

Ο ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΔΡΑΣΗΣ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Του Δρος Δ. ΣΜΟΚΟΒΙΤΗ

Η εισαγωγή της προγραμματισμένης δράσης ή όπως ονομάζεται «Planning, Programming and Budgeting System» στην Τοπική Αυτοδιοίκηση έγινε κατά τις αρχές της δεκαετίας του '70 και αφού είχε προηγηθεί ήδη η εφαρμογή του συστήματος στο Υπουργείο Εθνικής Άμυνας κατά την δεκαετία του 1960. Παρ' όλο που η τεχνική αυτή διαχείρισης των δραστηριοτήτων δέχτηκε σοβαρή κριτική, σήμερα εφαρμόζεται αυτούσια ή με παραλλαγές σε όλες σχεδόν τις αναπτυσσόμενες χώρες. Για το ελληνικό σύστημα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, γνωρίζοντας τις δυνατότητες του (οικονομικές, διοικητικές, οργανωτικές κ.ά.) υπάρχει η ευχέρεια να εφαρμοσθεί ένα ελάχιστο επίπεδο προγραμματισμένης δράσης. Σε καμμία περίπτωση όμως, δεν είναι σκόπιμο, ότι οποιοδήποτε σύστημα για προγραμματισμένη δράση Δήμων και Κοινοτήτων θα μπορούσε να αποτελέσει υποχρέωση τους και να επιβληθεί με νόμο. Νομίζουμε, ότι αυτό πρέπει να ανήκει στις επιλογές των Συμβουλίων, τα οποία θα κρίνουν αν πρέπει ή όχι να εφαρμοστεί ένα τέτοιο σύστημα.

Η κοινωνία στην οποία αναπτύσσεται μία μονάδα Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχει συνεχώς αυξανόμενες σε ποιότητα και ποσότητα ανάγκες, μεγάλος αριθμός δε αναγκών εμπίπτει στην αρμοδιότητα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Σε πρώτο στάδιο λοιπόν, γίνεται η εκτίμηση των αναγκών αυτών της κοινωνίας, τοποθετούνται οι στόχοι και εκλέγονται από τα διαθέσιμα μέσα εκείνα με τα οποία θα επιτευχθούν οι στόχοι. Σε δεύτερο στάδιο γίνεται ο προγραμματισμός της πορείας των ενεργειών, σε συνδυασμό με τους στόχους, που εξυπηρετούν και γίνεται παρουσίαση αυτών σε σχέδιο λειτουργίας και χρησιμοποίησης των πόρων για την προκαθορισμένη χρονική περίοδο. Σε τρίτο στάδιο γίνεται η μεταφορά των αποφάσεων, των στόχων και του προγραμματισμού σε ιδιαίτερα οικονομικά σχέδια, τους προϋπολογισμούς, με τους οποίους υλοποιούνται

οι στόχοι και ικανοποιούνται οι ανάγκες της τοπικής κοινωνίας.

Η τεχνική αυτή είναι η μοναδική που συνδυάζει όλα τα παραπάνω σε ένα πλήρες σύστημα management. Σε μία οργανωμένη μονάδα καθένα από τα στάδια χωριστά αποτελεί μέρος των διευθυντικών εργασιών και του Συμβουλίου, πλην όμως το να αντιμετωπίζονται όλα συγχρόνως σε ένα σύστημα, που να λαμβάνει υπόψη τις αλληλεπιδράσεις και αλληλοσυσχετίσεις, βοηθάει το Συμβούλιο να κάνει πιο αποτελεσματική την συμβολή του στην αντιμετώπιση των αναγκών της τοπικής κοινωνίας.

Το κάθε Συμβούλιο, αμέσως μετά την εκλογή του, αντιμετωπίζει το πρόβλημα πως θα επεκτείνει τις δραστηριότητές του για να ικανοποιήσει όσο το δυνατόν καλύτερα (ποιοτικά και ποσοτικά) τις ανάγκες των Δημοτών και γι' αυτό θα πρέπει να πάρει αποφάσεις και να επιλέξει μεταξύ συγκρουομένων προτεραιοτήτων και μεταβαλλομένων αναγκών. Καθώς δε αυξάνουν οι ανάγκες, το Συμβούλιο αντιμετωπίζει παράλληλα περιορισμένους οικονομικούς πόρους. Εξ' άλλου, μεταξύ των αναγκών, των ενεργειών που γίνονται για την ικανοποίησή τους και των υπηρεσιών που παρέχονται υπάρχει έντονη αλληλοσυσχέτιση (λ.χ. υπάρχει ζήτηση για καλύτερη κατοικία και για παροχή καλύτερων υπηρεσιών συγκοινωνίας), ενώ παράλληλα υπάρχουν ανάγκες για καλύτερο οδικό δίκτυο, που μία προγραμματισμένη δράση συμβάλλει κατά πολύ στη διευθέτησή του.

Πέρα από αυτό η προγραμματισμένη δράση δίνει στα Μέλη των Συμβουλίων μία καθαρή εικόνα των στόχων σαν σύνολο και τα βοηθάει να επιλέξουν εκείνες τις δραστηριότητες που συμβάλλουν με ρεαλιστικό τρόπο στην επίτευξη των στόχων. Εδώ πρέπει να τονίσουμε, ότι η κατανομή των πόρων του Δήμου δεν μπορεί να περιορίζεται στο χρονικό ορίζοντα του ενός έτους, όπως γίνεται με τον προϋπολογισμό, αλλά να επεκτείνεται σε μεγαλύτερες χρονικές περιόδους (4-5 ετών). Είναι λογικό να πρέπει να γνωρίζει το Συμβούλιο τι θα κοστίζουν αύριο οι σημερινές επιλογές του.

Μπορούμε να εξετάσουμε πως μπορεί να τοποθετηθεί το σύστημα προγραμματισμένης δράσης, ώστε να αποδώσει τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Για να γίνει κατανοητό το σύστημα, θα δώσουμε ένα παράδειγμα, που αφορά έναν μεγάλο Δήμο. Το Συμβούλιο πρέπει να καθορίσει τους στόχους του. Πρώτη ενέργεια του Συμβουλίου πρέπει να είναι η εξακρίβωση των αναγκών και των προβλημάτων των δημοτών. Για να γίνει η εξακρίβωση αυτή, το Συμβούλιο πρέπει να διαθέτει ένα επαρκές σύστημα πληροφόρησης, το οποίο μπορούν να συγκροτήσουν στον εσωτερικό χώρο το Διευθυντικό Στέλεχος, η Διευθυντική Ομάδα και οι επί μέρους Υπηρεσίες, και στο εξωτερικό, οι Επιτροπές, τα Δημοτικά Διαμερίσματα και τα Συνοικιακά Συμβούλια. (Η πληροφόρηση θα φθάνει στο Συμβούλιο διά μέσου της Επιτροπής Πολιτικής και Πόρων και αυτό θα καθορίζει περαιτέρω τους στόχους, οι οποίοι μπορεί να είναι σε γενική ή σε περισσότερο εξειδικευμένη μορφή). Έστω, ότι ένας τέτοιος στόχος είναι: «Να προάγει τις διαθέσιμες και να επεκτείνει τις ευκαιρίες των διαφόρων υπηρεσιών αναψυχής κατά τον ελεύθερο χρόνο των δημοτών».

Στο επόμενο στάδιο πρέπει να γίνει η προετοιμασία της διάρθρωσης του προγράμματος του παραπάνω στόχου. Για να γίνει η προετοιμασία αυτή θα πρέπει από οργανωτικής πλευράς να έχει συγκροτηθεί η «Υπηρεσία Προγράμματος» (Διεύθυνση, Τμήμα, Γραφείο), που θα έχει την ευθύνη της συνολικής προγραμματισμένης δράσης, καθώς επίσης και η «Ομάδα Προγράμματος», στην οποία συμμετέχουν τα αρμόδια Διευθυντικά Στελέχη των αντίστοιχων Υπηρεσιών του Δήμου, πλαισιωμένα από εξειδικευμένους υπαλλήλους.

Κατόπιν, γίνεται η ανάλυση του προγράμματος από την Υπηρεσία Προγράμματος και ιδιαίτερα από τις Ομάδες Εργασίας Προγράμματος και με τη βοήθεια της Ομάδας Ερευνών και Πόρων. Πρώτο έργο της ανάλυσης του προγράμματος είναι η κατάρτιση μιας Έκθεσης με την οποία:

α) Θα καθορίζεται το πρόβλημα σε όρους αναγκών του κοινού, θα προσδιορίζονται οι αιτίες του προβλήματος και το μέγεθος του κατά το παρόν και το μέλλον.

β) Θα διευκρινίζονται οι στόχοι του Συμβουλίου.

γ) Θα διερευνάται ο τρόπος, με τον οποίο μπορεί να επιτευχθεί η μέτρηση των στόχων.

δ) Θα διερευνάται αν κατά το στάδιο της ανάλυσης ενεργούν ή ενδιαφέρονται και άλλοι φορείς για το συγκεκριμένο πρόβλημα.

ε) Θα προσδιορίζονται άλλοι παράγοντες, που τυχόν επηρεάζουν το πρόβλημα π.χ. πολιτικοί, οικονομικοί.

στ) Θα προσδιορίζονται οι τυχόν εναλλακτικές λύσεις για την επιτυχία των στόχων¹.

Η Έκθεση, που αναφέρθηκε, μπορεί να αποτελέσει την βάση για μία περισσότερο λεπτομερή ανάλυση του κόστους και του οφέλους από εναλλακτικές λύσεις, στα δε αποτελέσματα της ανάλυσης προγράμματος πρέπει να περιέχονται τα εξής:

α) Τελική κατάσταση των στόχων.

β) Παραδοχές και μέθοδοι, που χρησιμοποιήθηκαν στην ανάλυση.

γ) Περίληψη των πορισμάτων, με ιδιαίτερη έμφαση στο οικονομικό κόστος και το κοινωνικό όφελος και κόστος των εναλλακτικών λύσεων.

Η τοποθέτηση των στόχων, η διάρθρωση και ανάλυση του προγράμματος αποτελούν το κύριο υλικό για την κατάρτιση του συνολικού προγράμματος. Το συνολικό πρόγραμμα εμφανίζει την παρούσα και μελλοντική πολιτική του Δημοτικού Συμβουλίου και περιέχει πληροφορίες για τις δαπάνες και την δέσμευση των πόρων κατά στόχο, καθώς και για την αναμενόμενη παραγωγή στα μελλοντικά χρόνια. Έτσι, το συνολικό πρόγραμμα εφοδιάζει αυτούς που παίρνουν τις αποφάσεις (Δημοτικούς Συμβούλους) με πληροφορίες, με βάση τις οποίες θα κρίνουν τις μελλοντικές συνέπειες των αποφάσεών τους, την σκοπιμότητα επέκτασης των υπηρεσιών ή την ανάγκη περικοπής ορισμένων υπηρεσιών ή δραστηριοτήτων.

1. Βλ. σχετική ανάλυση στο: LOCAL AUTHORITIES MANAGEMENT SERVICES ADVISORY COMITEE: «A Review of the Theory of Planned Programme Budgeting». London, 1982.