

10.1.5 Στρατηγική Παρέμβαση 5: Συμπλέγματα της Αυτοδιοίκησης στο Τρόδος

Ο Πίνακας που ακολουθεί εμφανίζει τη δομή και το περιεχόμενο της παρούσας Στρατηγικής Παρέμβασης όπως είναι οργανωμένη σε Υπομέτρα και Δράσεις

Υπομέτρο ΣΠ.5.1	Συμπλέγματα της Αυτοδιοίκησης στο Τρόδος
Δράση ΣΠ5.1.1.	<p>Προώθηση του Νομοσχεδίου για τη Συμπλεγματοποίηση των Κοινοτήτων</p> <p>Προώθηση του σχετικού Νομοσχεδίου με τις ακόλουθες προσαρμογές:</p> <ul style="list-style-type: none"> - τροποποιήσεις στα γεωγραφικά όρια μεμονωμένων προτεινόμενων συμπλεγμάτων - ενσωμάτωση προνοιών για σύσταση Περιφερειακών Συμβουλίων (ανάπτυξη συνεργασίας μεταξύ τουλάχιστον δύο συμπλεγμάτων σε υπερκείμενη κλίμακα)
Δράση ΣΠ5.1.2	<p>Εκπόνηση οικονομοτεχνικής και νομοτεχνικής μελέτης για τη σύσταση Περιφερειακού Συμβουλίου Συμπλεγμάτων Υπηρεσιών Ορεινών Κοινοτήτων Τρόδους, με βάση το πλαίσιο αρχών, οργάνωσης και αρμοδιοτήτων που καθορίστηκαν στην ΕΣΑΟΚ</p> <p>Για τον λεπτομερή καθορισμό των αρμοδιοτήτων και σχέσεων μεταξύ των επιπέδων (ιδιαίτερα με την Επαρχία) προτείνεται/ είναι απαραίτητη η σύνταξη ειδικής νομοτεχνικής έκθεσης /μελέτης. Στόχος είναι να υπάρξει η καλύτερη κατανομή ρόλων και αρμοδιοτήτων ανάμεσα στις δύο νέες δομές, καθώς και ανάμεσα σε αυτές και στις κοινότητες δηλαδή ανάμεσα στα τρία επίπεδα αυτοδιοικητικών οντοτήτων στο Τρόδος (Κοινότητες, Συμπλέγματα, Περιφερειακό Σύμπλεγμα-Συμβούλιο)</p>

Υπομέτρο ΣΠ.5.1: Συμπλέγματα της Αυτοδιοίκησης στο Τρόδος

Η διοικητική αναδιάρθρωση

Η διοικητική αναδιάρθρωση αποτελεί από καιρό αίτημα της τοπικής αυτοδιοίκησης της Κύπρου και όχι μόνο με στόχο μια νέα αρχιτεκτονική του Κυπριακού χώρου. Ειδικότερα, για το Τρόδος, αποτελεί ζωτική ανάγκη λόγω της ιδιαιτερότητας του ορεινού χώρου και της ανάγκης για την ολοκληρωμένη ανάπτυξή του. Και αυτό γιατί είναι αποδεκτό ότι η διοικητική δομή ενός κράτους ή μιας περιοχής υποστηρίζει όχι μόνον την εξυπηρέτηση της καθημερινότητας των κατοίκων αλλά και την αναπτυξιακή διαδικασία με πολλούς και διάφορους τρόπους.

Οι προσπάθειες συμπλεγματοποίησης οι οποίες καταβάλλονται τα τελευταία χρόνια εκφράζουν κυρίως, την ανάγκη βελτίωσης της διοικητικής αποτελεσματικότητας των κοινοτήτων. Ωστόσο, η Κύπρος έχει ανάγκη στο πλαίσιο της Ε.Ε. να ενισχύσει παράλληλα, την ικανότητα των περιοχών της να συμμετέχουν στο σχεδιασμό και στην εφαρμογή της εδαφικής ανάπτυξης. Από αυτή την άποψη, η οργάνωση της συνεργασίας των κοινοτήτων υπό οποιαδήποτε μορφή αφορά στην περίπτωση της περιοχής του Τρόδους δύο κλίμακες: α) την βέλτιστη στοιχειώδη κλίμακα οργάνωσης του πλαισίου ζωής και της ανάπτυξης όπου προέχει η συμμετοχικότητα και β) την κλίμακα της περιοχής Τρόδους όπου προέχει η αποτελεσματικότητα.

Η προσέγγιση της βέλτιστης κλίμακας καθορισμού χωρικών και οικιστικών ενοτήτων

Σ' αυτό το πλαίσιο, η χωροταξική και αναπτυξιακή προσέγγιση για τον προσδιορισμό του βέλτιστου μεγέθους των στοιχειωδών διοικητικών ενοτήτων, θέτει ως βάση την αναζήτηση μιας λειτουργικής σχέσης μεταξύ **Αποτελεσματικότητας και Συμμετοχικότητας** στο εσωτερικό αλλά και μεταξύ αυτών των μονάδων. Η αποτελεσματικότητα συνδέεται με το μέγεθος της νέας ενότητας συνεργαζόμενων κοινοτήτων, την αύξηση του εξειδικευμένου τεχνικού προσωπικού και των χρηματοδοτικών πόρων. Αντίθετα, κάθε υπέρμετρη μεγέθυνση των νέων χωρικών ενοτήτων λειτουργεί σε βάρος της ενεργούς συμμετοχής των τοπικών κοινωνιών στα κοινά. Στην περίπτωση της συμμετοχικότητας είναι σημαντικό για την κάθε κοινότητα να διατηρήσει την αίσθηση ότι η διευρυμένη νέα δομή εξυπηρετεί τα συνολικά συμφέροντά της (βελτίωση συνθηκών διαβίωσης αλλά και εισοδήματος), εξασφαλίζει οικονομίες κλίμακας που ξεπερνούν τη μειονεξία του μικρού μεγέθους της και τέλος αναδεικνύει και αξιοποιεί τους κοινούς πόρους και την κοινή κληρονομιά της περιοχής ώστε να επωφελείται και η ίδια. Η εξασφάλιση της συμμετοχικότητας είναι στρατηγικής σημασίας όπως φανερώνει η επιτόπια έρευνα στην οποία καταγράφηκε η πρόθεση των Κοινοταρχών να συνεργαστούν με κοινότητες της περιοχής πάνω σε θέματα, τα οποία ταξινομήθηκαν στις παρακάτω κατηγορίες:

- Κοινές υπηρεσίες: μεταξύ Κοινοτήτων (λογιστική & γραμματειακή), ΚΕΠ
- Τουριστικές υποδομές: Μονοπάτια μελέτης της φύσης, Κέντρα Πληροφόρησης, αστεροσκοπείο
- Περιβάλλον: λειτουργία πράσινων σημείων, αποχετευτικά δίκτυα, χώροι απόρριψης σκυβάλων
- Κοινές Κοινωνικές υπηρεσίες για υγεία, εκπαίδευση, Πολυκέντρα Κοινωνικής Πρόνοιας, Εκπαίδευσης και Δια Βίου Μάθησης
- Κοινές Υποδομές: αθλητικές, πολιτιστικές (κέντρα, θέατρα κτλ.), φράγματα, αρδευτικά έργα, οδικά έργα
- Αναπτυξιακά: αξιοποίηση ανενεργών χώρων (παλιά μεταλλεία), βιοτεχνικές περιοχές, αναδασμοί, παραγωγή ενέργειας, Λαϊκή αγορά κ.α.

Τα αποτελέσματα της έρευνας φανερώνουν ότι έχει ενισχυθεί ο βαθμός συνειδητοποίησης εκ μέρους των κοινοτήτων ότι σε πολλά τοπικά ζητήματα απαιτείται πλέον τοπική συνεργασία.

Το παράδειγμα της Ελλάδας είναι ενδεικτικό όσον αφορά την υποτίμηση του ρόλου της κοινότητας: αφού επιχείρησε για 20 σχεδόν χρόνια να ενισχύσει τις κοινότητες μέσω διαφόρων μορφών συνεργασίας (Σύνδεσμοι, Συμβούλια κτλ.) οι οποίες εκ των υστέρων αξιολογούνται θετικά, πέρασε, υποτιμώντας τη δυναμική και τους δυναμικούς πόρους των κοινοτήτων, στην κατάργησή τους. Η αναζήτηση της αποτελεσματικότητας με τη δημιουργία μεγάλων Δήμων πέτυχε ως ένα βαθμό να δημιουργήσει οικονομίες κλίμακας και να εξασφαλίσει βιώσιμες υπηρεσίες. Απέτυχε ωστόσο να ενσωματώσει τις παλιές κοινότητες και να τις ενεργοποιήσει με την ενεργή συμμετοχή τους προς μια κοινή αναπτυξιακή κατεύθυνση. Οι κοινότητες αυτές συνεχίζουν να συνδέουν το μέλλον τους περισσότερο με τη συνέχιση των σχέσεων με τους αποδήμους τους παρά με την ενεργή συμμετοχή τους στη νέα διοικητική μονάδα η οποία εγκαθιδρύθηκε. Αντίθετα, στη Γαλλία, η διατήρηση των κοινοτήτων οδήγησε σε νέες καινοτομικές μορφές (κοινότητα των κοινοτήτων) οι οποίες φαίνεται να κινητοποιούν και να εκφράζουν καλύτερα τις συνεργαζόμενες τοπικές κοινότητες.

Ο επιτυχής συνδυασμός αυτών των δυο αρχών της συμμετοχικότητας και αποτελεσματικότητας είναι καθοριστικός κυρίως για την οργάνωση και προώθηση της ανάπτυξης.

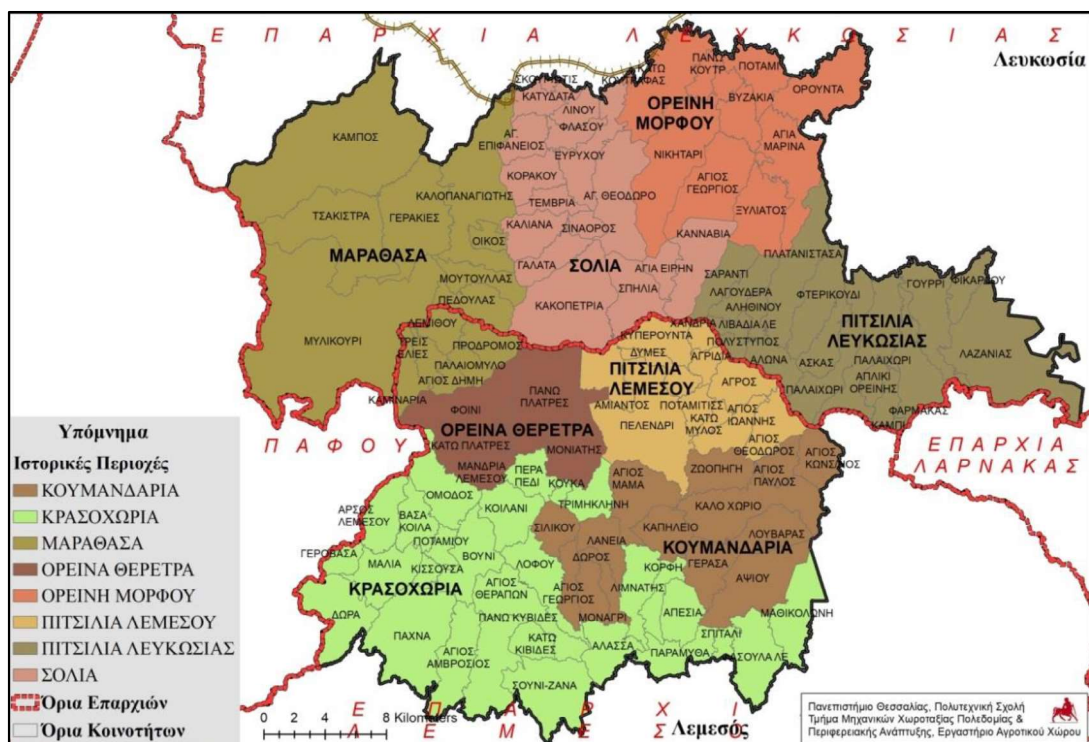
Η κλίμακα των ιστορικών περιοχών ως η στοιχειώδης οργάνωση των συμπλεγμάτων

Το κύριο χαρακτηριστικό της διοικητικής ενσωμάτωσης της περιοχής του Τροόδους συνδέεται με την διοικητική της διαίρεση σε δύο Επαρχίες και τον κατακερματισμό της σε πολλές πολύ μικρές κοινότητες. Αυτή η κληρονομιά είναι χαρακτηριστικό των δύσκολων και σύνθετων

συστημάτων διαχείρισης και εκμετάλλευσης του μεσογειακού φυσικού περιβάλλοντος που αναπτύχθηκαν ιστορικά. Πρόκειται για κοινότητες με ισχυρή παράδοση και ταυτότητα, εξωστρεφείς και οργανωμένες σε πολλαπλές κλίμακες (πόλεις, εξωτερικό). Αυτό σημαίνει ότι η αναζήτηση της βέλτιστης κλίμακας οργάνωσης της τοπικής Αυτοδιοίκησης όσον αφορά την ευρισκόμενη σε διαδικασία οικοδόμησης εδαφική περιοχή (territorial construction) του Τροόδους, δεν θα πρέπει να περιορίσει την προσέγγιση της περιοχής ως ένα άθροισμα κοινοτήτων. Θα πρέπει να λάβει υπόψη τις βασικές χωρικές δομές για την λειτουργικότητα του χώρου του Τροόδους τις οποίες ανέδειξε η διάγνωση της περιοχής (οικιστικές ενότητες, παραγωγικό δυναμικό, οδικό δίκτυο, κτλ.). Η διάγνωση καταλήγει στην αναγκαιότητα αξιοποίησης των Ιστορικών Περιοχών ως τις χωρικές μονάδες οι οποίες δημιουργούν ένα πλαίσιο αναπτυξιακής και χωροταξικής οργάνωσης στην κλίμακα αυτή (βλ. εικόνα 5).

Πρόκειται στην πραγματικότητα, για περιοχές γεωγραφικής εγγύτητας οικισμών γεγονός που ευνοεί την ανάπτυξη σχέσεων και συναλλαγών λόγω των μικρών χρονοαποστάσεων, των κοινών πόρων αλλά και της κοινής καταγωγής τους. Την όλη κατάσταση χαρακτηρίζει κυρίως, η συσσώρευση παραγωγικών μονάδων και δραστηριοτήτων και από τους τρεις κλάδους της τοπικής οικονομίας (γεωργία, μεταποίηση, τουρισμός). Παρατηρείται στο εσωτερικό της κάθε ιστορικής περιοχής, μια μικρογραφία της ορεινής οικονομίας του Τροόδους, η οποία επιτρέπει τον σχεδιασμό διατομεακών δράσεων. Επιπλέον, τη συνεκτικότητά τους χαρακτηρίζουν :

- η ταυτότητα περιοχής, τοπικοί πόροι, αναγνωρισιμότητα,
- η γεωγραφική εγγύτητα,
- η οργάνωση των εξυπηρετήσεων (εμπορικές, κοινωνικές, οδικές).



Εικόνα 5. Ιστορικές περιοχές Τροόδους και γεωγραφικές περιοχές

Οι ίδιες περιοχές διαθέτουν ένα ανθρώπινο δυναμικό και ένα κοινωνικό κεφάλαιο τα οποία θα μπορούσαν να στηρίξουν την οργάνωση στο εσωτερικό τους με τη συνεργασία: (α) παραγωγών, μεταποιητών, τουριστικών επιχειρηματιών (ιδιώτες και ομάδες) και (β) Κοινοτήτων και κοινωνικών φορέων (πολιτιστικοί σύλλογοι νέων, απόδημοι).

Αυτές οι περιοχές λόγω ιδιαίτερων γεωγραφικών συνθηκών και της παρουσίας παραγωγικών δραστηριοτήτων και τουριστικών υπηρεσιών, έχουν ανάγκη από σχέδια ολοκληρωμένης αλλά και προσαρμοσμένης παρέμβασης των δημόσιων υπηρεσιών και των μηχανισμών υποστήριξης σ' αυτήν την κλίμακα, ώστε να ενταχθούν σε ένα ενιαίο αναπτυξιακό σχέδιο στην κλίμακα του Τροόδους.

Επειδή, οι ιστορικές περιοχές θα αποτελέσουν την κατώτερη κλίμακα οργανωμένης παρέμβασης στο πλαίσιο της χωροταξικής και αναπτυξιακής πολιτικής της ΕΣΑΟΚ αναγνωρισμένες ως «εδαφικά κύτταρα» ανάπτυξης, θα ήταν σημαντικό αν η διοικητική συνεργασία των κοινοτήτων μπορούσε σε πρώτο επίπεδο, να οργανωθεί στα ίδια όρια.

Προκύπτει επομένως ότι μια συμπλεγματοποίηση προσαρμοσμένη στις ιστορικές περιοχές μπορεί να προσφέρει ένα γεωγραφικό όριο δημόσιας και εδαφικής παρέμβασης που είναι ταυτόχρονα διοικητικό, αναπτυξιακό και χωροταξικό. Στην κλίμακα αυτή ο ρόλος του συμπλέγματος πέρα από τη βασική του συμβολή στην εξασφάλιση των προβλεπόμενων από το νόμο υπηρεσιών, μπορεί να επεκταθεί και στην ενεργοποίηση του πληθυσμού και των δρώντων μέσω διαβουλεύσεων, σε συμφωνίες συνεργασίας και σε προτάσεις αξιοποίησης των τοπικών πόρων.

Προς διεύρυνση των Συμπλεγματοποιήσεων: προμπομπός διοικητικής μεταρρύθμισης

Η Κύπρος εισέρχεται όπως προαναφέρθηκε, στο πεδίο και στη διαδικασία της διοικητικής μεταρρύθμισης και αποκέντρωσης. Η προσπάθεια της αυτή προσδιορίζεται στενά από το συνδυασμό από τη μια πλευρά, ενός πλήθους μικρών κοινοτήτων και από την άλλη, ενός συγκεντρωτικού διοικητικού συστήματος που λειτουργεί εδώ και 60 περίπου χρόνια από ιδρύσεως της Κυπριακής Δημοκρατίας. Την αναγκαιότητα μεταρρύθμισης αυτού του συστήματος προσδιορίζουν σήμερα οι εξής παράγοντες:

- Η ανάγκη για μια πιο αποτελεσματική διακυβέρνηση του Κράτους,
- Η πολιτική της Ε.Ε. και οι προσπάθειες για την προώθηση της αποκέντρωσης και την στήριξη μιας βιώσιμης ανάπτυξης (*Υιοθέτηση Ευρωπαϊκών αρχών (Χάρτα Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Συμβουλίου της Ευρώπης, Χάρτα Τοπικής Αυτονομίας / Επιτροπή των Περιφερειών)* ,
- Το πρότυπο της Εδαφικής Ανάπτυξης βασισμένο στην ισόρροπη σχέση προστασίας-ανάπτυξης, ενσωματώνει το περιβάλλον και τους κοινούς πόρους και οργανώνεται σε πολυεταίρική βάση απαιτώντας νέες μορφές συντονισμού των εμπλεκόμενων δρώντων στις κατώτερες χωρικές κλίμακες,
- Η δημογραφική και πληθυσμιακή εξασθένηση των μικρο-μεσαίων οικισμών της υπαίθρου ιδιαίτερα δε των ορεινών περιοχών,
- Η ανάγκη της τοπικής αυτοδιοίκησης να διαδραματίσει ένα πιο ενεργό ρόλο μεταξύ της κεντρικής διοίκησης και των τοπικών αναπτυξιακών φορέων της.

Το Μνημόνιο Συναντίληψης μεταξύ της Κυπριακής Κυβέρνησης και της Τρόικα απαίτησε την επιτάχυνση στη μεταρρύθμιση του δημόσιου τομέα, που οδηγεί σε καλύτερης ποιότητας και χαμηλότερου κόστους υπηρεσίες. Ωστόσο, η ομάδα μελέτης θεωρεί ότι η διοικητική μεταρρύθμιση απαντά σε ζητήματα πολύ πιο βαθιά τα οποία θα επανακαθορίσουν την σχέση της κεντρικής διοίκησης με τις περιοχές της επικράτειάς της στον τρόπο σχεδιασμού και εφαρμογής της ανάπτυξης.

Πράγματι, στην Κύπρο υπήρξε καθυστέρηση στην συνειδητοποίηση του γεγονότος ότι οι κοινότητες δεν αποτελούσαν πλέον, τουλάχιστον από το 2000 και μετά, την βέλτιστη κατώτερη κλίμακα χωροταξικού και αναπτυξιακού σχεδιασμού. Σήμερα, ο ρόλος τους παραμένει ωστόσο, σημαντικός όσον αφορά την ανάγκη ενεργούς συμμετοχής τους στον δημοκρατικό σχεδιασμό καθώς και στην διατήρηση των δεσμών με τους αποδήμους.

Μελέτες και προγενέστερες προσεγγίσεις της διοικητικής μεταρρύθμισης

Οι μέχρι σήμερα προσπάθειες μικρών συμπλεγματοποιήσεων αφορούσαν υπηρεσίες στον τομέα κυρίως των απορριμμάτων καθώς επίσης και μικρές, συχνά άτυπες συνεργασίες στον τομέα της ύδρευσης κτλ. Θα πρέπει να σημειωθεί η σχεδόν πλήρη απουσία συνεργασιών σε θέματα αναπτυξιακά μέχρι τη δημιουργία των αναπτυξιακών εταιρειών της περιοχής.

Παρατηρείται ότι τόσο η πρόταση του International School¹⁸ (1 υπαιθριακός Δήμος για κάθε Επαρχία) όσο και του ΕΚΔΔΑ¹⁹ (Εθελοντικές συνενώσεις για τις υπαιθριακές κοινότητες) έθεσαν ως κεντρικό στόχο την βελτίωση, αναδιοργάνωση και αναδιάρθρωση της Κυπριακής Τοπικής Αυτοδιοίκησης, του τρόπου με τον οποίο παρέχει τις υπηρεσίες της στους πολίτες και της σχέσης μεταξύ τοπικής και κεντρικής διοίκησης. Εκτιμάται ωστόσο, ότι η μεν πρώτη έκλινε προς την αποτελεσματικότητα σε βάρος της συμμετοχικότητας διατηρώντας τη διαίρεση των ορεινών περιοχών, η δε δεύτερη πρότεινε το αντίθετο, χωρίς να θέσει ένα χωρικό πλαίσιο διαμόρφωσης της βέλτιστης κλίμακας σχεδιασμού και εξασφάλισης της κρίσιμης μάζας.

Και στις δύο περιπτώσεις, πρόκειται για προτάσεις οι οποίες δεν λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαιτερότητες του βουνού: σοβαρό έλλειμμα στην οργάνωση των διαφόρων κοινωνικών ομάδων, απουσία παράδοσης στην διακοινοτική συνεργασία και εκπροσώπησης των ιστορικών και γεωγραφικών περιοχών. Με αυτά τα δεδομένα είναι δύσκολο να γίνει αντιληπτός ο τρόπος με τον οποίο η Περιοχή Τροόδους θα μπορούσε επωφεληθεί από την εκπροσώπησή της στο δευτεροβάθμιο όργανο που προέβλεπε στην κλίμακα των Επαρχιών η πρόταση του International School.

Η περίπτωση της πρόσφατης πρότασης της Ένωσης Κοινοτήτων Κύπρου²⁰ είναι διαφορετική από τις προηγούμενες με βάση τον στόχο της (λειτουργία Συμπλεγμάτων Υπηρεσιών και γεωγραφική οργάνωση των συμπλεγμάτων αυτών). Η πρόταση αυτή περιορίζεται στην παροχή συγκεκριμένων υπηρεσιών²¹. Παρόλα αυτά, οι γεωγραφικές ενότητες που προτείνει ενισχύουν την συνοχή της περιοχής του Τροόδους, συμβάλλουν στην προώθηση της ΕΣΑΟΚ και δεν αποκλείουν, αντίθετα ευνοούν διάφορες μελλοντικές επεκτάσεις αυτών των διακοινοτικών συνεργασιών.

Όσον αφορά την πρόταση της γεωγραφικής οργάνωσης των προτεινόμενων συμπλεγμάτων, αυτά ακολουθούν εν μέρει τις παραδοσιακές περιοχές του Τροόδους (κυρίως Σολέα και Πιτσιλιά) κυρίως στο βόρειο τμήμα, ενώ σε τρεις κυρίως περιπτώσεις οργανώνονται με Κοινότητες εκτός περιοχής Τροόδους (περιοχή Αστρομερίτη – Περιστερώννα, περιοχή Μιτσερού – Κλήρου, περιοχή Επταγώνια – Πραστειού Κελλακίου).

¹⁸ Το 2014 εκπονήθηκε η έκθεση «Μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Κύπρο» κατόπιν αίτησης της Κυπριακής Κυβέρνησης, από μία ομάδα εμπειρογνομόνων από το National School of Government International.

¹⁹ Τη μελέτη εκπόνησε το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης Ελλάδος, το 2009.

²⁰ Η Ένωση Κοινοτήτων Κύπρου ολοκλήρωσε και δημοσιοποίησε τον Ιανουάριο του 2018 τα «**Αποτελέσματα της τεχνοοικονομικής μελέτης όσον αφορά τη λειτουργία Συμπλεγμάτων Υπηρεσιών**» που εκπόνησε η εταιρεία Price water house Coopers Ltd (PwC).

²¹ Αποκομιδή και γενική διαχείριση σκυβάλων, Υλοποίηση αναπτυξιακού σχεδιασμού (π.χ. ετοιμασία αναπτυξιακού πλάνου, ωρίμανση έργων, κτλ.), Παροχή λογιστικών υπηρεσιών με ενιαίο λογισμικό, Τεχνικές υπηρεσίες (π.χ. έλεγχος νομιμότητας νέων έργων, υδραυλικός, κτλ.), Υγειονομικές υπηρεσίες, Υπηρεσίες ρύθμισης τροχαίας κίνησης

Το νομοσχέδιο του Υπουργείου Εσωτερικών

Το νομοσχέδιο που κατέθεσε το Υπουργείο Εσωτερικών για την δημιουργία Συμπλεγμάτων Υπηρεσιών προτείνει τα συμπλέγματα που κατέθεσε η Ένωση Κοινοτήτων Κύπρου. Τα όρια των συμπλεγμάτων ταυτίζονται με τα όρια των ιστορικών περιοχών μόνο για τη Μαραθάσα, τη Σολέα και την Πιτσιλιά. Αντίθετα, τα Κρασοχώρια, τα Κουμανταροχώρια και η Βόρεια Πιτσιλιά διασπώνται. Το βόρειο τμήμα της πρώτης με κέντρο το Όμοδος ενσωματώνεται στα Ορεινά Θέρετρα, το ανατολικό τμήμα της Κουμανταρίας δημιουργεί ένα σύμπλεγμα με τις κοινότητες Αρακαπά, Συκόπετρας, Επταγωνίου, κτλ., το νότιο τμήμα συνιστά μόνο του Σύμπλεγμα με επίκεντρο την Πάχνα, ενώ το ανατολικό τμήμα των Κρασοχωρίων με μέρος των κοινοτήτων των Κουμανταροχωριών, συνιστούν το κεντρικό Σύμπλεγμα του νότιου Τροόδους. Το ανατολικό τμήμα της Βόρειας Πιτσιλιάς δημιουργεί Σύμπλεγμα με τις όμορες και γειτονικές κοινότητες (εκτός περιοχής Τροόδους) της Κλήρου, Καλό Χωριό, Μιτσερό κτλ., και η υπόλοιπη Πιτσιλιά συνιστά Σύμπλεγμα μόνη της. Τέλος, η περιοχή Ορεινής Μόρφου δημιουργεί Σύμπλεγμα με τις όμορες μεγάλες κοινότητες του Αστρομερίτη και Περιστερώνα.



Εικόνα 6. Πρόταση Συμπλεγμάτων ΕΚΚ & Υπ. Εσωτερικών και όρια ιστορικών Περιοχών

Δράση ΣΠ5.1.1.: Προώθηση του Νομοσχεδίου για τη Συμπλεγματοποίηση των Κοινοτήτων

Πρόταση της ομάδας μελέτης

Η αξιολόγηση της ομάδας μελέτης για την συμπλεγματοποίηση των υπηρεσιών των κοινοτήτων δεν περιορίζεται σε καθαρά ζητήματα οργάνωσης υπηρεσιών. Λαμβάνει υπόψη τη γεωγραφία της περιοχής (ανάγλυφο, διασπορά κοινοτήτων, μη ταύτιση κοινοτικών ορίων με λεκάνες απορροής), την κατανομή των βασικών τομέων της τοπικής οικονομίας, την οργάνωση των μεταφορικών υποδομών, το ρόλο του κεντρικού κράτους και της αποκεντρωμένης Διοίκησης (Επαρχίες) και των βασικών αρμόδιων υπηρεσιών σε σημαντικά θέματα (δάσος, νερό, τουρισμός, κτλ.) αλλά και την εμπειρία των μέχρι σήμερα προσπαθειών συμπλεγματοποίησης.

Για τον καθορισμό των ορίων των συμπλεγματοποιήσεων και της ενσωμάτωσης σ' αυτές και της αναπτυξιακής διάστασης, βασική παράμετρο αποτελεί η ανάγκη εξασφάλισης της απαραίτητης κρίσιμης μάζας πόρων. Στις ορεινές περιοχές, τόσο οι οικονομικές δραστηριότητες όσο και οι φυσικοί πόροι είναι διάσπαρτοι όπως και η εκμετάλλευσή τους (εκτεταμένη γεωργική γη, δάσος, οικοτεχνία, τουρισμός σε κάθε οικισμό). Επομένως, βασικό παράγοντα οριοθέτησης των

συμπλεγμάτων αποτελεί ο προσδιορισμός της κλίμακας στην οποία εντοπίζεται συγκέντρωση ελάχιστης κρίσιμης μάζας πληθυσμού, παραγωγικών και βασικών εξυπηρετήσεων γεγονός που θα επιτρέπει την ενσωμάτωση στο σύμπλεγμα και της αναπτυξιακής στόχευσης.

Οι νέες δομές της Αυτοδιοίκησης: Η διοικητική – εδαφική αναδιάρθρωση στο Τρόδος

Ένα πρώτο στάδιο στην πορεία προς την διοικητική αναδιάρθρωση είναι η δημιουργία δομών συνεργασίας των υπαρχουσών ΑΤΑ, τα επονομαζόμενα συμπλέγματα υπηρεσιών κοινοτήτων. Η συμπλεγματοποίηση στο Τρόδος με την έννοια της συνεργασίας των ΑΤΑ, αποτελεί ένα σημαντικό μέσον που έχει στόχο την οικοδόμηση μιας νέας πορείας των κοινοτήτων, ιδίως των μικρών, που μπορεί να συμβάλλει καθοριστικά στην ανάπτυξη τους.

Δημιουργεί ένα ανώτερο επίπεδο προγραμματισμού της τοπικής ανάπτυξης μέσα από την συνεργασία χωρίς την κατάργηση της νομικής υπόστασης και οντότητας των κοινοτήτων ως Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ) και φορέων δημόσιας διοίκησης. Αυτό δίνει από μόνο του τεράστια αναπτυξιακή ώθηση στην περιοχή και στη χώρα και μπορεί να την βοηθήσει ώστε να αντιμετωπίσει καλύτερα την τρέχουσα οικονομική συγκυρία.

Ειδικότερα έχει τα ακόλουθα πλεονεκτήματα :

- α) **Ενισχύει** την χωροταξική ενότητα και συνοχή των κοινοτήτων, και ενδυναμώνει τη συνεργασία και συνέργεια μεταξύ τους.
- β) **Εξασφαλίζει** την ύπαρξη αναγκαίων κοινωνικών και τεχνικών δομών της περιοχής (που σήμερα λείπουν) με το ελάχιστο δυνατό κόστος πραγματοποιώντας οικονομίες κλίμακας μέχρι ενός ορίου.
- γ) **Διευκολύνει** την παροχή ανώτερων και ποιοτικών υπηρεσιών στους πολίτες- κατοίκους της περιοχής.

Η συμπλεγματοποίηση αυτή εντάσσεται απόλυτα στο πλαίσιο της ευρύτερης κυβερνητικής πολιτικής για αναδιάρθρωση των δομών της τοπικής αυτοδιοίκησης και της κρατικής διοίκησης με στόχο την μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα στη λειτουργία τους αλλά και στην γενικότερη τοπική και περιφερειακή αναπτυξιακή προοπτική της Κύπρου.

Με βάση τις σημερινές συνθήκες και ανάγκες η συμπλεγματοποίηση μπορεί να γίνει με την δημιουργία μιας νέας οργανωτικής και διοικητικής δομής (μέσω της εκπροσώπησης των κοινοτικών συμβουλίων των Αρχών Τοπικής Αυτοδιοίκησης -ΑΤΑ) τα οποία θα εξακολουθούν να παίζουν σημαντικό ρόλο στις κοινοτικές υποθέσεις με έμφαση κυρίως στην διαδικασία συμμετοχής των πολιτών στα τοπικά δρώμενα.

Η συμπλεγματοποίηση στην ουσία δημιουργεί ένα νέο χωρικό -εδαφικό επίπεδο προγραμματισμού και σχεδιασμού, (όχι Δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση) ανάμεσα στην κρατική επαρχία και τις ΑΤΑ που βρίσκονται μέσα σε αυτήν.

Η Συμπλεγματοποίηση στο Τρόδος (Τοπικά Συμπλέγματα και Περιφερειακό Σύμπλεγμα Τρόδους)

Η ορεινή περιοχή Τρόδους που εκτείνεται διαμοιραζόμενη στις επαρχίες Λευκωσίας και Λεμεσού, αποτελεί στην ουσία μια γεωγραφική ενότητα περιφερειακού επιπέδου διότι αποτελεί σημαντικό τμήμα του εθνικού χώρου. Για το λόγο αυτό η περιοχή πρέπει να αποκτήσει μια έμμεσης μορφής διοικητική αντιστοίχιση σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης. Ταυτόχρονα, ξεκινώντας από τη βάση της διοικητικής πυραμίδας θα πρέπει να αντιμετωπιστεί ο έντονος διοικητικός κατακερματισμός του χώρου λόγω των πολλών μικρών σε μέγεθος και πληθυσμό κοινοτήτων. Κατά συνέπεια προτείνεται η δημιουργία δύο νέων δομών:

Α) Ίδρυση ενός αριθμού Τοπικών Συμπλεγμάτων (8-10) που θα βασίζονται κατ' αρχάς στις ιστορικές περιοχές της ορεινής αυτής περιοχής (Μαραθάσα, Σολέα, Κρασοχώρια, Πιτσιλιά, κτλ.) (βλ. εικόνα 7),

Β) Ίδρυση μιας αυτοδιοικητικής δομής σε επίπεδο Τροόδους, δηλαδή ένα Περιφερειακό Σύμπλεγμα (ΠΣ) πέρα από τα προτεινόμενα τοπικά συμπλέγματα των επί μέρους χωρικών ενότητων.

Η δημιουργία αυτών των αυτοδιοικητικών δομών θεωρείται σκόπιμη και αναγκαία διότι αφ' ενός πρέπει να εκφράσουν τις ιστορικές περιοχές- ενότητες που υποδιαίρεται το Τρόοδος και αφ' ετέρου να ανταποκριθούν στις σημερινές λειτουργικές ανάγκες (υπηρεσίες και εξυπηρέτησεις). Για το σκοπό αυτό θα πρέπει να αντιστοιχούν και στις οικιστικές ενότητες που αποτελούν την ραχοκοκαλιά της χωρικής δομής του ορεινού όγκου. Σημειώνεται ότι τα τοπικά αυτά συμπλέγματα συμπίπτουν χωρικά κατά 80% με τα προτεινόμενα από την ΡwC τα οποία στηρίζονται στην οικονομική βιωσιμότητα των συμμετεχουσών κοινοτήτων ώστε να παρέχουν συγκεκριμένες και βελτιωμένες υπηρεσίες στους πολίτες λόγω οικονομίας κλίμακος (βλέπε εικόνες 6 & 7). Τα Τοπικά Συμπλέγματα (ΤΣ) θα είναι ΝΠΔΔ με τις ανάλογες αρμοδιότητες.

Θεωρούμε ότι στα σημεία εκείνα που χρειάζεται προσαρμογή η πρόταση ΡwC είναι στο νότιο τμήμα της περιοχής Τροόδους το οποίο χαρακτηρίζεται από την έντονη επιρροή της Λεμεσού.

Η κατά το δυνατόν ταύτιση των ορίων των προτεινόμενων συμπλεγμάτων με τα όρια των ιστορικών περιοχών, θεωρείται από την ομάδα μελέτης ότι μπορεί να ενισχύσει την αποτελεσματικότητα και συμμετοχικότητα για την επίτευξη του αναπτυξιακού στόχου. Η απόδοση ενός ρόλου στην ιστορική περιοχή θα συμβάλλει στην ενεργοποίηση των τοπικών δρώντων της και στην ενίσχυση της οικιστικής-εδαφικής συνοχής.

Η πρόταση της μελετητικής ομάδας αφορά ορισμένες μόνο τροποποιήσεις της πρότασης που έχει ενταχθεί ήδη στο κατατεθέν νομοσχέδιο.

Οι τροποποιήσεις αυτές αφορούν την δημιουργία συμπλέγματος Νότιας



Εικόνα 7. Πρόταση Συμπλεγμάτων Πανεπιστημίου Θεσσαλίας

Μαραθάσας, η οποία είναι δύσκολο να συνεργαστεί τόσο με τα Ορεινά Θέρετρα όσο και με τη Βόρεια Μαραθάσα. Επίσης το προτεινόμενο σύμπλεγμα στη περιοχή Καλού Χωριού Λεμεσού - Επταγώνια, φαίνεται ότι ενώ είναι από πλευράς ορεινότητας είναι ομοιογενές ωστόσο, διασπά την ιστορική περιοχή των Κουμανταροχωριών η οποία ήδη έχει απωλέσει ένα τμήμα της το οποίο εντάσσεται στο νοτιο-κεντρικό Σύμπλεγμα (Άγιος Μάμας, Λιμνάτης, Απεσιά). Προτείνεται επομένως, λαμβάνοντας υπόψη και την άποψη των κοινοτήτων, το σύμπλεγμα αυτό να διαμοιραστεί σε δύο συμπλέγματα και να δημιουργηθεί το σύμπλεγμα Κουμανταρίας με την ένταξη των δύο νότιων κοινοτήτων Γεράσα και Αψιού (βλέπε εικόνα 7).

Το Περιφερειακό Συμβούλιο Τροόδους

Η δεύτερη κλίμακα στην οποία είναι αναγκαία η συνεργασία είναι αυτή της συνολικής περιοχής του Τροόδους. Στην κλίμακα αυτή θα πρέπει να αναζητηθεί η συναινετική συνεργασία των ιστορικών περιοχών κυρίως σε ζητήματα ανάπτυξης και παράλληλα, η δυνατότητα διεύρυνσης των προσφερόμενων υπηρεσιών. Πιο αναλυτικά, η διερεύνηση της οργάνωσης μιας δομής συνεργασίας στην κλίμακα των 114 κοινοτήτων του Τροόδους έχει ως στόχο να :

- 1) υποστηρίξει, αξιοποιώντας υποδομές και στελεχιακό δυναμικό της τοπικής Αυτοδιοίκησης, κοινές υπηρεσίες όπως προβλέπονται από τον νόμο καθώς και επιμέρους πρωτοβουλίες, προτάσεις και δράσεις των υποκείμενων συμπλεγμάτων στο πλαίσιο της ΕΣΑΟΚ Τροόδους,
- 2) εκπροσωπήσει την περιοχή Τροόδους προς τα έξω στο πλαίσιο της ΕΣΑΟΚ,

Η συγκρότηση των ιστορικών περιοχών του Τροόδους σε Συμπλέγματα/εδαφικές ενότητες ανάπτυξης, μπορεί να συμβάλλει καθοριστικά στην λειτουργία ενός αποκεντρωτικού, αποτελεσματικού και συμμετοχικού Περιφερειακού Συμπλέγματος για τη περιοχή και τη σχέση της με την κυβέρνηση και την κεντρική διοίκηση. Το νομικό πρόσωπο και οι αρμοδιότητες του ΠΣ μπορούν να καθοριστούν με βάση τους δύο νόμους περί Δήμων και περι Κοινοτήτων.

Νομική μορφή και βασικοί ρόλοι των νέων δομών :

Το Περιφερειακό Σύμπλεγμα Τροόδους (το οποίο εκφράζει εμβληματικά την ενότητα του ορεινού όγκου), θα μπορεί να συντονίζει τη δράση των τοπικών συμπλεγμάτων καθώς και να τα εκπροσωπεί συνολικά σε άλλα ανώτερα όργανα ενώ παράλληλα θα συμβάλλει διοικητικά την αναπτυξιακή διαδικασία στο Τρόοδος που προωθείται από άλλους κατ' εξοχήν αναπτυξιακούς παράγοντες. Η νομική μορφή του Περιφερειακού Συμπλέγματος (ΠΣ) μπορεί να είναι ΝΠΔΔ ή ΝΠΙΔ. Στη πρώτη περίπτωση μπορεί να εκτελεί δημόσια έργα υποδομών και συμβάσεις που δεν θα μπορούν οι κοινότητες. Στη δεύτερη, δεν θα εκτελεί δημόσια έργα αλλά θα μπορεί να εκπονεί μελέτες και να στηρίζει τεχνογνωστικά και συμβουλευτικά τα Τοπικά Συμπλέγματα (ΤΣ) και τους άλλους εταίρους.

Το βασικό όργανο των ΠΣ (Συμβούλιο Συμπλέγματος) θα αποτελείται από εκπροσώπους των κοινοτήτων ή εναλλακτικά από εκπροσώπους των 8 ή 10 Τοπικών Συμπλεγμάτων.

Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι η ανάδειξη των οργάνων των ΤΣ και του ΠΣ είναι έμμεση (εκπρόσωποι από τα κατώτερα όργανα, τις ΑΤΑ).

Το Περιφερειακό Σύμπλεγμα Τροόδους (ως ΝΠΔΔ) έχει ως γενική αποστολή να εκφράσει συμβολικά και ουσιαστικά την ενότητα του ορεινού αυτού όγκου και επίσης να στηρίξει με τους υπόλοιπους φορείς που έχουν ως χωρική εμβέλεια το Τρόοδος την αναπτυξιακή διαδικασία στο Τρόοδος.

Με δεδομένα:

- α) την ανάγκη ύπαρξης μιας εταιρικής σχέσης (τυπικής ή άτυπης) μεταξύ των δρώντων στο Τρόοδος (πχ. σύμφωνο αναπτυξιακής συνεργασίας),
- β) τους ρόλους και τις αρμοδιότητες που έχουν οι δρώντες αυτοί λόγω της θεματικής φύσης του αντικειμένου τους (Οργανισμός νερού, Οργανισμός περιβαλλοντικής διαχείρισης, Γραφείο τουρισμού, Γραφείο γεωργίας κλπ.),
- γ) τον γενικό ρόλο και την 'οριζόντια' διάσταση των φορέων της αυτοδιοίκησης (κοινοτήτων ή συμπλεγμάτων),

ο τρόπος παρέμβασης του Συμπλέγματος Τροόδους μπορεί να είναι ενδεικτικά ο ακόλουθος:

- ❖ συντονισμός των τοπικών συμπλεγμάτων για τις περιπτώσεις δράσεων και δραστηριοτήτων που εκτείνονται ή αφορούν το σύνολο της ορεινής περιοχής Τροόδους,

- ❖ συμμετοχή στη Δομή Διακυβέρνησης για την ανάπτυξη του Τροόδους εκπροσωπώντας τα τοπικά συμπλέγματα και κοινότητες του Τροόδους,
- ❖ εκπροσώπηση της περιοχής στα όργανα της κεντρικής διοίκησης και κυβέρνησης,
- ❖ προώθηση του αναπτυξιακού προγραμματισμού και σχεδιασμού για την περιοχή Τροόδους,
- ❖ μελέτη, κατασκευή, επίβλεψη και υλοποίηση δημοσίων έργων και υποδομών στην κλίμακα του Τροόδους,
- ❖ γνωμοδότηση για έργα και δράσεις εθνικής εμβέλειας που αναφέρονται στο Τρόοδος.

Ενδεικτικά από την διάγνωση και τις προτάσεις στρατηγικής προκύπτει ότι το Σύμπλεγμα (ή ο Δήμος) Τροόδους θα μπορούσε να αναλάβει τις εξής αρμοδιότητες-υπηρεσίες:

- πολεοδομικές (να καταστεί, ιδιαίτερα μετά την ολοκλήρωση της Δήλωσης Πολιτικής Τροόδους, χωροταξική, πολεοδομική και οικοδομική αρχή),
- σχεδιασμός, συντήρηση, κατασκευή Χωρητικών δρόμων,
- διαχείριση, λειτουργία κρατικών κοινωνικών δομών (βρεφονηπιακοί σταθμοί, δομές κοινωνικής φροντίδας για παιδιά και ηλικιωμένους, κτλ.),

Η σημασία αυτής της αρμοδιότητας είναι μεγάλη για την διαμόρφωση Πολυκέντρων Κοινωνικής Πρόνοιας, Εκπαίδευσης και Δια Βίου Μάθησης, στους τομείς στους οποίους πάσχουν οι δημόσιες κοινωνικές υπηρεσίες: κοινοτικά ιατρεία, φροντίδα ηλικιωμένων, απασχόληση παιδιών, πολιτιστική δημιουργία, κτλ.,

- οργάνωση της εσωτερικής συγκοινωνίας και των σχετικών διατοπικών συνεργασιών,
- δυνατότητα έκδοσης ενιαίας άδειας λειτουργίας επιχειρήσεων και δραστηριοτήτων πολύ μικρού και μικρού μεγέθους,
- γενική υποστήριξη της οργάνωσης της διαχείρισης στερεών και υγρών αποβλήτων σε επίπεδο Τροόδους και σε τομείς (λογιστική υποστήριξη, χωροθέτηση ΣΜΑ, τιμολογιακή πολιτική, κτλ.),
- οργάνωση αυτοτελούς και πλήρως στελεχωμένης τεχνικής υπηρεσίας.

Πρόταση: Να περιληφθεί πρόνοια στο νόμο περί συμπλεγματοποίησης για δυνατότητα δημιουργίας Περιφερειακού Συμπλεγματος Υπηρεσιών Κοινοτήτων Τροόδους με τη συμμετοχή των τοπικών συμπλεγμάτων που θα προκύψουν.

Δράση ΣΠ5.1.2: Εκπόνηση οικονομοτεχνικής και νομοτεχνικής μελέτης για τη σύσταση Περιφερειακού Συμβουλίου Συμπλεγμάτων Υπηρεσιών Ορεινών Κοινοτήτων Τροόδους, με βάση το πλαίσιο αρχών, οργάνωσης και αρμοδιοτήτων που καθορίστηκαν στην ΕΣΑΟΚ

Αρμοδιότητες ανά επίπεδο αυτοδιοίκησης – σχέσεις μεταξύ επιπέδων

Στόχος είναι να υπάρξει η καλύτερη κατανομή ρόλων και αρμοδιοτήτων ανάμεσα στις δύο νέες δομές, καθώς και ανάμεσα σε αυτές και στις κοινότητες δηλαδή ανάμεσα στα τρία επίπεδα αυτοδιοικητικών οντοτήτων στο Τρόοδος.

A) Κοινότητες (ΑΤΑ) / άμεση εκλογή

B) Τοπικά συμπλέγματα / έμμεση εκλογή

Γ) Περιφερειακό Σύμπλεγμα (Π. Συμβούλιο Τροόδους) / έμμεση εκλογή

Βασικές αρχές που πρέπει να πρωτανεύσουν στην κατανομή αυτή είναι:

- α) η αρχή της επικουρικότητας σύμφωνα με την οποία το κάθε επίπεδο αναλαμβάνει όσα δεν μπορεί να επιτελέσει το αμέσως κατώτερο,
- β) η αποκεντρωτική αρχή όπου κάθε νέα ενδιάμεση δομή της αυτοδιοίκησης παίρνει αρμοδιότητες από την κεντρική κυβέρνηση/διοίκηση και την κρατική επαρχία και όχι από τις κοινότητες (ΑΤΑ).

Συνεπώς, η κατανομή αρμοδιοτήτων προτείνεται να γίνει με βάση τις αρχές αυτές ως εξής:

Περιφερειακό Σύμπλεγμα : Όσες αρμοδιότητες θα πάρει από την κεντρική και επαρχιακή διοίκηση

Τοπικά συμπλέγματα: Όσες αρμοδιότητες δεν μπορούν να ασκήσουν οι κοινότητες συν νέες από το ανώτερο επίπεδο.

Κοινότητες: Όσες έχουν πλην αυτών που δεν μπορούν εκ των πραγμάτων να ασκήσουν.

Επίσης ως προς τις σχέσεις μεταξύ των επιπέδων, δηλαδή ως προς τις αποφασιστικές ή γνωμοδοτικές αρμοδιότητες προτείνεται να ισχύσει ο εξής γενικός κανόνας:

Για τα διάφορα θέματα που τίθενται, κάθε επίπεδο γνωμοδοτεί προς το ανώτερο το οποίο εγκρίνει/αποφασίζει.

Πρόταση: Για τον λεπτομερή καθορισμό των αρμοδιοτήτων και σχέσεων μεταξύ των επιπέδων (ιδιαίτερα με την Επαρχία) προτείνεται/ είναι απαραίτητη η σύνταξη ειδικής νομοτεχνικής έκθεσης /μελέτης.

Οι νέες αυτοδιοικητικές δομές (Περιφερειακό Σύμπλεγμα και Τοπικά συμπλέγματα) αποτελούν ένα σημαντικό πυλώνα για την λειτουργία του όλου σχήματος διακυβέρνησης του Τροόδους και παίζουν σημαντικό ρόλο στη γενικότερη διαδικασία διαβούλευσης. Η συμμετοχή των νέων αυτοδιοικητικών δομών στη λήψη αποφάσεων για την ολοκληρωμένη ανάπτυξη της περιοχής θα έχει και ουσιαστική και συμβολική σημασία. Σε κάθε περίπτωση, η διεύρυνση και η ενίσχυση των αρμοδιοτήτων του Περιφερειακού Συμπλέγματος θα πρέπει να συνοδεύεται από μια ανάλογη τεχνική και οικονομική υποστήριξη. Το γενικότερο έργο του μπορεί να υποστηριχθεί επίσης από τις τοπικές Αναπτυξιακές Εταιρείες καθώς και εξωτερικούς συμβούλους.