτάρχη ή το γραμματέα.

Το έλλειμμα της αναπτυξιακής διάστασης και προσέγγισης, ιδιαίτερα στο επίπεδο των κοινοτήτων στην Κύπρο έχει ήδη γίνει αισθητό και έχει οδηγήσει στην δημιουργία Αναπτυξιακών Εταιρειών όπου μέτοχα τους είναι και οι κοινότητες. Στην επαρχία της Λάρνακας, λ.χ. 45 κοινοτικά συμβούλια, οι δήμοι της Επαρχίας, το Ε.Β.Ε Λάρνακας, οι ΣΠΕ Ψεμασμένου, Σκαρίνου και Τόχνης καθώς και ο Σύλλογος Γυναικών Υπαίθρου Λάρνακας έχουν συστήσει τη Αναπτυξιακή Εταιρεία Λάρνακας που ανάμεσα στους στόχους της κυριαρχεί η στήριξη του αναπτυξιακού ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης στη συγκεκριμένη επαρχία. Εξάλλου και για τη προώθηση μεγάλων αναπτυξιακών έργων λ.χ. ενός Πολυδύναμου Πολιτιστικού Κέντρου, οι κοινότητες το προωθούν συνήθως μέσω της δημιουργίας εταιρικών σχέσεων πολλών κοινοτικών συμβουλίων προκειμένου να επιτύχουν οικονομίες κλίμακας.

Αξιοσημείωτο είναι επίσης πώς οι Δήμοι και οι Κοινότητες δεν είναι κατά κύριο λόγο άμεσα τελικοί δικαιούχοι των δράσεων των μέτρων των ΕΠ προγραμμάτων της Κύπρου για την

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

περίοδο 2007-2013. Με εξαίρεση, ίσως, τους πέντε μεγάλους Δήμους της χώρας, οι υπόλοιποι φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν συμμετέχουν στην υλοποίηση συγχρηματοδοτούμενων έργων παρά μόνο υποβάλλοντας αιτήματα για χρηματοδότηση έργων μέσω της επαρχιακής διοίκησης της χώρας. Ενδιαφέρον μάλιστα αποτελεί το γεγονός ότι δράσεις όπως το αστικό δίκτυο, ή δημιουργία ήπιων οικονομικών δραστηριοτήτων ή διαμόρφωση πλατειών ή πολιτιστικών κέντρων σε ορεινές περιοχές της χώρας, υλοποιούνται από την Κεντρική ή Επαρχιακή Διοίκηση της χώρας. Ουσιαστικά δηλαδή η πληθώρα των ΑΤΑ στη Κύπρο δεν έχουν πρόσβαση στα ΕΠ γεγονός που αντανάκλα τόσο τις συγκεντρωτικές τάσεις της κυπριακής διοίκησης όσο ενδεχομένως και την οργανωτική και δικηκτική ανεπάρκεια των ΑΤΑ στη Κύπρο.

Σε μια πρώτη προσπάθεια διερεύνησης εξάλλου της σημασίας της αναπτυξιακής προσέγγισης στην οργανωτική διάσταση των ΑΤΑ στη Κύπρο έγινε αντιληπτό ότι εκτός ίσως των μεγάλων Δήμων οι υπόλοιποι Δήμοι της χώρας δεν έχουν επιτροπές ή υπηρεσίες που ασχολούνται με γενικά θέματα τοπικής αναπτυξιακής πολιτικής λ.χ. σχετικές επιτροπές με θέματα αναπτυξιακού ενδιαφέροντος ή υπηρεσιακές μονάδες που ενασχολούνται με θέματα ευρωπαϊκών προγραμμάτων.

Το έλλειμμα που δημιουργείται σε προσωπικό εξαιτίας του μεγέθους των καινοτήτων ή και πολλών Δήμων της χώρας, έχει οδηγήσει την τοπική εξουσία στην σύναψη διαφόρων μορφών σχέσεων με τους ιδιώτες (απευθείας αναθέσεις έργων ή υπηρεσιών σε ιδιώτες, ενακίαση μηχανημάτων από τους ιδιώτες λ.χ. απορριματοφόρα κτλ). Σε κάθε περίπτωση, όμως, οι μορφές αυτής της συνεργασίας, αφορούν κυρίως την υλοποίηση υπηρεσιών ή έργων τεχνικού χαρακτήρα και δεν έχουν τα χαρακτηριστικά των συμπράξεων με το ιδιώτη (Public –Private partnerships) σύμφωνα με την ευρωπαϊκή ή τη διεθνή εμπειρία, αφού αφορούν καθαρά συμβάσεις έργου ή υπηρεσίας μεταξύ των ΑΤΑ και των ιδιωτών. Παρόλο που συζητείται η ενίσχυση των ΣΔΙΤ και σε τοπικό επίπεδο, κανένας Δήμος δεν έχει προχωρήσει σε ανάλογη μορφή συνεργασίας⁶. Οι ίδιοι Δήμοι εξάλλου τονίζουν την έλλειψη συνεργασιών με τον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας στην υλοποίηση αναπτυξιακών προγραμμάτων.

Η παραπάνω σύντομη καταγραφή των βασικών αρμοδιοτήτων των Δήμων και των Καινοτήτων, αναδεικνύει τις περιορισμένες ευθύνες της τοπικής αυτοδιοίκησης, κυρίως των καινοτήτων και των μικρών δήμων στην προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης. Σε σύγκριση μάλιστα με τα Ευρωπαϊκά δεδομένα, όπου η τοπική εξουσία παρουσιάζει έντονη δραστηριοποίηση στον τομέα της οικονομικής ανάπτυξης σχεδιάζοντας και εφαρμόζοντας στρατηγικά αναπτυξιακά προγράμματα και παίρνοντας σημαντικές πρωτοβουλίες, θα πρέπει να εξεταστεί σοβαρά το ενδεχόμενο αποκέντρωσης και μετακίνησης ορισμένων αρμοδιοτήτων προς χαμηλότερα

⁶ Ορισμένοι από τους ποσοστιαίους δείκτες της μελέτης, σχετικά με την κατάσταση των ΑΤΑ στο πρώτο εξάμηνο της περιόδου 2007-2013, ο οποίος αφορά τους δείκτες, που αναφέρονται στον πίνακα των αποτελεσμάτων της μελέτης, είναι οι εξής: 1) Ο αριθμός των ΑΤΑ που έχουν υποβάλει αιτήσεις για χρηματοδότηση έργων μέσω της επαρχιακής διοίκησης της χώρας, είναι 800 από συνολικό αριθμό ΑΤΑ 2008. 2) Ο αριθμός των ΑΤΑ που έχουν υποβάλει αιτήσεις για χρηματοδότηση έργων μέσω της επαρχιακής διοίκησης της χώρας, είναι 800 από συνολικό αριθμό ΑΤΑ 2008. 3) Ο αριθμός των ΑΤΑ που έχουν υποβάλει αιτήσεις για χρηματοδότηση έργων μέσω της επαρχιακής διοίκησης της χώρας, είναι 800 από συνολικό αριθμό ΑΤΑ 2008. 4) Ο αριθμός των ΑΤΑ που έχουν υποβάλει αιτήσεις για χρηματοδότηση έργων μέσω της επαρχιακής διοίκησης της χώρας, είναι 800 από συνολικό αριθμό ΑΤΑ 2008. 5) Ο αριθμός των ΑΤΑ που έχουν υποβάλει αιτήσεις για χρηματοδότηση έργων μέσω της επαρχιακής διοίκησης της χώρας, είναι 800 από συνολικό αριθμό ΑΤΑ 2008. 6) Ο αριθμός των ΑΤΑ που έχουν υποβάλει αιτήσεις για χρηματοδότηση έργων μέσω της επαρχιακής διοίκησης της χώρας, είναι 800 από συνολικό αριθμό ΑΤΑ 2008.

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

επίπεδα, θέτοντας ωστόσο αυστηρές προϋποθέσεις και κριτήρια που θα συνοδεύουν τις παραπάνω διαδικασίες, έτσι ώστε να εξασφαλιστεί η πολιτική νομομοποίηση και η αποτελεσματικότητα ως προς την παροχή υπηρεσιών προς τον πολίτη.

Οι παραπάνω ελλείψεις αρμοδιοτήτων της Αυτοδιοίκησης καλύπτονται από αρμοδιότητες του κεντρικού κράτους και κυρίως των σχετικών Υπουργείων, όπως για παράδειγμα η ενημέρωση και πληροφόρηση για θέματα παραγωγικότητας μέσα από ανάπτυξη δικτύων συνεργασίας, η οποία ασκείται από το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων. Παρόμοια, το Υπουργείο Εμπορίου, Βιομηχανίας και Τουρισμού προωθεί την ενίσχυση και ανάπτυξη των μικρομεσαίων επιχειρήσεων και εναρμονίζει τις επιχειρήσεις με το κεκτημένο (*acquis communautaire*) της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενέργειες που θεωρητικά θα μπορούσαν να ασκούνται κι από την τοπική αυτοδιοίκηση κάτω από τις κατάλληλες προϋποθέσεις αποκέντρωσης. Τα συγκεκριμένα παραδείγματα αρμοδιοτήτων μαζί με πλήθος ακόμα υπηρεσιών και εξουσιών των Υπουργείων είναι η ένδεξη του συγκεντρωτικού κλίματος που χαρακτηρίζει τη διοίκηση στην Κύπρο και της απουσίας *bottom-up* συστήματος στις διαδικασίες λήψεων αποφάσεων με συμμετοχικές διαδικασίες.

2.3 Εντοπισμός βασικών προβλημάτων άσκησης αρμοδιοτήτων

Οι δημοτικές και κοινοτικές αρμοδιότητες που προαναφέρθηκαν και που πηγάζουν από την ισχύουσα νομοθεσία, δεν συνάδουν με τις ουσιαστικές αναπτυξιακές δυνατότητες των Δήμων και των Κοινοτήτων. Στην πραγματικότητα, ο τομέας της ανάπτυξης της τοπικής αυτοδιοίκησης παρουσιάζει πλήθος έντονων προβλημάτων σε διαφορετικούς άξονες, που επηρεάζουν αρνητικά την καθημερινότητα των πολιτών, αλλά και την περαιτέρω πορεία της χώρας.

Το κυριότερο ίσως πρόβλημα που εντοπίστηκε από την παραπάνω ανάλυση είναι ο ιδιαίτερα έντονος *συγκεντρωτικός χαρακτήρας* του κυπριακού κράτους, που ειδικότερα στο τομέα της προώθησης της τοπικής ανάπτυξης, αναδακνύεται από το γεγονός ότι οι ΑΤΑ της Κύπρου έχουν στην ουσία αποκλειστεί από την υλοποίηση του εθνικού αναπτυξιακού προγράμματος της χώρας, δηλαδή του ΕΣΠΑ 2007-2013, (με εξαίρεση ίσως τους πέντε μεγάλους Δήμους της χώρας). Επιπλέον, ο σημαντικότερος όγκος των αρμοδιοτήτων των κυπριακών ΟΤΑ που αφορούν την ανάπτυξη ουσιαστικά εξαρτώνται από τη χρηματοδότηση της Κυβέρνησης π.χ. βιοτεχνικές περιοχές, δημοτικές αγορές κτλ. Η εξάρτηση της υλοποίησης τοπικών αναπτυξιακών προγραμμάτων από φορείς της κεντρικής και επαρχιακής διοίκησης παραπέμπει στην αναγκαιότητα δημιουργίας δικτύων και πρακτικών συνεργασίας των ΑΤΑ με στελέχη της επαρχιακής διοίκησης. Η έλλειψη αντιστοίχων δομών και πρακτικών δύναται να εντείνει ακόμα περισσότερο την αδυναμία αναπτυξιακού έργου από ορισμένους Δήμους της χώρας.

Μία ακόμα βασική αδυναμία της τοπικής κυπριακής αυτοδιοίκησης, η οποία ενισχύεται από την συγκεντρωτισμού του κυπριακού κράτους, συνίσταται στη *δυσχερή οικονομική κατάσταση* των Δήμων και Κοινοτήτων της, οι οποίες σε πολλές περιπτώσεις αδυνατούν να καλύψουν ακόμα και βασικές υποχρεώσεις τους. Οι κρατικές χορηγίες της κεντρικής διοίκησης (οι οποίες δεν είναι ιδιαίτερα υψηλές), απλώς επιτείνουν την οικονομική εξάρτηση από το κράτος.

Σοβαρές ελλείψεις και αδυναμίες παρατηρούνται και στα εσωτερικά συστήματα ελέγχου των οικονομικών υπηρεσιών των Δήμων, με αποτέλεσμα την υπολατοურγία των ίδιων των

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

υπηρεσιών, γεγονός που οφείλεται στην προβληματική οργανωτική δομή, την παρέκκλιση από την πιστή εφαρμογή των Νόμων, των Κανονισμών και των ενδεδειγμένων διαδικασιών, στη μη ολοκλήρωση της μηχανογράφησης κλπ. Είναι ακόμη διαπιστωμένο, πως πολλοί Δήμοι δεν λαμβάνουν τα οριζόμενα από τη νομοθεσία μέτρα για την έγκαιρη είσπραξη των καθυστερημένων φορολογιών, επιδεινώνοντας ακόμα περισσότερο την ήδη δυσχερή τους οικονομική θέση.

Η καθυστέρηση ή οι αδυναμίες που παρουσιάζονται στη μηχανογράφηση των υπηρεσιών των Δήμων δεν προκαλεί προβλήματα μόνο στις οικονομικές, αλλά και στις υπόλοιπες υπηρεσίες. Οι χρονοβόροι γραφειοκρατικοί μηχανισμοί, οι αναίτιες καθυστερήσεις και ο μεγάλος βαθμός αδιαφάνειας που επικρατούν στις καθημερινές συναλλαγές με τον πολίτη αποτελούν ουσιαστικά και τους λόγους που πολλές επιχειρήσεις σήμερα στην Κύπρο δραστηριοποιούνται χωρίς να έχουν εξασφαλίσει τη σχετική απαιτούμενη άδεια. Χαρακτηριστικό παράδειγμα της κατάστασης που επικρατεί, είναι η σχετική αναφορά που γίνεται από την Ετήσια Έκθεση του Γενικού Ελεγκτή της Δημοκρατίας 2007, για τη λειτουργία 172 πρατηρίων πετρελαιοειδών σε σύνολο 21 Δήμων, εκ των οποίων τα 127 (άνω του 70%) δεν είχαν εξασφαλίσει την απαιτούμενη άδεια. (Αξίζει βέβαια να σημειωθεί, πως η οικονομία της Κύπρου στηρίζεται σε μεγάλο βαθμό στον ιδιωτικό τομέα και ως εκ τούτου η μη χορήγηση αδειοδοτήσεων για επιχειρήσεις δεν φαίνεται να αποτρέπει τους επίδοξους επιχειρηματίες. Έτσι, αν και στην ουσία παράνομες, οι επιχειρήσεις αυτές λειτουργούν κανονικά προκαλώντας βέβαια άλλα προβλήματα στη συνέχεια (π.χ. περιβαλλοντικές επιπτώσεις). Εφόσον μάλιστα καταγράφονται σοβαρές ελλείψεις ή αδυναμίες στους μηχανισμούς ελέγχου των επιχειρήσεων από τις αρμόδιες υπηρεσίες των Δήμων, τα παραπάνω προβλήματα επιτείνονται.

Κατά κύριο λόγο, οικονομικής φύσης είναι και τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν τα Κοινοτικά Συμβούλια, όπως δυσχερείς διεξαγωγές ελέγχων των οικονομικών καταστάσεων λόγω λαθών και παραλείψεων, αδιαφάνεια στην κατάληξη των κυβερνητικών επιχορηγήσεων, χρηματικά ελλείμματα και πλεονάσματα, καθυστερημένες οφειλές φορολογιών, ελλείψεις και αδυναμίες στα συστήματα μηχανογράφησης κ.ά. Είναι προφανές, πως το βασικό πρόβλημα είναι η οργανωτική δομή των υπηρεσιών των Κοινοτήτων, η αδιαφάνεια των διαδικασιών και η απομάκρυνση από τις πραγματικές ανάγκες των πολιτών.

(ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΠΙΝΑΚΑΣ 9)

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

2.4 Αρμοδιότητες Δήμων και Κοινοτήτων βάσει της κυπριακής νομοθεσίας

2.4.1.1 Αρμοδιότητες Δήμων

Οι αρμοδιότητες για τις οποίες είναι υπεύθυνα οι Δήμα της Κύπρου καταγράφονται αναλυτικά στα άρθρα 83 έως 123 του Νόμου «Περί Δήμων» του 1985.

Όσον αφορά στον τομέα του χωρικού σχεδιασμού, οι Δήμα έχουν τις παρακάτω σημαντικότερες εξουσίες και καθήκοντα:

- **Πολεοδομική εξουσία (άρθρο 84)**, εφαρμόζοντας τις διατάξεις του Νόμου «Περί Χωροταξίας και Πολεοδομίας» και λειτουργώντας ως Πολεοδομική Αρχή (μόνο για τους Δήμους Λευκωσίας, Λάρνακας, Πάφου και Λεμεσού).
- **Κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία συστημάτων ύδρευσης και αποχέτευσης (άρθρο 84)**, στο πλαίσιο των κοινωφελών δικτύων του Δήμου.
- **Κατασκευή και συντήρηση οδών και γεφυρών και ονομασία οδών (άρθρο 84)**, ως μέρος της αρμοδιότητας των Δήμων για τα δίκτυα μεταφορών.
- **Έκδοση άδειας οικοδομής**, στα όρια των Δήμων.
- **Σύναψη συμβάσεων για εκτέλεση έργων δημόσιας ωφέλειας (άρθρο 86)**, με τη συνεργασία άλλων Τοπικών Αρχών, εφόσον υπάρχει όφελος για τους συμβαλλόμενους.
- **Έλεγχος εκσκαφής οδών (άρθρο 89)**, και απαγόρευση παρέμβασης άλλου προσώπου σε οποιαδήποτε οδό χωρίς γραπτή άδεια από το Δημοτικό Συμβούλιο.
- **Ρύθμιση θεμάτων που αφορούν οικοδομές σε επικίνδυνη κατάσταση (άρθρο 90)**, όπου το Δημοτικό Συμβούλιο παρεμβαίνει για την ασφάλεια των πολιτών, μέσω εργασιών αποκατάστασης, επισκευής ή κατεδάφισης.

2.4.1.2 Αρμοδιότητες Κοινοτήτων

Σύμφωνα με τα άρθρα 81 έως 98 του «Περί Κοινοτήτων» Νόμου του 1999, που καθορίζουν τις αρμοδιότητες των Κοινοτήτων, οι σημαντικότερες ευθύνες και οι εξουσίες των Κοινοτήτων στον τομέα του χωρικού σχεδιασμού συνοψίζονται στα παρακάτω:

- **Κατασκευή, συντήρηση και φωτισμός οδών και γεφυρών (άρθρο 82)**, στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων του Δημοτικού Συμβουλίου για τα δίκτυα μεταφορών της Κοινότητας.
- **Παροχή, ίδρυση και συντήρηση κοινωφελών χώρων (άρθρο 83)**, όπως πάρκα, χώρους αναψυχής, κήπους, γήπεδα, κολυμβητήρια κλπ.
- **Σύναψη συμβάσεων για εκτέλεση έργων κοινής ωφελείας (άρθρο 83)**, με άλλους Δήμους ή αρχές για το όφελος των κατοίκων των συμβαλλόμενων.

Ένας πρώτος σχολιασμός της παραπάνω καταγραφής των βασικών αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι πως οι ευθύνες των Δήμων και Κοινοτήτων της Κύπρου στον τομέα του

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

χωρικού σχεδιασμού είναι ιδιαίτερα περιορισμένες. Οι βασικές αρμοδιότητες ασκούνται κατά βάση από υπερκείμενα επίπεδα εξουσίας (Επαρχία και Υπουργεία) κι όχι από τα αιρετά όργανα του τοπικού επιπέδου, προσδίδοντας έτσι στο κράτος συγκεντρωτικό χαρακτήρα και αποκλείοντας τη συμμετοχή των πολιτών στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Η διαχείριση των σημαντικότερων υποθέσεων που αφορούν τον τομέα του χωρικού σχεδιασμού, λαμβάνει χώρα σε κεντρικό επίπεδο, περιορίζοντας έτσι το ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης, ενώ ο έλεγχος της Κυβέρνησης είναι εμφανής στις περισσότερες διαδικασίες άσκησης αρμοδιοτήτων από την τοπική εξουσία. Παρατηρείται μάλιστα το φαινόμενο αλληλοεπκάλυψης αρμοδιοτήτων, γεγονός το οποίο μπορεί να προκαλέσει όχι μόνο εσωτερικές εντάσεις, αλλά και αναπαραγωγή της γραφειοκρατίας και σύγχυση των εξυπηρετούμενων πολιτών. Η συγκεντρωτική λειτουργία του συστήματος συνεπάγεται τεράστιες καθυστερήσεις στην προώθηση χωροταξικών ρυθμίσεων και πολεοδομικών σχεδίων, ενώ ευνοούνται άμεσες πολιτικές παρεμβάσεις στο σχεδιασμό που παρακάμπτουν τους αρμόδιους υπηρεσιακούς φορείς.

Συγκεκριμένα παραδείγματα σχετικών αρμοδιοτήτων, οι οποίες ασκούνται σε υψηλότερα επίπεδα από το τοπικό, ενώ θα πρέπει να εξεταστεί κατά πόσο θα μπορούσαν υπό τις κατάλληλες προϋποθέσεις και κριτήρια να αποκεντρωθούν στους Δήμους και τις Κοινότητες, είναι τα ακόλουθα: 1) Οι Επαρχίες: Οι επιχορηγήσεις προς τους εκτοπισθέντες για αγορά κατοικίας, η παραχώρηση χρήσης κρατικών οικοπέδων προς τις πτωχές οικογένειες, τα κίνητρα σε νέα ζευγάρια για να μείνουν σε ακριβές κοινότητες, καθώς και η έκδοση πολεοδομικών αδειών (εξαρούνται οι τέσσερις μεγάλοι Δήμοι της Λευκωσίας, της Λάρνακας, της Λεμεσού και της Πάφου). 2) Το Υπουργείο Εσωτερικών κατέχει σημαντικές αρμοδιότητες ιδιαίτερα όσον αφορά τα τμήματα Κτηματολογίου και Χωρομετρίας και Πολεοδομίας και Οικήσεως. Ειδικά για αυτά τα δύο τμήματα, οι βασικές αρμοδιότητες που θα μπορούσαν να μεταφερθούν, έπειτα από συστηματική διερεύνηση και τον απαιτούμενο έλεγχο, αφορούν την εκπόνηση των Τοπικών Σχεδίων Ανάπτυξης, τις εκδόσεις των πολεοδομικών αιτήσεων κ.ά. συντελώντας στη μείωση του γραφειοκρατικού ελέγχου και των χρονοβόρων διαδικασιών. 3) Ένα ακόμη Υπουργείο που συγκεντρώνει αρμοδιότητες οι οποίες θα μπορούσαν θεωρητικά να ασκούνται από την τοπική αυτοδιοίκηση και σε ένα βαθμό είναι και συντρέχουσες με τις ευθύνες των Δήμων και Κοινοτήτων, είναι το Υπουργείο Συγκοινωνιών και Έργων. Περιπτώσεις τέτοιων αρμοδιοτήτων είναι η κατασκευή και συντήρηση οδικών έργων και οικοδομικών κερίων, η εκπόνηση κυκλοφοριακών μελετών, η θεώρηση αιτήσεων πολεοδομικών αδειών, η μελέτη προβλημάτων οδικών μεταφορών και ο τεχνικός και οικονομικός έλεγχος σε κατασκευαστικές εργασίες, όπως η ανάπτυξη οδικών δικτύων, η κατασκευή κερίων κλπ.

Οι παραπάνω ενδεικτικές αναφορές σε αρμοδιότητες Επαρχιών και Υπουργείων, είναι μόνο ένα δείγμα του συγκεντρωτισμού που επικρατεί και της top-down διαδικασίας λήψης αποφάσεων και εκτέλεσης έργων, τη στιγμή όπου η Ευρωπαϊκή εμπειρία τοπικής αυτοδιοίκησης, ειδικά στον τομέα του χωρικού σχεδιασμού, έχει να επιδείξει αποκεντρωμένες εξουσίες και ενισχυμένη αυτοδιοίκηση, που εξασφαλίζουν τόσο την υψηλή αποτελεσματικότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών (effectiveness), όσο και την αυξημένη πολιτική νομιμοποίηση (legitimacy).

2.4.2 Αρμοδιότητες Κεντρικής Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης

2.4.2.1 Αρμοδιότητες της Κεντρικής Διοίκησης

Σε επίπεδο κεντρικής διοίκησης, ο κεντρικός φορέας περιβαλλοντικής διοίκησης είναι η **Υπηρεσία Περιβάλλοντος του Υπουργείου Γεωργίας, Φυσικών Πόρων και Περιβάλλοντος**. Το υπουργείο συγκεντρώνει ένα μεγάλο μέρος των περιβαλλοντικών αρμοδιοτήτων της κεντρικής διοίκησης όπως η προστασία των δασών, η διαχείριση των αποβλήτων και η ανακύκλωση, η διαχείριση των υδάτινων πόρων και ο σχεδιασμός των κατάλληλων έργων υποδομής, όπως φράγματα, λιμνοδεξαμενές, αρδευτικά, υδρευτικά και αποχετευτικά δίκτυα, διυλιστήρια νερού, μονάδες επεξεργασίας και επαναχρησιμοποίησης λυμάτων και μονάδες αφαλάτωσης νερού, οι πολιτικές για την κλιματική αλλαγή, η έγκριση μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων, ο έλεγχος της ρύπανσης από δραστηριότητες στον πρωτογενή, δευτερογενή και τριτογενή τομέα, η επεξεργασία των αστικών αποβλήτων, ο θόρυβος, η προστατευόμενες περιοχές (Φύση 2000), η απερήμωση, η διαχείριση των παράκτιων περιοχών και η χωροταξία.

Το 1986 ιδρύθηκε η Υπηρεσία Περιβάλλοντος (ΥΠ) σαν αδικός επιτελικός κλάδος που υπάγεται στην Διεύθυνση του Υπουργείου. Σκοπός της ΥΠ είναι ο συντονισμός των πολιτικών για το περιβάλλον. Η ΥΠ είναι οργανωμένη σε τρεις τομείς: Ο τομέας προστασίας της φύσης ασχολείται με την ορθολογική διαχείριση της χλωρίδας και πανίδας και των οικοσυστημάτων της νήσου. Ο τομέας ελέγχου της ρύπανσης είναι επιφορτισμένος με τη μελέτη και παρακολούθηση της ρύπανσης του περιβάλλοντος, τη διαχείριση των απορριμμάτων, την ανακύκλωση των λυμάτων, και την πρόληψη και έλεγχο της ρύπανσης από βιομηχανικές και βιοτεχνικές εγκαταστάσεις. Τέλος, ο τομέας Περιβαλλοντικού προγραμματισμού και διαφώτισης είναι επιφορτισμένος με τη μελέτη των περιβαλλοντικών επιπτώσεων έργων και δραστηριοτήτων, την περιβαλλοντική πληροφόρηση και την παρακολούθηση της εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Ο ενδοοργανωτικός συντονισμός των επιμέρους μονάδων του υπουργείου επιτυγχάνεται μέσω του Συμβουλίου Προστασίας Περιβάλλοντος, το οποίο ιδρύθηκε το 1989 και απαρτίζεται από εκπροσώπους των οργανικών μονάδων του υπουργείου και έχει γνωμοδοτικό ρόλο προς τον υπουργό.

Η εναρμόνιση της εθνικής νομοθεσίας με τα πρότυπα της ΕΕ οδήγησε στην σταδιακή ανάδειξη της ΥΠ ως του κεντρικού φορέα περιβαλλοντικής διοίκησης. Ωστόσο, σημαντικές περιβαλλοντικές αρμοδιότητες παραμένουν διάσπαρτες σε άλλα υπουργεία και οργανικές μονάδες της διοίκησης, όπως το Υπουργείο Εσωτερικών για τη διαχείριση των χώρων απόρριψης απορριμμάτων, το Υπουργείο Εργασίας για ρυθμίσεις που σχετίζονται με την ποιότητα του αέρα και την υγιεινή και ασφάλεια στους χώρους εργασίας και το Υπουργείο Υγείας για θέματα ποιοτικών ελέγχων των πόσιμων υδάτων. Ο κατακερματισμός των περιβαλλοντικών αρμοδιοτήτων στο επίπεδο της κεντρικής διοίκησης και η έλλειψη παγιωμένων δομών και πρακτικών οριζόντιου συντονισμού, αποτελούν βασικά θεσμικά χαρακτηριστικά του συστήματος περιβαλλοντικής διοίκησης. Η ενσωμάτωση της νομοθεσίας της ΕΕ, έχει συμβάλει στην άμβλυνση του προβλήματος σε συγκεκριμένους τομείς πολιτικής, όπως η διαχείριση των προστατευόμενων περιοχών και η διαχείριση των υδάτων όπου προβλέπεται η σύσταση

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

συμμετοχικών μορφών διαβούλευσης και η άμβλυση των συγκρούσεων, όπως με την εθνική Επιτροπή Φύση 2000 και τα Κεντρικά και Περιφερειακά Συμβούλια Υδάτων. Η λειτουργία των θεσμών αυτών δεν έχει διερευνηθεί ακόμα.

Τέλος, σε επίπεδο κεντρικής διοίκησης σημαντικό εποπτικό και συμβουλευτικό ρόλο ως προς την εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας έχει ο νέος θεσμός του **Επιτρόπου Περιβάλλοντος**. Ο θεσμός αυτός λειτουργεί για πρώτη φορά το 2006. Ο επίτροπος περιβάλλοντος ορίζεται απευθείας από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και οι αρμοδιότητές του περιλαμβάνουν την παρακολούθηση, τη συλλογή στοιχείων, την εταιμασία εκθέσεων και στατιστικών, τη καταγραφή των περιβαλλοντικών προβλημάτων και την υποβολή εκθέσεων στο Υπουργικό Συμβούλιο. Επιπρόσθετα διαθέτει τη δυνατότητα διατύπωσης γνώμης ως προς νομοθετικές πρωτοβουλίες της κυβέρνησης και εισηγήσεις προς το υπουργικό συμβούλιο για τη λήψη νέων μέτρων, είτε αυτοβούλως είτε μετά από σχετικό ερώτημα των αρμόδιων φορέων, καθώς και της αρμόδιας Κανοβουλευτικής Επιτροπής Περιβάλλοντος. Τέλος, διερευνά καταγγελίες του καινού.

2.4.3 Αρμοδιότητες των Επαρχιακών Διοικήσεων

Πέραν του θεσμικού τους ρόλου, όπως αυτός ορίζεται στις νομοθεσίες περί Καινοτήτων και Δήμων, ο ρόλος των Επαρχιακών Διοικήσεων στις πολιτικές για την περιβαλλοντική προστασία είναι κυρίως συντονιστικός. Αυτό εντοπίζεται στην συλλογή αιτημάτων των Καινοτήτων προς την κεντρική διοίκηση για την χρηματοδότηση έργων σε κρίσιμους τομείς όπως τα ύδατα, τα συστήματα αποχέτευσης και διαχείρισης των αποβλήτων και η τοπική ανάπτυξη. Στις περιπτώσεις αυτές, οι Επαρχιακές Διοικήσεις παρέχουν τεχνική και διοικητική βοήθεια στα Συμβούλια Καινοτήτων και τα Συμβούλια Συμπλέγματος Καινοτήτων. Στο πλαίσιο του ΣΣΑ, οι επαρχιακές διοικήσεις, συντονίζουν τα αναπτυξιακά έργα που διαχειρίζεται το Υπουργείο Εσωτερικών.

Επιπρόσθετα έχουν αρμοδιότητες αδειοδότησης των εξής δραστηριοτήτων:

- Ανόρυξης, εκβάθυνσης, γεώτρησης λάκκων και καθαρισμού/επισκευής λάκκων.
- Εγκατάστασης αντλητικών μηχανημάτων και μεταφοράς νερού.
- Σύνδεσης καταικίας εκτός ορίου υδατοπρομήθειας με καινοτική υδατοπρομήθεια
- Άδρες κυνηγιού.

2.4.4 Αρμοδιότητες Δήμων και Κοινοτήτων βάσει νομοθεσίας

Στο πλαίσιο αυτό, ο ρόλος των ΟΤΑ στην διαμόρφωση και υλοποίηση περιβαλλοντικών περιβαλλοντική νομοθεσία είναι ιδιαίτερα σημαντικός. Βάσει της νομοθεσίας (Ν. 111/1985) οι αρμοδιότητές των Δήμων τους εντοπίζονται στους εξής τομείς:

Α) **Αδειοδότηση οικονομικών δραστηριοτήτων στα διοικητικά τους όρια** (Ν111/1985, άρθρ. 83, κ). Οι αδειοδοτήσεις αυτές αφορούν στη λειτουργία εμπορικών και βιοτεχνικών

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

δραστηριοτήτων και δεν πρέπει να συγχέονται με τις μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων που είναι αρμοδιότητα της ΥΠ του Υπουργείου Γεωργίας. Στο πλαίσιο αυτό, οι Δήμοι ασκούν έχουν ρυθμιστικό ρόλο εξαιδικοώντας συγκεκριμένους όρους λειτουργίας κατά την διαδικασία αδειοδότησης (Ν111/1985, άρθρ. 83 ια και ιζ). Επιπρόσθετα, έχουν ελεγκτικές και κατασταλτικές αρμοδιότητες ως προς την τήρηση των όρων αυτών και τον περιορισμό των επιβλαβών για την υγεία και το περιβάλλον οχημάτων και την επιβολή προστίμων στους παραβάτες (Ν 111/1985, άρθρ. 83, ιζ, και άρθρ. 102, 103). Ιδιαίτερες ρυθμίσεις προβλέπονται για δραστηριότητες με σημαντικές περιβαλλοντικές επιβαρύνσεις, όπως τα σφαγεία, τα εκτροφεία ζώων, αρτοποιαία καθώς και ως προς την τήρηση των υγειονομικών διατάξεων των λουτρών και αποχωρητηρίων όπως και δραστηριοτήτων που σχετίζονται με την παρασκευή και διάθεση ποτών και τροφίμων, τις δημοτικές αγορές, τις βιοτεχνικές περιοχές, τις αγορές ζώων και άλλων φθαρτών ειδών, (Ν111/1985, άρθρ. 83 θ, στ, ιγ και άρθρ. 85, γ, δ1). Όλες οι παραπάνω αδειοδοτήσεις, ανήκουν στην αρμοδιότητα του Δημοτικού Συμβουλίου (Ν111/1985, άρθρ. 83, κ).

Οι σχετικές με την αδειοδότηση οχημάτων, αφορούν στις εξής δραστηριότητες που προκαλούν επιβαρύνσεις στο περιβάλλον και την υγεία των πολιτών: μεταφορά και διατήρηση ζώων, λίμνες, χαντάκια, αποχωρητήρια, απορροφητικοί λάκκοι, τεφροδόχοι, τη βλάστηση, αποθηκευτικοί χώροι και εναπόθεση αντικειμένων σε δημόσιους ή ιδιωτικούς χώρους, κατακίες ή μέρος κατακίων, εργοστάσια, εργαστήρια, τόποι εργασίας που έχουν κατασκευασθεί ή λειτουργούν ή διατηρούνται με τρόπο που προκαλεί αρνητικές επιπτώσεις στην υγεία των πολιτών, την καλαισθησία και τις ανέσεις της περιοχής, τους ρύπους στον αέρα, τα ύδατα και το έδαφος από τη διενέργεια εργασιών καθώς και την υγιεινή και ασφάλεια των εργαζομένων, τη λειτουργία καπνοδόχων βιοτεχνιών και βιομηχανιών, τις επιβαρύνσεις από στέγες, υδρορροές και εκροή υδάτων (Ν111/1985, άρθρ. 91).

Ιδιαίτερο καθεστώς αδειοδότησης, καθορισμού όρων εγκατάστασης και λειτουργίας ισχύει για τις βιομηχανικές ζώνες και τις επενδύσεις και έργα που λόγω του μεγέθους τους απαιτούν την διενέργεια και έγκριση μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Στις περιπτώσεις αυτές, η αδειοδότηση γίνεται με κοινή υπουργική απόφαση των Υπουργών Γεωργίας, Φυσικών Πόρων και Περιβάλλοντος και Εργασίας και κοινωνικών Ασφαλίσεων.

Β) Ως προς την **προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και την ποιότητα ζωής** οι Δήμοι έχουν αρμοδιότητα λήψης προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων καθώς και το σχεδιασμό και την κατασκευή έργων (Ν 111/1985, άρθρ. 83 , η) την κατασκευή και συντήρηση χώρων αναψυχής και πρασίνου (άρθρ. 85, στ ζ).

Γ) Στο τομέα των **υδάτινων πόρων**, ο κατακερματισμός των αρμοδιοτήτων αποτελεί έναν από τους βασικούς θεσμικούς παράγοντες που δυσχεραίνουν τη διαμόρφωση και υλοποίηση αποτελεσματικών πολιτικών διαχείρισης. Βασικές υποδομές ύδρευσης όπως η διαχείριση των φραγμάτων και των ποταμών ανήκουν στην αρμοδιότητα του Τμήματος Ανάπτυξης Υδάτων του Υπουργείου Γεωργίας, Φυσικών Πόρων και Περιβάλλοντος. Το Τμήμα αυτό συγκεντρώνει τις σημαντικότερες λειτουργίες ως προς τη διαμόρφωση πολιτικών σε κεντρικό επίπεδο. Συγκεκριμένα είναι υπεύθυνο: α) για τη συλλογή, επεξεργασία, ταξινόμηση και αρχειοθέτηση υδρολογικών, υδρογεωλογικών, γεωτεχνικών και άλλων στοιχείων, απαραίτητων για τη μελέτη,

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

τη συντήρηση και την ασφάλεια των αναπτυξιακών έργων, β) τη μελέτη, σχεδίαση, εκτέλεση, λειτουργία και συντήρηση έργων υποδομής, όπως φράγματα, λιμνοδεξαμενές, αρδευτικά, υδρευτικά και αποχετευτικά δίκτυα, διυλιστήρια νερού, μονάδες επεξεργασίας και επαναχρησιμοποίησης λυμάτων και μονάδες αφαλάτωσης νερού, γ) την προστασία των υδατικών πόρων από τις μολύνσεις και τις ρυπάνσεις του περιβάλλοντος, και, τέλος δ) τη δημιουργία υδατικής συνείδησης στους καταναλωτές για εξοκονόμηση νερού.

Η αδοδότηση των γεωτρήσεων γίνεται από τον Έπαρχο. Ο τελευταίος προεδρεύει των **Συμβουλίων Υδατοπρομήθειας** τα οποία έχουν την ευθύνη διανομής του νερού στις πόλεις της Λάρνακας, Λευκωσίας και Λεμεσού.

Ως προς την **ύδρευση**, οι δήμοι έχουν αρμοδιότητα για την κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία συστημάτων ύδρευσης και τις υδατοπρομήθειες, την προμήθεια δηλαδή ικανοποιητικής και επαρκούς ποσότητας για ύδρευση, εφόσον δεν λειτουργεί σύστημα ύδρευσης στα όριά τους (Ν111/1985, άρθρ. 84, β). Παράλληλα έχουν αρμοδιότητες ελέγχου της **ποιότητας των υδάτων κολύμβησης** καθώς και της **ποιότητας των υδάτων κολυμβητηρίων και κολυμβητικών δεξαμενών** (Ν111/1985, άρθρ. 85, η, θ).

Η εκόνα αυτή διαφοροποιείται αισθητά ως προς την κατανομή των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων στις καινότητες. Η υδροδότηση των καινοτήτων είναι αποκλειστική αρμοδιότητα του καινοτάρχη και των καινοπικών συμβουλίων ως προς τις υδατοπρομήθειες ενώ ουσιαστική εμπλοκή σε ζητήματα κατασκευής και συντήρησης των δικτύων έχουν τα Υπουργεία Εσωτερικών μέσω των Επάρχων και το Υπουργείο Γεωργίας, Φυσικών Πόρων και Περιβάλλοντος. Η τιμολόγηση των υδατοπρομηθειών γίνεται με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου με ομαόμορφο τρόπο.

Δ) Οι Δήμοι έχουν επίσης αρμοδιότητα κατασκευής, συντήρησης και λειτουργίας συστημάτων **αποχέτευσης λυμάτων** (Ν 111/1985, άρθρ. 84, γ) και όμβριων υδάτων (άρθρ. 84, ε). Στους Δήμους λειτουργούν **Συμβούλια Αποχετεύσεων** τα οποία είναι ημικρατικοί οργανισμοί που προεδρεύονται από τους Δημάρχους των οικείων περιοχών (βλ. ενότητα Γ.2.1). Ωστόσο, η Υπηρεσία Αποχετεύσεων και Ανακύκλωσης, του Τμήματος Αναπτύξεως Υδάτων που ανήκει στο Υπουργείο Γεωργίας Φυσικών Πόρων και Περιβάλλοντος έχει τον κεντρικό ρόλο στο σχεδιασμό, κατασκευή και συντήρηση βασικών υποδομών όπως οι βιολογικοί καθαρισμοί και τα συστήματα ανακύκλωσης των υδάτων που είναι εξαιρετικά διαδεδομένα στην Κύπρο. Ο ρόλος της υπηρεσίας αυτής στις διαμόρφωση και υλοποίηση των πολιτικών αυτών είναι εξαιρετικά αναβαθμισμένος λόγω της κρισιμότητας των προσπαθειών συμμόρφωσης της χώρας με την οδηγία της ΕΕ για την επεξεργασία των αστικών λυμάτων.

Ε) Ως προς την καθαριότητα και τη διαχείριση των δημοτικών αποβλήτων (αικικών και συσκευασιών) (σκυβάλων) οι Δήμοι αναλαμβάνουν τη **συλλογή, αποκομιδή, διάθεση και επεξεργασία των σκυβάλων** τον έλεγχο και παρεμπόδιση της συσσώρευσης τους σε δημόσιους και ιδιωτικούς χώρους, την προμήθεια και διατήρηση σε υγιεινή κατάσταση των σκυβαλοδοχείων και την περιστολή κάθε σχεπικής οχληρίας (Ν111/1985, άρθρ. 84, ζ). Επίσης οι Δήμοι και οι Καινότητες είναι αρμόδιες για το σχεδιασμό προγραμμάτων συλλογής και προσωρινής αποθήκευσης ανακυκλώσιμων υλικών. Ως προς τα υλικά συσκευασίας τα προγράμματα αυτές γίνονται σε συνεργασία με ιδιωτικές εταιρείες οι οποίες όμως εποπτεύονται από τους αντίστοιχους ΟΤΑ και τα Υπουργεία Εσωτερικών και Γεωργίας, Φυσικών Πόρων και Περιβάλλοντος.

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Η διαχείριση των χώρων υγειονομικής ταφής απορριμμάτων (ΧΥΤΑ), είναι αρμοδιότητα του Υπουργείου Εσωτερικών. Λόγω του μεγάλου αριθμού παράνομων χωματερών, το ζήτημα αυτό αναδεικνύεται ως το πιο ακανθώδες ως προς την συμμόρφωση της χώρας προς το κοινοτικό περιβαλλοντικό κεκτημένο.

Ως προς τη συλλογή, συσκευασία, αποθήκευση, μεταφορά και μεταφόρτωση των βιομηχανικών αποβλήτων και άλλων επικίνδυνων αποβλήτων, αρμόδιες είναι η Υπηρεσία Περιβάλλοντος του Υπουργείου Γεωργίας, Φυσικών Πόρων και Περιβάλλοντος, σε συνεργασία με τους ΟΤΑ των περιοχών όπου λειτουργούν αμιγείς ή μικτές ζώνες βιομηχανικής ανάπτυξης. Σε περιπτώσεις επεξεργασίας των αποβλήτων από τους ίδιους τους παραγωγούς, η αδειοδότηση και εποπτεία γίνεται από τους ΟΤΑ σε συνεργασία με την Υπηρεσία Περιβάλλοντος. Το ίδιο συμβαίνει και στις περιπτώσεις συνδιαχείρισης των αποβλήτων, δηλαδή μερικής επεξεργασίας τους και μεταφοράς τους από τους ιδιώτες παραγωγούς.

Ως προς τη διαχείριση των αδρανών υλικών, οι ΟΤΑ και το Υπουργείο Εσωτερικών είναι αρμόδια για την κατασκευή και λειτουργία των Χώρων Υγειονομικής Ταφής Αδρανών Υλικών. Οι ΟΤΑ συμμετέχουν στην ανάπτυξη σχεδίων διαχείρισης και την ενημέρωση του καινού και των κατασκευαστών.

2.4.4.1 Εντοπισμός προβλημάτων άσκησης αρμοδιοτήτων

Τα τρία πιεστικότερα περιβαλλοντικά προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι Δήμοι και οι Κοινότητες στην Κύπρο είναι η διαχείριση των απορριμμάτων, τα αστικά λύματα και η διαχείριση των υδάτινων πόρων. Ως προς τα δημοτικά απόβλητα (αικικά και υλικά συσκευασίας), η συναφορά του τουρισμού στη δημιουργία τους ανέρχεται στο 7% του συνόλου. Το μεγαλύτερο πρόβλημα εντοπίζεται στην ύπαρξη μεγάλου αριθμού παράνομων σκουβαλότοπων στους οποίους γίνεται συχνά ανεξέλεγκτη καύση σκουπιδιών. Συστήματα ανακύκλωσης για την μείωση του όγκου των απορριμμάτων δεν έχουν ακόμη τεθεί σε πλήρη λειτουργία σύμφωνα με τις κοινοτικές οδηγίες. Οι πρακτικές αυτές επιφέρουν, ως γνωστόν, τεράστιες επιβαρύνσεις στη δημόσια υγεία λόγω της τοξικότητας των καύσεων, ενώ συμβάλλουν στην εξάπλωση μεγάλου αριθμού δασικών πυρκαγιών, ιδιαίτερα κατά τους θερινούς μήνες, καθώς και στη μόλυνση των υπόγειων υδάτων.

Τα τελευταία χρόνια, με τη βοήθεια της ΕΕ μέσω των διαρθρωτικών ταμείων, έχει διαμορφωθεί ένα **ολοκληρωμένο πρόγραμμα διαχείρισης των απορριμμάτων**. Το πρόγραμμα αυτό προβλέπει την κατασκευή σημαντικών υποδομών που γεωγραφικές ενότητες που υπερβαίνουν τα διακηπικά όρια μεμονωμένων δήμων και κοινοτήτων. Η Στρατηγική Διαχείρισης των Αποβλήτων της Κυπριακής Δημοκρατίας προβλέπει τη δημιουργία επτά (7) σταθμών μεταφόρτωση απορριμμάτων. Επιπρόσθετα, στις επαρχίες Λευκωσίας, Λεμεσού, Λάρνακας/Αμμοχώστου και Πάφου, προβλέπεται η εγκατάσταση από μια μονάδας μηχανικής ανακύκλωσης, μιας μονάδας επεξεργασίας οργανικού υλικού, μιας μονάδας υγειονομικής ταφής αποβλήτων (ΧΥΤΑ), και μιας μονάδας υγειονομικής ταφής αδρανών υλικών. Τέλος, στην επαρχία Λευκωσίας προβλέπεται η εγκατάσταση κέντρου διαχείρισης επικίνδυνων αποβλήτων.

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Ο σχεδιασμός αυτός θέτει επιτακτικά τόσο το ζήτημα των *θεσμικών μορφών συνεργασίας των Δήμων και Κοινοτήτων* στον τομέα της διαχείρισης των απορριμμάτων όσο και της *βελτίωσης του συντονισμού* των διάφορων επιπέδων διοίκησης που εμπλέκονται στον τομέα αυτό. Επιβάλλεται λοιπόν η επεξεργασία εναλλακτικών επιλογών βάσει και της διεθνούς εμπειρίας. Η κατασκευή και λειτουργία των μονάδων μηχανικής ανακύκλωσης, επεξεργασίας οργανικού υλικού, καθώς και οι θερμικές μονάδες επεξεργασίας μπορούν να γίνουν είτε από την κεντρική διοίκηση είτε από τους Δήμους και τις Κινοότητες ακόμη και από ιδιωτικούς φορείς. Η νομοθεσία δίδει τη δυνατότητα σύναψης διαδημοτικών συμβάσεων για την άσκηση των παραπάνω αρμοδιοτήτων (Ν 111/1985, άρθρ. 86, 3).

Η **διαχείριση των υδάτινων πόρων** αποτελεί εξίσου πιεστικό πρόβλημα για το εγχώριο σύστημα περιβαλλοντικής διακυβέρνησης. Η Κύπρος διαθέτει ελάχιστες πηγές υδάτων και εξαρτάται σχεδόν αποκλειστικά από τις περιορισμένες βροχοπτώσεις κατά τους χειμερινούς μήνες. Οι κλιματολογικές όμως συνθήκες, δεν ευνοούν την συσσώρευση μεγάλου μέρους των βρόχινων αποθεμάτων. Από αυτά μόνο, 14% προσφέρονται για εκμετάλλευση, καθώς το υπόλοιπο εξατμίζεται πολύ γρήγορα. Για το λόγο αυτό, από τα μέσα του περασμένου αιώνα η Κυπριακή Δημοκρατία προχώρησε σε μεγάλες επενδύσεις στις υποδομές, με την κατασκευή φραγμάτων συγκράτησης των υδάτινων πόρων. Βάση των επίσημων στοιχείων, η Κύπρος κατατάσσεται πρώτη στην ΕΕ σε χωρητικότητα φραγμάτων, με αναλογία πενήντα μεγάλων φραγμάτων για κάθε 10.000 τετραγωνικά χιλιόμετρα. Παράλληλα, μεγάλες επενδύσεις έχουν γίνει για την δημιουργία μονάδων αφαλάτωσης νερού.

Ως προς τα **αστικά λύματα**, η μεγαλύτερη πρόκληση για την Κύπρο είναι η προσαρμογή στην οδηγία της ΕΕ για την επεξεργασία των αστικών λυμάτων. Η οδηγία αυτή, επιτάσσει την κατασκευή και ολοκλήρωση μέχρι το 2012 των δικτύων αποχετεύσεων και των αντίστοιχων Σταθμών Επεξεργασίας Λυμάτων σε όλες τις αστικές περιοχές της Κύπρου, περιλαμβανομένων των καινοτήτων με πληθυσμό πέραν των 2.000 κατοίκων. Λόγω του υψηλού κόστους των απαιτούμενων επενδύσεων, η πορεία εναρμόνισης με τις απαιτήσεις της οδηγίας έχει καθυστερήσει σημαντικά. Βάσει των πιο πρόσφατων στοιχείων, υπάρχει πρόοδος μόνο στα αποχετευτικά συστήματα των αστικών κέντρων. Αντίθετα οι μικρές καινοότητες υπολείπονται σημαντικά. Ως αποτέλεσμα σήμερα πολλές από τις μικρές καινοότητες που δεν έχουν ενταχθεί σε Συμβούλια Αποχετεύσεων να αντιμετωπίζουν σημαντικά προβλήματα διαχείρισης των αστικών λυμάτων, λόγω έλλειψης συστημάτων αποχέτευσης. Στο σημείο αυτό εντοπίζεται η βασικότερη ανεπάρκεια του ισχύοντος κατακερματισμένου συστήματος οργάνωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Κύπρο. Μόνο με την συνένωση των μικρών καινοτήτων σε ενότητες άνω των 2.000 κατοίκων θα δημιουργηθούν οι συνθήκες για την χρηματοδότηση των αναγκαίων υποδομών όπου αυτό είναι φυσικά εφικτό λόγω των γεωγραφικών συνθηκών.

Εκτός από το υψηλό κόστος, η διαχείριση των αστικών λυμάτων δυσχεραίνεται από τους εξής παράγοντες:

Α) Τον *υψηλό αριθμό εμπλεκόμενων φορέων* στις διάφορες ενέργειες που απαιτούνται για την κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία των αποχετευτικών συστημάτων. Συγκεκριμένα, εμπλέκονται το Υπουργείο Εσωτερικών, το Υπουργείο Γεωργίας, Φυσικών Πόρων και Περιβάλλοντος και το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, καθώς και τα

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Συμβούλια Αποχτετεύσεων, Κοινοτικά Συμβούλια, οι Έπαρχα, η Γενική Εισαγγελία, η Υπηρεσία Περιβάλλοντος, το Τμήμα Γεωργίας, το Τμήμα Αναπτύξεως Υδάτων και το Τμήμα Αλιείας.

Β) Το θεσμικό πλαίσιο συνεργασίας των Δήμων και Κοινοτήτων. Το βασικότερο πρόβλημα είναι η αναντιστοιχία των ορίων δικαιοδοσίας των Συμβουλίων Αποχτετεύσεων με τα πραγματικά όρια των πολεοδομικών συγκροτημάτων τα οποία δεν επεκτείνονται και σε περιασπικές κοινότητες, με αποτέλεσμα να μην μπορεί να αξιοποιηθεί αποτελεσματικά η εμπειρία και η υποδομή των Συμβουλίων αυτών από μικρότερες Κοινότητες.

Στο τομέα του περιβάλλοντος, αρμοδιότητες που θα μπορούσαν να μεταφερθούν στην αυτοδιοίκηση εντοπίζονται κυρίως στους τομείς του ελέγχου της ατμοσφαιρικής ρύπανσης ιδίως στα μεγάλα αστικά κέντρα αλλά και τις τουριστικές περιοχές, η προστασία και διαχείριση των βιοτόπων, η διαχείριση του δασικού πλούτου, η προστασία και διαχείριση των ακτών και των παράκτιων περιοχών, καθώς και η εξοικονόμηση νερού που απαιτεί ρυθμιστικές πρωτοβουλίες σε τοπικό κυρίως επίπεδο.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΩΣΗ

3 Διοικητική Διάρθρωση

3.1 Το Δυαδικό σύστημα στην Κύπρο

Η τοπική αυτοδιοίκηση στην Κύπρο είναι οργανωμένη βάσει του δυαδικού συστήματος⁷. Η οργανωτική και θεσμική διαφοροποίηση είναι μεταξύ Δήμων και Κοινοτήτων, ενώ τα συμβούλια δήμων και τα συμβούλια κοινοτήτων αντίστοιχα χαρακτηρίζονται ως «αρχές τοπικής διακίσεως» (ΑΤΔ). Το δυαδικό σύστημα παγιώθηκε μόλις το 1999 με το νόμο περί Κοινοτήτων (Ν 337/1999), με τον οποίο καταργήθηκε η προϋπάρχουσα διαφοροποίηση των αγροτικών περιοχών σε Συμβούλια Βελιώσεως και Χωρικές Αρχές και καθιερώθηκαν οι Κοινότητες ως ενιαία κατηγορία για όλες τις χωρικές ενότητες που δεν συγκεντρώνουν τα κριτήρια για την ανακήρυξή τους ως Δήμων. Το κριτήριο διαφοροποίησης των δύο αυτών μονάδων είναι πληθυσμιακό. Ως Δήμα ανακηρύσσονται οι χωρικές ενότητες με πληθυσμό πάνω από 5.000 κατοίκους, ενώ οι περιοχές με πληθυσμό κάτω από το όριο αυτό είναι κοινότητες. Απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου, ως Δήμα μπορούν να ανακηρυχθούν και χωρικές ενότητες με πληθυσμό κάτω των 5.000 κατοίκων, αρκεί να διαπιστωθεί ότι διαθέτουν οικονομική και οργανωτική επάρκεια ώστε να λειτουργούν ικανοποιητικά ως Δήμα. Οι Δήμα αυτοί μπορούν να καταργηθούν αν ο πληθυσμός τους είναι κάτω από 4.000 κατοίκους κατά 3 συναπτά έτη. Μετά την κατάργησή τους λειτουργούν ως κοινότητες.

Ο συνολικός αριθμός των Δήμων ανέρχεται σε τριάντα τρεις (33) εκ των οποίων οι εννέα (9) βρίσκονται στην κατεχόμενη Κύπρο. Ο αριθμός των κοινοτήτων ανέρχεται σε 353 με πληθυσμό από 3 έως 6.500 κατοίκους.

3.2 Τα όργανα και η εσωτερική διάρθρωση των Δήμων

Τα όργανα των Δήμων είναι το Δημοτικό Συμβούλιο, ο Δήμαρχος ή διαχειριστική επιτροπή καθώς και άλλες γενικές ή ειδικές επιτροπές που συστήνονται από το δημοτικό συμβούλιο.

3.2.1 Το Δημοτικό Συμβούλιο

Το Δημοτικό Συμβούλιο είναι το αποφασιστικό όργανο για όλες τις αρμοδιότητες που αποδίδονται στους Δήμους από τη νομοθεσία. Εκτός από το Δήμαρχο το δημοτικό συμβούλιο απαρτίζεται από συμβούλους οι οποίοι εκλέγονται με άμεση ψηφοφορία για θητεία πέντε ετών. Ο αριθμός των δημοτικών συμβούλων δεν μπορεί να είναι μικρότερος των οκτώ και μεγαλύτερος των είκοσι έξι ανάλογα με τον αριθμό των εκλογέων του Δήμου. (ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΠΙΝΑΚΑΣ 10)

⁷ Λαγός, Δ. (2007), Θεωρίες Περιφερειακής και Οικονομικής Ανάπτυξης, Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Ιδιαίτερες ρυθμίσεις ως προς τον αριθμό των μελών και τη σύνθεση του δημοτικού συμβουλίου ισχύουν σε περιπτώσεις συγχώνευσης όμορων Δήμων ή/και καινοτήτων. Στις περιπτώσεις αυτές, αν βάσει του πληθυσμού τους δεν προκύπτει αριθμός δημοτικών συμβούλων διπλάσιος από τον αριθμό των ΑΤΔ που συγχωνεύθηκαν τότε το Υπουργικό Συμβούλιο, με διάταγμά, του καθορίζει τον αριθμό των συμβούλων ώστε να είναι τουλάχιστον διπλάσιος των χωρικών ενοτήτων που συγχωνεύτηκαν.

3.2.2 Οι Επιτροπές

Ο νόμος περί Δήμων προβλέπει τη δυνατότητα σύστασης ειδικών ή γενικών επιτροπών. Οι επιτροπές συνεπικουρούν το έργο του Δημοτικού Συμβουλίου σε κάθε θέμα το οποίο θεωρείται αναγκαίο. Οι επιτροπές αυτές αποτελούνται από μέλη του δημοτικού συμβουλίου, τον Δήμαρχο ή τον Αντιδήμαρχο. Δεν διαθέτουν διοικητική αυτοτέλεια, αλλά οι πράξεις και οι εργασίες τους υποβάλλονται στο Δημοτικό Συμβούλιο προς έγκριση.

Η πιο σημαντική επιτροπή είναι η *Διαχειριστική Επιτροπή*, η σύσταση της οποίας προβλέπεται ρητά από το νόμο. Η Διαχειριστική Επιτροπή έχει σημαντικές αρμοδιότητες ως προς την οικονομική διαχείριση του δήμου και το συντονισμό των δημοτικών επιτροπών και υπηρεσιών ως προς την εκτέλεση των αρμοδιοτήτων τους. Εταιμάζα τους προϋπολογισμούς και τους υποβάλλει προς έγκριση στο Δημοτικό Συμβούλιο καθώς και την ετήσια έκθεση και τους λογαριασμούς του Δήμου και γνωστοποιεί σε αυτό τα αποτελέσματα των ελέγχων των λογαριασμών από το Γενικό Ελεγκτή της Δημοκρατίας. Εκτός από τις αρμοδιότητες σχετικά με την οικονομική διαχείριση, ο Δήμαρχος και το Δημοτικό Συμβούλιο μπορούν να της αναθέσουν επιπλέον αρμοδιότητες. Επιπρόσθετα, έχει συμβουλευτικό και επικουρικό ρόλο ως προς τον Δήμαρχο για την άσκηση των αρμοδιοτήτων του. Τα μέλη της Διαχειριστικής Επιτροπής διορίζονται, εκτός από το Δήμαρχο και τον αντιδήμαρχο, από το Δημοτικό Συμβούλιο εκ των μελών του. Ο αριθμός τους δεν μπορεί να είναι μικρότερος του ενός τρίτου και όχι μεγαλύτερος από το ένα δεύτερο των μελών του Δημοτικού Συμβουλίου. Η σύνθεσή της επιτροπής γίνεται με τρόπο ώστε να εξασφαλίζεται η αντιπροσωπευτική συμμετοχή εκπροσώπων από όλους τους συνδυασμούς κομμάτων ή ανεξάρτητων που εκπροσωπούνται στο Δημοτικό Συμβούλιο.

Οι λοιπές ειδικές ή γενικές επιτροπές συστήνονται από το Δημοτικό Συμβούλιο όποτε αυτό θεωρείται αναγκαίο. Στην σύνθεσή τους συμμετέχουν μέλη του Δημοτικού Συμβουλίου ή άλλα πρόσωπα τα οποία επιλέγονται από αυτό. Στις περιπτώσεις όπου το ΔΣ κρίνει ότι είναι αναγκαίο, λαμβάνεται μέριμνα για την εξασφάλιση αναλογικής αντιπροσωπευσης όλων των συνδυασμών κομμάτων ή ανεξάρτητων συνδυασμών που μετέχουν στο Δημοτικό Συμβούλιο. Στις επιτροπές προεδρεύει πάντα μέλος της διαχειριστικής επιτροπής, εκτός αν παρίσταται ο Δήμαρχος. Οι αποφάσεις λαμβάνονται με απλή πλειοψηφία των μελών.

Ο αριθμός των γενικών επιτροπών ταυτίζεται συνήθως με τους βασικούς τομείς αρμοδιοτήτων των Δήμων. Οι περισσότερα Δήμα διαθέτουν επιτροπές προσφορών, προσωπικού και εργατών, πολιτισμού, καθαριότητας, περιβάλλοντος, υδατοπρομηθειών, τουρισμού, νεολαίας και αθλητισμού, δημοσίων σχέσεων, Ευρωπαϊκού προσανατολισμού, πολεοδομίας, κυκλοφοριακού και χώρων στάθμευσης. Οι ειδικές επιτροπές επικεντρώνονται είτε στη

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

διαχείριση συγκεκριμένων περιουσιακών στοιχείων των δήμων όπως κτίρια, μουσεία, χώρα αναψυχής ψυχαγωγίας και πολιτισμού είτε σε άλλους εξειδικευμένους στόχους, όπως για παράδειγμα η επιτροπή αναζωογόνησης της πράσινης γραμμής στο Δήμο Λευκωσίας.

3.2.3 Ο Δήμαρχος

Ο Δήμαρχος εκλέγεται άμεσα για πέντε έτη. Είναι η εκτελεστική αρχή του Δήμου. Ειδικότερα, έχει τις εξής αρμοδιότητες: α) εκπροσωπεί το Δήμο ενώπιον των δικαστηρίων και οποιασδήποτε άλλης αρχής της Κυπριακής Δημοκρατίας, β) συγκαλεί το Δημοτικό Συμβούλιο, προετοιμάζει την ημερήσια διάταξη και προεδρεύει των συνεδριάσεων του καθώς και των συνεδριάσεων της Διαχειριστικής Επιτροπής και των άλλων θεματικών επιτροπών, γ) εκτελεί τις αποφάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου, δ) προϊστάται, καθοδηγεί και κατευθύνει όλες τις υπηρεσίες του Δήμου ε) διατάσσει την είσπραξη των δημοτικών εσόδων και εκδίδει χρηματικά εντάλματα σε βάρος του προϋπολογισμού ή των πιστώσεων που έχουν αποφασιστεί από το Δημοτικό Συμβούλιο, στ) υπογράφει ή εξουσιοδοτεί οποιονδήποτε υπάλληλο του Δήμου να υπογράφει οποιαδήποτε άδεια προβλέπεται από τον νόμο ή τον δημοτικό κανονισμό, ζ) λειτουργεί ως λειτουργός γάμου, η) ασκεί κάθε εξουσία που του ανατίθεται από το νόμο περί Δήμων ή τον δημοτικό κανονισμό ή άλλους νόμους. Το Δήμαρχο αναπληρώνει ο Αντιδήμαρχος οποίος εκλέγεται από το Δημοτικό Συμβούλιο έμμεσα κατά την πρώτη συνεδρίαση του.

3.3 Τα όργανα και η εσωτερική διάρθρωση των Κοινοτήτων

Ο νέος νόμος περί κοινοτήτων προσδίδει στις Κοινότητες διακηκική αυτοτέλεια. Τα όργανα των Κοινοτήτων είναι ο Κοινοτάρχης και το Κοινοτικό Συμβούλιο.

3.3.1 Ο Κοινοτάρχης

Ο κοινοτάρχης εκλέγεται με άμεση εκλογή για θητεία πέντε ετών. Είναι η εκτελεστική αρχή του Κοινοτικού Συμβουλίου και προϊστάται των υπηρεσιών του. Φροντίζει για την εκτέλεση των αποφάσεων του Κοινοτικού Συμβουλίου, την διάθεση των κονδυλίων και τη συμφωνία τους με τον προϋπολογισμό της Κοινότητας. Συγκαλεί το Κοινοτικό Συμβούλιο, καταρτίζει την ημερήσια διάταξή του και προεδρεύει των εργασιών του. Εκπροσωπεί την Κοινότητα σε όλες τις επίσημες σχέσεις της, ενώπιον των δικαστηρίων και των λοιπών αρχών της Κυπριακής Δημοκρατίας.

Παράλληλα ο Κοινοτάρχης επιτελεί και μια σειρά διακηκικών λειτουργιών, όπως η τήρηση των βιβλίων καταχωρήσεως γεννήσεων και θανάτων, η παροχή πιστοποιητικών για κινητά ή ακίνητα ιδιοκτησιακά στοιχεία, η πληροφόρηση του Επαρχιακού Κτηματολογικού Λειτουργού για το θάνατο προσώπων που κατέχουν ή έχουν συμφέρον σε ακίνητη ιδιοκτησία, την μεταβίβαση σε αυτόν του καταλόγου της ιδιοκτησίας αυτής και των κληρονόμων. Στις περιπτώσεις όπου δεν υπάρχουν κληρονόμοι, είναι υποχρεωμένος να το αναφέρει στον κτηματολογικό λειτουργό της Επαρχίας. Επιπρόσθετα, ενημερώνει την Κοινότητα για όλες τις γνωστοποιήσεις, τις προκηρύξεις και τα επίσημα έγγραφα που αποστέλλονται σε αυτόν από το Έπαρχο ή άλλη

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

αρχή της Δημοκρατίας. Τέλος, είναι ο υπεύθυνος για την τήρηση του νόμου και της τάξης στην Κοινότητα και έχει υποχρέωση να παρέχει πληροφορίες στις αστυνομικές αρχές για σοβαρά αδικήματα ή ατυχήματα που συμβαίνουν στα διακηκικά της όρια.

Τον Καινοτάρχη αναπληρώνει ο Αναπληρωτής Καινοτάρχης ο οποίος αναδεικνύεται με μυστική ψηφοφορία από τα μέλη του Κοινοτικού Συμβουλίου κατά την πρώτη συνεδρίασή του.

3.3.2 Το Κοινοτικό Συμβούλιο

Το Κοινοτικό Συμβούλιο είναι το αποφασιστικό όργανο ως προς όλες τις αρμοδιότητες των Κοινοτήτων. Τα μέλη του εκλέγονται με άμεση ψηφοφορία για θητεία πέντε ετών. Εκτός από τον Καινοτάρχη, το Κοινοτικό Συμβούλιο απαρτίζεται από συμβούλους ο αριθμός των οποίων ποικίλει ανάλογα με τον αριθμό των εκλογέων της Κοινότητας (ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΠΙΝΑΚΑΣ 11).

3.3.3 Το μέγεθος των Δήμων και Κοινοτήτων

Ο νόμος περί Δήμων προβλέπει ένα γενικό κατώτερο πληθυσμιακό μέγεθος των Δήμων (5.000 κατοίκους). Ο νόμος σχετικοποιεί το γενικό πληθυσμιακό κριτήριο παρέχοντας στο Υπουργικό Συμβούλιο τη δυνατότητα ανακήρυξης Δήμων με μικρότερο πληθυσμό αν διαπιστωθεί ότι διαθέτουν την απαιτούμενη οικονομική και διοικητική επάρκεια να λειτουργήσουν αποτελεσματικά. Η πρακτική της εφαρμογής της δυνατότητας αυτής δεν φαίνεται να έχει οδηγήσει σε υπέρμετρο κατακερματισμό των Δήμων. Όπως φαίνεται από τον πίνακα που ακολουθεί μόνο τέσσερις δήμοι έχουν πληθυσμό αρκετά μικρότερο από 4.000 κατοίκους. (ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΠΙΝΑΚΑΣ 12)

Οι Δήμοι αυτοί συγκεντρώνουν το 68.9% του πληθυσμού. Οι πιο αστικοποιημένες επαρχίες είναι αυτές της Λεμεσού και της Λευκωσίας όπου το 79.9% και το 73.5% του πληθυσμού αντίστοιχα κατακεί σε ασπικές περιοχές. Οι επαρχίες Λάρνακας και Πάφου συγκεντρώνουν ποσοστά αστικοποίησης 61.2% και 69.9% αντίστοιχα. (ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΠΙΝΑΚΑΣ 13)

Ο μη ασπικός πληθυσμός (31.1%) κατακεί σε 353 Κοινότητες με μέσο όρο 1.175 κατοίκους ανά Κοινότητα. Αν όμως εξαιρέσουμε την επαρχία της Αμμοχώστου, η οποία συγκεντρώνει πολύ υψηλό πληθυσμό σε σχετικά μικρό αριθμό κοινοτήτων, τότε ο μέσος όρος κατοίκων ανά κοινότητα είναι μόλις 677 κάτοικοι ανά Κοινότητα.

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Πίνακας 5 – Μέσος όρος κατοίκων ανά κοινότητα στις 5 Επαρχίες της Κύπρου



Εξαιρετικό ενδιαφέρον παρουσιάζει ο υψηλός βαθμός συγκέντρωσης αυτοδιοικητικών μονάδων στις επαρχίες με το μεγαλύτερο ποσοστό αστικοποίησης.

Ο νομοθέτης δεν πρόνοησε για τη θέσπιση κατώτατου πληθυσμιακού ορίου για την ανακήρυξη χωρικών ενότητων και οικισμών ως Κοινοτήτων, με σκοπό την αποφυγή του κατακερματισμού σε μεγάλο αριθμό μονάδων. Το αποτέλεσμα είναι η διατήρηση αυτοδιοικητικών μονάδων ακόμα και με πληθυσμό 3 κατοίκων. Βάσει της επεξεργασίας των στοιχείων από την απογραφή του 2001, μόνο το 6.6% των Κοινοτήτων συγκεντρώνει πληθυσμό πάνω από 1.000 κατοίκους. Το 34.2% των Κοινοτήτων συγκεντρώνει πληθυσμό κάτω των 100 κατοίκων. (ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΠΙΝΑΚΑΣ 14)

Το ισχύον καθεστώς αποτελεί σημαντικό ανασταλτικό παράγοντα στην προώθηση αποτελεσματικών αναπτυξιακών πρωτοβουλιών και την συμμετοχή των κοινοτήτων στον αναπτυξιακό προγραμματισμό. Μια ουσιαστική μεταρρυθμιστική παρέμβαση είναι η θέσπιση κατώτατου πληθυσμιακού ορίου για την διατήρηση μια χωρικής ενότητας ως Κοινότητας με παράλληλη υιοθέτηση ισχυρών θεσμικών και οικονομικών κινήτρων για την συνένωση Κοινοτήτων ή/και την προώθηση του θεσμού της πολυθεματικής συμπλεγματοποίησης καίριων υπηρεσιών, όπως η αποκομιδή και διαχείριση των σκουβάλων, η ύδρευση, η αποχέτευση, η διακαινοτική συγκακωνία και ο τοπικός αναπτυξιακός προγραμματισμός.

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

3.3.4 Διοικητικές αδυναμίες

Ο κατακερματισμός των Κοινοτήτων σε μικρές μονάδες δεν ευνοεί τη οργάνωση τους με το στοιχειώδες προσωπικό και υλικοτεχνική υποδομή για την παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες. Οι περισσότερες κοινότητες με πληθυσμό κάτω των 100 κατοίκων δεν διαθέτουν υπαλλήλους και σε πολλές περιπτώσεις ούτε κτιριακή υποδομή για την παροχή υπηρεσιών. Οι υπόλοιπες είναι υποστελεχωμένες με μέσο όρο μόλις 2 υπαλλήλους ανά κοινότητα.

3.3.5 Ανεπάρκεια κινήτρων για τη δημιουργία ισχυρών Δήμων και Κοινοτήτων

Η ανεπάρκεια ικανών κινήτρων για την ισχυροποίηση της αυτοδιοίκησης εντοπίζεται τόσο στο νομικό καθεστώς όσο και στα οικονομικά κίνητρα με σκοπό την υπέρβαση των εγγενών αδυναμιών που σχετίζονται με το μικρό μέγεθος των αυτοδιακηκικών μονάδων, την αδυναμία ανάληψης αναπτυξιακών πρωτοβουλιών και την αναποτελεσματικότητα στην παροχή παιδικών υπηρεσιών προς τους πολίτες.

Τα νομικά κίνητρα

Οι νόμοι περί Δήμων και Κοινοτήτων δεν παρέχουν σαφή και ισχυρά κίνητρα για τη μείωση του αριθμού των αυτοδιακηκικών μονάδων μέσω συνενώσεων ή πολυθεματικών συμπλεγματοποιήσεων των υπηρεσιών τους ή των ίδιων των Κοινοτήτων. Ο περί Δήμων νόμος προβλέπει τη δυνατότητα ίδρυσης νέων Δήμων που προκύπτουν από συνενώσεις Δήμων με όμορες κοινότητες. Η συνένωση αυτές δεν μπορεί να είναι αναγκαστικές αλλά μόνο εθελούσιες. Προϋπόθεση για τη συνένωση είναι η συναίνεση του όμορου Δήμου και η διεξαγωγή, εντός τριών μηνών, δημοψηφίσματος στις υπό συγχώνευση περιοχές για την εξακρίβωση της επιθυμίας των εκλογέων για συγχώνευση.

Ο νόμος περί Κοινοτήτων δεν ρυθμίζει με την ίδια σαφήνεια το ενδεχόμενο συνένωσης κοινοτήτων, παρά το γεγονός ότι είναι μεταγενέστερος του νόμου περί δήμων. Στις διατάξεις περί Κοινοτικών Συμβουλίων και Σύσταση αυτών, προβλέπεται η δυνατότητα συμπλεγματοποίησης δύο ή περισσότερων όμορων κοινοτήτων. Η συμπλεγματοποίηση δεν μπορεί να είναι αναγκαστική αλλά μόνο εθελούσια καθώς απαιτείται ρητά η συναίνεση των εκλογέων κάθε κοινότητας η οποία διαπιστώνεται με δημοψήφισμα. Στα συμπλέγματα κοινοτήτων που προκύπτουν, εγκαθιδρύονται Συμβούλια τα οποία απαρτίζονται από τους Κοινοτάρχες, οι οποίοι συμμετέχουν *ex officio*, και μέλη των Κοινοτικών Συμβουλίων σε αριθμό μελών που καθορίζεται βάσει της αναλογίας του αριθμού των εγγεγραμμένων εκλογέων της κοινότητας στο σύνολο των εγγεγραμμένων εκλογέων όλων των κοινοτήτων που μετέχουν στο σύμπλεγμα. Σε κάθε, πάντως, περίπτωση οι Κοινότητες που συμμετέχουν σε συμπλέγματα διατηρούν την αυτοτέλεια τους ως νομικά πρόσωπα. Είναι ενδιακτικό ότι η επιλογή των μελών των Συμβουλίων των Συμπλεγμάτων αποφασίζεται από το Κοινοτικό Συμβούλιο κάθε κοινότητας που συμμετέχει σε αυτό με αναλογική εκπροσώπηση των συνδυασμών.

Από τις παραπάνω διατάξεις προκύπτει ότι δεν αποκλείονται πολυθεματικές συμπλεγματοποιήσεις οι οποίες, δυνητικά, μπορούν να αναλάβουν ένα μεγάλο εύρος των κρίσιμων λειτουργιών που αδυνατούν να ασκήσουν οι επιμέρους κοινότητες που συμμετέχουν

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

στο σύμπλεγμα. Εξάλλου η απαίτηση του νομοθέτη για προσφυγή στην άμεση ετυμηγορία του εκλογικού σώματος όχι μόνο δεν αποκλείει, αλλά ανιθέτως συνηγορεί υπέρ μιας τέτοιας εκδοχής. Στις περιπτώσεις αυτές, ο νόμος προβλέπει την εγκαθίδρυση μιας αιονεί υπερκείμενης βαθμίδας αυτοδιοικητικών αρχών, αυτής των συμπλεγματοποιημένων καινοτήτων. Ιδιαίτερα σε περιπτώσεις όπου η συμπλεγματοποίηση δεν περιορίζεται στην παροχή μιας υπηρεσίας ή την κατασκευή ενός έργου αλλά καλύπτει μια κρίσιμη μάζα λειτουργιών των καινοτήτων που την απαρτίζουν, το Συμβούλιο Συμπλέγματος ασκεί σημαντικές αποφασιστικές αρμοδιότητες που στην ουσία υποκαθιστούν τα επιμέρους καινοτικά συμβούλια ή, τέλος πάντων, καθιστούν τη λειτουργία τους, ως προς τις συγκεκριμένες αρμοδιότητες, περιττή. Ο νομοθέτης δεν επιλύει αποφασιστικά το ενδεχόμενο επικάλυψης αρμοδιοτήτων μεταξύ των δύο σωμάτων σε περιπτώσεις πολυθεματικής συμπλεγματοποίησης. Ενώ ο νόμος ορίζει ότι σε αυτές τις περιπτώσεις το καινοτικό συμβούλιο περιορίζεται στις εξουσίες που προβλέπονται στο άρθρο 46, δηλαδή διακηκικής φύσης επικουρικές λειτουργίες που ασκεί ο πρόεδρος της καινότητας, δεν είναι σαφές αν τα επιμέρους καινοτικά συμβούλια διαθέτουν αποφασιστικές ή άλλες αρμοδιότητες ως προς τις συμπλεγματοποιημένες υπηρεσίες.

Δεδομένου του κατακερματισμού των αυτοδιοικητικών μονάδων, θα ήταν θεμιτή η επαναπροσέγγιση των προϋποθέσεων που θέτει ο νομοθέτης για τη συνένωση όμορων αυτοδιοικητικών μονάδων. Η θέσπιση διαφορετικών ρυθμίσεων για τους Δήμους και τις Καινότητες δημιουργεί σύγχυση και λειτουργεί ως ανκίνητρο για την υπέρβαση των τοπικιστικών αντιθέσεων που συχνά ακυρώνουν τις σχετικές μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες. Είναι λοιπόν αναγκαίο να επανεξετασθεί η σκοπιμότητα θέσπισης ρητής πρόβλεψης για τη συνένωση Καινοτήτων καθώς και η αναγκαιότητα αναγκαστικών συνενώσεων με παράλληλους θεσμούς άμεσης συμμετοχής των εκπροσώπων των ΑΤΔ και του καινού στη χωροθέτηση νέων αυτοδιοικητικών μονάδων.

Τα οικονομικά κίνητρα

Ο κατακερματισμός της αυτοδιοίκησης σε μικρές οργανωτικές μονάδες και η έλλειψη βασικών οικονομικών πόρων, ανθρώπινου δυναμικού και υλικοτεχνικής υποδομής αποτελούν βασικούς ανασταλτικούς παράγοντες για την βιωσιμότητα του αυτοδιοικητικών μονάδων. Η αντιμετώπιση των εγγενών αυτών αδυναμιών απαιτεί υιοθέτηση ισχυρών οικονομικών κινήτρων που θα ισχυροποιήσουν τη βούληση των τοπικών καινοτήτων για την υπέρβαση των τοπικιστικών αντιθέσεων. Οι νόμοι περί Καινοτήτων και Δήμων δεν προβλέπουν κίνητρα για τη προώθηση του θεσμού των συνενώσεων και των συμπλεγματοποιήσεων. Τέτοια κίνητρα μπορούν να σχετίζονται με την συμβολή του κεντρικού κράτους στην βιωσιμότητα των νέων σχημάτων μέσω ολοκληρωμένων προγραμμάτων ανάπτυξης της υλικοτεχνικής τους υποδομής και του ανθρώπινου δυναμικού, την κάλυψη βασικών λειτουργικών εξόδων αλλά και την εισαγωγή νέων θεσμών που εξασφαλίζουν τη συμμετοχή των σχημάτων αυτών στον αναπτυξιακό προγραμματισμό. Η εξασφάλιση των πόρων αυτών απαιτεί τη μεταρρύθμιση του συστήματος χορηγιών.

Παράλληλα, θα πρέπει να εξετασθούν μια σειρά από θεσμικές παρεμβάσεις που εξασφαλίζουν τη δυνατότητα ανάληψης αναπτυξιακών πρωτοβουλιών των ίδιων των ΑΤΔ μέσω της

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

συμμετοχής τους στο ΕΣΠΑ και άλλα μικρότερα προγράμματα τα οποία απευθύνονται ειδικά σε αυτοδιοικητικές μονάδες. Το ισχύον καθεστώς δεν ευνοεί την άμεση και ουσιαστική συμμετοχή ειδικά των μικρότερων κοινοτήτων λόγω έλλειψης εξειδικευμένου προσωπικού, ιδίων οικονομικών πόρων και αδυναμίας μακροπρόθεσμου προγραμματισμού. Οι εγγενείς αυτές αδυναμίες επιτείνονται λόγω της συγκεντροποίησης της διαχείρισης των χρηματοδοτικών αυτών πόρων στην κεντρική κυβέρνηση. Είναι ενδεικτικό ότι για τις ανάγκες του ΕΣΠΑ φορείς υλοποίησης των επιχειρησιακών προγραμμάτων έχουν ορισθεί μόνο τα καθ' ύλην αρμόδια υπουργεία και οι Επαρχιακές Διακίσεις και σε ελάχιστες περιπτώσεις οι Δήμοι. Η χρηματοδότηση δημοτικών και κοινοτικών έργων γίνεται μέσω του προϋπολογισμού ανάπτυξης των Επαρχιακών Διακίσεων χωρίς όμως τη συμμετοχή των ΑΤΔ της περιοχής στο συνολικό προγραμματισμό. Η ανυπαρξία παγιωμένων δομών και πρακτικών πολυεπίπεδης συνεργασίας στο πλαίσιο των αναπτυξιακών πολιτικών αποτελεί βασικό ανασταλτικό παράγοντα στην παροχή ισχυρών χρηματοδοτικών κινήτρων για την προώθηση των θεσμών της συνένωσης ή/και συμπλεγματοποίησης των τοπικών αρχών. Μια εναλλακτική προσέγγιση στον πρόβλημα αυτό θα ήταν η θέσπιση ενός συμμετοχικού οργάνου σε επίπεδο Επαρχίας στο οποίο θα συμμετέχουν οι πρόεδροι των συνενωμένων ή συμπλεγματοποιημένων ΑΤΔ με σκοπό την διαχείριση των αναπτυξιακών πόρων της Επαρχίας. Εναλλακτικά θα μπορούσε να υιοθετηθεί ένα σύστημα άμεσης χρηματοδότησης αναπτυξιακών έργων υπερκοινοτικής/περιφερειακής εμβέλειας στις συνενωμένες ή συμπλεγματοποιημένες ΑΤΔ από το κεντρικό κράτος χωρίς την διαμεσολάβηση των Επαρχιακών διακίσεων.

3.4 Οι Λειτουργικές διασυνδέσεις των δήμων και κοινοτήτων

Ο κατακερματισμός της αυτοδιοίκησης σε μικρές οργανωτικές μονάδες και η έλλειψη βασικών οικονομικών πόρων, ανθρώπινου δυναμικού και υλικοτεχνικής υποδομής σε συνδυασμό με την ανεπάρκεια των παρεχόμενων κινήτρων για την ενδυνάμωση του θεσμικού τους ρόλου έχουν οδηγήσει στην ανάπτυξη μιας σειράς θεσμικών μορφωμάτων που ευνοούν τη λειτουργική διασύνδεση των αυτοδιοικητικών μονάδων για την αντιμετώπιση μιας σειράς πιεστικών προβλημάτων, όπως η κατασκευή, συντήρηση και διαχείριση των αποχετευτικών συστημάτων, η διαχείριση των σκυβάλων και οι υδατοπρομήθειες. Η θεσμική αποτύπωση των μορφών αυτών συνεργασίας διαφέρει. Στον τομέα της διαχείρισης των αποχετευτικών συστημάτων τα αντίστοιχα Συμβούλια Αποχετεύσεως (ΣΑ) είναι νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου με περιορισμένο βαθμό λειτουργικής αυτονομίας από την κεντρική κυβέρνηση. Το ίδιο ισχύει και για τα Συμβούλια Υδατοπρομηθειών τα οποία είναι ημικρατικοί φορείς που λειτουργούν ως νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου με ευρείες αρμοδιότητες ως προς τη διαχείριση των υδάτων στα μεγάλα αστικά κέντρα. Τέλος, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν τα συμπλέγματα σκυβάλων, τα οποία παρουσιάζουν χαμηλό βαθμό θεσμοποίησης στο μέτρο που αρκετές φορές είναι άτυπα. Το ίδιο συμβαίνει και στον τομέα της πολιτιστικής πολιτικής όπου αναπτύσσονται πλήθος πρωτοβουλιών συνεργασίας μεταξύ όμορων δήμων/κοινοτήτων, οι οποίες είναι σποραδικές και με περιορισμένη βιωσιμότητα. Η εξέταση μορφών αυτών λειτουργικής διασύνδεσης έχει εξαιρετικό ενδιαφέρον καθώς αποτελεί τη μήτρα για την αποτύπωση εναλλακτικών σεναρίων αντιμετώπισης βασικών δομικών ανεπαρκειών των αυτοδιοικητικών μονάδων της Κύπρου, όπως το μικρό μέγεθος και η επίτευξη οικονομικών κλίμακας μέσω της οργανωτικής αναδιάρθρωσής τους.

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

3.5 Τα Συμβούλια Αποχeteύσεων

Όπως έχει ήδη παρουσιασθεί εν συντομία στην αντίστοιχη ενότητα του Β Κεφαλαίου ως προς την καταγραφή της υπάρχουσας κατάστασης στον τομέα του περιβάλλοντος, τα Συμβούλια Αποχeteύσεων (ΣΑ) αποτελούν έναν από τους βασικότερους θεσμούς λειτουργικής διασύνδεσης των ΑΤΔ με το κεντρικό κράτος. Βάσει του Περί Αποχeteυτικών Συστημάτων Νόμου του 1971 μέχρι 2004, τα συμβούλια αποχeteύσεων είναι νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου με αρμοδιότητες σχετικά με τη μελέτη, κατασκευή, λειτουργία και συντήρηση του αποχeteυτικού συστήματος καθώς και την επεξεργασία και διάθεση των λυμάτων. Τα συμβούλια αυτά ιδρύονται με πρωτοβουλία του Υπουργικού Συμβουλίου ύστερα από εισήγηση του Υπουργού Εσωτερικών καθώς και σχετική τεχνοοικονομική μελέτη του Τμήματος Αναπτύξεως Υδάτων που είναι η καθ'ύλην αρμόδια υπηρεσία για τα συστήματα αποχeteύσεων στη χώρα (άρθρ. 3 (3) του ανωτέρω νόμου).

Η σύνθεση των ΣΑ διαφέρει ανάλογα με τα όρια των περιοχών που έχουν καθορισθεί από το διάταγμα του υπουργικού συμβουλίου. Ο νόμος προβλέπει τη συμμετοχική σύνθεση των οργάνων του. Αν το ΣΑ περιλαμβάνει περιοχές που εμπίπτουν στα όρια δήμου τότε συμμετέχει υποχρεωτικά ως πρόεδρος ο Δήμαρχος. Σε περιπτώσεις που το ΣΑ περιλαμβάνει περιοχές που εμπίπτουν στα όρια περισσότερων του ενός Δήμων ή Κοινοτήτων τότε τα μέλη του ορίζονται από το Υπουργικό Συμβούλιο με αντιπροσωπευτικό τρόπο. Σε περιπτώσεις που το ΣΑ περιλαμβάνει μόνον Κοινότητες τότε στα όργανά του συμμετέχουν εκπρόσωποι κάθε κοινότητας και ο Έπαρχος της αντίστοιχης Επαρχίας ως πρόεδρος του ΣΑ (βλ. άρθρ. 5 (1 α-γ) του ανωτέρω νόμου). Εξαίρεση στους γενικούς αυτούς κανόνες αποτελεί το ΣΑ της ευρύτερης περιοχής της Λευκωσίας (ΣΑΛ). Το ΣΑΛ είναι το παλαιότερο εν λειτουργία Συμβούλιο. Ιδρύθηκε το 1971 και καλύπτει και το κατεχόμενο μέρος της πόλης. Το ΣΑΛ διακείται από 19 αρετούς εκπροσώπους που προέρχονται από τους Δήμους Μείζονος Λευκωσίας και ορίζονται εκ των οικείων δημοτικών συμβουλίων. Χρέη προέδρου ασκεί ο εκάστοτε Δήμαρχος (άρθρ. 5 (2) του νόμου περί αποχeteυτικών συστημάτων). (ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΠΙΝΑΚΑΣ 15)

Εκτός από τους παραπάνω δήμους αίτημα για ένταξή τους στο ΣΑΛ έχουν υποβάλλει μέχρι στιγμής 12 επιπλέον περιφερειακά Δήμα και Κοινότητες.

Γέρι	6.423
Τσέρμ	5.268
Δευτερά Πάνω	1.900
Δευτερά Κάτω	1.635
Ανάγμια	1.094
Ψημολόφου	1.356
Αγία Τριμιθιάς	1.392
Παλαιομέτοχο	4.110
Κοκκινوترιμιθιά	3.088
Πέρα Χωρίο & Νήσου	3.559
Λύμπα	2.167

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Αγία Βαρβάρα	1.421
Αλάμπρα	1.142
Εργάτες	1.587
Δήμος Ιδαλίου	5.834

Τα ΣΑ έχουν ευρείες αρμοδιότητες που σχετίζονται με την κατασκευή, κτήση, προμήθεια, συντήρηση, επέκταση τροποποίηση και λειτουργία των συστημάτων αποχετεύσεων λυμάτων, τη συλλογή, μεταγωγή, επεξεργασία και διάθεσή τους, τα συστήματα ομβρίων υδάτων και την κατασκευή έργων. Για όλα τα παραπάνω έχουν ρυθμιστική αρμοδιότητα μέσω της έκδοσης Κανονισμών και τη χορήγηση αδειών (άρθρ. 12 νόμου περί αποχετευτικών συστημάτων). Το Υπουργικό Συμβούλιο μπορεί να αναθέτει επιπλέον αρμοδιότητες και εξουσίες στα ΣΑ, ιδιαίτερα ως προς τη κατασκευή και συντήρηση υδραυλικών έργων. Οι ετήσιοι προϋπολογισμοί των ΣΑ υποβάλλονται στον Υπουργό Εσωτερικών και εγκρίνονται από το Υπουργικό Συμβούλιο. Τα ΣΑ έχουν αυτοτελή έσοδα από τέλη τα οποία καθορίζονται βάσει της κατανάλωσης υδάτων, πρόσπιμα, δικαιώματα, μισθώματα (άρθρ. 22-24 και 30 νόμου περί αποχετευτικών συστημάτων).

Βάσει των στοιχείων που διαθέτουμε εκτός από την μείζονα περιοχή Λευκωσίας στην Επαρχία Λευκωσίας λειτουργούν πέντε ΣΑ τα οποία συμπεριλαμβάνουν διάφορα συμπλέγματα Δήμων και Κοινοτήτων. Αυτά είναι (ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΠΙΝΑΚΑΣ 16 ΜΕΧΡΙ 19)

Παράλληλα ΣΑ λειτουργούν στις εξής Κοινότητες(ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΠΙΝΑΚΑΣ 20)

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Ως προς τις λαϊκές Επαρχίες της Κυπριακής Δημοκρατίας δεν διαθέτουμε ακόμα πλήρη στοιχεία ως προς τα ΣΑ. Στην Επαρχία Λεμεσού λειτουργεί το ΣΑ Λεμεσού-Αραθούντας που καλύπτει συνολικό πληθυσμό 34.477 κατοίκους

Στην ευρύτερη περιοχή Λάρνακας το ΣΑ περιλαμβάνει τις εξής ΑΤΔ: (ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΠΙΝΑΚΑΣ 21)

Στην Επαρχία Λάρνακας λειτουργούν επίσης τα Αγίας Νάπας που καλύπτει πληθυσμό 2.187 κατοίκους, Παραλιμνίου 8.675 κατοίκους και Αγρού.

Τέλος στην επαρχία Πάφου λειτουργούν τα ΣΑ Πέρα Χωρίου – Νήσου με συνολικό πληθυσμό 3.559 κατοίκους με 837 κατοίκους.

Από τα στοιχεία που διαθέτουμε μέχρι σήμερα αναδεικνύεται ότι τα ΣΑ καλύπτουν ένα μεγάλο μέρος του πληθυσμού της Κύπρου. Πλήρη στοιχεία διαθέτουμε μόνο για την Επαρχία Λευκωσίας όπου λόγω του υψηλού βαθμού αστικοποίησης τα ΣΑ καλύπτουν το σύνολο σχεδόν του πληθυσμού της Επαρχίας (91.8%).

3.5.1 Τα Συμβούλια Υδατοπρομηθειών

Τα Συμβούλια Υδατοπρομηθειών (ΣΥ) αποτελούν το δεύτερο σημαντικότερο θεσμό λειτουργικής διασύνδεσης των μονάδων της αυτοδιοίκησης με το κεντρικό κράτος. Τα ΣΥ είναι ημικρατικοί φορείς, που λειτουργούν ως νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Οι φορείς αυτοί εγκαθιδρύονται από το Υπουργικό Συμβούλιο με διάταγμα του με σκοπό την παροχή υδάτινων πόρων σε οικιστικά συγκροτήματα που υπερβαίνουν τα γεωγραφικά όρια μεμονωμένων δήμων και κοινοτήτων (βλ. Περί Υδατοπρομήθειας Δημοτικών και Άλλων Περιοχών Νόμος, κεφ 350, άρθρ. 3 (1)). Στην ουσία τα ΣΥ υποκαθιστούν τις αρμοδιότητες των επιμέρους δήμων και κοινοτήτων που σχετίζονται με τη παροχή υδατοπρομηθειών για οικιακές και εμποροβιομηχανικές ανάγκες, την πηλολόγηση, την κατασκευή και συντήρηση των δικτύων (άρθρ. 8 (1α) νόμου περί υδατοπρομήθειας). Εκτός από τις λειτουργίες αυτές, στα ΣΥ έχουν ανατεθεί πολύ σημαντικές ρυθμιστικές αρμοδιότητες μέσω της δυνατότητας έκδοσής Κανονισμών (άρθρο 40 νόμου περί υδατοπρομήθειας). Οι Κανονισμοί αυτοί ρυθμίζουν ζητήματα που σχετίζονται με την εκμετάλλευση του δικτύου από ιδιώτες προμηθευτές, τις μετρήσεις και τις παροχές, τους εγκεκριμένους τύπους υλικών, τα τέλη, και κυρίως σχετικά με τις διακοπές και τους περιορισμούς παροχής νερού. Στα ΣΥ περιέρχονται όλα τα περιουσιακά στοιχεία των επί μέρους αυτοδιοικητικών μονάδων που σχετίζονται με τις υδατοπρομήθειες καθώς και τα χρέη τους (άρθρ.8 (1β)). Τα ΣΥ έχουν οικονομική αυτοτέλεια καθώς διαθέτουν δική τους περιουσία και έχουν τη δυνατότητα να συνάπτουν δάνεια και να επενδύουν τα πλεονάσματα τους σε αδόγραφα μετά από έγκριση του υπουργικού συμβουλίου (άρθρ. 25-31 νόμου περί υδατοπρομηθειών). Οι λογαριασμοί και τα τηρούμενα βιβλία ελέγχονται από ορκωτούς ελεγκτές και εγκρίνονται από τον Γενικό Λογιστή. Ωστόσο βασικά ζητήματα όπως ο καθορισμός των χρεώσεων και οι πολιτικές περικοπών υδροδότησης απαιτούν έγκριση του Υπουργικού Συμβουλίου (άρθρ 40 νόμου περί υδατοπρομήθειας).

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Τα ΣΥ διακούνται από συμβούλια τα οποία αποτελούνται από τρία μέλη που διορίζονται από το Υπουργικό Συμβούλιο με τετραετή θητεία και από τρία μέλη που υποδακνούνται από τα συμβούλια των δήμων ή/και κοινοτήτων και μέχρι τρία μέλη που ορίζονται από το Υπουργικό Συμβούλιο σε περιπτώσεις που συμμετέχουν περιοχές βελπώσεως ή χωρικές ενότητες (άρθρο 4 α-γ, νόμου περί υδατοπρομήθειας).

Από τη θέσπιση του νόμου περί υδατοπρομήθειας το 1951 έχουν συσταθεί και λειτουργούν σήμερα στην ελεύθερη Κύπρο τρία ΣΥ, Λευκωσίας, Λάρνακας, Λεμεσού. Τα ΣΥ αυτά καλύπτουν ευρύτερες γεωγραφικές ενότητες από τις αντίστοιχες των ομώνυμων δήμων, λειτουργώντας ως μορφές μητροπολιτικής διακυβέρνησης στο τομέα των υδάτινων πόρων. Το ΣΥ Λευκωσίας (ΣΥΛ) καλύπτει το ευρύτερο πολεοδομικό συγκρότημα της Λευκωσίας περιλαμβάνοντας τους δήμους: Λευκωσίας, Στροβόλου, Αγλαντζιάς, Έγκωμης, Αγίου Δομετίου, Λατσιών οι οποίοι συμμετέχουν με τρεις εκπροσώπους ο καθένας καθώς και τα καινοποκά συμβούλια Γερίου, Συνακισμού Ανθούπολης και Τσερίου που εκπροσωπούνται από τους προέδρους τους. Ως εκπρόσωποι της Κυβέρνησης έχουν ορισθεί ο Έπαρχος Λευκωσίας, ένας εκπρόσωπος του Γενικού Λογιστή της Δημοκρατίας και ο Διευθυντής του Τμήματος Αναπτύξεως Υδάτων. Επιπρόσθετα το ΣΥΛ καλύπτει και τη Βιομηχανική Περιοχή Εργατών. Επιπρόσθετα, παραχωρεί υδατοπρομήθεια και στην κατεχόμενη περιοχή της Λευκωσίας. Το ΣΥ απασχολεί 149 υπαλλήλους από τους οποίους οι 92 εργάζονται στην τεχνική υπηρεσία και το τμήμα εκτέλεσης έργων.

Το ΣΥ Λάρνακας καλύπτει τα γεωγραφικά όρια του ομώνυμου Δήμου, την τουριστική περιοχή Δεκέλας καθώς και μέρος των κοινοτήτων Λιβαδιών, Βοροκλήνης και Πύλας, τη βιομηχανική περιοχή Αραδίππου και την Ελεύθερη Ζώνη Εμπορίου στην ευρύτερη περιοχή των Βρετανικών Βάσεων. Το ΔΣ του ΣΥ Λάρνακας είναι εννεαμελές. Εκτός από τους τρεις εκπροσώπους του Κράτους συμμετέχουν ο Δήμος Λάρνακας με τρία μέλη και οι Κοινότητες Βοροκλήνης, Πύλας και Λιβαδιών με τον Πρόεδρό τους. Το ΣΥ Λάρνακας απασχολεί 60 υπαλλήλους.

Τέλος το ΣΥ Λεμεσού καλύπτει τα όρια του Δήμου Λεμεσού, που εκπροσωπείται από τρεις εκπροσώπους στο ΔΣ καθώς και των Δήμων Μέσα Γατονιας, Κάτω Πτολεμίδων και Αγίου Αθανασίου οι οποίοι εκπροσωπούνται από τον Δήμαρχο τους. Εκπρόσωποι της Κυβέρνησης έχουν ορισθεί η Έπαρχος Λεμεσού, ένας εκπρόσωπος του Γενικού Λογιστή και ο Διευθυντής Αναπτύξεως Υδάτων. Επιπρόσθετα καλύπτονται περιοχές των κοινοτήτων Φασούλας, Τσερκές Τσιφλικ και Μαθηκολώνης. Το ΣΥ Λεμεσού απασχολεί 102 υπαλλήλους.

Ωστόσο, από το θεσμικό διαχωρισμό των βασικών αυτών μορφών λειτουργικής διασύνδεσης των ΑΤΔ μεταξύ τους και του κράτους στους καίριους τομείς των υδατοπρομηθειών και των αποχετεύσεων προκύπτουν σοβαρές αρνητικές εξωτερικότητες ιδίως σε τομείς με διανεμητικό χαρακτήρα, όπως π.χ. η πηολόγηση των υδατοπρομηθειών η οποία καλύπτει και τα τέλη αποχέτευσης τα οποία αποδίδονται από τα ΣΥ στους Δήμους ή τα ΣΑ καθώς και την επεξεργασία και ανακύκλωση των λυμάτων. Οι εξωτερικότητες αυτές θα μπορούσαν να αποφευχθούν από τη συγχώνευση των δύο αυτών οργάνων, όπου αυτό είναι δυνατό, καθώς από τη φύση τους οι δύο αυτοί τομείς συνδέονται σε βαθμό που δεν νοείται διαφοροποίηση της σύνθεσης των διαχειριστικών οργάνων. Η προοπτική αυτή θα εξασφάλιζε μεγαλύτερες οικονομίες κλίμακας στη διαχείριση των υδάτινων πόρων και στις αντίστοιχες διακηπικές δαπάνες στις περιοχές που καλύπτονται από τους θεσμούς αυτούς.

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

3.5.2 Τα Συμπλέγματα Σκυβάλων

Η θεματικές συμπλεγματοποιήσεις αποτελούν τις πιο παγιωμένες μορφές διαδημοτικής/διακαινοτικής συνεργασίας στην Κύπρο. Βασική τους επιδίωξη είναι η συμπλεγματοποίηση συγκεκριμένων υπηρεσιών όμορων αρχών τοπικής αυτοδιοίκησης με σκοπό την επίτευξη οικονομικών κλίμακας (βλ. για το καθεστώς διοίκησης των συμπλεγμάτων παραπάνω). Η αποκομιδή και μεταφορά των σκυβάλων αποτελεί την πιο διαδεδομένη μορφή τομεακών συμπλεγματοποιήσεων. Η μελέτη των χωρικών ενότητων που προκύπτουν από τέτοιες πρωτοβουλίες παρουσιάζει εξαιρετικό ενδιαφέρον στο μέτρο που, όπως και τα συμβούλια αποχετεύσεων και υδατοπρομηθειών, αποτελούν τη μήτρα για την ανάδειξη μελλοντικών εναλλακτικών σεναρίων ως προς τη χωρική αναδιάταξη των αρχών τοπικής αυτοδιοίκησης της Κύπρου.

Δυστυχώς συνολικά στοιχεία διαθέτουμε μόνο για την Επαρχία Λευκωσίας. Στην επαρχία αυτή λειτουργούν συνολικά δώδεκα συμπλέγματα σκυβάλων (ΣΚ). (ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΠΙΝΑΚΑΣ 22 ΜΕΧΡΙ 33).

Οι μονοθεματικές αυτές μορφές συμπλεγματοποίησης αναδεικνύουν με τον πιο ανάγλυφο τρόπο την αναγκαιότητα χωρικής και δομικής αναδιάταξης σε επίπεδο καινοτήτων. Από τις 97 καινότητες της Επαρχίας Λευκωσίας οι 75 (77.3%) συμμετέχουν σε ΣΚ που καλύπτουν ένα πολύ μεγάλο μέρος του μη ασπικού πληθυσμού και της γεωγραφικής έκτασης της Επαρχίας.

Η παράλληλη ύπαρξη θεσμών λειτουργικής διασύνδεσης των αρχών τοπικής αυτοδιοίκησης μεταξύ τους και με το κράτος, όπως τα Συμβούλια Υδατοπρομηθειών και Αποχετεύσεων δημιουργούν ένα συνονθύλευμα θεσμών που επιτελούν ρυθμιστικές και σε ένα βαθμό αναδιανεμητικές λειτουργίες. Η πραγματικότητα οδηγεί σε πολυπλοκότητα και σε ένα βαθμό αναποτελεσματική αντιμετώπιση των εξωτερικότητων που προκύπτουν από τη δράση κάθε θεσμού. Οι εξωτερικότητες αυτές απαιτούν αποτελεσματικούς μηχανισμούς συντονισμού. Η αναγκαιότητα αυτή μπορεί να οδηγήσει στην σταδιακή διαμόρφωση δύο εναλλακτικών σεναρίων θεσμικής μετεξέλιξης του συστήματος τοπικής διακυβέρνησης στην Κύπρο. Στο μέτρο που οι θεσμοί διαδημοτικής ή/και διακαινοτικής συνεργασίας δεν συνδέονται με αποτελεσματικούς μηχανισμούς συντονισμού σε τοπικό επίπεδο, επιτείνεται η πίεση για την ανάληψη της καιρίας αυτής λειτουργίας από την κεντρική κυβέρνηση ή από τις αποκεντρωμένες δομές της. Στο αντίποδα του σεναρίου αυτού βρίσκεται η θεσμική κατοχύρωση πολυθεματικών συμπλεγματοποιήσεων ή και συνενώσεων με σκοπό την ανάληψη των αναγκαίων συντονιστικών λειτουργιών από την ίδια την αυτοδιοίκηση.

Εναλλακτικά οργανωτικά σενάρια

Η διεθνής εμπειρία αναδεικνύει το γεγονός, ότι τις τελευταίες δεκαετίες οι περισσότερες Ευρωπαϊκές χώρες έχουν προχωρήσει σε ριζικές μεταρρυθμίσεις των δομικών και λειτουργικών χαρακτηριστικών των ΟΤΑ, με στόχο να αντιμετωπίσουν εγγενείς αδυναμίες, όπως το μικρό μέγεθος, η αδυναμία ανάληψης αναπτυξιακών πρωτοβουλιών και η αναποτελεσματικότητα στην παροχή ποιοτικών υπηρεσιών προς τους πολίτες. Οι πρωτοβουλίες αυτές διαγράφουν τρία

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Βασικά εναλλακτικά σενάρια ως προς την οργανωτική και λειτουργική αναδιάρθρωση των Δήμων και Κοινοτήτων στην Κύπρο.

3.5.3 Η συνένωση - συμπλεγματοποίηση Δήμων και Κοινοτήτων

Χώρες όπως η Γερμανία, το Ηνωμένο Βασίλειο, η Σουηδία και, πιο πρόσφατα, η Ελλάδα, έχουν προχωρήσει σε ριζικές αναδιρθρώσεις των χωρικών ενοτήτων των τοπικών αρχών ή, σύμφωνα με έναν άλλο όρο που χρησιμοποιείται ευρύτατα στην Ελλάδα, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ)⁸. Βασική επιδίωξη αυτών των μεταρρυθμίσεων είναι ο περιορισμός του αριθμού των ΟΤΑ μέσω αναγκαστικών ή εθελούσιων συνενώσεων, η επίτευξη οικονομικών κλίμακας στην παροχή ποιοτικών υπηρεσιών προς τους πολίτες, καθώς και η ενδυνάμωση του ρόλου της αυτοδιοίκησης στον αναπτυξιακό σχεδιασμό. Μέσω των συνενώσεων προκύπτουν νέα νομικά πρόσωπα, καθολικού-πολυτομεακού χαρακτήρα. Η επιλογή αυτή συνδυάζεται συνήθως με την διεύρυνση του λειτουργικού πεδίου δράσης των ΟΤΑ με την μεταφορά αρμοδιοτήτων και πόρων από υπερκείμενα επίπεδα διοίκησης βάσει της αρχής της εγγύτητας και επικουρικότητας. Η ενδυνάμωση της τοπικής αυτοδιοίκησης με νέες αρμοδιότητες συνδυάζεται με τη θεσμοθέτηση συστημάτων πολυ-επίπεδης συνεργασίας με υπερκείμενα επίπεδα διοίκησης, με σκοπό την παροχή τεχνικής, οικονομικής και νομικής βοήθειας ως προς την άσκησή τους.

Η κυπριακή νομοθεσία αποκλείει το ενδεχόμενο αναγκαστικών συνενώσεων δήμων. Το άρθρ. 5 του Ν 111/1985 προβλέπει τη συνένωση όμορων δήμων ή κοινοτήτων μετά από αίτηση τους προς το Υπουργικό Συμβούλιο. Εντός τριών μηνών διενεργείται δημοψήφισμα για την εξακρίβωση της επιθυμίας των πολιτών για συγχώνευση. Εάν το αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος είναι θετικό τότε το Υπουργικό Συμβούλιο εκδίδει διάταγμα στο οποίο ορίζονται όλες οι οδηγίες και λεπτομέρειες σχετικά με τη συγχώνευση. Ανάλογες προβλέψεις ισχύουν και για τις κοινότητες. Η κάλυψη όλων αυτών των πιθανών πηγών αβεβαιότητας ως προς την οργάνωση και λειτουργία των νέων σχημάτων είναι ζωικής σημασίας για την ανάπτυξη του θεσμού των συγχωνεύσεων. Στις περισσότερες χώρες που έχουν ακολουθήσει αυτή την κατεύθυνση, έχουν διαμορφωθεί συγκεκριμένα κίνητρα ως προς τη χρηματοδότηση των νέων δήμων, την κάλυψη των αναγκών τους σε στελεχιακό δυναμικό, εκπαίδευση και υλικοτεχνικούς πόρους καθώς και την παροχή τεχνικής βοήθειας στην ανάληψη αναπτυξιακών πρωτοβουλιών.

⁸ Στο Ηνωμένο Βασίλειο, η μεταρρύθμιση του 1972 οδήγησε στη δημιουργία ΟΤΑ με πληθυσμό 130.000 κατοίκων, κατά μέσο όρο. Στη Σουηδία, ένα ανάλογο εγχείρημα οδήγησε στην δημιουργία ΟΤΑ με μέσο όρο 30.000 κατοίκους, ενώ στη Γερμανία οι μεταρρυθμίσεις σε επίπεδο κρατιδίων κατά τις δεκαετίες του 1950 και 1960 οδήγησαν στην δημιουργία δήμων με μέσο όρο 10.000 κατοίκους. Οι πολιτικές αυτές δεν είχαν την ίδια επιτυχία σε όλες τις χώρες. Στην Γαλλία, για παράδειγμα, οι προσπάθειες συνένωσης των κοινοτήτων με ειδικούς νόμους το 1959 και το 1971 δεν ήταν ιδιαίτερα επιτυχείς, καθώς οδήγησαν σε ανεπαίσθητη μείωση του αριθμού των ΟΤΑ από 38.500 σε 36.500 λόγω των αντιδράσεων των τοπικών κοινωνιών (βλ. Norton, A. 1994, *International handbook of local and regional government: A comparative analysis of advanced democracies*. Aldershot: Edgar Elgar).

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Η συνένωση των ΟΤΑ παρουσιάζει εμφανή πλεονεκτήματα σε σχέση με το ισχύον πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας ιδιαίτερα των κοινοτήτων που λόγω του μικρού τους μεγέθους αδυνατούν να παρέχουν ποιοτικές υπηρεσίες στους πολίτες αλλά και να εμπλακούν στον αναπτυξιακό σχεδιασμό της ευρύτερης χωρικής ενότητας στην οποία εντάσσονται. Όπως φαίνεται από το παρακάτω σχήμα, τα πλεονεκτήματα αυτά υπερσχύουν των όπαιων μειονεκτημάτων τα οποία εντοπίζονται κυρίως στην απώλεια άμεσου ελέγχου και εγγύτητας των αποφάσεων των νέων διευρυμένων ΟΤΑ στις δημοκρατικές προτιμήσεις των τοπικών κοινωνιών.

Πίνακας Ι – Πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα από την συνένωση/συμπλεγματοποίηση των δήμων/κοινοτήτων

Συνένωση/ Συμπλεγματοποίηση	Μικροί δήμοι και κοινότητες
Πλεονεκτήματα	<ul style="list-style-type: none"> • Διαθεσιμότητα πόρων • Δυνατότητα ανάληψης νέων αρμοδιοτήτων, δράσεων και πρωτοβουλιών • Δημοκρατική νομιμοποίηση • Οικονομίες κλίμακας • Αντιμετώπιση αρνητικών εξωτερικοτήτων
Μειονεκτήματα	<ul style="list-style-type: none"> • Υψηλό πολιτικό και οικονομικό κόστος εφαρμογής της μεταρρύθμισης • Υψηλότερο κόστος συντονισμού των δημοτικών υπηρεσιών • Μεγαλύτερος βαθμός πολιτικοποίησης • Αποστασιοποιημένη αντιμετώπιση των τοπικών ιδιαιτεροτήτων

Η αντιμετώπιση των μειονεκτημάτων που σχετίζονται με τον μικρότερο βαθμό εγγύτητας των αποφάσεων στις δημοκρατικές προτιμήσεις των τοπικών κοινωνιών αλλά και τον συντονισμό της δράσης των δημοτικών υπηρεσιών στις διάφορες χωρικές ενότητες των εννοποιημένων

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

δήμων, μπορούν αντιμετωπισθούν με θεσμικές πρωτοβουλίες στην κατεύθυνση της ενδυνάμωσης του ρόλου των αποκεντρωμένων δημοτικών δομών όπως τα διαμερίσματα, της ισόρροπης εκπροσώπησης των χωρικών ενοτήτων και της ενεργού συμμετοχής των πολιτών στις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων μέσω τοπικών δημοψηφισμάτων και διαβουλευτικών θεσμών. Ο συντονισμός της δράσης μεταξύ των δημοτικών υπηρεσιών απαιτεί την δημιουργία ισχυρών επιτελικών δομών και την υιοθέτηση κατάλληλων πρακτικών, όπως η αξιολόγηση μέσω ποιοτικών και ποσοτικών στόχων που καθορίζονται μέσα από συμμετοχικές διαδικασίες.

3.5.4 Η διαδημοτική συνεργασία – συμπλεγματοποίηση υπηρεσιών

Η δεύτερη εναλλακτική προσέγγιση για την αντιμετώπιση προβλημάτων που σχετίζονται με ανεπαρκείς πόρους, περιορισμένα γεωγραφικά όρια δράσης και επίτευξη οικονομικών κλίμακας στην παροχή υπηρεσιών είναι η ενίσχυση της διαδημοτικής συνεργασίας. Η επιλογή εμφανίζεται να είναι, εκ πρώτης όψεως, περισσότερο ελκυστική διότι δεν απαιτεί μεγάλης κλίμακας μεταρρυθμίσεις στο νομικό πλαίσιο λειτουργίας των ΟΤΑ και στον πολιτικό χάρτη της χώρας. Για το λόγο αυτό, η διαδημοτική συνεργασία είναι μια πολύ διαδεδομένη στρατηγική αντιμετώπισης των παραπάνω προβλημάτων στην Ευρώπη. Σε πολλές χώρες, μορφές διαδημοτικής συνεργασίας έχουν εμφανισθεί ήδη από τον 19^ο αιώνα, ιδιαίτερα σε χώρες με ανύπαρκτες ή σχεπικά αδύναμες, τότε, περιφερειακές αυτοδιοικήσεις (Γαλλία, Ολλανδία).

Στην κατηγορία αυτή, περιλαμβάνονται πλήθος δομών και πρακτικών συνεργασίας μεταξύ δήμων, δήμων και κοινοτήτων, οργανισμών και υπηρεσιών υπερκείμενων επιπέδων διοίκησης, με σκοπό την παροχή υπηρεσιών ή την άσκηση αρμοδιοτήτων που υπερβαίνουν τα γεωγραφικά όρια των επιμέρους ΟΤΑ. Με τον τρόπο αυτό, επιτυγχάνονται οικονομίες κλίμακας, βελτιώνεται η κατανομητική αποτελεσματικότητα περιορισμένων πόρων (ανθρώπινο δυναμικό, οικονομικοί πόροι και υλικοτεχνική υποδομή) και επιτυγχάνεται καλύτερος συντονισμός, ειδικά σε πολιτικές όπου οι αποφάσεις ενός Δήμου ή Κοινότητας έχουν αρνητικές εξωτερικότητες προς τις όμορες περιοχές ή σε προβλήματα που δεν μπορούν να αντιμετωπισθούν αποτελεσματικά από τις υφιστάμενες διακητικές διαιρέσεις. Κλασικά παραδείγματα διαδημοτικής συνεργασίας είναι η αστική συγκοινωνία, η διαχείριση των απορριμμάτων και των υδάτινων πόρων, οι πολεοδομικές υπηρεσίες και η χωροταξία.

Η διαδημοτική συνεργασία⁹, στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες, γίνεται αποκλειστικά σε εθελοντική βάση (Δανία, Ιταλία, Λουξεμβούργο, Πορτογαλία, Σουηδία, Μ. Βρετανία). Σε άλλες χώρες επιβάλλεται με νόμο ειδικά σε περιπτώσεις όπου μεμονωμένοι Δήμοι ή Κοινότητες αδυνατούν να προσφέρουν υπηρεσίες ή να ασκήσουν τις αρμοδιότητές τους λόγω έλλειψης πόρων (Αυστρία, Φινλανδία).

Στον παρακάτω πίνακα (II) αναλύονται τα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα των διαδημοτικών και διακοινοτικών συνεργασιών/συμπλεγματοποιήσεων ως προς την συνένωση/συμπλεγματοποίηση καθολικού χαρακτήρα.

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Πίνακας II – Πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα συνένωσης/ συμπλεγματοποίησης και διαδημοτικής/διακοινοτικής συνεργασίας

Συνένωση/ Συμπλεγματοποίηση	Διαδημοτικές/διακοινοτικές συνεργασίες
Πλεονεκτήματα	<ul style="list-style-type: none"> -Διαθεσιμότητα πόρων -Δυνατότητα ανάληψης νέων αρμοδιοτήτων, δράσεων και πρωτοβουλιών -Δημοκρατική νομιμοποίηση -Οικονομίες κλίμακας -Ανημετώπιση αρνητικών εξωτερικοτήτων
Μειονεκτήματα	<ul style="list-style-type: none"> -Διαθεσιμότητα πόρων, επιμερισμός επιχειρηματικού ρίσκου -Οικονομίες κλίμακας, εξειδίκευση -Ανημετώπιση αρνητικών εξωτερικοτήτων -Αντληση εσόδων -Κατανεμητική αποτελεσματικότητα
Μειονεκτήματα	<ul style="list-style-type: none"> • Χαμηλό πολιτικό και οικονομικό κόστος εφαρμογής της μεταρρύθμισης • Υψηλό κόστος ελέγχου της δράσης του εντολοδόχου (δημοτική ή κοινοτική επιχείρηση) από εντολείς (ΟΤΑ) • Περιορισμένη δυνατότητα συμβολής στον συνολικό αναπτυξιακό προγραμματισμό της χωρικής ενότητας <p>Μειωμένες δυνατότητες άμεσου δημοκρατικού ελέγχου και λογοδοσίας.</p>

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Πίνακας III – Πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα των τριών εναλλακτικών σεναρίων (Συνένωση/συμπλεγματοποίηση, διαδημοτικές συνεργασίες, ιδιωτικοποίηση/μικτά σχήματα)

Συνένωση/ Συμπλεγματοποίηση	Διαδημοτικές/διακαινοπικές συνεργασίες	Ιδωτικοποίηση/Μικτά σχήματα
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Πλεονεκτήματα</p> <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 επιχειρηματικού ρίσκου - Οικονομίες κλίμακας, εξειδίκευση - Αντιμετώπιση αρνητικών εξωτερικοτήτων - Αντληση εσόδων - Κατανομητική αποτελεσματικότητα 	<ul style="list-style-type: none"> - Διαθεσιμότητα πόρων - Μεταβίβαση επιχειρηματικού ρίσκου σε ιδιώτες - Οικονομίες κλίμακας - Μείωση δαπανών - Δημιουργία «αισινεί» αγορών στην τοπική οικονομία

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Μειονεκτήματα	<ul style="list-style-type: none"> -Υψηλό πολιτικό και οικονομικό κόστος εφαρμογής της μεταρρύθμισης -Υψηλότερο κόστος συντονισμού των δημοτικών υπηρεσιών -Μεγαλύτερος βαθμός πολιτικοποίησης -Αποστασιοποιημένη 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 (δημοτική ή καινοπική επιχείρηση) από εντολείς (ΟΤΑ) -Περιορισμένη δυνατότητα συμβολής στον συνολικό αναπτυξιακό προγραμματισμό της χωρικής ενότητας -Μαωμένες 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 (ΟΤΑ) -Μονοθεματικότητα -Κυριαρχία επιχειρηματικής λογικής στην παροχή δημόσιων αγαθών -Αποσπασματική συμβολή στον συνολικό αναπτυξιακό προγραμματισμό της χωρικής ενότητας -Μαωμένη σύνδεση με την άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση, λογοδοσία και έλεγχο
---------------	---	---	---

Στην Κύπρο, αν και ορισμένα Δήμοι κάνουν χρήση κάποιων από τις παραπάνω εναλλακτικές λύσεις, κυρίως αυτής των συμβάσεων με ιδιωτικές επιχειρήσεις για την παροχή υπηρεσιών, οι πρακτικές αυτές δεν είναι ιδιαίτερα αναπτυγμένες καθώς δεν ρυθμίζονται ρητά από τους νόμους περί Δήμων και Κοινοτήτων.

3.6 Ζητήματα Διαχείρισης και Ανάπτυξης Ανθρώπινων Πόρων στους κυπριακούς ΑΤΑ και βελτίωσης της διοικητικής ικανότητας των ΑΤΑ

Ανθρώπινο δυναμικό και Κυπριακή Τοπική Αυτοδιοίκηση. Η κατάσταση των πραγμάτων.

Επιμόρφωση και ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού

Το δίπολο αυτονομίας και κοινωνικής αξιοπιστίας της Τ. Α. βρίσκεται στο επίκεντρο του Προεκλογικού προγράμματος του Προέδρου Χριστόφια (Χριστόφιας 2008). Και ζητήματα, τα οποία αναδεικνύει ως κομβικά για τον εκσυγχρονισμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ο Πρόεδρος, όπως η διαμόρφωση μηχανισμών ελέγχου « της προώθησης αιτημάτων και προβλημάτων που απασχολούν τους δημότες, ώστε να ξεπεραστούν γραφειοκρατικές καθυστερήσεις και να

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

επισπευσθεί ο χρόνος επίλυσής τους», όπως και ζητήματα που ανεδείχθησαν στα πλαίσια του δημόσιου διαλόγου για την 4η Προγραμματική περίοδο (25 Ιανουαρίου έως 15 Μαρτίου 2006) και περιλαμβάνουν ατζέντες όπως τη συμπλεγματοποίηση, την απλοποίηση του νομοθετικού και ρυθμιστικού πλαισίου και την ενίσχυση του «μονοθυρικού» προτύπου εξυπηρέτησης (one stop shop) (Κυπριακή Δημοκρατία 2007: 182- 183) προϋποθέτουν μια τελείως διαφορετική οργάνωση του ανθρώπινου δυναμικού.

Το ζήτημα της επιμόρφωσης, της ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού και της συστηματοποιημένης αναβάθμισης των δεξιοτήτων και ικανοτήτων προβάλλει ως *conditio sine qua non* για την επίτευξη στόχων όπως οι προηγούμενοι. Συνδέεται δε ευθέως με την διευρυμένη εφαρμογή της διοίκησης μέσω στόχων (με όρους *activity based management*), η οποία αποτελεί μια πρόκληση για την κυπριακή Αυτοδιοίκηση, δεδομένης της σχετικής σοβαρής υστέρησης της.

Είναι γεγονός ότι φαίνεται στον τομέα αυτό (σ.σ. HRD) να υπάρχει σχετική υστέρηση της κυπριακής Τ.Α. και ανάγκη για μια εμπειρικά θεμελιωμένη (και πιθανόν βασισμένη σε μια εκτεταμένη εκτίμηση αναγκών- *needs assessment*) επιμόρφωση (με όρους *reskilling*), η οποία να συνάδει με τα σύγχρονα διακηκικά υποδείγματα και να μπορεί να συμβάλει στην επίτευξη μιας αυτοδιακηκικής κουλτούρας, που να βασίζεται στη διοίκηση- μέσω-στόχων.

Και εδώ οφείλα κανείς να υπενθυμίσει ότι η διοίκηση μέσω στόχων, μέσω ενός στελεχιακού δυναμικού ικανού να υποστηρίξει μια τέτοια προσέγγιση, συνιστά συγκροτησιακή συνιστώσα της « αποτελεσματικότητας διακυβέρνησης (*Government effectiveness*)», που με τη σειρά της αποτελεί έναν από τους 5 διαρθρωτικούς δείκτες σύγκρισης¹⁰ για την ποιότητα της διακυβέρνησης, που προτείνει η Παγκόσμια Τράπεζα.

Σε κάθε περίπτωση, πολύ σημαντικά βήματα γίνονται στην κατεύθυνση της διαχείρισης και ανάπτυξης ανθρώπινου δυναμικού.

Ήδη πραγματοποιούνται όλα και περισσότερα επιμορφωτικά σεμινάρια σε Δήμους, αλλά και σεμινάρια που απευθύνονται σε στελέχη που παρέχουν υπηρεσίες σε Δήμους και Κοινότητες, έστω κι αν δεν « ανήκουν» σε αυτούς (π.χ. ειδικά σεμινάρια του Γραφείου Ένημερίας για το προσωπικό του που εργάζεται στους Δήμους, και συγκεκριμένα σε κοινωνικούς λειτουργούς που ωστόσο δεν είναι πάντα δημοτικοί υπάλληλοι) .

Οι ανάγκες σε επιμόρφωση πρακτικά καλύπτονται οικονομικά ως εξής:

α) οι ΑΤΑ περιλαμβάνουν στον ετήσιο προϋπολογισμό τους τα ανάλογα κονδύλια για προγράμματα και δράσεις επιμόρφωσης και κατάρτισης και

β) με βάση τις δαπάνες που εγκρίνονται είθισται να « παραγγέλνονται» σε τρίτους και να υλοποιούνται επιμορφωτικές δράσεις όχι μόνο από την Κυπριακή Ακαδημία Δημόσιας Διοίκησης (ΚΑΔΔ), αλλά και από άλλους φορείς.

Επιπρόσθετα:

¹⁰ Βλ. Χλέπας, Ν.Κ. (2005) Ο Δήμαρχος, Τόμος Πρώτος, Ο Δήμαρχος ως αιρετός ηγέτης, Αθήνα, Εκδόσεις Παλαζήση.

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Η Κυπριακή Ακαδημία Δημόσιας Διοίκησης (ΚΑΔΔ), η Ένωση Δήμων και η Ένωση Κοινοτήτων βρίσκονται ενώπιον συμφωνίας για την υλοποίηση Προγράμματος υπό τον τίτλο «Εκπαίδευση για την ανάπτυξη της διοικητικής ικανότητας των ΟΤΑ», στα πλαίσια του Ε. Π. «Απασχόληση, ανθρώπινο κεφάλαιο και κοινωνική συνοχή». Οι βασικές δράσεις αυτού του προγράμματος περιλαμβάνουν την διεξαγωγή έρευνας για την ανάδειξη βέλτιστων πρακτικών εκπαίδευσης των ΟΤΑ στην Ευρώπη, τη διάγνωση αναγκών και την έμφαση στην ενδο- επιχειρησιακή κατάρτιση, με τελικό στόχο την ανάπτυξη των διοικητικών ικανοτήτων των στελεχών της Τ. Α. Η ένωση Δήμων έχει προτείνει την ίδρυση « Ινστιτούτου Επιμόρφωσης» στα πλαίσια της Ένωσης Δήμων.

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

ΙΣΧΥΡΑ ΣΗΜΕΙΑ ΚΑΙ ΑΔΥΝΑΜΙΕΣ – ΕΥΚΑΙΡΙΕΣ ΚΑΙ ΑΠΕΙΛΕΣ: ΜΙΑ SWOT ΑΝΑΛΥΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗΝ ΚΥΠΡΟ

4 Εισαγωγή

Η μελέτη για την αναδιάρθρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προχώρησε και σε μια συνθετική αξιολόγηση των ισχυρών σημείων και των αδυναμιών στη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης της Κύπρου, καθώς και μια γενική εκτίμηση για τις ευκαιρίες και τις απειλές που ενδέχεται να παρουσιαστούν στο μέλλον. Η εν λόγω συνθετική αξιολόγηση βασίστηκε σε σχετικές ειδικότερες αναλύσεις που αφορούσαν βασικούς τομείς (δικαιητική διάρθρωση και πολιτικο-δικαιητική διακυβέρνηση, ηλεκτρονική διακυβέρνηση, ανθρώπινα πόροι και βελτίωση της διοικητικής ικανότητας, οικονομικά, ανάπτυξη, χωρικός σχεδιασμός, περιβάλλον, κοινωνικές υπηρεσίες). Η εν λόγω σύνθεση, αξιοποίησε και τις απαντήσεις των Δημάρχων και των Κινοταρχών στα ερωτηματολόγια που τους είχαν αποσταλεί, κυρίως ως προς την ιεράρχηση των προβλημάτων και τη διαμόρφωση των οριζόντιων και κάθετων σχέσεων συνεργασίας και επιρροής.

4.1 Ισχυρά σημεία

Το Κυπριακό σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης, με τις ιδιαιτερότητες και τα προβλήματά του, τίθεται μπροστά σε νέες προκλήσεις που θέτει το Ευρωπαϊκό γίγνεσθαι. Παρόλα αυτά μπορεί, σε γενικές γραμμές, να χαρακτηριστεί λειτουργικό και ισορροπημένο. Οι Κυπριακές τοπικές αρχές έχουν αναπτύξει έναν συναινετικό πολιτικό πολιτισμό, ενώ η υπηρεσιακή ηγεσία τους είναι μόνιμη, ισχυρή και, κατά κανόνα, καλά στελεχωμένη. Στα σημαντικά πλεονεκτήματα της τοπικής αυτοδιοίκησης ανήκουν ακόμα οι διάφορες μορφές διαδημοτικής και διακαινοτικής συνεργασίας (συμπλεγματοποιήσεις), οι οποίες ανημετωπίζουν καινά προβλήματα όμορων δήμων και κοινοτήτων (π.χ. συμπλέγματα σκυβάλων), αλλά και οι άτυπες μορφές διαδημοτικής μητροπολιτικής συνεργασίας (όπως της Λευκωσίας), καθώς και μορφές πολυεπίπεδης χωρικής διακυβέρνησης, στις οποίες ανήκουν, για παράδειγμα, τα Συμβούλια Υδατοπρομηθειών.

Στην ομαλή λειτουργία των υπηρεσιών των τοπικών αρχών συμβάλλει και το ανθρώπινο δυναμικό τους, το οποίο, αν και ολιγάριθμο, λειτουργεί αποτελεσματικά και με ελεγχόμενα δικαιηικά βάρη. Είναι χαρακτηριστικό το γεγονός ότι οι προσλήψεις για τη στελέχωση των δήμων και των κοινοτήτων γίνονται με διαφανείς διαδικασίες, ενώ η δημιουργία νέων θέσεων στηρίζεται σε μελέτες σκοπιμότητας και αναλυτικής περιγραφής των καθηκόντων, με αποτέλεσμα να γίνεται ομαλή εσωτερική κατανομή αρμοδιοτήτων και διαδικτύωση των υπηρεσιών. Παρατηρούνται μάλιστα αυξητικές τάσεις όσον αφορά τις διαδικασίες επιμόρφωσης του προσωπικού, ενώ συστηματοποιείται η συνεργασία των δομών και των υπηρεσιών των τοπικών αρχών για το θέμα αυτό.

Αρκετά ισχυρά σημεία εντοπίζονται αναφορικά με τις οικονομικές λειτουργίες της τοπικής αυτοδιοίκησης. Καταρχήν, παρά τους συγκριτικά χαμηλούς προϋπολογισμούς, ο έλεγχος των ιδίων εσόδων και η περιορισμένη εξάρτηση από τις κρατικές επιχορηγήσεις επιτρέπει στους δήμους να έχουν τη βασική εξουσία στην οικονομική διαχείριση (σχετική οικονομική αυτοδυναμία). Εξάλλου, το χρέος των δήμων και των κοινοτήτων κυμαίνεται σε μεσαία επίπεδα,

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

σε σχέση με τις υπόλοιπες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επιπλέον, η οικονομική διαχείριση ασκείται με ικανοποιητικό τρόπο και δεν παρατηρούνται εκτεταμένα φαινόμενα κακοδιοίκησης και διαφθοράς. Στο γεγονός αυτό συμβάλλουν και τα αρετά όργανα των τοπικών αρχών, τα οποία ασκούν με συνέπεια τα πολιτικά τους καθήκοντα, καθώς και το προσωπικό των οικονομικών υπηρεσιών που ασκούν τις υπηρεσιακές τους αρμοδιότητες με επάρκεια. Σε γενικές γραμμές η αποτελεσματικότητα των Δήμων και των Κοινοτήτων ως φορέων παροχής υπηρεσιών και παραγωγής τοπικών υποδομών κινείται σε ικανοποιητικά επίπεδα.

Στα θετικά σημεία της λειτουργίας της τοπικής αυτοδιοίκησης κατατάσσονται και οι καινοτόμες δράσεις ορισμένων δήμων (π.χ. Στρόβολος, Λευκωσία, Λεμεσός κ.ά.) στην ανάπτυξη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Η ηλεκτρονική αδειοδότηση επιχειρηματικότητας, η χορήγηση αδειών ακίνητης περιουσίας, οι υπηρεσίες ηλεκτρονικών πληρωμών είναι μερικές μόνο από τις νέες ηλεκτρονικές υπηρεσίες στη διάθεση του καινού που συμβάλλουν καθοριστικά στην βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, στην εξυπηρέτηση του πολίτη και στη μείωση των δικηπικών βαρών. Φαίνεται μάλιστα πως η περαιτέρω ανάπτυξη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης που μπορεί να συνδεθεί με το δικηπικό εκσυγχρονισμό (νέο δημόσιο μάντζεμντ, NPM) και τη διοίκηση με στόχους, εξασφαλίζει ήδη ισχυρή νομιμοποίηση και αποδοχή, τόσο από τους αρετούς, όσο και από τη διοίκηση. Παρά το γεγονός ότι, στους τομείς αυτούς, οι ΑΤΑ δεν έχουν διευρυμένες αρμοδιότητες, ορισμένες έχουν αναπτύξει καλές πρακτικές που μπορούν να λειτουργήσουν ως πρότυπο.

Τέλος, αρκετά σημαντικός θεωρείται ο ρόλος που έχει αναλάβει η τοπική αυτοδιοίκηση όσον αφορά την άσκηση αρμοδιοτήτων σε διάφορους τομείς, όπως η ανάπτυξη, το περιβάλλον και η κοινωνική πολιτική. Τέτοια παραδείγματα αποτελούν οι πρακτικές συνεργασίας όμορων ΑΤΑ μέσω εταιρικών σχημάτων (π.χ. δημιουργία αναπτυξιακών εταιριών) για την ανάληψη επιχειρηματικών ή αναπτυξιακών δράσεων και οι μορφές συνεργασίας μεταξύ δήμων και κοινοτήτων, καθώς και οι συμπλεγματοποιήσεις μεταξύ όμορων δήμων και κοινοτήτων για τη διαχείριση των σκουβάλων. Όσον αφορά την κοινωνική πολιτική στην Κύπρο, αξίζει να σημειωθεί η έντονη παρουσία του εθελοντικού τομέα για προγράμματα κοινωνικής πολιτικής, όπως το ΠΣΣΕ και τα ΣΚΕ, τα οποία έχουν ευρεία κοινωνική αντιπροσώπευση και πολιτική νομιμοποίηση.

4.2 Αδυναμίες

Εκτός από τα παραπάνω ισχυρά σημεία, η τοπική αυτοδιοίκηση της Κύπρου έρχεται ανημέτωπη και με πολλές και ουσιαστικές αδυναμίες δικηπικής υφής, οι οποίες αποδυναμώνουν το ρόλο της. Οι πολυάριθμες, μικρές και τελικά μη βιώσιμες καινότητες παρουσιάζονται ανήμπορες να προσφέρουν τις βασικές υπηρεσίες και υποδομές στους πολίτες τους. Η έλλειψη ικανοποιητικής χρηματοδότησης, ο δυϊσμός ως προς το ρόλο των δήμων και κοινοτήτων, η αναντιστοιχία των θεσμών με λειτουργικές γεωγραφικές ενότητες, αλλά και ο έντονος και πολυδιάστατος κρατικός παρεμβατισμός, ιδίως στις καινότητες εξαιτίας των δικηπικών τους αδυναμιών, είναι από τα σημαντικότερα προβλήματα που απαντώνται όσον αφορά τη δικηπική διάρθρωση των τοπικών αρχών.

Αρκετά μειονεκτήματα εντοπίζονται και στο βαθμό της αυτονομίας των κυπριακών δήμων και κοινοτήτων σχετικά με τον τρόπο πρόσληψης του προσωπικού τους, καθώς ο σχετικός ρόλος της κεντρικής κρατικής διοίκησης είναι πολύ ισχυρός. Επιπλέον, η αξιολόγηση του προσωπικού

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

έχει κυρίως τυπικό - διεκπεραιωτικό χαρακτήρα, ενώ δεν υφίσταται μέτρηση των διοικητικών βαρών για την πιθανή μείωσή τους. Αν και στην προηγούμενη ενότητα των ισχυρών σημείων είχαν εντοπιστεί αυξητικές τάσεις στην επιμόρφωση του προσωπικού, εδώ παρατηρείται μια παιοτική υστέρηση όσον αφορά τις σύγχρονες μεθόδους επιμόρφωσης, καθώς και ελλείμματα στην ενδοϋπηρεσιακή κατάρτιση.

Ακόμα ένα σοβαρό μειονέκτημα της τοπικής αυτοδιοίκησης, αποτελούν τα χαμηλά επίπεδα εσόδων σε σύγκριση με τις περισσότερες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τα έσοδα των κοινοτήτων, μάλιστα, είναι ακόμη χαμηλότερα από τα αντίστοιχα των δήμων, με αποτέλεσμα να εντείνονται οι θεσμικές και διοικητικές τους διαφορές. Ως εκ τούτου, οι επενδύσεις των τοπικών αρχών χρηματοδοτούνται αποκλαστικά μέσω ειδικών επιχορηγήσεων και δανείων. Βέβαια, πρέπει να σημειωθεί ότι και ο εθνικός προγραμματισμός δεν έχει ορίσει αντικαταστάσιμα συστήματα κατανομής των ειδικών επιχορηγήσεων με βάση τις ειδικές ανάγκες της κάθε ΑΤΑ, ενώ και τα προγράμματα του ΣΣΑ δεν έχουν αξιοποιηθεί επαρκώς. Οι ίδιες οι τοπικές αρχές παρουσιάζουν δυσκολίες στην είσπραξη φόρων και τελών που σχετίζονται με επαγγελματικές δραστηριότητες, ενώ και το τέλος ακίνητης ιδιοκτησίας παρουσιάζει πολλά προβλήματα στη διαχείρισή του. Η χρηματοδότηση των Ταμείων Συντάξεων και Φιλοδωρημάτων αποτελεί μεγάλο οικονομικό βάρος για τα οικονομικά των δήμων και των κοινοτήτων και αναμένεται να αυξηθεί μεσοπρόθεσμα. Όσον αφορά την οικονομική διαχείριση των ΑΤΑ, οι οικονομικές υπηρεσίες των μικρότερων, κυρίως, τοπικών αρχών δεν είναι καλά οργανωμένες και η μηχανογραφική οργάνωσή τους παρουσιάζει αδυναμίες, ενώ δεν υπάρχει θεσμοθετημένη, ενιαία και τυποποιημένη, κωδικοποίηση του προϋπολογισμού / απολογισμού, με αποτέλεσμα η κάθε ΑΤΑ να ακολουθεί το δικό της τρόπο, γεγονός που καθιστά τη συγκριτική αξιολόγηση και τον έλεγχο δύσκολο.

Τα παραπάνω προβλήματα, οξύνονται από τα σοβαρά ελλείμματα ανάπτυξης της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης (όχι παντού, αλλά σίγουρα στην μεγάλη πλειοψηφία των ΑΤΑ). Η απουσία δικτύωσης των υπηρεσιών μεταξύ των τοπικών αρχών και των Υπουργείων, καθώς και οι ελλείψεις στον τομέα ασφάλειας δικτύων και των υποδομών (κυρίως στις ημιαστικές και τις αγροτικές περιοχές) εμποδίζουν την παροχή σχετικής υποστήριξης στις διοικητικές υπηρεσίες των κυπριακών ΑΤΑ.

Σημαντικές αδυναμίες εντοπίζονται, εξάλλου, στην άσκηση συγκεκριμένων τομιακών αρμοδιοτήτων από την τοπική αυτοδιοίκηση. Σχετικά με τις αναπτυξιακές δραστηριότητες, οι δήμοι και οι κοινότητες δεν έχουν πολλές ευκαιρίες να διαμορφώσουν και να υλοποιήσουν κατάλληλα αναπτυξιακά προγράμματα λόγω του συγκεντρωτικού συστήματος του αναπτυξιακού προγραμματισμού και της περιορισμένης συνεργασίας τους με τον ιδιωτικό τομέα. Βέβαια, η διοικητική ανεπάρκεια των περισσότερων ΑΤΑ, το μικρό τους μέγεθος, η ανεπαρκής στελέχωση και η έλλειψη σχετικής τεχνογνωσίας τις αποτρέπει από το να αναλάβουν αναπτυξιακές δράσεις ή να προωθήσουν την απασχόληση και την επιχειρηματικότητα της περιοχής τους. Οι ιεραρχικές και εκ των άνω (top-down) διαδικασίες λήψης αποφάσεων περιορίζουν και τις ευθύνες πολεοδομικού χαρακτήρα της τοπικής αυτοδιοίκησης, ενώ οι μικρές κοινότητες και δήμοι αδυνατούν να ασκήσουν πολεοδομικές αρμοδιότητες. Η ύπαρξη δύο Πολεοδομικών Αρχών (Τμήμα Πολεοδομίας και Οικήσεως και οι 4 μεγάλοι Δήμοι) δημιουργεί σύγχυση και εφαρμογή διαφορετικών κριτηρίων από την κάθε μία. Επιπλέον, η ανυπαρξία Πολεοδομικών Συμβουλίων σε τοπικό επίπεδο αποκλείει τη συμμετοχή της τοπικής αυτοδιοίκησης και, συνεπώς, των πολιτών που αυτή εκπροσωπεί από τον έλεγχο

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

πολεοδομικών αποφάσεων. Παρατηρούνται επίσης ανεπάρκειες εξαδικευμένου προσωπικού στις αρμόδιες υπηρεσίες των ΑΤΑ και απουσία μηχανισμών ελέγχου και επιβολής προστίμων για τις παρανομίες. Τέλος, στα μειονεκτήματα καταγράφεται η αδυναμία αντιμετώπισης σοβαρών περιβαλλοντικών προβλημάτων (π.χ. ύδρευση, αποχέτευση, διαχείριση σκυβάλων, έλεγχος ρύπανσης, προστασία ακτών και δασικού πλούτου) που επηρεάζουν την ποιότητα ζωής των κατοίκων, αλλά και η αδυναμία σχεδιασμού προγραμμάτων κοινωνικής ευημερίας, με συνέπεια το παρόν σύστημα να μην ανταποκρίνεται στις τάσεις που επικρατούν στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

4.3 Ευκαιρίες

Παρά τις αδυναμίες που καταγράφονται στη λειτουργία της κυπριακής τοπικής αυτοδιοίκησης, η προοπτική αναδιάρθρωσης του σημερινού συστήματος δήμων και κοινοτήτων, στο πλαίσιο και του νέου ευρωπαϊκού γίγνεσθαι, αναμένεται να εμψύσει το ρόλο των τοπικών αρχών και της δημοκρατικής νομιμοποίησής τους, καθώς και να τις εξοπλίσει με περισσότερες αρμοδιότητες και πόρους. Αν και η έκταση και η πολυπλοκότητα των απαιτούμενων αλλαγών θα εξαρτηθούν και από το τελικό μεταρρυθμιστικό σχήμα, είναι σχεδόν βέβαιο πως η αναδιάρθρωση θα οδηγήσει σε σημαντική αύξηση της αποδοτικότητας, της αποτελεσματικότητας και σε βελτίωση της οικονομικής, κοινωνικής και χωρικής/εδαφικής συνοχής.

Ευκαιρίες θα δημιουργηθούν επίσης στον τομέα των ανθρώπινων πόρων. Καταρχήν, αναμένεται αύξηση του προσωπικού των ΑΤΑ και βελτίωση της στελέχωσής τους σε δυναμικό συνδυασμό με μεταφορά αρμοδιοτήτων και μεγαλύτερη αξιοποίηση των δυνατοτήτων outsourcing. Η απλοποίηση των διαδικασιών για προκηρύξεις θέσεων, αλλά και η σύνδεση των προσλήψεων με την ατομική φυσιογνωμία και αποδοτικότητα των υπαλλήλων, θα αυξήσουν την αποτελεσματικότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης και θα βελτιώσουν τη διακηπική της ικανότητα. Επιπλέον, η λειτουργία των δήμων και των κοινοτήτων μέσω της επίτευξης συγκεκριμένων στόχων και της εισαγωγής εργαλείων και πρακτικών για τη μέτρηση αποδοτικότητας και τη μείωση της γραφειοκρατίας, μπορεί να συστηματοποιησει καλές πρακτικές και να συμβάλει στη μείωση των διακηπικών βαρών. Σημαντική ευκαιρία για την τοπική αυτοδιοίκηση στην Κύπρο, θα αποτελέσει η αναβάθμιση των δεξιοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού, αλλά και η ουσιαστική και συστηματική αξιολόγηση των υπαλλήλων σε όλη τη διάρκεια της θητείας τους. Τέλος, σημαντικό ρόλο θα διαδραματίσει και η υλοποίηση του προγράμματος «Εκπαίδευση για την ανάπτυξη της διακηπικής ικανότητας των ΟΤΑ», στα πλαίσια του Ε.Π. «Απασχόληση, ανθρώπινο κεφάλαιο και κοινωνική συνοχή», από την Ένωση Δήμων και την Ένωση Κοινοτήτων.

Οι ευκαιρίες για την τοπική αυτοδιοίκηση επεκτείνονται και στα οικονομικά θέματα των δήμων και των κοινοτήτων. Έτσι, αναμένεται να εμψυθούν τα έσοδα των ΑΤΑ μέσω της χρηματοδότησης από τα επιχειρησιακά προγράμματα του ΣΣΑ και να γίνει ουσιαστική αξιοποίηση της χρηματοδοτικής μίσθωσης (leasing). Ένα ορθολογικότερο και απικεμενικότερο σύστημα χρηματοδότησης των ΑΤΑ, σε συνδυασμό με τη φορολογική αποκέντρωση, θα εμψύσει τη δημοκρατική νομιμοποίηση και την οικονομική συνοχή της τοπικής αυτοδιοίκησης. Από την άλλη πλευρά, η συγκριτικά καλή κατάσταση της Κυπριακής οικονομίας, τα κυβερνητικά μέτρα που έχουν ήδη ληφθεί για την αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης και η αύξηση των

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

δημοσίων επενδύσεων συνεπάγονται ήδη έμμεσα ευνοϊκές επιπτώσεις για τους δήμους και τις κοινότητες της Κύπρου. Τέλος, σημαντική ευκαιρία για την ομαλή οικονομική διαχείριση των ΑΤΑ θεωρείται η εφαρμογή προϋπολογισμού προγραμμάτων και προϋπολογισμού στόχων στις διαδικασίες κατάρτισης και υλοποίησης των προϋπολογισμών των μεγάλων δήμων, ενώ η εφαρμογή διαδικασιών συμμετοχικού προϋπολογισμού θα ενισχύσει την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Όσον αφορά τον τομέα της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, παρουσιάζονται αρκετές ευκαιρίες για την ανάπτυξη της μέσω φορέων και οργανισμών που μπορούν να υποστηρίξουν τέτοιες υπηρεσίες. Η δημιουργία ενός δικτύου δομών και υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, ένας κεντρικός Οργανισμός Δημόσιου ή Ιδιωτικού Δικαίου, ή μια Εταιρεία που συστήνουν οι δήμοι και οι κοινότητες θα μπορούσαν επίσης να συμβάλουν προς αυτή την κατεύθυνση. Εξάλλου, υπάρχουν αρκετά ευρωπαϊκά προγράμματα μεταφοράς τεχνογνωσίας και ανάπτυξης υποδομών για ισόρροπη και στοχευμένη ανάπτυξη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

Ιδιαίτερες ευκαιρίες για την τοπική αυτοδιοίκηση μπορούν να παρουσιαστούν μέσω του θεσμού των Συμπράξεων του Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα, ιδιαίτερα όσον αφορά τον τομέα της ανάπτυξης. Η ενίσχυση των αρχών του δημοκρατικού προγραμματισμού δίνει νέες ευκαιρίες συμμετοχικών διαδικασιών στις ΑΤΑ και ενισχύει τη δημοκρατική νομιμοποίηση της αναπτυξιακής πολιτικής. Οι διαδημοτικές συνεργασίες αποτελούν μια ακόμα ευκαιρία για την ομαλή λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης, όπως για παράδειγμα η συνεργασία και η δικτύωση για την υλοποίηση δράσεων των Ομάδων Τοπικής Δράσης μέσω της Κινητικής Πρωτοβουλίας Leader. Εξίσου σημαντική είναι και η ευέλικτη και ισόρροπη προσαρμογή της αναπτυξιακής πολιτικής στις τοπικές ιδιαιτερότητες κάθε περιοχής, έτσι ώστε να ενισχυθεί η οικονομική και κοινωνική συνοχή της Νήσου. Απαιτείται όμως επίσημη και θεσμοθετημένη συμμετοχή των ΑΤΑ στον τομέα της αναπτυξιακής πολιτικής.

Στον τομέα του χωρικού σχεδιασμού, η εκπόνηση των Χωροταξικών Σχεδίων (Εθνικού και Περιφερειακών) κρίνεται απαραίτητη, γιατί θα καθιερώσει μια ολοκληρωμένη πρόταση κατευθύνσεων πολιτικής για τη ρύθμιση του χώρου, σύμφωνα με τις αρχές της αειφόρου ανάπτυξης. Η μεγάλη ευκαιρία για την τοπική αυτοδιοίκηση μετά την αναδιάρθρωση των ΑΤΑ, έγκειται στις νέες χωρικές ενότητες που θα σχηματιστούν ανά επαρχία βάσει μιας σειράς κριτηρίων (πληθυσμιακών, γεωγραφικών κ.ά.) με στόχο τη βιωσιμότητα και την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών. Σημαντικές ευκαιρίες στην τοπική ανάπτυξη, αναμένεται να προκύψουν από την εκπόνηση Τοπικών Σχεδίων από πολεοδομικές αρχές τοπικού επιπέδου και όχι από το Κεντρικό Πολεοδομικό Συμβούλιο, ενισχύοντας έτσι την άμεση εμπλοκή των αιρετών και αναβαθμίζοντας το ρόλο τους στη λήψη αποφάσεων.

Η μεγαλύτερη ευκαιρία που παρουσιάζεται στον τομέα του περιβάλλοντος σχετίζεται με την προσαρμογή στην περιβαλλοντική νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και την ενίσχυση της βιώσιμης τουριστικής ανάπτυξης και της πράσινης ανάπτυξης. Η δημιουργία νέων σχημάτων περιβαλλοντικής διακυβέρνησης θα διευρύνει τη δημοκρατική νομιμοποίηση της τοπικής αυτοδιοίκησης (μέσω διαδικασιών συμμετοχής, δημιουργίας οριζόντιων δικτύων και ουσιαστικών διαδικασιών διαβούλευσης) και θα συμβάλει στη βελτίωση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής ως προς τα περιβαλλοντικά θέματα και την ποιότητα ζωής.

Τέλος, όσον αφορά τον τομέα της κοινωνικής πολιτικής, ευκαιρία θα αποτελέσει η άρση των νομικών περιορισμών που εμποδίζουν την τοπική αυτοδιοίκηση να συμμετάσχει ουσιαστικά στην άσκηση αρμοδιοτήτων του συγκεκριμένου τομέα. Επιπλέον η πολιτική στήριξη από τις

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

τοπικές κοινωνίες, αλλά και η ορθολογική και ισορροπημένη αυτοδιοίκησης. Σχετικά με τη διαμόρφωση και την υλοποίηση των αναπτυξιακών έργων, ελλοχεύει ο κίνδυνος της αδιαφάνειας στη λήψη των αποφάσεων και της ισχυρής επιρροής των προσωπικών σχέσεων. Επιπλέον, η δημιουργία πολύπλοκων σχημάτων αναπτυξιακής πολιτικής θα προκαλέσει, ενδεχομένως, καθυστερήσεις και θα οδηγήσει σε πρόσθετες δαπάνες ή/και απώλειες πόρων και χρηματοδοτήσεων.

4.4 Απειλές

Σημαντική απειλή για την άσκηση αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης (αναπτυξιακών, πολεοδομικών, περιβαλλοντικών και κοινωνικών) θα αποτελέσει η πιθανότητα ανεπάρκειας πόρων και εξειδικευμένου προσωπικού σε περίπτωση όπου η αναδιάρθρωση των τοπικών αρχών και η δημιουργία νέων υπηρεσιών δεν συνοδεύονται από ταυτόχρονη οικονομική ενίσχυση και καταρτισμένο ανθρώπινο δυναμικό. Επιπρόσθετα, στον περιβαλλοντικό τομέα, η περαιτέρω περιβαλλοντική υποβάθμιση ενδέχεται να προκαλέσει εκτεταμένες αρνητικές επιπτώσεις στη βιώσιμη ανάπτυξη και την ποιότητα ζωής των πολιτών, ενώ η μη αποτελεσματική και προληπτική λήψη μέτρων θα εντείνει το πρόβλημα. Προσοχή πρέπει επίσης να δοθεί στη γραφειοκρατική και τεχνοκρατική προσέγγιση ως προς την προστασία του περιβάλλοντος, η οποία μπορεί να προκαλέσει αντιδράσεις και ανππαλότητες με ανενημέρωτους κατοίκους. Τέλος, ο τομέας κοινωνικής πολιτικής είναι δυνατόν να απειληθεί από ψηφοθηρικές απλήψεις μεμονωμένων αρετών που παρακάμπτουν ικανά επαγγελματικά στελέχη και προωθούν τις προσλήψεις προσωπικού με κομματικά ή πελατειακά κριτήρια. Η έλλειψη εμπειρίας και τεχνογνωσίας της τοπικής αυτοδιοίκησης στον συγκεκριμένο τομέα, καθώς και η εξασθένιση του εθελοντισμού και της συμμετοχής των πολιτών περιπλέκουν τις καταστάσεις και καθιστούν αναποτελεσματική τη λειτουργία των κοινωνικών υπηρεσιών.

5. ΟΡΑΜΑ ΚΑΙ ΣΤΟΧΟΘΕΣΙΑ ΤΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΣΤΗΝ ΚΥΠΡΟ

Στο πλαίσιο των ευρύτερων στόχων της Κύπρου, που είναι η επίλυση του εθνικού ζητήματος και η ενίσχυση της ευρωπαϊκής πορείας της Κύπρου –μέσω της διεύρυνσης της ανταγωνιστικότητας της κυπριακής οικονομίας με ταυτόχρονη διασφάλιση της εδαφικής και κοινωνικής συνοχής–, **το όραμα της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι η ουσιαστική και πολυδιάστατη ενίσχυσή της**, ώστε να διευρύνει τον ρόλο της στο πολιτικό και στο δικαστικό 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 επιδώσουν τον σχεδιασμό και την εφαρμογή ενός μεσοχρόνου Στρατηγικού Προγράμματος Μεταρρύθμισης με την ευρύτερη δυνατή πολιτική και κοινωνική συναίνεση.

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Στο πλαίσιο αυτού του οράματος διατυπώθηκαν τρεις **βασικές εναλλακτικές στρατηγικές** που εκφράζονται ως τρία διαφορετικά σενάρια για την αναδιάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης: α) το συντηρητικό / βελτίωσης, β) το μικτό / μετεξέλιξης και γ) το ριζικό / αλλαγής. Τα σενάρια αυτά εξειδικεύονται όπως και οι στόχοι και οι δράσεις στις κατηγορίες που προαναφέρθηκαν, με αποτέλεσμα να παρουσιάζονται τελικά 3 σενάρια για κάθε κατηγορία.

Συγκεκριμένα, 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 μανάτζμεντ, 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 δικητικό 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.

Στο σώμα της μελέτης, αναπτύχθηκε διεξοδικά γενική και ειδικότερη στοχοθεσία, σε συνδυασμό με συγκεκριμένες επιμέρους δράσεις, ως προς τη αναδιάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Κύπρο. Η επιλογή των στόχων βασίστηκε, εν πολλοίς, στις αναλύσεις και αξιολογήσεις που είχαν προηγηθεί, στο πλαίσιο μιας αντίληψης για την κλιμακωτή ακοδόμηση της παρούσας μελέτης και των τελικών της πορισμάτων. Εκ παραλλήλου, οι εν λόγω στόχοι (γενικοί και ειδικότεροι), καθώς και οι αντίστοιχες, συγκεκριμένες δράσεις διαφοροποιήθηκαν ανάλογα με το εναλλακτικό «σενάριο μεταρρύθμισης». Οι επιμέρους δράσεις αξιολογήθηκαν, εξάλλου, σύμφωνα με συγκεκριμένα κριτήρια (αποδοτικότητα, εφικτότητα κλπ.), τα οποία βέβαια δεν αξιολογήθηκαν μόνο μετά αλλά και πριν την επιλογή των συγκεκριμένων ειδικότερων δράσεων, οι οποίες ακολουθούσαν τους ειδικότερους στόχους που, με τη σειρά τους, εντάσσονταν στο πλαίσιο που διέγραφαν οι γενικοί στόχοι κάθε οριζόντιας προβληματικής ή κάθε κάθετου, τομεακού άξονα της μεταρρύθμισης.

Έτσι, σε μια πρώτη προσέγγιση αναλύθηκαν προβληματικές με «οριζόντιο», «διατομεακό» χαρακτήρα, όπως η διοίκηση και οργάνωση της αυτοδιοίκησης, καθώς και τα οικονομικά των ΑΤΑ στην Κύπρο. Ειδικότερα, ως προς την διοίκηση και τη οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Κύπρο διατυπώθηκαν, καταρχήν, ορισμένα βασικοί στόχοι ως προς την δικηπική αναδιάρθρωση και πολιτικο-δικηπική διακυβέρνηση της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Κύπρο. Οι εν λόγω γενικοί στόχοι, συνδυάζονται και κλιμακώνονται, βέβαια, ανάλογα με το σενάριο μεταρρύθμισης το οποίο τελικά θα επιλεγεί.

Ως γενικοί στόχοι για την δικηπική αναδιάρθρωση και την πολιτικο-δικηπική διακυβέρνηση της αυτοδιοίκησης στην Κύπρο αναδείχθηκαν: Η δικηπική αναδιάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Κύπρο (Α), η βελτίωση της συστήματος διακυβέρνησης των ΑΤΑ (Β) και η

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

ενίσχυση της διαφάνειας και της νομιμότητας (Γ). Είναι προφανές ότι, ενώ ο πρώτος γενικός στόχος θα διαφοροποιείται ανάλογα με το σενάριο μεταρρύθμισης που θα επιλεγεί τελικά, ο δεύτερος και ο τρίτος στόχος θα ισχύουν, εν πολλοίς, ανεξαρτήτως σεναρίου που θα επικρατήσει, τελικά, κατά την διάρκεια των μεταρρυθμιστικών διαδικασιών που θα ακολουθήσουν.

Η επόμενη, «οριζόντιου» χαρακτήρα προβληματική που αναπτύχθηκε ήταν εκείνη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Εδώ, ως γενικοί στόχοι αναδείχθηκαν αφενός η στοχευμένη ανάπτυξη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στις ΑΤΑ και, αφετέρου, η συσχέτιση των όρων ανάπτυξης της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης με την ευρύτερη στρατηγική ενίσχυσης της δικηπικής ικανότητας.

Ως προς την, επίσης «οριζόντιου» χαρακτήρα, προβληματική των ανθρώπινων πόρων, η προηγηθείσα ανάλυση ανέδειξε ως γενικούς-βασικούς στόχους: Τον Εξορθολογισμό και την Βελτίωση Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού (Α), την ενίσχυση της δικηπικής ικανότητας των ΑΤΑ μέσω της αλλαγής δικηπικού υποδείγματος (Β) και (Γ) την ανάπτυξη και επιμόρφωση ανθρώπινου δυναμικού των κυπριακών ΑΤΑ.

Εξάλλου, ως προς τα Οικονομικά των ΑΤΑ, οι δύο βασικοί, γενικοί χαρακτήρα στόχοι που αναδείχθηκαν στον πλαίσιο της ανάλυσης του παρόντος παραδοτέου ήταν : Η ουσιαστική ενδυνάμωση των οικονομικών μεγεθών της αυτοδιοίκησης (Α) αφενός και, αφετέρου, η ριζική αναβάθμιση της οικονομικής διοίκησης και διαχείρισης (Β)

Στη συνέχεια, η ανάλυση στην μελέτη άλλαξε προσανατολισμό και κατευθύνθηκε προς τους βασικούς τομείς πολιτικής, προκειμένου να προβεί σε μια «κάθετη», τομεακού χαρακτήρα ανάλυση και ανάδειξη γενικών και ειδικών στόχων, καθώς και συγκεκριμένων δράσεων. Έτσι, ως προς τον τομέα της ανάπτυξης, ειδικότερα, αναδείχθηκαν ως γενικοί στόχοι η δημιουργία αποδοτικών μηχανισμών αδειοδότησης και ελέγχου των επαγγελματιών και των επιχειρήσεων (Α), η ενίσχυση των αρχών δημοκρατικού προγραμματισμού (Β), η προώθηση συστημάτων επιχειρησιακού προγραμματισμού σε τοπικό επίπεδο (Γ) και (Δ), η ενίσχυση της επιχειρηματικότητας της ΤΑ και της ανάπτυξης εταιρικών σχέσεων μεταξύ ΑΤΑ και ιδιωτών.

Ως προς τον τομέα του χωρικού σχεδιασμού, γενικοί στόχοι είναι η προώθηση του χωρικού σχεδιασμού (α), η παροχή κινήτρων για αναβίωση της υπαίθρου και τον περιορισμό της υπέρμετρης αστικοποίησης (β), η κατασκευή και λειτουργία ολοκληρωμένων δικτύων δημόσιας συγκοινωνίας (γ) και, (δ), η εισαγωγή και εφαρμογή συμμετοχικών διαδικασιών πολιτών και ΑΤΑ σε θέματα σχεδιασμού.

Ως προς το περιβάλλον, γενικοί στόχοι είναι η ανάπτυξη καιρικών ενδοοργανωτικών πόρων των ΑΤΑ που σχετίζονται κυρίως με το εξειδικευμένο ανθρώπινο δυναμικό και την ενίσχυση τεχνογνωσίας (Α), Η προσαρμογή στην ενωσιακή περιβαλλοντική νομοθεσία και η εξασφάλιση της τήρησής της μέσω αποτελεσματικών μηχανισμών παρακολούθησης και ελέγχου της συμμόρφωσης με το περιβαλλοντικό κεκτημένο (Β) και, τέλος, Η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας, αποδοτικότητας και δημοκρατικής νομιμοποίησης των περιβαλλοντικών πολιτικών (Γ). Είναι χαρακτηριστικό ότι ο «τομέας» του περιβάλλοντος που χαρακτηρίζεται από διακλαδικού τύπου λειτουργίες «οριζόντιου» χαρακτήρα, συμπεριλαμβάνει δράσεις διατομεακής φύσης.

Ως προς τις κοινωνικές υπηρεσίες, γενικοί στόχοι είναι η διαμόρφωση προγράμματος κοινωνικής πολιτικής (Α), η αποκέντρωση υπηρεσιών και ανάληψη ευθύνης από την τοπική

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

αυτοδιοίκηση (Β), η ενημέρωση και βοήθεια προς τους πολίτες (Γ), η προσιτότητα, προσπελασιμότητα και διασύνδεση κοινωνικών υπηρεσιών (Δ), η αξιολόγηση και λογοδοσία των κοινωνικών υπηρεσιών (Ε).

Η παραπάνω στοχοθεσία διασταυρώθηκε, ακολούθως, με τα ευρήματα διεξοδικής εμπειρικής έρευνας, η οποία πραγματοποιήθηκε τόσο στους δημάρχους, όσο και στους καινοτάρχες της Κύπρου. Με βάση, λοιπόν, τα ευρήματα αυτής της εμπειρικής έρευνας, η οποία βασίστηκε στα ευρήματα τόσο «γενικών» (προς δημάρχους και καινοτάρχες), όσο και ειδικών (ανά τομέα μόνο προς τους δημάρχους) ερωτηματολογίων, μπορούν να συναχθούν πολύ χρήσιμα, εμπειρικά και επιστημονικά τεκμηριωμένα συμπεράσματα.

Έτσι, η συνολική, συνθετική εικόνα που σχηματίζεται μέσω της εμπειρικής έρευνας και ως προς τους τέσσερις ειδικότερους «κλαδικούς» τομείς, αναδεικνύει τα προβλήματα που προκαλούνται από τον συγκεντρωτισμό αρμοδιοτήτων και τα προβλήματα συνεργασίας ανάμεσα στις ΑΤΑ και στο κράτος. Η συνεργασία είναι εμφανώς καλύτερη με τον ιδιωτικό τομέα, αν και ως προς τον χωρικό σχεδιασμό και την κοινωνική πολιτική εμφανίζονται και εκεί προβλήματα. Αρκετά καλή φαίνεται, αντίθετα, να είναι η συνεργασία με άλλους δήμους και καινότητες. Στο εσωτερικό των ΑΤΑ, τα προβλήματα στελέχωσης και, ιδίως, η χαμηλή αποδοτικότητα των υπηρεσιών προβληματίζουν επίσης τους εκλεγμένους τοπικούς άρχοντες. Από τις διαπιστώσεις αυτές, συνάγεται και επιβεβαιώνεται η ανάγκη για συγκεκριμένες δράσεις, οι οποίες θα πρέπει να περιλαμβάνουν αποσυγκέντρωση αρμοδιοτήτων, βελτίωση της συνεργασίας με τις κρατικές υπηρεσίες και αναβάθμιση των υπηρεσιών και του προσωπικού.

Ειδικά οι δήμαρχοι, φαίνεται να αποδέχονται ομόφωνα την αναγκαιότητα εφαρμογής συστήματος διοίκησης με στόχους, δακτών αποδοτικότητας και αξιολόγησης και, συνεπώς, οι σχετικές δράσεις που προτείνονται σε προηγούμενα σημεία του παρόντος φαίνεται ότι θα έχουν ευρύτατη αποδοχή και υποστήριξη από την πολιτική ηγεσία των δήμων. Αντίθετα, οι Καινοτάρχες φαίνεται να συγκινούνται λιγότερο από αυτές τις νέες μεθόδους διοίκησης, προφανώς ενόψει του γεγονότος ότι οι Καινοτήτες τους έχουν τόσο περιορισμένες δυνατότητες, ώστε μέθοδοι αυτών των κατηγοριών να εμφανίζονται ως «πολυτέλεια».

Εξάλλου, από την εμπειρική έρευνα, αλλά και από την στοχοθεσία και επιλογή δράσεων των επιμέρους αναλύσεων, συνάγονται ορισμένα συμπεράσματα, τα οποία μπορούν να είναι χρήσιμα και για τις επόμενες φάσεις και για το επόμενο παραδοτέο της παρούσας μελέτης. Ειδικότερα:

- Η ανάγκη ανάλογης μεταφοράς πόρων και εκπαιδευμένου στελεχειακού 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/διακαινοτικής συνεργασίας, αν και οι συμπλεγματοποιήσεις

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

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 Κοινοότητες διαθέτουν πολύ περιορισμένους οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους (πλην λίγων εξαιρέσεων).

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

ΟΡΑΜΑ ΚΑΙ ΣΤΟΧΟΘΕΣΙΑ ΤΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΣΤΗΝ ΚΥΠΡΟ

5 Εισαγωγή

Στο πλαίσιο των ευρύτερων στόχων της Κύπρου, που είναι η επίλυση του εθνικού ζητήματος και η ενίσχυση της ευρωπαϊκής πορείας της Κύπρου –μέσω της διεύρυνσης της ανταγωνιστικότητας της κυπριακής οικονομίας με ταυτόχρονη διασφάλιση της εδαφικής και κοινωνικής συνοχής–, **το όραμα της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι η ουσιαστική και πολυδιάστατη ενίσχυσή της**, ώστε να διευρύνει τον ρόλο της στο πολιτικό και στο δικητικό σύστημα της Κυπριακής Δημοκρατίας και ειδικότερα :

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

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

Στο πλαίσιο αυτού του οράματος διατυπώθηκαν τρεις **βασικές εναλλακτικές στρατηγικές** που εκφράζονται ως τρία διαφορετικά σενάρια για την αναδιάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης: α) το συντηρητικό / βελτίωσης, β) το μικτό / μετεξέλιξης και γ) το ριζικό / αλλαγής. Τα σενάρια αυτά εξιδιεύονται όπως και οι στόχοι και οι δράσεις στις κατηγορίες που προαναφέρθηκαν, με αποτέλεσμα να παρουσιάζονται τελικά 3 σενάρια για κάθε κατηγορία.

5.1 Σενάριο Βελτίωσης

Συγκεκριμένα, 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).

5.2 Σενάριο μετεξέλιξης

Το **δεύτερο σενάριο μετεξέλιξης** προβλέπει μεταρρυθμίσεις ήπιου χαρακτήρα χωρίς ιδιαίτερα μεγάλο πολιτικό, οικονομικό και δικητικό 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 αρετού συμβουλίου σε επίπεδο

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

επαρχίας, μεταφορά αρκετών αρμοδιοτήτων και πόρων στην ΤΑ, λειτουργικός εκσυγχρονισμός).

5.3 Σενάριο ριζικής αλλαγής-αναδιάρθρωσης

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.

Στο σώμα της μελέτης, αναπτύχθηκε διεξοδικά γενική και ειδικότερη στοχοθεσία, σε συνδυασμό με συγκεκριμένες επιμέρους δράσεις, ως προς τη αναδιάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Κύπρο. Η επιλογή των στόχων βασίστηκε, εν πολλοίς, στις αναλύσεις και αξιολογήσεις που είχαν προηγηθεί, στο πλαίσιο μιας αντίληψης για την κλιμακωτή ακοδόμηση της παρούσας μελέτης και των τελικών της πορισμάτων. Εκ παραλλήλου, οι εν λόγω στόχοι (γενικοί και ειδικότεροι), καθώς και οι αντίστοιχες, συγκεκριμένες δράσεις διαφοροποιήθηκαν ανάλογα με το εναλλακτικό «σενάριο μεταρρύθμισης». Οι επιμέρους δράσεις αξιολογήθηκαν, εξάλλου, σύμφωνα με συγκεκριμένα κριτήρια (αποδοτικότητα, εφικτότητα κλπ.), τα οποία βέβαια δεν αξιοποιήθηκαν μόνο μετά αλλά και πριν την επιλογή των συγκεκριμένων ειδικότερων δράσεων, οι οποίες ακολουθούσαν τους ειδικότερους στόχους που, με τη σειρά τους, εντάσσονταν στο πλαίσιο που διέγραφαν οι γενικοί στόχοι κάθε οριζόντιας προβληματικής ή κάθε κάθετου, τομεακού άξονα της μεταρρύθμισης.

Έτσι, σε μια πρώτη προσέγγιση αναλύθηκαν προβληματικές με «οριζόντιο», «διατομεακό» χαρακτήρα, όπως η διοίκηση και οργάνωση της αυτοδιοίκησης, καθώς και τα οικονομικά των ΑΤΑ στην Κύπρο. Ειδικότερα, ως προς την διοίκηση και τη οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Κύπρο διατυπώθηκαν, καταρχήν, ορισμένα βασικοί στόχοι ως προς την δικηπική αναδιάρθρωση και πολιτικο-δικηπική διακυβέρνηση της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Κύπρο. Οι εν λόγω γενικοί στόχοι, συνδυάζονται και κλιμακώνονται, βέβαια, ανάλογα με το σενάριο μεταρρύθμισης το οποίο τελικά θα επιλεγεί.

Ως γενικοί στόχοι για την δικηπική αναδιάρθρωση και την πολιτικο-δικηπική διακυβέρνηση της αυτοδιοίκησης στην Κύπρο αναδείχθηκαν: Η δικηπική αναδιάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Κύπρο (Α), η βελτίωση της συστήματος διακυβέρνησης των ΑΤΑ (Β) και η ενίσχυση της διαφάνειας και της νομιμότητας (Γ). Είναι προφανές ότι, ενώ ο πρώτος γενικός στόχος θα διαφοροποιείται ανάλογα με το σενάριο μεταρρύθμισης που θα επιλεγεί τελικά, ο δεύτερος και ο τρίτος στόχος θα ισχύουν, εν πολλοίς, ανεξαρτήτως σεναρίου που θα επικρατήσει, τελικά, κατά την διάρκεια των μεταρρυθμιστικών διαδικασιών που θα ακολουθήσουν.

Η επόμενη, «οριζόντιου» χαρακτήρα προβληματική που αναπτύχθηκε ήταν εκείνη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Εδώ, ως γενικοί στόχοι αναδείχθηκαν αφενός η στοχευμένη ανάπτυξη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στις ΑΤΑ και, αφετέρου, η συσχέτιση των όρων ανάπτυξης της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης με την ευρύτερη στρατηγική ενίσχυσης της δικηπικής ικανότητας.

Ως προς την, επίσης «οριζόντιου» χαρακτήρα, προβληματική των ανθρώπινων πόρων, η προηγηθείσα ανάλυση ανέδειξε ως γενικούς-βασικούς στόχους: Τον Εξορθολογισμό και την

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Βελτίωση Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού (Α), την ενίσχυση της διακηπτικής ικανότητας των ΑΤΑ μέσω της αλλαγής διακηπτικού υποδείγματος (Β) και (Γ) την ανάπτυξη και επιμόρφωση ανθρώπινου δυναμικού των κυπριακών ΑΤΑ.

Εξάλλου, ως προς τα Οικονομικά των ΑΤΑ, οι δύο βασικοί, γενικού χαρακτήρα στόχοι που αναδείχθηκαν στον πλαίσιο της ανάλυσης του παρόντος παραδοτέου ήταν : Η ουσιαστική ενδυνάμωση των οικονομικών μεγεθών της αυτοδιοίκησης (Α) αφενός και, αφετέρου, η ριζική αναβάθμιση της οικονομικής διοίκησης και διαχείρισης (Β)

Στη συνέχεια, η ανάλυση στην μελέτη άλλαξε προσανατολισμό και κατευθύνθηκε προς τους βασικούς τομείς πολιτικής, προκειμένου να προβεί σε μια «κάθετη», τομεακού χαρακτήρα ανάλυση και ανάδειξη γενικών και ειδικών στόχων, καθώς και συγκεκριμένων δράσεων. Έτσι, ως προς τον τομέα της ανάπτυξης, ειδικότερα, αναδείχθηκαν ως γενικοί στόχοι η δημιουργία αποδοτικών μηχανισμών αδιασφάλισης και ελέγχου των επαγγελματιών και των επιχειρήσεων (Α), η ενίσχυση των αρχών δημοκρατικού προγραμματισμού (Β), η προώθηση συστημάτων επιχειρησιακού προγραμματισμού σε τοπικό επίπεδο (Γ) και (Δ), η ενίσχυση της επιχειρηματικότητας της ΤΑ και της ανάπτυξης εταιρικών σχέσεων μεταξύ ΑΤΑ και ιδιωτών.

Ως προς τον τομέα του χωρικού σχεδιασμού, γενικοί στόχοι είναι η προώθηση του χωρικού σχεδιασμού (α), η παροχή κινήτρων για αναβίωση της υπαίθρου και τον περιορισμό της υπέρμετρης αστικοποίησης (β), η κατασκευή και λειτουργία ολοκληρωμένων δικτύων δημόσιας συγκοινωνίας (γ) και, (δ), η εισαγωγή και εφαρμογή συμμετοχικών διαδικασιών πολιτών και ΑΤΑ σε θέματα σχεδιασμού.

Ως προς το περιβάλλον, γενικοί στόχοι είναι η ανάπτυξη καιρικών ενδοοργανωτικών πόρων των ΑΤΑ που σχετίζονται κυρίως με το εξασφαλισμένο ανθρώπινο δυναμικό και την ενίσχυση τεχνογνωσίας (Α), Η προσαρμογή στην ενωσιακή περιβαλλοντική νομοθεσία και η εξασφάλιση της τήρησής της μέσω αποτελεσματικών μηχανισμών παρακολούθησης και ελέγχου της συμμόρφωσης με το περιβαλλοντικό κεκτημένο (Β) και, τέλος, Η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας, αποδοτικότητας και δημοκρατικής νομιμοποίησης των περιβαλλοντικών πολιτικών (Γ). Είναι χαρακτηριστικό ότι ο «τομέας» του περιβάλλοντος που χαρακτηρίζεται από διακλαδικού τύπου λειτουργίες «οριζόντιου» χαρακτήρα, συμπεριλαμβάνει δράσεις διατομεακής φύσης.

Ως προς τις κοινωνικές υπηρεσίες, γενικοί στόχοι είναι η διαμόρφωση προγράμματος κοινωνικής πολιτικής (Α), η αποκέντρωση υπηρεσιών και ανάληψη ευθύνης από την τοπική αυτοδιοίκηση (Β), η ενημέρωση και βοήθεια προς τους πολίτες (Γ), η προσιτότητα, προσπελασιμότητα και διασύνδεση κοινωνικών υπηρεσιών (Δ), η αξιολόγηση και λογοδοσία των κοινωνικών υπηρεσιών (Ε).

Η παραπάνω στοχοθεσία διασταυρώθηκε, ακολούθως, με τα ευρήματα διεξοδικής εμπειρικής έρευνας, η οποία πραγματοποιήθηκε τόσο στους δημάρχους, όσο και στους καινοτάρχες της Κύπρου. Με βάση, λοιπόν, τα ευρήματα αυτής της εμπειρικής έρευνας, η οποία βασίστηκε στα ευρήματα τόσο «γενικών» (προς δημάρχους και καινοτάρχες), όσο και ειδικών (ανά τομέα μόνο προς τους δημάρχους) ερωτηματολογίων, μπορούν να συναχθούν πολύ χρήσιμα, εμπειρικά και επιστημονικά τεκμηριωμένα συμπεράσματα.

Έτσι, η συνολική, συνθετική εικόνα που σχηματίζεται μέσω της εμπειρικής έρευνας και ως προς τους τέσσερις ειδικότερους «κλαδικούς» τομείς, αναδεικνύει τα προβλήματα που προκαλούνται από τον συγκεντρωτισμό αρμοδιοτήτων και τα προβλήματα συνεργασίας ανάμεσα στις ΑΤΑ και

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

στο κράτος. Η συνεργασία είναι εμφανώς καλύτερη με τον ιδιωτικό τομέα, αν και ως προς τον χωρικό σχεδιασμό και την κοινωνική πολιτική εμφανίζονται και εκεί προβλήματα. Αρκετά καλή φαίνεται, αντίθετα, να είναι η συνεργασία με άλλους δήμους και κοινότητες. Στο εσωτερικό των ΑΤΑ, τα προβλήματα στελέχωσης και, ιδίως, η χαμηλή αποδοτικότητα των υπηρεσιών προβληματίζουν επίσης τους εκλεγμένους τοπικούς άρχοντες. Από τις διαπιστώσεις αυτές, συνάγεται και επιβεβαιώνεται η ανάγκη για συγκεκριμένες δράσεις, οι οποίες θα πρέπει να περιλαμβάνουν αποσυγκέντρωση αρμοδιοτήτων, βελτίωση της συνεργασίας με τις κρατικές υπηρεσίες και αναβάθμιση των υπηρεσιών και του προσωπικού.

Ειδικά οι δήμαρχοι, φαίνεται να αποδέχονται ομόφωνα την αναγκαιότητα εφαρμογής συστήματος διοίκησης με στόχους, δακτών αποδοτικότητας και αξιολόγησης και, συνεπώς, οι σχετικές δράσεις που προτείνονται σε προηγούμενα σημεία του παρόντος φαίνεται ότι θα έχουν ευρύτατη αποδοχή και υποστήριξη από την πολιτική ηγεσία των δήμων. Αντίθετα, οι Κοινοτάρχες φαίνεται να συγκινούνται λιγότερο από αυτές τις νέες μεθόδους διοίκησης, προφανώς ενόψει του γεγονότος ότι οι Κοινοτάρχες τους έχουν τόσο περιορισμένες δυνατότητες, ώστε μέθοδοι αυτών των κατηγοριών να εμφανίζονται ως «πολυτέλεια».

Εξάλλου, από την εμπειρική έρευνα, αλλά και από την στοχοθεσία και επιλογή δράσεων των επιμέρους αναλύσεων, συνάγονται ορισμένα συμπεράσματα, τα οποία μπορούν να είναι χρήσιμα και για τις επόμενες φάσεις και για το επόμενο παραδοτέο της παρούσας μελέτης. Ειδικότερα:

- 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 ευκαρία.

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

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

πολλών δραστηριοτήτων που αναπτύσσονται στην περιφέρεια του δήμου και ενδεχομένως να προκαλούν και προβλήματα γειτνίασης.

- Σε γενικές γραμμές, οι Κινοτάρχες εμφανίζονται περισσότερο επιφυλακτικοί από τους Δημάρχους, ως προς την μεταφορά αρμοδιοτήτων προς την τοπική αυτοδιοίκηση, προφανώς επειδή οι Κινοότητες διαθέτουν πολύ περιορισμένους οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους (πλην λίγων εξαιρέσεων).

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6

ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΚΑΙ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

6 Εισαγωγή

Η ενίσχυση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης προϋποθέτα την **Αποκέντρωση** και στηρίζεται στην καινή θέληση των κεντρικών αρχών και των τοπικών αρχών της Κύπρου, οι οποίες θα επιδιώξουν τον σχεδιασμό και την εφαρμογή ενός **«Δεκαετούς Προγράμματος Μεταρρύθμισης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης»** με την ευρύτερη δυνατή πολιτική και κοινωνική συναίνεση.

6.1. Οι αρχές και οι στόχοι του προγράμματος μεταρρύθμισης

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 δικηπικής ικανότητας και αποτελεσματικότητας δράσης των Τοπικών Αρχών.
- η αρχή της λαϊκής συμμετοχής στις τοπικές υποθέσεις.

Οι βασικοί στόχοι του «Δεκαετούς Προγράμματος Μεταρρύθμισης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης» είναι οι ακόλουθοι:

- ✓ Η αποκέντρωση και η ανασυγκρότηση και ενδυνάμωση της τοπικής αυτοδιοίκησης (δομική ανασυγκρότηση, βελτίωση του συστήματος διακυβέρνησης, διασφάλιση της δικηπικής και της οικονομικής αυτοτέλειας, εξασφάλιση της επάρκειας του προσωπικού και ενίσχυση της υλικοτεχνικής υποδομής, αποκέντρωση εξουσιών και λειτουργιών με τη σταδιακή μεταφορά συγκροτημένων δομών στην Τ.Α.).

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

- ✓ Ο λειτουργικός εκσυγχρονισμός και η βελτίωση της διοίκησης και του ανθρώπινου δυναμικού της τοπικής αυτοδιοίκησης(λειτουργικός εκσυγχρονισμός και βελτίωση του management, δημιουργία δικτύου δομών και υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού μέσω της βελτίωσης των πολιτικών προσωπικού, της επιμόρφωσης και της συστηματοποιημένης αναβάθμισης των δεξιοτήτων και των ικανοτήτων του).
- ✓ Η διεύρυνση του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης(δημιουργία ή/και διεύρυνση των θεσμών συμμετοχής της Τ.Α. στο σχεδιασμό και την εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών, του χωροταξικού και του πολεοδομικού σχεδιασμού και των αναπτυξιακών προγραμμάτων, στον εκσυγχρονισμό της βασικής υποδομής των πόλεων και των χωριών, στην προστασία του περιβάλλοντος και τη βιώσιμη τοπική ανάπτυξη, στην παροχή καινωνικών υπηρεσιών και στη βελτίωση της ποιότητας ζωής των κατοίκων).
- ✓ Η αναβάθμιση των σχέσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης με το κράτος και τους πολίτες (διασύνδεση των υπηρεσιών της κρατικής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης σε τοπικό, επαρχιακό και κεντρικό επίπεδο, διασύνδεση μεταξύ των δημόσιων, των εθελοντικών και των κερδοσκοπικών οργανώσεων παροχής υπηρεσιών στους πολίτες, ενίσχυση των θεσμών διαφάνειας, διαβούλευσης, λογοδοσίας και συμμετοχής των πολιτών στις διαδικασίες τοπικής ανάπτυξης και τοπικής διοίκησης, βελτίωση της ποιότητας και επέκταση της παροχής υπηρεσιών προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις).
- ✓ Η βελτίωση του κανονιστικού πλαισίου, της επιτελικής υποστήριξης της τοπικής αυτοδιοίκησης και του ελέγχου της νομιμότητας(απλοποίηση και κωδικοποίηση, τροποποίηση και συμπλήρωση του ισχύοντος νομοθετικού και ρυθμιστικού πλαισίου, θέσπιση μηχανισμών ολοκληρωμένου και σφαιρικού σχεδιασμού, ελέγχου και αξιολόγησης των παρεχόμενων υπηρεσιών και ενίσχυση των μηχανισμών ελέγχου της νομιμότητας και της οικονομικής διαχείρισης της Τ.Α.).
- ✓ Η εκπόνηση ενός νέου αναπτυξιακού και χωροταξικού πλαισίου της τοπικής αυτοδιοίκησης(εκπόνηση του «Εθνικού Σχεδίου Τοπικής Ανάπτυξης», ακόμη και αν καθυστερήσει η εκπόνηση του «Σχεδίου για τη Νήσο» και του Εθνικού Χωροταξικού για τη Νήσο, χωροθέτηση των γεωγραφικών περιοχών που θα αποτελέσουν τη γεωγραφική βάση της Τ.Α. εκπόνηση ενός «Τοπικού Αναπτυξιακού Σχεδίου» σε καθεμία από αυτές τις γεωγραφικές περιοχές με βάση το «Εθνικό Σχέδιο Τοπικής Ανάπτυξης»).
- ✓ Η συγκρότηση Επαρχιακών Συμβουλίων με αρετούς εκπροσώπους της τοπικής αυτοδιοίκησης (με βασική αποστολή τη συμμετοχή τους στον αναπτυξιακό προγραμματισμό, τον συντονισμό των ζητημάτων υπερτοπικής σημασίας και την εναρμόνιση των σχεδιασμών).

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

6.2. Η στρατηγική του προγράμματος μεταρρύθμισης

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).

Η Προπαρασκευαστική Φάση περιλαμβάνει τον διάλογο που θα οργανωθεί από την Κυβέρνηση, την Ένωση Δήμων Κύπρου και την Ένωση Καινοτήτων Κύπρου, από τις αρχές του 2010 μέχρι τις βουλευτικές εκλογές του Μαΐου 2011. Εκπρόσωποι στα πλαίσια του διαλόγου αυτού μπορεί να συμφωνηθεί ένα **«Κοινό Προγραμματικό Πλαίσιο»** των πολιτικών κομμάτων της Κύπρου, ώστε να δεσμευτούν προεκλογικά τα πολιτικά κόμματα με αυτό το πλαίσιο, προκειμένου η Βουλή που θα προκύψει από τις εκλογές του Μαΐου 2011 να ψηφίσει με τη μεγαλύτερη δυνατή πλειοψηφία το Πρόγραμμα Μεταρρύθμισης και ειδικότερα τη νομοθέτηση και τη χρηματοδότηση της Α' Φάσης του.

Ως πρώτο βήμα της Στρατηγικής Μεταρρύθμισης επιλέγεται ο ενιαίος και συνολικός χωροταξικός σχεδιασμός και αναπτυξιακός προγραμματισμός της περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης (τόσο των αστικών περιοχών όσο και της υπαίθρου) και για το λόγο αυτό εκπονείται το **«Εθνικό Σχέδιο Τοπικής Ανάπτυξης»**, χωροθετούνται οι γεωγραφικές περιοχές που θα αποτελέσουν τη γεωγραφική βάση της τοπικής αυτοδιοίκησης και εκπονούνται τα **«Τοπικά Αναπτυξιακά Σχέδια»** σε καθεμία από αυτές τις γεωγραφικές περιοχές, με βάση το «Εθνικό Σχέδιο Τοπικής Ανάπτυξης».

Κάθε γεωγραφική περιοχή μπορεί να αποτελείται από ένα μεγάλο Δήμο ή από ένα μεγάλο Δήμο και μικρότερους γειτονικούς Δήμους ή/και Καινότητες ή από ομάδα Δήμων ή από ομάδα Καινοτήτων. Το βασικό κριτήριο για τη χωροθέτηση των γεωγραφικών περιοχών είναι η συγκρότηση ανθρωπογεωγραφικών ενότητων που έχουν ικανό μέγεθος, ώστε στο πλαίσιο κάθε γεωγραφικής περιοχής (αστικής ή της υπαίθρου) να μπορεί να οργανωθεί ο προγραμματισμός της τοπικής ανάπτυξης και η παροχή των βασικών υπηρεσιών στους πολίτες. Με αυτήν ακριβώς την έννοια κάθε γεωγραφική περιοχή μπορεί να ονομαστεί και **«Νέα Πόλη»**.

Σε κάθε γεωγραφική περιοχή προβλέπεται από το νόμο να συγκροτηθεί ένας **«Σύνδεσμος ΑΤΑ»**, ο οποίος μπορεί να ονομαστεί και «Σύγχρονο Σύμπλεγμα», που αναλαμβάνει να ασκήσει τις αρμοδιότητες που δεν μπορούν να ασκήσουν οι ΑΤΑ – μέλη του. Η επιλογή αυτής της μορφής διαδημοτικής, δημοκρατικής και διακαινοτικής συνεργασίας επιχειρεί να αξιοποιήσει την υπάρχουσα θετική εμπειρία από το θεσμό των συμπλεγματοποιήσεων, αλλά να υπερβεί την αρνητική εμπειρία από την πολλαπλότητα των μορφών συμπλεγματοποίησης και την αποσπασματικότητα αρκετών συμπλεγματοποιήσεων. Ειδικά στα αστικά συγκροτήματα οι Σύνδεσμοι ΑΤΑ αναλαμβάνουν τις υπερτοπικές λειτουργίες των αστικών συγκροτημάτων.

Σε κάθε Επαρχία συγκροτείται **Επαρχιακό Συμβούλιο** με αιρετούς εκπροσώπους των Δήμων και των Συνδέσμων ΑΤΑ της Επαρχίας. Στο Επαρχιακό Συμβούλιο μπορεί να συμμετέχουν και κρατικοί λειτουργοί, ως εκπρόσωποι της κεντρικής και της επαρχιακής διοίκησης.

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Στις δημοτικές εκλογές του Δεκεμβρίου 2011 εκλέγονται οι Δήμαρχοι και τα Δημοτικά Συμβούλια, οι Κινοτάρχοι και τα Κινοτικά Συμβούλια, οι οποίοι εντός τακτού χρονικού διαστήματος (π.χ. ενός μηνός) εκλέγουν τα Επαρχιακά Συμβούλια και τα Δικηκτικά Συμβούλια των Συνδέσμων ΑΤΑ. Εναλλακτικά, τα Επαρχιακά Συμβούλια και τα Δικηκτικά Συμβούλια των Συνδέσμων ΑΤΑ συγκροτούνται με τη συμμετοχή εκπροσώπων της τοπικής αυτοδιοίκησης, όπως θα ορίζεται στο νέο Κώδικα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Στη διάρκεια της πρώτης δημοτικής θητείας (2012–2016) εφαρμόζεται η Α΄ Φάση του Προγράμματος που αφορά τα όργανα και τις υπηρεσίες των ΑΤΑ και των Συνδέσμων ΑΤΑ. Επίσης, δίνονται ισχυρά νομικο–πολιτικά, δικηκτικά και οικονομικά κίνητρα για τη συνένωση των ΑΤΑ κάθε «Νέας Πόλης» σε **Νέο Δήμο**.

Στο τέλος της περιόδου αυτής (περί το 2015) αξιολογούνται τα αποτελέσματα του Προγράμματος Μεταρρύθμισης και η Κυβέρνηση εισηγείται στη Βουλή που θα προκύψει από τις εκλογές του Μαΐου του 2016 τη νομοθέτηση και τη χρηματοδότηση της Β΄ Φάσης του.

Εφόσον η πλειοψηφία των ΑΤΑ έχει συγκροτήσει Νέους Δήμους, με το νόμο καθίσταται η συνένωση υποχρεωτική και για τις υπόλοιπες ΑΤΑ (με τήρηση των προϋποθέσεων του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας). Σε κάθε Νέο Δήμο διασφαλίζεται η ενδοδημοτική αποκέντρωση με τη συγκρότηση πολιτικο–δικηκτικής οντότητας (αιρετού οργάνου και υπηρεσίας) σε κάθε συνενούμενο Δήμο, καθώς και σε κάθε Κινοότητα που έχει έναν ελάχιστο πληθυσμό (π.χ. άνω των 200 κατοίκων) 5 και ένα μονοπρόσωπο αιρετό όργανο στις υπόλοιπες ΑΤΑ (π.χ. πάρεδρος).

Στη διάρκεια της δεύτερης δημοτικής θητείας (2017–2021) εφαρμόζεται η Β΄ Φάση του Προγράμματος που αφορά κυρίως τα όργανα και τις υπηρεσίες των Νέων Δήμων και τις σχέσεις τους με τα υπερκείμενα επίπεδα εξουσίας. Το προτεινόμενο χρονοδιάγραμμα παρέχει επαρκή χρόνο για τον προγραμματισμό και την εφαρμογή των αλλαγών της μεταρρύθμισης, αλλά έχει τον κίνδυνο να χαθεί ο κατάλληλος χρόνος (timing) και η μεταρρυθμιστική δυναμική. Για το λόγο αυτό, η χρονική διάρκεια του ανωτέρω προτεινόμενου Οδικού Χάρτη μπορεί να σμικρυνθεί, εάν η Κυβέρνηση και τα πολιτικά κόμματα κρίνουν ότι μπορεί να επιταχυνθεί η ωρίμανση των πολιτικών και κοινωνικών συνθηκών και η οργάνωση των μεταρρυθμιστικών διαδικασιών και βημάτων. Στην περίπτωση αυτή, στο τέλος της Προπαρασκευαστικής Φάσης (τέλος του 2011) ψηφίζεται το κανονιστικό πλαίσιο που αφορά το σύνολο των αναγκαίων ρυθμίσεων, περιλαμβανομένης και της υποχρεωτικής συνένωσης των ΑΤΑ, οπότε η Α΄ Φάση και η Β΄ Φάση συντέμνονται σε μια φάση, που αποτελεί και τη Φάση Εφαρμογής της Μεταρρύθμισης (2012–2016).

6.3. Φάσεις και περιεχόμενο του προγράμματος μεταρρύθμισης

6.3.1. Προπαρασκευαστική φάση (2010 – 2011)

6.3.1.1. Οριζόντιες δράσεις και προγράμματα

- ✓ Ενημέρωση και δημόσιος διάλογος για το Πρόγραμμα Μεταρρύθμισης και διαβούλευση με τα πολιτικά κόμματα και τους κοινωνικούς φορείς.

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

- ✓ 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 διακηπτικής 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 αρετών οργάνων : Δημάρχων και Δημοτικών Συμβουλίων, Καντοαρχών και Καντοικών Συμβουλίων και εκλογή ή συγκρότηση των Διακηπτικών Συμβουλίων των Συνδέσμων ΑΤΑ και των Επαρχιακών Συμβουλίων.
- ✓ Εκπόνηση του Δεκαετούς Προγράμματος Μεταρρύθμισης 2012 – 2021.

6.3.1.2. 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.

6.3.2. Α΄ Φάση του Προγράμματος (2012 – 2016)

- ✓ Εφαρμογή των ειδικών προγραμμάτων που εκπονήθηκαν στην προπαρασκευαστική φάση.

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

- ✓ Συγκρότηση των Επαρχιακών Συμβουλίων.
- ✓ Ανάληψη από τα Επαρχιακά Συμβούλια του ρόλου της συμμετοχής στον προγραμμασμό 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, δικηπικών 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.

6.3.3. 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 δικηπική υποστήριξή 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.

6.4. Τα υποπρογράμματα και τα μέτρα του προγράμματος μεταρρύθμισης

Το περιεχόμενο του Προγράμματος Μεταρρύθμισης προτείνεται να οργανωθεί σε Υποπρογράμματα και Μέτρα ως ακολούθως:

Μέτρο 1.1. Εκπόνηση των αναγκαίων ειδικότερων ερευνών και μελετών.

Μέτρο 1.2. Διασφάλιση της συνεργασίας με σχετικές πανεπιστημιακές σχολές, επιστημονικούς φορείς και εμπειρογνώμονες.

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 2 – ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Μέτρο 2.1. Εκπόνηση από το Υπουργείο Εσωτερικών του «Κώδικα Τοπικής Αυτοδιοίκησης», των κατ' εξουσιοδότησή του Υπουργικών Αποφάσεων και των Εγκυκλίων για την εφαρμογή του.

Μέτρο 2.2. Προσαρμογή της τομεακής νομοθεσίας από τα Υπουργεία Οικονομικών, Γεωργίας, Φυσικών Πόρων και Περιβάλλοντος, Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Συγκοινωνιών και Έργων, Εμπορίου, Βιομηχανίας και Τουρισμού.

Μέτρο 2.3. Λήψη των αναγκαίων διακηκικών μέτρων για την εφαρμογή του Προγράμματος.

ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 3 – ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Μέτρο 3.1. Εκπόνηση και εφαρμογή ειδικού προγράμματος βελτίωσης των οικονομικών της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Μέτρο 3.2. Συνέχιση της ετήσιας χρηματοδότησης των ΑΤΑ και νέα ετήσια χρηματοδότηση των Συνδέσμων ΑΤΑ και των Νέων Δήμων για την κάλυψη των λειτουργικών δαπανών τους.

Μέτρο 3.3. Εκπόνηση, χρηματοδότηση και εφαρμογή προγραμμάτων κοινωνικής πολιτικής, πολιτισμού και αθλητισμού και σύναψη μακροχρόνιων προγραμματικών συμβάσεων Κράτους – Τ.Α.

Μέτρο 3.4. Εκπόνηση και εφαρμογή ειδικού προγράμματος για την συνένωση των ασφαλιστικών φορέων από τους Νέους Δήμους.

ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 4 – ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟ ΚΑΙ ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Μέτρο 4.1. Εκπόνηση του «Εθνικού Σχεδίου Τοπικής Ανάπτυξης».

Μέτρο 4.2. Χωροθέτηση των «Νέων Πόλεων».

Μέτρο 4.3. Εκπόνηση των πενταετών «Τοπικών Αναπτυξιακών Σχεδίων» των «Νέων Πόλεων» και επικαιροποίησή τους στο τέλος της πενταετίας.

ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 5 – ΤΟΠΙΚΕΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ

Μέτρο 5.2. Εκπόνηση και εφαρμογή προγράμματος υποδομών και κινήτρων για τον περιορισμό της υπέρμετρης αστικοποίησης και την ανάπτυξη της υπαίθρου και κατασκευή των επαρχιακών και των τοπικών έργων υποδομής (έργων συγκοινωνιακών, ύδρευσης, αποχέτευσης, διαχείρισης σκυβάλων, ανακύκλωσης υλικών, προστασίας περιβάλλοντος, ανάπτυξης αρισμών κλπ.).

Μέτρο 5.3. Σχεδιασμός και εφαρμογή προγράμματος τεχνικών υποδομών και κινήτρων για την ενίσχυση της τοπικής οικονομίας και την προώθηση της επιχειρηματικότητας σε τοπικό επίπεδο.

Μέτρο 5.4. Δημιουργία των νέων διακηκικών κέντρων (των Συνδέσμων ΑΤΑ και στη συνέχεια των Νέων Δήμων) με τη βελτίωση ή/και επέκταση υπαρχόντων κτιρίων ή με την κατασκευή νέων.

Μέτρο 5.5. Βελτίωση της εκπαιδευτικής υποδομής, του κοινωνικού εξοπλισμού, της πολιτιστικής και της αθλητικής υποδομής.

Μέτρο 5.6. Προμήθεια μηχανημάτων και λοιπού υλικοτεχνικού εξοπλισμού των νέων τεχνικών υπηρεσιών.

ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 6 – ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Μέτρο 6.1. Αποσπάσεις και μετατάξεις προσωπικού για τη στελέχωση των νέων δομών (Συνδέσμων ΑΤΑ, Νέων Δήμων).

Μέτρο 6.2. Σταδιακή πρόσληψη προσωπικού για τη συμπλήρωση της στελέχωσης των νέων δομών.

Μέτρο 6.3. Βελτίωση των πολιτικών που αφορούν το προσωπικό της τοπικής αυτοδιοίκησης (human resources policies) (πρόσληψη – αξιολόγηση – εξέλιξη – μισθολογικό σύστημα – κίνητρα κλπ).

Μέτρο 6.4. Αρχική και συνεχιζόμενη κατάρτιση των νεοπροσλαμβανομένων και συνεχιζόμενη κατάρτιση των υπηρετούντων.

Μέτρο 6.5. Συνεχής ενημέρωση και κατάρτιση των αρετών.

Μέτρο 6.6. Δημιουργία ή/και βελτίωση φορέων ή/και δομών εκπαίδευσης και κατάρτισης.

ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 7 – ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΟΣ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ – ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΤΩΝ Τ.Π.Ε.

Μέτρο 7.1. Εκπόνηση και εφαρμογή ειδικού προγράμματος για την οργάνωση των Συνδέσμων ΑΤΑ και, στη συνέχεια, των Νέων Δήμων.

Μέτρο 7.2. Εκπόνηση και εφαρμογή ειδικού προγράμματος εισαγωγής της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην τοπική αυτοδιοίκηση.

ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 8 – ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΚΑΙ ΤΕΧΝΙΚΗ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ

Μέτρο 8.1. Συγκρότηση ειδικής δομής επιστημονικής και τεχνικής υποστήριξης και αξιοποίηση υπαρχόντων φορέων.

Μέτρο 8.2. Παροχή υπηρεσιών επιστημονικής και τεχνικής υποστήριξης.

ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 9 – ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ – ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑ – ΣΥΝΕΡΓΕΙΕΣ

Μέτρο 9.1. Διαβούλευση και επικοινωνιακό πρόγραμμα.

Μέτρο 9.2. Καινές δράσεις των Ενώσεων Δήμων και Κοινοτήτων με τα συλλογικά όργανα των εργαζομένων της τοπικής αυτοδιοίκησης και με τους συλλογικούς φορείς της οικονομίας και της κοινωνίας.

ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 10 – ΔΙΟΙΚΗΣΗ – ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ – ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ

Μέτρο 10.1. Συγκρότηση και λειτουργία «Ομάδας Διοίκησης του Προγράμματος», Διυπουργικής Επιτροπής και ομάδων εργασίας.

Μέτρο 10.2. Συγκρότηση και λειτουργία συστήματος αξιολόγησης.

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

6.1 Οργάνωση της διαβούλευσης

Εκπμάται ότι είναι αναγκαία οι ακόλουθοι τρεις άξονες διασφάλισης της πολιτικής και της δικητικής 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

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης και των σχέσεων μεταξύ τοπικής αυτοδιοίκησης και των κρατικών υπηρεσιών οδηγεί σε ένα μακρύ κατάλογο από προβλήματα που χαρακτηρίζουν τη λειτουργία, την οργάνωση και τη δυνατότητα των Δήμων και Κοινοτήτων της Κύπρου να ανταποκριθούν στις σύγχρονες ανάγκες.

Το δυαδικό σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης στη Κύπρο χαρακτηρίζεται από έντονες διαφοροποιήσεις μεταξύ Δήμων και Κοινοτήτων, ως προς τις αρμοδιότητες που ασκούν τους οικονομικούς και διακηπικούς πόρους που διαθέτουν την εν γένει νομοκοπιτική τους θέση και το ρόλο στο εγχώριο σύστημα διακυβέρνησης.

Ο κατακερματισμός των αρχών τοπικής αυτοδιοίκησης σε πολυάριθμες μονάδες που, λόγω του μεγέθους τους δεν είναι βιώσιμες ακυρώνει τις προοπτικές αναβάθμισης του θεσμού.

Είναι χαρακτηριστικό ότι από τις 353 κοινότητες περίπου οι εκατό έχουν πληθυσμό μικρότερο από 100 κατοίκους, ενώ άλλες εκατό περίπου έχουν πληθυσμό από 101 έως 300 κατοίκους. Λίγες δεκάδες (περίπου 50 -60) είναι οι κοινότητες που έχουν περισσότερο από 1000 κατοίκους.

Όμως σε ένα κατακερματισμένο οργανωτικό τοπίο δεν μπορούν να επιτευχθούν οι βέλτιστες οικονομίες κλίμακας που απαιτούνται σε μια σειρά κρίσιμους τομείς, όπως η διαχείριση των απορριμμάτων – σκυβάλων, η υδατοπρομήθεια, η αποχέτευση, ο χωρικός σχεδιασμός και στην ανάληψη σημαντικών τοπικών αναπτυξιακών πρωτοβουλιών.

Ένα από τα σοβαρότερα προβλήματα που εντοπίζονται από όλα τα κόμματα και τους σχετικούς φορείς είναι η οικονομική εξάρτηση της Τοπικής αυτοδιοίκησης από το κεντρικό κράτος. Εξάλλου οι Δήμοι και οι Κοινότητες δεν έχουν τα απαραίτητα θεσμικά εργαλεία ώστε να διευκολύνονται να αναπτύσσουν επιχειρηματική δραστηριότητα και να αξιοποιούν την ακίνητη περιουσία τους.

Ο μικρός αριθμός αρμοδιοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης έρχεται σε αντίθεση με τις επιταγές των σύγχρονων δημοκρατικών μοντέλων διακυβέρνησης και τις οδηγίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης για εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της εγγύτητας προς τον πολίτη οι υφιστάμενες αρμοδιότητες και πόροι της αυτοδιοίκησης στην Κύπρο έχουν πολύ μικρό εύρος και επικεντρώνονται σε συγκεκριμένους τομείς.

Ο συγκεντρωτισμός των αρμοδιοτήτων αναπαράγεται δυστυχώς και μέσω του θεσμού των διορισμένων Επαρχιακών Διακίσεων, οι οποίες καλούνται να καλύψουν τις αδυναμίες και τα κενά που αφήνει ο κατακερματισμός της τοπικής αυτοδιοίκησης, χωρίς να διαθέτουν ένα ενιαίο πολιτικό αιρετό όργανο συμμετοχής της τοπικής αυτοδιοίκησης σε επίπεδο Επαρχίας. Εξάλλου, η τοπική αυτοδιοίκηση της Κύπρου δεν έχει ακόμη αξιοποιήσει σε ικανοποιητικό βαθμό τα νέα, σύγχρονα εργαλεία, μεθόδους και αρχές διοίκησης, ενώ η ηλεκτρονική διακυβέρνηση και γενικότερα η αξιοποίηση νέων τεχνολογιών δεν έχουν διαδοθεί σε βαθμό αντίστοιχο με το υψηλό επίπεδο ανάπτυξης και ευημερίας που χαρακτηρίζει την σημερινή κυπριακή κοινωνία και οικονομία.

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Το Κυπριακό σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης μπορεί, σε γενικές γραμμές, να χαρακτηριστεί λειτουργικό και ισορροπημένο. Στα σημαντικά πλεονεκτήματα της τοπικής αυτοδιοίκησης ανήκουν ακόμα οι διάφορες μορφές διαδημοτικής και διακοινοτικής συνεργασίας. Στην ομαλή λειτουργία των υπηρεσιών των τοπικών αρχών συμβάλλει και το ανθρώπινο δυναμικό τους, το οποίο, αν και ολιγάριθμο, λειτουργεί αποτελεσματικά και με ελεγχόμενα δικηρικά βάρη.

Αρκετά ισχυρά σημεία εντοπίζονται αναφορικά με τις οικονομικές λειτουργίες της τοπικής αυτοδιοίκησης. Καταρχήν, παρά τους συγκριτικά χαμηλούς προϋπολογισμούς, ο έλεγχος των ιδίων εσόδων και η περιορισμένη εξάρτηση από τις κρατικές επιχορηγήσεις επιτρέπει στους δήμους να έχουν τη βασική εξουσία στην οικονομική διαχείριση. Εξάλλου, το χρέος των δήμων και των κοινοτήτων κυμαίνεται σε μεσαία επίπεδα, σε σχέση με τις υπόλοιπες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επιπλέον, η οικονομική διαχείριση ασκείται με ικανοποιητικό τρόπο και δεν παρατηρούνται εκτεταμένα φαινόμενα κακοδιοίκησης και διαφθοράς.

Στα θετικά σημεία της λειτουργίας της τοπικής αυτοδιοίκησης κατατάσσονται και οι καινοτόμες δράσεις ορισμένων δήμων στην ανάπτυξη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

Τέλος, αρκετά σημαντικός θεωρείται ο ρόλος που έχει αναλάβει η τοπική αυτοδιοίκηση όσον αφορά την άσκηση αρμοδιοτήτων σε διάφορους τομείς, όπως η ανάπτυξη, το περιβάλλον και η κοινωνική πολιτική.

Όσον αφορά την κοινωνική πολιτική στην Κύπρο, αξίζει να σημειωθεί η έντονη παρουσία του εθελοντικού τομέα για προγράμματα κοινωνικής πολιτικής, όπως το ΠΣΣΕ και τα ΣΚΕ, τα οποία έχουν ευρεία κοινωνική ανιπροσώπωση και πολιτική νομιμοποίηση. Οι πολυάριθμες, μικρές και τελικά μη βιώσιμες καινότητες παρουσιάζονται ανήμπορες να προσφέρουν τις βασικές υπηρεσίες και υποδομές στους πολίτες τους. Η έλλειψη ικανοποιητικής χρηματοδότησης, αλλά και ο έντονος και πολυδιάστατος κρατικός παρεμβατισμός, ιδίως στις καινότητες εξαιτίας των δικηπικών τους αδυναμιών, είναι από τα σημαντικότερα προβλήματα που απαντώνται όσον αφορά τη δικηπική διάρθρωση των τοπικών αρχών.

Αρκετά μειονεκτήματα εντοπίζονται και στο βαθμό της αυτονομίας των κυπριακών δήμων και κοινοτήτων σχεπικά με τον τρόπο πρόσληψης του προσωπικού τους, καθώς ο σχεπικός ρόλος της κεντρικής κρατικής διοίκησης είναι πολύ ισχυρός.

Παρατηρείται μια ποιοτική υστέρηση όσον αφορά τις σύγχρονες μεθόδους επιμόρφωσης, καθώς και ελλείμματα στην ενδοϋπηρεσιακή κατάρπηση.

Ακόμα ένα σοβαρό μειονέκτημα της τοπικής αυτοδιοίκησης, αποτελούν τα χαμηλά επίπεδα εσόδων σε σύγκριση με τις περισσότερες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τα έσοδα των κοινοτήτων, μάλιστα, είναι ακόμη χαμηλότερα από τα αντίστοιχα των δήμων. Οι ίδιες οι τοπικές αρχές παρουσιάζουν δυσκολίες στην είσπραξη φόρων και τελών που σχετίζονται με επαγγελματικές δραστηριότητες, ενώ και το τέλος ακίνητης ιδιοκτησίας παρουσιάζει πολλά προβλήματα στη διαχείρισή του.

Όσον αφορά την οικονομική διαχείριση των ΑΤΑ, οι οικονομικές υπηρεσίες των μικρότερων, κυρίως, τοπικών αρχών δεν είναι καλά οργανωμένες και η μηχανογραφική οργάνωσή τους παρουσιάζει αδυναμίες, ενώ δεν υπάρχει θεσμοθετημένη, ενιαία και τυποποιημένη, κωδικοποίηση του προϋπολογισμού / απολογισμού, με αποτέλεσμα η κάθε ΑΤΑ να ακολουθεί το δικό της τρόπο, γεγονός που καθιστά τη συγκριτική αξιολόγηση και τον έλεγχο δύσκολο.

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Σημαντικές αδυναμίες εντοπίζονται, εξάλλου, στην άσκηση συγκεκριμένων τομεακών αρμοδιοτήτων από την τοπική αυτοδιοίκηση.

Η δικηνηκή ανεπάρκεια των περισσότερων ΑΤΑ, το μικρό τους μέγεθος, η ανεπαρκής στελέχωση και η έλλειψη σχεπικής τεχνογνωσίας πς αποτρέπτα από το να αναλάβουν αναπτυξιακές δράσεις ή να προωθήσουν την απασχόληση και την επιχρημαπκότητα της περιοχής τους. Οι ιεραρχικές και εκ των άνω (top-down) διαδικασίες λήψης αποφάσεων περιορίζουν και πς ευθύνες πολεοδομικού χαρακτήρα της τοπικής αυτοδιοίκησης, ενώ οι μικρές καινότητες και δήμα αδυνατούν να ασκήσουν πολεοδομικές αρμοδιότητες.

Παρατηρούνται επίσης ανεπάρκειες εξαδικευμένου προσωπικού στις αρμόδιες υπηρεσίες των ΑΤΑ και απουσία μηχανισμών ελέγχου και επιβολής προστίμων για πς παρανομίες. Τέλος, στα μιονεκτήματα καταγράφεται η αδυναμία αντιμετώπισης σοβαρών περιβαλλονπικών προβλημάτων (π.χ. ύδρευση, αποχέτευση, διαχείριση σκυβάλων, έλεγχος ρύπανσης, προστασία ακτών και δασικού πλούτου) που επηρεάζουν την ποιότητα ζωής των κατοίκων, αλλά και η αδυναμία σχεδιασμού προγραμμάτων καινωνικής ευημερίας.

Παρά πς αδυναμίες η προοπτική αναδιάρθρωσης του σημερινού συστήματος δήμων και καινοτήτων, στο πλαίσιο και του νέου ευρωπαϊκού γίγνεσθα, αναμένεται να ενισχύσει το ρόλο των τοπικών αρχών και της δημοκραπικής νομιμοποίησής τους, καθώς και να πς εξοπλίσει με περισσότερες αρμοδιότητες και πόρους. Είναι σχεδόν βέβαιο πως η αναδιάρθρωση θα οδηγήσει σε σημανπκή αύξηση της αποδοπκότητας, της αποτελεσμαπκότητας και σε βελτίωση της οικονομικής, καινωνικής και χωρικής/εδαφικής συνοχής.

Ευκαιρίες θα δημιουργηθούν επίσης στον τομέα των ανθρώπινων πόρων.

Αναμένεται αύξηση του προσωπικού των ΑΤΑ.

Σημανπκή ευκαιρία για την τοπική αυτοδιοίκηση στην Κύπρο, θα αποτελέσει η αναβάθμιση των δεξιοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού, αλλά και η ουσιασπική και συστημαπκή αξιολόγηση των υπαλλήλων σε όλη τη διάρκεια της θητείας τους.

Αναμένεται να ενισχυθούν τα έσοδα των ΑΤΑ μέσω της χρηματοδότησης από τα επιχειρησιακά προγράμματα του ΣΣΑ , η συγκριπκά καλή κατάσταση της Κυπριακής οικονομίας, τα κυβερνηπκά μέτρα που έχουν ήδη ληφθεί για την αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης και η αύξηση των δημοσίων επενδύσεων συνεπάγονται ήδη έμμεσα ευνοϊκές επιπτώσεις για τους δήμους και πς καινότητες της Κύπρου. Τέλος, σημανπκή ευκαιρία για την ομαλή οικονομική διαχείριση των ΑΤΑ θεωρείται η εφαρμογή προϋπολογισμού προγραμμάτων και προϋπολογισμού στόχων στις διαδικασίες κατάρπισης και υλοποίησης των προϋπολογισμών των μεγάλων δήμων, ενώ η εφαρμογή διαδικασιών συμμετοχικού προϋπολογισμού θα ενισχύσει την αποτελεσμαπκότητα και την αποδοπκότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Όσον αφορά τον τομέα της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, παρουσιάζονται αρκετές ευκαιρίες για την ανάπτυξη της μέσω φορέων και οργανισμών που μπορούν να υποστηρίξουν τέταες υπηρεσίες.

Ιδιαίτερες ευκαιρίες για την τοπική αυτοδιοίκηση μπορούν να παρουσιαστούν μέσω του θεσμού των Συμπράξεων του Δημόσιου και Ιδιωπικού Τομέα, ιδιαίτερα όσον αφορά τον τομέα της ανάπτυξης. Η ενίσχυση των αρχών του δημοκραπικού προγραμματισμού δίνει νέες ευκαιρίες συμμετοχικών διαδικασιών στις ΑΤΑ και ενισχύει τη δημοκραπική νομιμοποίηση της αναπτυξιακής πολιπκής. Οι διαδημοπκές συνεργασίες αποτελούν μια ακόμα ευκαιρία για την ομαλή λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης, όπως για παράδειγμα η συνεργασία και η

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

δικτύωση για την υλοποίηση δράσεων των Ομάδων Τοπικής Δράσης μέσω της Καινοπκής Πρωτοβουλίας Leader.

Στον τομέα του χωρικού σχεδιασμού, η εκπόνηση των Χωροταξικών Σχεδίων κρίνεται απαραίτητη, γιατί θα καθιερώσει μια ολοκληρωμένη πρόταση κατευθύνσεων πολιτικής για τη ρύθμιση του χώρου, σύμφωνα με τις αρχές της αειφόρου ανάπτυξης. Η μεγάλη ευκαιρία έγκειται στις νέες χωρικές ενότητες που θα σχηματιστούν ανά επαρχία βάσει μιας σειράς κριτηρίων (πληθυσμικών, γεωγραφικών κ.ά.) με στόχο τη βιωσιμότητα και την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών.

Η μεγαλύτερη ευκαιρία που παρουσιάζεται στον τομέα του περιβάλλοντος σχετίζεται με την προσαρμογή στην περιβαλλοντική νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και την ενίσχυση της βιώσιμης τουριστικής ανάπτυξης και της πράσινης ανάπτυξης.

Τέλος, όσον αφορά τον τομέα της κοινωνικής πολιτικής, ευκαιρία θα αποτελέσει η άρση των νομικών περιορισμών που εμποδίζουν την τοπική αυτοδιοίκηση να συμμετάσχει ουσιαστικά στην άσκηση αρμοδιοτήτων του συγκεκριμένου τομέα. Επιπλέον η πολιτική στήριξη από τις τοπικές κοινωνίες, αλλά και η ορθολογική και ισορροπημένη αναδιάρθρωση του συστήματος κοινωνικής πολιτικής θα αυξήσουν την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα των ΑΤΑ.

Καταρχήν θα πρέπει να αντιμετωπιστεί η συνεχόμενη διεύρυνση και όξυνση των ανισοτήτων μεταξύ των δήμων και των κοινοτήτων. Ως απειλή εμφανίζεται επίσης η ιεραρχική και λειτουργική υποκατάσταση της σημασίας των ΑΤΑ από τις ανώτερες βαθμίδες διακυβέρνησης. Η ομαλή λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης, είναι δυνατόν να διακυβευτεί από την αδυναμία του υπάρχοντος προσωπικού στο να προσαρμοστεί στα νέα δεδομένα και απαιτήσεις των καιρών.

Η εξακολουθητική υστέρηση πόρων των ΑΤΑ δημιουργεί και ελλείψεις όσον αφορά την ανάπτυξη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

Όσον αφορά τα οικονομικά των δήμων και των κοινοτήτων, οι τάσεις για αυστηρότερα κριτήρια δανειοδότησης και η μειωμένη πολιτική στήριξη ως προς τη διεύρυνση της φορολογικής βάσης ή/και νέες φορολογίες, δυσχεραίνουν την οικονομική κατάσταση των ΑΤΑ και απειλούν τα έσοδά τους με μείωση.

Τέλος, οι πολλαπλοί τυπικοί έλεγχοι από τα Επαρχεία, τα Υπουργεία Εσωτερικών και Οικονομικών, το Υπουργικό Συμβούλιο και τη Βουλή των Αντιπροσώπων, καταλήγουν σε ένα γραφειοκρατικό και αναποτελεσματικό σύστημα ελέγχων, ενώ οι διάφοροι έλεγχοι στη διαχείριση της ακίνητης περιουσίας περιορίζουν τις δυνατότητες αξιοποίησής της από τις ΑΤΑ.

Οι αναπτυξιακές αρμοδιότητες των δήμων και κοινοτήτων ενδέχεται να παραμείνουν στάσιμες σε περίπτωση που δεν ολοκληρωθεί η αναμενόμενη αναδιάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Σημαντική απειλή για την άσκηση αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης (αναπτυξιακών, πολεοδομικών, περιβαλλοντικών και κοινωνικών) θα αποτελέσει η πιθανότητα ανεπάρκειας πόρων και εξειδικευμένου προσωπικού σε περίπτωση όπου η αναδιάρθρωση των τοπικών αρχών και η δημιουργία νέων υπηρεσιών δεν συνοδεύονται από ταυτόχρονη οικονομική ενίσχυση και καταρτισμένο ανθρώπινο δυναμικό. Προσοχή πρέπει επίσης να δοθεί στη γραφειοκρατική και τεχνοκρατική προσέγγιση ως προς την προστασία του περιβάλλοντος, η οποία μπορεί να προκαλέσει ανηδράσεις και απιστοσύνη με ανενήμερους κατοίκους. Τέλος, ο τομέας κοινωνικής πολιτικής είναι δυνατόν να απειληθεί από ψηφοθηρικές ανηλπίδες μεμονωμένων αρετών που παρακάμπτουν ικανά επαγγελματικά στελέχη και προωθούν τις προσλήψεις προσωπικού με κομματικά ή πελατειακά κριτήρια.

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Το όραμα της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι η ουσιαστική και πολυδιάστατη ενίσχυσή της

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

Στο πλαίσιο αυτού του οράματος διατυπώθηκαν τρεις βασικές εναλλακτικές στρατηγικές: α) το συντηρητικό / βελτίωσης, β) το μικτό / μετεξέλιξης και γ) το ριζικό / αλλαγής.

Το πρώτο σενάριο βελτίωσης προβλέπει συνέχιση των σημερινών τάσεων.

Το δεύτερο σενάριο μετεξέλιξης προβλέπει μεταρρυθμίσεις ήπου χαρακτήρα

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 ευρέως φάσματος αρμοδιοτήτων και πόρων προς τις τοπικές αρχές, μητροπολιτική διακυβέρνηση κλπ.

Ως γενικοί στόχοι για την διακηπική αναδιάρθρωση και την πολιτικο-διακηπική διακυβέρνηση της αυτοδιοίκησης στην Κύπρο αναδείχθηκαν: Η διακηπική αναδιάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Κύπρο, η βελτίωση της συστήματος διακυβέρνησης των ΑΤΑ και η ενίσχυση της διαφάνειας και της νομιμότητας.

Ως προς το περιβάλλον, γενικοί στόχοι είναι η ανάπτυξη καιρίων ενδοοργανωτικών πόρων των ΑΤΑ που σχετίζονται κυρίως με το εξειδικευμένο ανθρώπινο δυναμικό και την ενίσχυση τεχνογνωσίας.

Ως προς τις κοινωνικές υπηρεσίες, γενικοί στόχοι είναι η διαμόρφωση προγράμματος κοινωνικής πολιτικής (Α), η αποκέντρωση υπηρεσιών και ανάληψη ευθύνης από την τοπική αυτοδιοίκηση (Β), η ενημέρωση και βοήθεια προς τους πολίτες (Γ), η προσιτότητα, προσπελασιμότητα και διασύνδεση κοινωνικών υπηρεσιών (Δ), η αξιολόγηση και λογοδοσία των κοινωνικών υπηρεσιών (Ε).

Οι δήμαρχοι φαίνεται να αποδέχονται ομόφωνα την αναγκαιότητα εφαρμογής συστήματος διοίκησης με στόχους, δακτών αποδοκότητας και αξιολόγησης και, συνεπώς, οι σχετικές δράσεις που προτείνονται σε προηγούμενα σημεία του παρόντος φαίνεται ότι θα έχουν ευρύτατη αποδοχή και υποστήριξη από την πολιτική ηγεσία των δήμων. Αντίθετα, οι Κινοτάρχες φαίνεται να συγκινούνται λιγότερο από αυτές τις νέες μεθόδους διοίκησης, προφανώς ενόψει του γεγονότος ότι οι Κινοτήτες τους έχουν τόσο περιορισμένες δυνατότητες, ώστε μέθοδοι αυτών των κατηγοριών να εμφανίζονται ως «πολυτέλεια».

Οι δήμαρχοι αποδέχονται τις συνενώσεις, ενώ αντίθετα οι Κινοτάρχες εμφανίζονται ως επιφυλακτικοί ή αρνητικοί, αν και δεν είναι λίγοι οι Κινοτάρχες που τις αποδέχονται ως ευκαιρία. Σε γενικές γραμμές, οι Κινοτάρχες εμφανίζονται περισσότερο επιφυλακτικοί από τους Δημάρχους, ως προς την μεταφορά αρμοδιοτήτων προς την τοπική αυτοδιοίκηση, προφανώς επειδή οι Κινοτήτες διαθέτουν πολύ περιορισμένους οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους (πλην λίγων εξαιρέσεων).

Εξάλλου, από την εμπειρική έρευνα, αλλά και από την στοχοθεσία και επιλογή δράσεων των επιμέρους αναλύσεων, συνάγονται ορισμένα συμπεράσματα, τα οποία μπορούν να είναι

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

χρήσιμα και για τις επόμενες φάσεις και για το επόμενο παραδοτέο της παρούσας μελέτης. Ειδικότερα:

- 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/διακαινοτικής 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 ευκαρία.

Η ενίσχυση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης προϋποθέτει την Αποκέντρωση και στηρίζεται στην κοινή θέληση των κεντρικών αρχών και των τοπικών αρχών της Κύπρου, οι οποίες θα επιδώξουν τον σχεδιασμό και την εφαρμογή ενός «Δεκαετούς Προγράμματος Μεταρρύθμισης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης» με την ευρύτερη δυνατή πολιτική και κανονική συναίνεση.

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 διακηπικής ικανότητας και αποτελεσματικότητας δράσης των Τοπικών Αρχών.

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

- η αρχή της λαϊκής συμμετοχής στις τοπικές υποθέσεις.

Οι βασικοί στόχοι του «Δεκαετούς Προγράμματος Μεταρρύθμισης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης» είναι οι ακόλουθοι:

- 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 αρετούς εκπροσώπους της τοπικής αυτοδιοίκησης

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).

Η Προπαρασκευαστική Φάση περιλαμβάνει τον διάλογο που θα οργανωθεί από την Κυβέρνηση, την Ένωση Δήμων Κύπρου και την Ένωση Καινοτήτων Κύπρου, στα πλαίσια του διαλόγου αυτού μπορεί να συμφωνηθεί ένα «Καινό Προγραμματικό Πλαίσιο» των πολιτικών κομμάτων της Κύπρου.

Ως πρώτο βήμα της Στρατηγικής Μεταρρύθμισης επιλέγεται ο ενιαίος και συνολικός χωροταξικός σχεδιασμός και αναπτυξιακός προγραμματισμός της περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης.

Σε κάθε γεωγραφική περιοχή προβλέπεται από το νόμο να συγκροτηθεί ένας «Σύνδεσμος ΑΤΑ»

Ειδικά στα αστικά συγκροτήματα οι Σύνδεσμοι ΑΤΑ αναλαμβάνουν τις υπερτοπικές λειτουργίες των αστικών συγκροτημάτων.

Σε κάθε Επαρχία συγκροτείται Επαρχιακό Συμβούλιο με αρετούς εκπροσώπους των Δήμων και των Συνδέσμων ΑΤΑ της Επαρχίας.

Στη διάρκεια της δεύτερης δημοτικής θητείας (2017–2021) εφαρμόζεται η Β΄ Φάση του Προγράμματος που αφορά κυρίως τα όργανα και τις υπηρεσίες των Νέων Δήμων και επαρκή χρόνο για τον προγραμματισμό και την εφαρμογή των αλλαγών της μεταρρύθμισης.

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Στην περίπτωση αυτή, στο τέλος της Προπαρασκευαστικής Φάσης (τέλος του 2011) ψηφίζεται το κανονιστικό πλαίσιο που αφορά το σύνολο των αναγκαίων ρυθμίσεων, περιλαμβανομένης και της υποχρεωτικής συνένωσης των ΑΤΑ, οπότε η Α΄ Φάση και η Β΄ Φάση συντέμνονται σε μια φάση, που αποτελεί και τη Φάση Εφαρμογής της Μεταρρύθμισης (2012–2016).

Προπαρασκευαστική φάση (2010 – 2011) 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 εμιαίου 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 διακηπτικής 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 αρετών οργάνων : Δημάρχων και Δημοτικών Συμβουλίων, Καινοταρχών και Καινοπκών Συμβουλίων και εκλογή ή συγκρότηση των Διακηπτικών Συμβουλίων των Συνδέσμων ΑΤΑ και των Επαρχιακών Συμβουλίων.

Εκπόνηση του Δεκαετούς Προγράμματος Μεταρρύθμισης 2012 – 2021

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

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, διακηκτικών 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.

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 διακηκτική υποστήριξή 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.

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Βιβλιογραφία

1. Υπουργείο Εσωτερικών Κύπρου
2. Επαρχιακές Διακήσεις Κύπρου site:
http://www.moi.gov.cy/moi/da/dadmin.nsf/dmlindex_gr/dmlindex_gr?OpenDocument
3. Στατιστική Υπηρεσία Κύπρου, Απογραφή Πληθυσμού 2001.
4. Τμήμα Ανάπτυξης Υδάτων.
5. Γραφείο Προγραμματισμού.
6. Ένωση Κοινοτήτων Κύπρου.
7. Ένωση Δήμων Κύπρου.
8. Η μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Γιώργος Χ. Σωτηρέλης, Προσκήνιο (2002).
9. Τοπικές πρωτοβουλίες απασχόλησης στα περιφερειακά επιχειρησιακά προγράμματα (ΚΠΣ 2000-2006).
10. Η τοπική αυτοδιοίκηση στη σύγχρονη δημοκρατία, Γιώργος Παπαδημητρίου, Σάκουλας Αντ. Ν. (1993)

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Πίνακας 1: Οι ελληνοκυπριακές έδρες στη Βουλή των Αντιπροσώπων

Εκλογικές Περιφέρειες	Ελληνοκυπριακές Έδρες
Λευκωσία	21
Λεμεσός	12
Αμμόχωστος	11
Λάρνακα	5
Πάφος	4
Κερύνεια	3
ΣΥΝΟΛΟ ΕΔΡΩΝ	56

Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών Κύπρου

Πίνακας 2: Κατανομή πληθυσμού ανά επαρχία

ΕΠΑΡΧΙΕΣ	ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ
Λευκωσία	310.900
Λεμεσός	226.700
Λάρνακα	131.900
Πάφος	76.100
Ελεύθερη Αμμόχωστος	43.700

Πηγή: Στατιστική Υπηρεσία της Κυπριακής Δημοκρατίας, καταγραφή έτους 2007

Πίνακας 3: Κατανομή δήμων και κοινοτήτων στις Επαρχίες (ελεύθερες περιοχές)

ΕΠΑΡΧΙΕΣ	ΔΗΜΟΙ	ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ
ΛΕΥΚΩΣΙΑ	8	96
ΛΕΜΕΣΟΣ	6	106
ΛΑΡΝΑΚΑ	4	48
ΠΑΦΟΣ	4	98
ΕΛΕΥΘΕΡΗ ΑΜΜΟΧΩΣΤΟΣ	2	6

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Πηγή: Στατιστική Υπηρεσία της Κυπριακής Δημοκρατίας, καταγραφή έτους 2007

Πίνακας 4: Οι Δήμοι της Κύπρου

Πληθυσμός	<5.000	5.001-10.000	10.001-15.000	15.001-20.000	25.001-30.000	45.000-50.000	55.000-60.000	90001-100.000
Δήμοι	Πάνω Λευκάρων	Γεροσκήπτου	Παραλιμνίου	Κάτω Πολεμιδιών	Πάφου	Λάρνακας	Στροβόλου	Λεμεσού
	Πόλεως Χρυσοχούς	Ιδαίου	Αραδίππου	Αγλαντζάς (Αγλαγγιά)	Λακατάμειας	Λευκωσίας		
	Πέγειας και Άγιος Γεώργ. Πέγειας	Γερμασόγειας	Αγίου Δομετίου					
	Αγίας Νάπας και Αγία Θέκλα	Αγίου Αθανασίου	Λατσιών (Λακκιά)					
	Αθιένου		Μέσα Γατοιιάς					
	Δερύνειας – Στροβιλ. Κα Α.Νικ..		Έγκωμης					

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Σύνολα: 24	6	4	6	2	2	2	1	1
------------	---	---	---	---	---	---	---	---

Πηγή: Στατιστική Υπηρεσία Κύπρου

Πίνακας 5: Κατεχόμενοι Δήμοι Κύπρου

Κατεχόμενοι Δήμοι	Πληθυσμός
Ακανθούς	1.300
Αμμοχώστου	38.960*
Καραβάς	;
Κερύνας	3.892*
Κυθρέα	4.500*
Λύση	;
Λαπίθου	5.500
Λευκονοίκου	2.120*
Μόρφου	7.466*

Πηγή: Στατιστική Υπηρεσία Κύπρου

Πίνακας 6: Δημόσιοι Οικονομικοί Δείκτες κατά το 2005

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

	€ εκατ.	% ΑΕΠ	% Δημόσιου τομέας	Δ 2000-2005
Έξοδα				
Δημόσιος Τομέας	5.940	43,6	-	+6,6%
Υπο-εθνικός Δημόσιος Τομέας (Sub-National public sector)	302	2,2	5,1	+10,9%
GFCF				
Δημόσιος Τομέας	427	3,1	-	+4,5%
Υπο-εθνικός Δημόσιος Τομέας	102	0,7	23,9	+13,0%
Έσοδα				
Δημόσιος Τομέας	5.622	41,3	-	+6,8%
Υπο- Εθνικός Δημόσιος Τομέας	289	2,1	5,1	+11,2%

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Ισολογισμός				
Δημόσιος Τομέας	-318	-2,3	-	-
Υπο- Εθνικός Δημόσιος Τομέας	-13	-0,1	-	-
Χρέη				
Δημόσιος Τομέας	9.494	69,6	-	+6,7%
Υπο- Εθνικός Δημόσιος Τομέας	303	2,2	3,2	+4,7%

Πηγή: Dexia 2007

Πίνακας 7: Δαπάνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης κατά το 2005

	Δήμοι		Κοινότητες		Σύνολο	
	€μιο	%	€μιο	%	€μιο	%
Λειτουργικές Δαπάνες	218	86,5	29	73,9	247	84,8
Επενδύσεις	34	13,5	10	26,1	44	15,2
Σύνολο	252	100,0	39	100,0	291	100,0

Πηγή: Dexia 2007

Πίνακας 8: Δαπάνες κατά λειτουργίες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

	€μιο	%
Γενικές Δημόσιες Υπηρεσίες	134	44,2
Οικισμός και κοινωφελή δίκτυα	83	27,5
Αναψυχή, πολιτισμός και θρησκεία	45	15,0
Προστασία του περιβάλλοντος	40	13,2
Εκπαίδευση	0	0,0

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Δημόσια ασφάλεια	Τάξη και	0	0,0
Υγεία		0	0,0
Άμυνα		0	0,0
Οικονομικά θέματα		0	0,0
Κοινωνική Προστασία		0	0,0
ΣΥΝΟΛΟ		302	100,0

Πηγή :Eurostar

ΠΙΝΑΚΑΣ 9

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤ ΕΣ ΔΗΜΩΝ ΒΑΣΕΙ ΝΟΜΟΥ	ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕ Σ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ ΒΑΣΕΙ ΝΟΜΟΥ	ΑΡΜΟΔΙΟΤΗ ΤΕΣ ΕΠΑΡΧΙΩΝ	ΑΡΜΟΔΙΟΤΗ ΤΕΣ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ	ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤ ΕΣ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩ Ν	ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΓΕΩΡΓΙΑΣ, ΦΥΣΙΚΩΝ ΠΟΡΩΝ & ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ (ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ)	ΥΠΟΥΡΓΕΙ Ο ΕΡΓΑΣΙΑΣ & ΚΟΙΝΩΝΙΚ ΩΝ ΑΣΦΑΛΙΣΕ ΩΝ	ΑΡΜΟΔΙΟ ΤΗΤΕΣ ΥΠΟΥΡΓΕΙ ΟΥ ΣΥΓΚΟΙΝΩ ΝΙΩΝ ΚΑΙ ΕΡΓΩΝ	ΥΠΟΥΡΓΕΙ Ο ΕΜΠΟΡΙΟΥ ΒΙΟΜΗΧΑΝ ΙΑΣ ΚΑΙ ΤΟΥΡΙΣΜΟ Υ
1 ^{ος} ΘΕΜΑΤΙΚΟΣ ΑΞΟΝΑΣ								
ΑΝΑΠΤΥΞΗ								
ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΣΟΦΟΓ								
1) ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ/ΑΝΑΠΤΥΞΗ								
<ul style="list-style-type: none"> - Έλεγχος επαγγελματών - Χορήγηση αδειοδοτήσεων - Απόκτηση ακίνητης ιδιοκτησίας για δημόσια ωφέλεια - Ίδρυση και ρύθμιση δημοτικών αγορών 	<ul style="list-style-type: none"> - Αδειοδοτήσεις επιχειρήσεων - Αδειοδοτήσεις θεάτρων και παραστάσεων - Ίδρυση και ρύθμιση δημοτικών αγορών - Παραχώρηση χώρων για πώληση ζώων - Δημιουργία βιοτεχνικών περιοχών 	<ul style="list-style-type: none"> - Πρόγραμμα αναζωογόνησης πράσινης γραμμής Λευκωσίας - Εξωραϊσμός καταστημάτων - Σχέδιο αναζωογόνησης πράσινης γραμμής Λευκωσίας 		<ul style="list-style-type: none"> Τμήμα εσωτερικών προσόδων (είσπραξη φόρων) Τμήμα κρατικών αγορών και προμηθειών - τροφοδοσία εγκλωβισμένων - προμήθεια 		<ul style="list-style-type: none"> Τμήμα επιθεώρησης εργασίας - διασφάλιση επαρκών επιπέδων ασφάλειας και υγείας στην εργασία Τμήμα εργασιακών σχέσεων 		<ul style="list-style-type: none"> Υπηρεσία Εμπορίου - προώθηση εξαγωγών των γεωργικών προϊόντων, των βιομηχανικών προϊόντων, και των υπηρεσιών

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

<ul style="list-style-type: none"> - Παραχώρηση χώρων για πώληση ζώων - Δημιουργία βιοτεχνικών περιοχών - Ρύθμιση κολυμβητηρίων - Επιβολή τελών στα δημόσια θεάματα - Επιβολή τελών σε τουριστικά καταλύματα - Επιβολή φόρου σε ιπποδρομακά σταχίματα - Ίδρυση ή συμμετοχή σε εταιρίες για αξιοποίηση δημοτικής ακίνητης περιουσίας 	<ul style="list-style-type: none"> - Ρύθμιση κολυμβητηρίων - Επιβολή τελών σε τουριστικά καταλύματα 	<p>2000-2004 και ιδιωτικές αναπτύξεις</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ενστάσεις κατά φορολογιών - Έκδοση/Ανανέωση άδειας πώλησης αινοπνευματωδών ποτών και έγκριση μεταπωλητών - Έκδοση/Ανανέωση άδειας χρήσεως μεγαφώνων - Έκδοση άδειας λειτουργίας κέντρου αναψυχής - Άδεια πώλησης βιομηχανοποιημένου καπνού 		<p>αδασμολόγων εδών σε δικαιούχους των ΗΕ και του Διπλωμ. Σώματος</p> <ul style="list-style-type: none"> - εκποίηση περιουσιακών στοιχείων του Δημοσίου με δημοσίους πλειστηριασμούς <p>Τμήμα Τελωνείων και υπηρεσία ΦΠΑ</p> <p>Υπηρεσία χορηγιών και Επιδομάτων (διαχείριση σχεδίων κοινωνικών παροχών)</p>		<ul style="list-style-type: none"> - προώθηση και εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής στον τομέα των εργασιακών σχέσεων - προώθηση και διατήρηση της εργατικής ειρήνης και υγιών εργατικών σχέσεων <p>Κέντρο παραγωγικότητας</p> <ul style="list-style-type: none"> - εκπαίδευση διευθυντικών στελεχών μέσω μεταπτυχια 		<p>ν</p> <ul style="list-style-type: none"> - προώθηση διεθνών σχέσεων - συντονισμός της εμπορικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης - έκδοση αδειών εισαγωγών και εξαγωγών <p>Υπηρεσία Βιομηχανικής ανάπτυξης</p> <ul style="list-style-type: none"> - Στήριξη, ενίσχυση και ανάπτυξη της μεταποιητικής βιομηχανίας και των μικρομεσαίων
--	---	--	--	---	--	---	--	---

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

		<ul style="list-style-type: none"> - Άδεις λειτουργίας παιχνιδιών ψυχαγωγίας 				<ul style="list-style-type: none"> κών και επιμορφωτικών προγραμμάτων - αξιοποίηση σχεδίων και δράσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης - μεταφορά τεχνογνωσίας, σε θέματα παραγωγικότητας, απασχόλησης και κατάρτισης - ενημέρωση και πληροφόρηση για θέματα παραγωγικότητας, απασχόλησης και 	<ul style="list-style-type: none"> ων επιχειρήσεων - Προσέλκυση ξένων επενδύσεων και εισαγωγή τεχνογνωσίας για τη δημιουργία νέων μονάδων για την παραγωγή κυρίως νέων προϊόντων υψηλής προστιθέμενης αξίας και τεχνολογίας - Εναρμόνιση των επιχειρήσεων με το κεκτημένο (acquis
--	--	---	--	--	--	---	--

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

						<p>κατάρτισης μέσα από ανάπτυξη δικτύων συνεργασίας</p> <p>Ανώτερο τεχνολογικό ινστιτούτο</p> <p>- εκπαίδευση και εξειδικευμένη πρακτική κατάρτιση ανωτέρων τεχνικών μηχανικών για στελέχωση της κυπριακής βιομηχανίας</p> <p>Ανώτερο Ξενοδοχειακό ινστιτούτο Κύπρου</p> <p>τροφοδότηση</p>	<p>communitaire) της Ευρωπαϊκής Ένωσης</p> <p>- Εφαρμογή διαφόρων νομοθεσιών και η εκπροσώπηση του Υπουργείου σε διάφορες Επιτροπές</p> <p>Συμβούλια και Οργανισμούς</p> <p>Υπηρεσία ανταγωνισμού και προστασίας καταναλωτών</p> <p>- προστασία της Υγείας, της</p>
--	--	--	--	--	--	---	---

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

						<p>η της ξενοδοχειακ ής και επισιτιστικής βιομηχανίας με άρπα καταρτισμέν ο και εξαδικευμέν ο προσωπικό</p>	<p>Ασφάλειας και των Οικονομικ ών Συμφερόντ ων των πολιτών - συνεχής Ενημέρωσ η και Επιμόρφω ση - διασφάλι ση συνθηκών υγειούς ανταγωνισ μού Υπηρεσία Ενέργειας - διαμόρφω ση ενεργειακή ς πολιτικής της Κύπρου, και προώθησ η</p>
--	--	--	--	--	--	---	--

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

								αποτελεσμ απκής εφαρμογή ς της - προμήθεια και διάθεση επαρκών ποσοτήτω ν ενέργειας για κάλυψη των εγχώριων αναγκών με το ελάχιστο δυνατό κόστος - διαμόρφω ση της Ευρωπαϊκ ής Πολιτικής για τα θέματα της ενέργειας - μεταφορά του
--	--	--	--	--	--	--	--	--

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

								Ευρωπαϊκό Κεκτημένο στην Εθνική Νομοθεσία , βοηθά στην ετοιμασία των νομοθετημ άτων και εφαρμόζει προγράμμ ατα για προώθησ η τους.
--	--	--	--	--	--	--	--	---

Πίνακας 10 – Αριθμός μελών δημοτικών συμβούλων (Ν111/1985, άρθρο 11 (2α)).

Αριθμός εκλογέων	Αριθμός μελών δημοτικού συμβουλίου
6.000	8
6.000 – 8.500	10
8.500 - 11.000	12
11.000 - 13.500	14
13.500 - 16.000	16
16.000 - 18.500	18
18.500 - 21.000	20
21.000 - 23.500	22
23.500 – 26.000	24
< 26.000	26

Πίνακας 11 – Αριθμός μελών Κοινοτικών Συμβουλίων (Ν 86(Ι), άρθρο 11 (1))

Αριθμός εκλογέων	Αριθμός μελών κοινοτικού συμβουλίου
300	4
301-700	6
<700	8

Πίνακας 12 – Πληθυσμός Δήμων

Δήμος	Πληθυσμός
Δήμος Λεμεσού	94.250
Δήμος Στροβόλου	58.525
Δήμος Λευκωσίας	47.832
Δήμος Λάρνακας	46.666
Δήμος Λακατάμειας	28.477
Δήμος Πάφου	26.530
Δήμος Αγλαντζιάς (Αγλαγγιά)	18.953
Δήμος Κάτω Πολεμιδιών	18.452

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Δήμος Έγκωμης	13.644
Δήμος Μέσα Γατοιάς	13.565
Δήμος Λατσιών (Λακκιά)	12.195
Δήμος Αγίου Δομετίου	12.125
Δήμος Αραδίππου	11.448
Δήμος Παραλιμνίου	11.091
Δήμος Αγίου Αθανασίου	9.173
Δήμος Γερμασόγειας	8.535
Δήμος Ιδαλίου	5.834
Δήμος Γεροσκήπτου	5.509
Δήμος Δερύνειας-Στροβίλ.&Α.Νικ.	4.954
Δήμος Αθιένου	4.261
Δήμος Αγίας Νάπας -& Αγία Θέκλα	2.693
Δήμος Πέγειας-&Αγ.Γεώργ.Πέγειας	2.362
Δήμος Πόλεως Χρυσοχούς	1.847
Δήμος Πάνω Λευκάρων	921

Πηγή: Στατιστική Υπηρεσία της Κυπριακής Δημοκρατίας, Απογραφή Πληθυσμού 2001

Πίνακας 13 – Ποσοστό αστικοποίησης του πληθυσμού κατά επαρχία

		αστικές περιοχές (δήμοι)	αγροτικές περιοχές (κοινότητες)	% κάτοικοι σε αστικές περιοχές
Σύνολο	703.529	485.304	218.225	69,0
Λευκωσία	279.545	205.633	73.912	73,6
Αμμόχωστος	38.371		38.371	
Λάρνακα	117.124	71.740	45.384	61,3
Λεμεσός	201.057	160.733	40.324	79,9
Πάφος	67.432	47.198	20.234	70,0

Πηγή: επεξεργασία πρωτογενών στοιχείων από Στατιστική Υπηρεσία της Κυπριακής Δημοκρατίας, Απογραφή Πληθυσμού 2001.

Πίνακας 14 – Πληθυσμός Κοινοτήτων Κυπριακής Δημοκρατίας

Πληθυσμός	Ποσοστό Κοινοτήτων %	Αριθμός Κοινοτήτων
0-100	34.2	121
101-200	21.2	75
201-300	10.7	38
301-400	8.4	390
401-1000	18.9	67
1001-5000	6,6	30

Πηγή: Επεξεργασία πρωτογενών στοιχείων από Στατιστική Υπηρεσία της Κυπριακής Δημοκρατίας, Απογραφή Πληθυσμού 2001.

Πίνακας 15- Σύνθεση ΣΑΛ

Δήμος	Πληθυσμός	Αριθμός εκπροσώπων στο ΣΑΛ
Λευκωσίας	47.832	6
Στροβόλου	58.526	5
Λακατάμιας	28.477	2
Αγλαντζάς	18.963	2
Αγίου Δομεντίου	12.125	1
Εγκώμη	13.644	1
Λατσίων	12.195	1

ΠΙΝΑΚΑΣ 16. Συμβούλιο Αποχετεύσεων Σολέας

Κοινότητα	Πληθυσμός
Κακοπετριά	1.203
Γαλάτα	651

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Ευρύχου	819
Καλιάνα	187
Κοράκου	499
Σινά Όρος	233
Τεμβριά	511
Λινού	207
Φλάσου	254
Κατύδατα	186

Πίνακας 17. ΣΑ Αστρομερίτη – Περιστέρωνας-Ακακίου

Κοινότητα	Πληθυσμός
Αστρομερίτης	2.360
Περιστέρωνα	2.098
Ακάκι	2.653

Πίνακας 18. ΣΑ Φαρμακά – Καμπριού

Κοινότητες	Πληθυσμός
Φαρμακάς	502
Καμπί Φαρμακά	91

Πίνακας 19. ΣΑ Παλαιχωρίου

Κοινότητες	Πληθυσμός
Παλαχώρι Μόρφου	775
Παλαχώρι Ορεινής	410

Πίνακας 20. ΣΑ σε μεμονωμένες Κοινότητες της Επαρχίας Λευκωσίας

Κοινότητες	Πληθυσμός
Λυθροδόντα	2.622
Ασκά	187
Φτερικουδίου	142
Απλικίου	80
Κάτω Πύργου	1.121
Πεδουλά	191

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Μουτουλλά	294
-----------	-----

Πίνακας 21. ΣΑ Λάρνακας

Δήμος-Κοινότητα	Πληθυσμός
Λάρνακας	20.711
Λιβαδιά	4.833
Οροκλίνη	-
Πύλα	1.379
Μενεού	1.196
Δρομολαγιάς	4.994

Πίνακας 22 - ΣΚ Ταμασσού

Κοινότητες	Πληθυσμός
Εργατών	1.587
Καπέδων	530
Καμπιών	418
Πέρα Ορανής	1.016

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Ψημολόφου	1.356
Επισκοπείου	511
Πολιτικού	368
Αναγιών	1.094

Πίνακας 23 – ΣΚ Ορεινής

Κοινότητες	Πληθυσμός
Κλήρου	1.555
Μαλούντα	401
Καλό Χωρίο	605
Φαρμακάς	502
Καμπί	91
Φυκάρδου	3
Λαζανιάς	33

Πίνακας 24 – ΣΚ Αρεδίου

Κοινότητες	Πληθυσμός
Αρεδίου	1.082
Άγιος Ιωάννης	455
Αγροκηπά	431
Μιτσερό	711
Άγιος Επιφάνειος	336

Πίνακας 25 – ΣΚ Πέρα Χωρίου & Νήσου

Κοινότητες	Πληθυσμός
Πέρα Χωρίου & Νήσου	3.559
Αλάμπρα	1.142
Λύμπα	2.167

Πίνακας 26 – ΣΚ Λυθροδόντα

Κοινότητες	Πληθυσμός
Λυθροδόντας	2.662

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Αγία Βαρβάρα	1.421
Σια	530
Αναλυόντας	300
Μαθιάτης	580

Πίνακας 27 – ΣΚ Παλιομετόχου

Κοινότητες	Πληθυσμός
Παλιομέτοχο	4.110
Μέναικο	980
Κοκκινوترιμιθιά	3.088
Μάμμαρι	1.075
Δένεια	304
Ορούντα	658

Πίνακας 28 – ΣΚ Πάνω Σολέας

Κοινότητες	Πληθυσμός
Κακοπετριά	1.203
Γαλάτα	651
Σινά Όρος	233
Καλιάνα	187
Σπήλα	126

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Κούρδαλι	36
----------	----

Πίνακας 29 – ΣΚ Κάτω Σολέας

Κοινότητες	Πληθυσμός
Τεμπριά	541
Ευρύχου	819
Κοράκου	499
Λινού	207
Φλάσου	254
Κατύδατα	186
Άγιος Θεόδωρος	67

Πίνακας 30 – ΣΚ Μαραθάσας

Κοινότητες	Πληθυσμός
Οίκος	187
Καλοπαναγιώτης	287
Πεδουλάς	191

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Μουτουλλάς	294
Γερακές	123

Πίνακας 31 – ΣΚ Αστρομερίτη

Κοινότητες	Πληθυσμός
Αγία Μαρίνα	628
Ακάκι	2.653
Αστρομερίτης	2.360
Βυζακιά	384
Ξυλιάτος	123
Κάτω Μονή	311
Νικητάρι	426
Περιστερώνα	2.098
Ποτάμι	557
Κανναβιά	186
Αγία Ειρήνη	49

Πίνακας 32 – ΣΚ Πιτσιλιάς

Η μεταρρύθμιση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Κοινότητες	Πληθυσμός
Αληθνού	9
Άλωνας	128
Ασκάς	187
Λαγουδερά	144
Πλατανιστάσσα	172
Πολύστιπος	173
Σαράνπι	57
Φτερικούδι	142

Πίνακας 33 – ΣΚ Τυλληρίας

Κοινότητες	Πληθυσμός
Πύργος Κάτω	1.121
Πύργος Πάνω	30
Μοσφίλι	23
Πηγαίνοια	124