

Strateginio planavimo principų diegimo Lietuvos vietos savivaldybėse etapai

Algirdas Astrauskas, Gediminas Česonis

*Mykolo Romerio universitetas
Ateities g. 20, LT-2057 Vilnius*

Šiame straipsnyje apibūdinami strateginio planavimo principų diegimo Lietuvos vietos savivaldybėse etapai, į kuriuos straipsnio autoriai remdamiesi savo pasirinktų kriterijų sistema, siūlo skirstyti laikotarpi nuo 1990 m. iki šių dienų. Taip pat išaiškinamos mokslinėje literatūroje ir kituose šaltiniuose skirtingai interpretuojamos strateginio planavimo ir strateginio valdymo sąvokos bei santykis tarp jų, o tai suteikia galimybę straipsnio autoriams geriau palyginti vieną su kitu siūlomus skirti strateginio planavimo principų diegimo Lietuvos vietos savivaldybėse etapus.

Pagrindinės sąvokos: *strateginis planavimas, strateginis valdymas.*

Keywords: *strategic planing, strategic management.*

Įvadas

Penketą metų neigus „planavimą“ kaip valdymo funkciją (vadybinės veiklos dalį) Lietuvos viešajame sektoriuje strateginiu planavimu vietos savivaldybėse vėl „susidomėta“ dešimtojo dešimtmečio viduryje (apie 1994–1995 m.). Išnagrinėjus kitų šalių vietos savivaldybių sukauptą teritorijos socialinės ekonominės plėtros ir organizacijų veiklos planavimo patirtį buvo suprasta, kad strateginiai planai yra efektyvi priemonė numatyti vietos savivaldybės plėtros kryptis, racionaliai paskirstyti ribotus tam tikros teritorijos ar organizacijos išteklius. Į vietos savivaldybes buvo kviečiami atvykti vietos ir užsienio šalių ekspertai, išmanantys strateginio planavimo ir strateginio valdymo teoriją ir praktiką, organizuojami mokymo(si) kursai ir seminarai, kurių metu buvo perteikiama teorinių žinių bei praktinių užsiėmimų metu rengiami bandomieji strateginio planavimo dokumentų projektai. Visa tai rodė, kad Lietuvos vietos savivaldybėse vyksta strateginio planavimo teorijos pažinimo ir praktinių įgūdžių rengti bei įgyvendinti strateginius planus lavinimo procesas. Matant, kaip nuo 2000 m. strateginio planavimo principus ir programinio biudžeto metodą pradėta nors privalomai, bet sistemiskai diegti Lietuvos valstybinio sektoriaus įstaigose, supratus, kad parama iš Europos Sąjungos struktūrinių fondų vietos savivaldybėms „pasiekama“ tik turint gerai parengtus investicinius ir kitus projek-

tus, atitinkančius savivaldybės strateginio plėtros plano prioritetus bei tikslus, dešimtojo dešimtmečio pabaigoje (apie 1999–2000 m.) vietos savivaldybėse pradėta rengti jau praktinio naudojimo strateginio planavimo dokumentus. Laikotarpiu nuo 2002 m. iki dabar praktiškai visos Lietuvos savivaldybės pasirengė ir įgyvendina nuolat atnaujinamus (patikslinamus) ilgalaikius (daugiau nei 7 metams) strateginius plėtros planus. Kūrybiškai pritaikius 2002 m. Vyriausybės nutarimu patvirtintos naujos redakcijos Strateginio planavimo metodikos nuostatas, keletas Lietuvos vietos savivaldybių parengė, o kitos – pradėjo mokytis rengti strateginius veiklos planus bei programinius biudžetus. Šiuo metu (2007–2008 m.) vis daugiau kalbama apie tikslingumą ir net būtinumą kurti vietos savivaldybėse vieningas (integruotas) įvairios trukmės (ilgalaikių, vidutinės trukmės ir trumpalaikių) strateginio planavimo dokumentų ir programinių biudžetų sistemas, o ten, kur tokios jau sukurtos – ir apie tikslingumą šias vieningas (integruotas) planavimo ir programinio biudžeto sistemas pertvarkyti į vietos savivaldybių strateginio valdymo sistemas. Visa tai leidžia teigti, kad strateginio planavimo principų diegimas Lietuvos vietos savivaldybėse per laikotarpį nuo 1990 m. iki šių dienų praėjo tam tikrus skirtingus raidos etapus.

Apie strateginio planavimo principų diegimą Lietuvos vietos savivaldybėse mokslinio ir/ar mo-

komojo pobūdžio leidiniuose rašė nemažai mokslininkų ir praktikų: M. Arimavičiūtė, R. Armonienė, R. Kalvaitis, A. Raipa, S. Šiupšinskas ir kiti. Tačiau nė vienas jų, šio straipsnio autorių žiniomis, pasirinkę objektyvių kriterijų sistemą (ar nors vieną kriterijų) laikotarpį nuo 1990 m. iki šių dienų (kai vietos savivaldybėse buvo diegiami strateginio planavimo principai) nebandė skirstyti tam tikrais etapais ir apibūdinti juose vykusius procesus. To nesant, straipsnio autorių nuomone, šios svarbios srities mokslinis pažinimas yra tik empirinio lygio (t. y. tik kaupiami, analizuojami, tarpusavyje lyginami, grupuojami ir kt. atskiri įvykiai, faktai, dokumentai, teisės aktai, veikėjai ir procedūros, tačiau dar neformuluojami teiginiai apie dėsningumus, tendencijas, gilesnius priežastinius pasekminius ryšius ir kt.). Šio straipsnio autoriai nepretenduodami į neklystumą ir išbaigtumą siūlo vieną galimų variantų, kaip būtų galima strateginio planavimo principų diegimo Lietuvos vietos savivaldybėse laikotarpį nuo 1990 m. iki šių dienų skirstyti į kokybiniu aspektu besiskiriančius etapus.

Atsižvelgiant į tai, kad ketvirtojo etapo metu Lietuvos vietos savivaldybėse, autorių nuomone, vyks intensyvus vieningų (integruotų) strateginio planavimo ir biudžetų sudarymo pagal programas sistemų kūrimo ir tokių sistemų pertvarkymo į strateginio valdymo sistemas procesas, o sąvokos „strateginis planavimas“ ir „strateginis valdymas“ aiškinamos (interpretuojamos) skirtingai, pabandyta, pasinaudojant kai kurių vadybos mokslo specialistų požiūriu apibrėžti šias sąvokas ir atskleisti santykį tarp jų. Autorių žiniomis, tai iki šiol dar nėra padaryta šios srities Lietuvos mokslininkų knygose ar publikacijose.

Straipsnio autorių nuomone, bandymas pirmą kartą pasirinkus tam tikrą objektyvių kriterijų sistemą strateginio planavimo principų diegimo Lietuvos vietos savivaldybėse laikotarpį skirstyti etapais (siekiama geriau pažinti jų metu vykusius ar vykšiančius procesus). Taip pat autorių pateikiama strateginio planavimo ir strateginio valdymo santykio sąvokų interpretacija, leidžia šį straipsnį vertinti kaip aktualų ir naudingą moksliniu požiūriu.

Autoriai šiuo straipsniu siekia – **sukurti prielaidas moksliniu požiūriu geriau pažinti strateginio planavimo principų diegimo Lietuvos vietos savivaldybėse laikotarpį nuo 1990 m. iki šių dienų.**

Uždaviniai šiam tikslui pasiekti yra šie:

1) pasinaudojant kai kurių vadybos mokslo specialistų požiūriu, apibrėžti *strateginio plana-*

vimo ir strateginio valdymo sąvokas bei atskleisti santykį tarp jų;

2) remiantis pasirinktų objektyviųjų kriterijų pagrindu skirstyti strateginio planavimo principų diegimo Lietuvos vietos savivaldybėse laikotarpį nuo 1990 m. iki šių dienų tam tikrais etapais trumpai apibūdinant jų metu vykusius procesus Lietuvos vietos savivaldybėse ir tiems procesams daromą įvairių veiksmų poveikį.

Strateginio planavimo bei strateginio valdymo sąvokos ir jų santykis

Mokslininkų darbuose, teisės aktuose, planavimo dokumentuose ir žiniasklaidos mėgstama vartoti tokias sąvokas, kaip strateginis planavimas ir strateginis valdymas. Labiau išsigilinus galima pastebėti, kad šios sąvokos apibrėžiamos ir susiejamos skirtingai: vieni mano, kad abi šios sąvokos yra skirtos apibrėžti organizacijos strategijos rengimo, vykdymo stebėjimo, tikslinimo, vertinimo ir atsiskaitymo procesą ir vartotinos kaip sinonimai, kiti galvoja, kad strateginis planavimas yra tik strateginio valdymo (visuminės vadybinės veiklos organizacijoje) dalis, o tretieji teigia, kad strateginis valdymas yra strateginio planavimo raidos etapas arba forma (rūšis). Pasinaudodami kai kurių žinomų vadybos mokslo specialistų požiūriu pabandykime apibrėžti šias sąvokas ir atskleisti jų santykį.

Planavimas yra prioritetinga valdymo (vadybinės veiklos) funkcija, kurią 1916–1923 m. paskelbtuose darbuose skyrė prancūzų mokslininkas, administracinės veiklos organizavimo teorijos kūrėjas Henris Fajolis (Henry Fayol). Suformuluotame vadovavimo (administracinės) veiklos etapų cikle, kurį vėliau kiti mokslininkai pavadino bendrųjų valdymo funkcijų ciklu, H. Fajolis suformulavo (skyrė) tokias vadovavimo (administravimo) funkcijas: ateities numatymas ir veiksmų plano parengimas (šios funkcijos vėliau sujungtos ir pavadintos planavimu), organizavimas, koordinavimas, kontrolė (13; 31–32).

Planavimas nėra visa vadyba, tai tik viena iš svarbių jos dalių...

Planuoti – numatyti ateitį ir sudaryti veiksmų planus. Numatymas – reiškia „įvertinti bei pasirengti ateičiai“...

Planavimas pasireiškia daugeliu atvejų ir daugybe būdų. Pagrindinė jo išraiška yra veiksmų planas arba programa.

Veiksmų planas yra vienu metu numatomas rezultatas, sektina veiksmų eilė, bū-

simojo kelio etapai ir priemonės, kurios bus panaudotos. Tai „ateities paveikslas“, kuriame artimiausi įvykiai yra pateikiami aiškiai, o tolesni – daugmaž aiškiai. Tai numatyta ir parengta įmonės veiksmų programa per žinomą laiko tarpą...

(H. Fajolis. *Administravimas: teorija ir praktika*. Eugrimas, 2005; vertė V. Obzascovas)

Nuo tada iki pat šių dienų *planavimo* bendroji samprata (sąvoka, jos apibrėžtis) iš esmės nedaug pasikeitė:

Planavimas (organizacijoje) – tai tikslų nustatymas ir priemonių tiems tikslams pasiekti parinkimas.

(J. A. F. Stoner, R.E. Freeman, D. R. Gilbert ir kt. *Vadyba. Poligrafija ir informatika*, 2000)

Planavimas – tai vadybos funkcija, nurodanti, ką daryti, kada daryti (tikslų nustatymas, veiklos programos sudarymas). Planavimas – būsimosios veiklos sumanymas, glaudžiai susijęs su informacijos kaupimu, prognozavimu ir sprendimų priėmimu.

(S. Stoškus, D. Beržinskienė. *Vadyba, Technologija*, 2005)

Vis dėlto atskirais laikotarpiais planavimas (valdymo funkcija, vadybinės veiklos dalis), įgaudamas kitą formą, tarsi „sužiba kita spalva“. Vadybos mokslo specialistai Hax ir Majluf mano, kad yra trys planavimo evoliucijos stadijos – biudžeto sudarymas ir finansinė kontrolė, ilgalaikis planavimas ir strateginis planavimas. Strateginio planavimo stadija, jų nuomone, dar skaidytina į tris etapus: biznio (organizacijos lygio) strateginis planavimas, korporacinis (korporacijos lygio) strateginis planavimas ir strateginis valdymas. Kiekviename planavimo evoliucijos tarpsnyje tarsi „sukuriama“ nauja planavimo forma (rūšis).

Planavimas (pagal Hax ir Majluf):

1. *Biudžeto sudarymas ir finansinė kontrolė* (biudžetas kaip vienerių metų veiklos ir finansinis planas)

2. *Ilgalaikis planavimas* (prasidėjęs apie 1950 m.; tai aukštesnė planavimo evoliucijos forma, kur numatyta kelerių metų į priekį veiklos

projekcijos. Pasiteisino pokariniu laikotarpiu, kai buvo „didelis rinkos augimas, aiškios ateities vystymosi kryptys; atskiros firmos dominavo „savo siose“ rinkose; rinkos segmente buvo maža konkurencija).

3. *Strateginis planavimas*

3.1. *Biznio (organizacijos lygio) strateginis planavimas* (planavimo evoliucijos etapas, strateginio planavimo rūšis, atsiradusi apie 1960 m., dėl veiklos sąlygų neapibrėžtumo (kintančios išorinės aplinkos), didelės organizacijų konkurencijos tame pačiame rinkos segmente, ilgalaikio planavimo nesugebėjimo teisingai numatyti ateitį).

3.2. *Korporacinis (korporacijos lygio) strateginis planavimas* (planavimo evoliucijos etapas, strateginio planavimo rūšis, atsiradusi apie 1970 m. padidėjus tarptautiniam konkurencingumui, pasikeitus visuomenės vertybėms, dėl karinių ir politinių priežasčių, sulėtėjus ekonomikos tempams. Jis yra aukštesnio lygio, detalesnis, numatantis ir atsakomybių paskirstymą tarp atskirų organizaciją sudarančių dalių, ir veiklos suderinamumą.

3.3. *Strateginis valdymas* (planavimo evoliucijos etapas, strateginio planavimo rūšis, atsiradusi apie 1980 m. Jo tikslas – ne optimalių strateginių planų rengimas, bet susikoncentravimas į strateginius rezultatus: naujas rinkas, naujus produktus, naujas technologijas. Strateginis planavimas tampriai susijęs su kitomis valdymo funkcijomis: organizavimu, vadovavimu ir kontrole).

Įdomu pastebėti, kad vienai planavimo evoliucijos stadijai (arba etapui) keičiant kitą, „senosios“ planavimo formos nėra paneigiamos arba visiškai atmetamos. Jos, nors ir „užgožtos“ laikmečio reikalavimų, nulemtos naujos planavimo formos, tebetaikomos ir toliau.

Taip pat pastebėtina, kad vadybos mokslo specialistai, teorijū apie strateginį planavimą ir valdymą kūrėjai (Ansoff, Andrews, Ackoff, Bryson, Drucker, Mintzberg, Porter ir kt.), kiek skirtingai supranta ir apibrėžia strategijos, strateginio planavimo, strateginio valdymo sąvokas bei skirtingais priklausomybės ryšiais susieja strateginį planavimą ir strateginį valdymą. Straipsnio autorių nuomone, yra du požiūriai į strateginį planavimą ir strateginį valdymą bei jų tarpusavio santykį.

Pirmasis požiūris. Strateginis planavimas – strateginio valdymo sudėtinė dalis.

Valdymas – tai tam tikroje organizacijoje (tikslinėje daugiafunkcinėje socialinėje ekonominėje sistemoje) vykdoma tikslinga veikla,

kurią atlikdamas valdymo subjektas daro kryptingą poveikį valdymo objektui, siekdamas bendrųjų sistemos tikslų.

Valdymas (visuminė vadybinė veikla organizacijoje) įgyvendinama per valdymo funkcijas: planavimą, organizavimą, vadovavimą ir kontrolę (skirtingi mokslininkai skiria skirtingas funkcijas, bet planavimo funkciją skiria praktiškai visi mokslininkai).

Strateginis valdymas įgyvendinamas per funkcijas, kurios grupuotinos į:

- 1) strategijos rengimą (**strateginis planavimas**);
- 2) strategijos įgyvendinimą (organizavimas, vadovavimas, strateginė kontrolė).

Antrasis požiūris. Strateginis valdymas – planavimo evoliucijos etapas, strateginio planavimo forma (rūšis).

Planavimas – tai organizacijos (tikslinės daugiafunkcinės socialinės ekonominės sistemos) tikslų (veiklos kryptių) nustatymas ir priemonių tiems tikslams pasiekti parinkimas (veiksmų plano parengimas), jų tikslinimas, įgyvendinimo stebėseną, gautų rezultatų vertinimas ir ataskaitos rengimas.

Yra tam tikros planavimo evoliucijos stadijos, iš kurių viena skirstytina į etapus:

1. *Biudžeto sudarymas ir finansinė kontrolė.*
2. *Ilgalaikis planavimas.*
3. *Strateginis planavimas.*
 - 3.1. *Biznio (organizacijos lygio) strateginis planavimas.*
 - 3.2. *Korporacinis (korporacijos lygio) strateginis planavimas.*
 - 3.3. *Strateginis valdymas.*

Strateginis planavimas – veikla, kurią atliekant rengiamas ir tikslinamas strateginis planas, vykdoma jo įgyvendinimo stebėseną, atliekamas rezultatų vertinimas, atsiskaitoma už rezultatus.

Strateginis valdymas – strateginio planavimo forma (rūšis), kai sėkmingos strategijos rengimas ir įgyvendinimas tampa visos organizacijos funkcionavimo esme ir turiniu, kai visos valdymo funkcijos tampriai susiejamos ir vykdomos dėlei organizacijos sėkmingos strategijos sukūrimo ir įgyvendinimo.

Teigtina (nors mokslininkai nesutaria dėl to), kad strateginio planavimo principai visų pirma pradėti diegti privataus sektoriaus organizacijose (įmonėse). Viešajame sektoriuje jie paprastai pradedami taikyti 10–15 metų „pavėlavus“. Be to, strateginio planavimo principai viešajame sektoriuje taikomi kiek kitaip, t. y. jie įgauna tam tikrą specifiką. Vienas ryškesnių skirtumų, kad viešajame sektoriuje rengiami ir įgyvendinami ne tik atskiros organizacijos strateginiai veiklos planai, bet ir valstybės ir/ar savivaldybės atskiros sektoriaus (veiklos srities, valdymo srities ir t. t.) plėtros strategijos (su/be priemonių planais) ir tam tikros teritorijos socialinės ekonominės plėtros strateginiai planai. Tarp strateginio veiklos plano ir strateginio plėtros plano yra skirtumai (planavimo laikotarpio, jų „architektūros“, pasiektų rezultatų vertinimo ir kt. aspektais), todėl tikslinga pripažinti esant dvi skirtingas strateginių planų rūšis (kategorijas).

Siekiant efektyviai valdyti (tvarkyti) ribotus valstybės ir/ar savivaldybės finansinius išteklius buvo sukurtas ir programinio biudžeto metodas kaip valdymo priemonė (valdymo požiūris) biudžeto ištekliams racionaliai planuoti, paskirstyti ir kontroliuoti (1, 228–240). Programinis biudžetas nėra tik „paprastas“ valstybės ar savivaldybės biudžeto sudarymo būdas, kai finansiniai ištekliai (asignavimai) yra suplanuojami (paskirstomi) ne organizaciniam vienetams (asignavimų valdytojams jų funkcijoms vykdyti), bet atsižvelgiant į programose, kurios sukuriamos nustatytiems strateginiams tikslams siekti, suformuluotus tikslus ir uždavinius. Programinis biudžetas, kaip jau minėta, pripažintinas kaip efektyvi valdymo priemonė (valdymo požiūris) biudžeto ištekliams planuoti, paskirstyti ir kontroliuoti. Mokslininkų (M. Arimavičiūtė ir kt.) nuomone, programinio biudžeto sistemą sudaro komponentai, iš kurių svarbiausieji: 1) strateginio planavimo sistema; 2) programų kūrimo, analizavimo ir patvirtinimo sistema; 3) programų koordinatorių paskyrimas; 4) programinė institucinė struktūra; 5) programų rezultatų vertinimo priemonės; 6) ataskaitų pateikimo sistema ir kt.

Praktika parodė, kad strateginis planavimas (kaip specifinė veiklos, kurią vykdančios organizacijos tikslai ir parenkamos priemonės tiems tikslams pasiekti forma (rūšis) ir programinis biudžetas (kaip finansinių išteklių planavimo, paskirstymo ir kontrolės priemonė) gali būti „sujungti“ į *vieningą* strateginio planavimo ir programinio biudžeto sistemą, kuri vėliau transformuojama į organizacijos strateginio valdymo sistemą.

Kriterijų sistema ir strateginio planavimo principų diegimo Lietuvos vietos savivaldybėse etapai

Laikotarpiu nuo 1990 m. iki šių dienų Lietuvos vietos savivaldybėse buvo diegiami strateginio planavimo principai, tačiau šis sudėtingas procesas vyko gan prieštaringai. Apie strateginio planavimo principų diegimą (strateginio planavimo dokumentus, jų organizatorius, rengėjus ir vykdytojus, planavimo, stebėjimo ir kontrolės procedūras, taikytus ir siūlomus taikyti naujus metodus bei technikas, vietos bendruomenės informavimą ir įtraukimą, teisinę bazę ir kt.) Lietuvos vietos savivaldybėse šiuo laikotarpiu savo mokslinio ir/ar mokomojo pobūdžio leidiniuose rašė nemažai mokslininkų ir praktikų: M. Arimavičiūtė, R. Armonienė, R. Kalvaitis, A. Raipa, S. Šiupšinskas ir kiti. Tačiau iki šiol nėra bandyta šį laikotarpį skirstyti į tam tikrus etapus, kurių metu šioje srityje intensyviai vyko tam tikro pobūdžio procesai (o, kad skirtingu laiku vyko skirtingi procesai, liudija įvykiai ir faktai). Straipsnio autorių nuomone, strateginio planavimo principų diegimo Lietuvos vietos savivaldybėse laikotarpį nuo 1990 m. iki šių dienų tikslinga skirstyti į keturis skirtingus etapus:

1) **pirmasis etapas** – 1990–1994/5 m., kurį vadintume *Planavimo principų neigimo etapu*;

2) **antrasis etapas** – 1994/5–2001/2 m., kurį vadintume *Strateginio planavimo principų pažinimo ir mokymosi etapu*;

3) **trečiasis etapas** – 2001/2–2007/8 m., kurį vadintume *Savivaldybių strateginių plėtros planų įsivertinimo ir mokymosi rengti strateginius veiklos planus bei programinius biudžetus etapu*;

4) **ketvirtasis etapas** – nuo 2007/8 m., kurį vadintume *Vieningųjų strateginio planavimo ir programinio biudžeto sistemų savivaldybėse kūrimo bei pertvarkymo į strateginio valdymo sistemas etapu*.

Minėtieji etapai skirtini, remiantis šių kriterijų sistema:

1) požiūrio į strateginį planavimą ir jo principų taikymą praktinėje veikloje pobūdis (pozityvus ar negatyvus);

2) teorinių žinių (ir įgūdžių) rengti bei įgyvendinti strateginius planavimo dokumentus kaupimo ir jų panaudojimo praktinėje veikloje santykis (ar vyksta tik žinių apie tam tikros rūšies (skirtingos trukmės ir pobūdžio) strateginių planavimo dokumentų rengimą ir vykdymą kaupimas ar tos rūšies dokumentai rengiami bei vykdomi praktiškai);

3) strateginio planavimo sistemos pilnumas (t. y. koks yra skirtingos rūšies (skirtingos trukmės ir pobūdžio) strateginio planavimo dokumentų, rengiamų ir įgyvendinamų praktiškai, skaičius);

4) strateginio planavimo sistemos integruotumas (t. y. koks yra skirtingos rūšies (skirtingos trukmės ir pobūdžio) strateginio planavimo dokumentų, rengiamų ir įgyvendinamų praktiškai, suderinamumo laipsnis);

6) strateginio planavimo ir kitų visuminės vadybinės veiklos funkcijų (valdymo veiklos) integruotumas (ar svarbu tik parengti „gerus“ strateginio planavimo dokumentus, arba privalu atlikti valdymo funkcijas taip ir tam, kad būtų sukurta bei tinkamai įgyvendinta „sėkminga“ organizacijos strategija).

Pirmasis etapas – 1990–1994/5 m. (*Planavimo principų neigimo etapas*).

Atkūrus Lietuvos valstybės nepriklausomybę šalyje buvo bandoma atsisakyti komandinės ekonomikos ir centralizuoto valdymo sąlygomis taikytų direktyvinio planavimo ir centralizuoto išteklių paskirstymo principų. Šiuo laikotarpiu į „planavimą kaip vieną iš valdymo funkcijų“ ir „planą kaip dokumentą, kuriame numatomi veiklos tikslai ir tų tikslų pasiekimo priemonės“ buvo žiūrima kaip į sovietinio režimo palikimą. Jie nepelnytai buvo vertinami tik neigiamai, ir jų buvo atsisakoma visur, kur tik buvo įmanoma. Tuo metu idealistiškai tikėta laisvosios rinkos dėsniais ir galia „viską sureguliuoti savaime“ be ar tik su minimalia valstybės (taip pat ir vietos valdžios) intervencija (dalyvavimu, reguliavimu) arba be jos. Nežiūrint demokratiškos Vakarų Europos šalių su rinkos ekonomika ir valstybės reguliavimu pasiekimų taikant ilgalaikio indikatyvinio ir strateginio planavimo principus tiek viešajame, tiek ir privačiame sektoriuose Lietuvoje viešajame sektoriuje (taip pat ir vietos savivaldybėse) buvo negailestingai „iš šaknų raunami“ planavimo principai: atsisakoma rengti ar atnaujinti atskirų sektorių plėtros programas, ilgos, vidutinės ir trumpos trukmės valstybės bei savivaldybių socialinės ekonominės plėtros planus, kurie paskutiniaisiais sovietinio režimo metais buvo pradėti rengti, vadovaujantis naujomis metodikomis, perimančiomis ir nemažai strateginio planavimo elementų (strateginės analizės metodus, tikslų formulavimo principus („tikslų medžius“) ir kt.). Vietos savivaldybėse tuo laikotarpiu iš esmės išliko ir praktikoje buvo naudojami (taikomi) tik generaliniai planai (ilgos trukmės teritorijos planavimo dokumentai, rengti taikant tam tikrus strateginio planavimo principus) bei biudžetai (vienerių metų finansiniai ir veiklos

planavimo dokumentai). Ir tik pavienėse savivaldybėse (ten dirbusių „senosios kartos“ vadovų ir specialistų iniciatyva bei pastangomis) išliko ilgos bei vidutinės trukmės plėtros planai ir/ar programos. Vieningų metodinių nurodymų, kaip rengti tokius plėtros planus ir/ar programas nebuvo, todėl valstybės institucijose (įstaigose) bei vietos savivaldybės, savo veiklą planavo taip, kaip išmanė. Tačiau ir rengusios tokius planavimo dokumentus institucijos ilgą laiką labiau orientavosi į procesą, ne į siekiamus rezultatus, o tai tuo metu jau buvo plačiai taikoma kai kuriose Europos Sąjungos ir pasaulio šalyse.

Skeptiškas požiūris į planavimo principus turėjo neigiamos įtakos valstybės, vietos savivaldybių ir atskirų viešojo sektoriaus institucijų plėtros procesams. Atsirado daug nebaigtų statyti objektų, nes nebuvo užtikrinamas finansavimo tęstinumas, riboti biudžeto ištekliai buvo nukreipiami „skylėms lopyti“. Tai lėmė gana chaotišką vietos savivaldybių, taip pat ir visos valstybės plėtrą.

Antrasis etapas – 1994/5–2001/2 m. (*Strateginio planavimo principų pažinimo ir mokymosi etapas*).

Minėtoji anksčiau situacija negalėjo tęstis toliau. Ribotos valstybės biudžeto lėšos bei neaiškus jų panaudojimas valstybės institucijose (įstaigose) vertė Finansų ministeriją keisti valstybės biudžeto formavimo principus, o aukščiausiąją valstybės vykdomąją valdžią – vykdyti veikslingų rinkos sąlygomis visos valstybės ir atskirų jos sektorių plėtros planavimo dokumentų (strategijų, koncepcijų, programų, projektų ir kt.) rengimo ir įgyvendinimo sistemų paiešką. Todėl nuo 1998 m. buvo nuspręsta Lietuvoje valstybės biudžetą formuoti remiantis programomis, o valstybės valdyme pasinaudojant kitų šalių (pvz., Kanados ir kt.) sukaupta patirtimi diegti strateginio planavimo principus.

Lietuvai oficialiai pareiškus norą integruotis į Europines bei Euroatlantines struktūras, atitinkamose srityse buvo pradėtas taikyti toms struktūroms būdingas planavimas. Lietuvoje valstybės biudžetą pradėjus formuoti vadovaujantis programomis valstybės institucijos (įstaigos) norėdamos gauti asignavimų iš valstybės biudžeto ir kitų pinigų fondų nuo 2000 m. jau privalėjo rengti programas ir jų vykdymo išlaidų sąmatas. Ši iniciatyva buvo tik pirmasis žingsnis sistemingai planuojant finansinius išteklius ir tobulinant valstybinio sektoriaus institucijų (įstaigų) veiklą. Be to, 1998 m. prasidėjusi Rusijos krizė ir Lietuvos ūkio nuosmukis buvo veiksnys, privertęs tuometinę Vyriausybę galutinai

ryžtis vykdyti kardinalius veiklos ir biudžeto planavimo sistemos pertvarkymus, kuriais siekta gerinti finansinę situaciją šalyje. Buvo akivaizdu, kad nebus išvengta ir valstybės valdymo reformų. Siekiant efektyviau naudoti turimus išteklius nuspręsta pradėti strategiškai valdyti, t. y. nustatyti aiškius prioritetus ir siektinus rezultatus, o turimus ribotus išteklius nukreipti šioms prioritetams įgyvendinti.

1998 m. pradėtas įgyvendinti Lietuvos ir Kanados viešojo administravimo reformos projektas, kuris buvo orientuotas į strateginio planavimo principų diegimą Vyriausybės ir valstybinio sektoriaus institucijose (įstaigose). Iš pradžių (1998–1999 m.) buvo vykdomi bandomieji strateginių veiklos planų rengimo projektai keliose ministerijose. 1999 m. buvo įsteigtas Vyriausybės strateginio planavimo komitetas, įpareigotas teikti pasiūlymus ir rekomendacijas Vyriausybei dėl jos vykdomos politikos, prioritetų ir kitų svarbių klausimų. Strateginio planavimo procesui koordinuoti Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijoje buvo įsteigtas Strateginio planavimo skyrius.

2000 m. gegužės 3 d. finansų ministras bei valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministras bendruoju įsakymu patvirtino Strateginio planavimo metodiką. Kaip jau minėta, unikali „lietuviška“ metodika buvo rengiama konsultuojant Kanados ekspertams ir JAV patarėjams. Joje buvo suderinti šių šalių strateginio planavimo ir programinio biudžeto principai bei pritaikyti Lietuvos sąlygoms. Visi valstybės biudžeto asignavimų valdytojai buvo įpareigoti iki 2000 m. birželio 20 d. parengti ir pateikti savo strateginius veiklos planus Vyriausybei ir Finansų ministerijai. Strateginiuose veiklos planuose reikėjo detaliai nurodyti, kokiems institucijos tikslams įgyvendinti bus panaudoti valstybės biudžeto asignavimai. Taip Lietuvoje strateginis planavimas buvo susietas su valstybės biudžeto pagal programas formavimu. Pradedant 2001 m. valstybės biudžeto formavimu visos ministerijos, Vyriausybės įstaigos, apskričių viršinininkų administracijos ir kitos valstybės institucijos turi kiekvienais metais Vyriausybės nustatytais terminais rengti (tikslinti) strateginius veiklos planus ir juos pateikti Vyriausybei bei Finansų ministerijai.

Nors Lietuvoje „praktiniame“ valstybės valdyme strateginis planavimas sistemiškai pradėtas diegti tik 2000–2001 m., tačiau vos po kelerių metų Pasaulio bankas Lietuvą pripažino lydere Rytų ir Centrinėje Europoje diegiant strateginį planavimą viešojo administravimo institucijose. Lietuvos pa-

tirtis buvo įvertinta kaip sektinas pavyzdys kitoms šalims.

Šie procesai darė didelę įtaką Lietuvos vietos savivaldybėms. Gali pasirodyti keista, bet planavimu bendrai ir strateginiu planavimu konkrečiai vietos savivaldybėse vėl „susidomėta“ anksčiau, nei valstybinio valdymo įstaigose – apie 1994–1995 m. Ypač susidomėta buvo tose vietos savivaldybėse, kur vietos ir iš užsienio atvykę ekspertai parodė vietos savivaldybės plėtros strateginių planų rengimo ir jų įgyvendinimo privalumus, tokių planų turėjimo praktinę naudą. Anykščių, Plungės ir Varėnos rajonų, Alytaus ir Vilniaus miestų bei kitų Lietuvos savivaldybių politikai ir administracijų darbuotojai aktyviai (su dideliu noru) dalyvavo mokomuosiuose (bandomuosiuose, pilotiniuose) projektuose ir juose įgijo žinių apie strateginę analizę, savivaldybės misijos ir vizijos formulavimą, strateginių tikslų bei uždavinių nustatymą, įgyvendinimo programų, projektų ar priemonių parengimą. Jie patikėjo, kad vėl tikslinga atgaivinti planavimo funkcijos vykdymą, plėtros planavimo dokumentų rengimą ir įgyvendinimą savivaldybėse. Autorių turimomis žiniomis Anykščių rajono savivaldybėje buvo parengtas pirmasis bandomasis (mokomojo pobūdžio) rajono socialinės ekonominės plėtros strateginis planas.

Savivaldybėse, kuriose nuo pat 1994–1995 m. buvo įgyvendinami mokomieji (bandomieji, pilotiniai) projektai (pvz., Vilniaus, Klaipėdos, Alytaus miestų savivaldybėse ir kt.), 1999–2000 m. pradėti rengti jau praktikoje realiai taikytini *strateginiai plėtros planai*, o kitos savivaldybės, stebėjusios tai, kas buvo daroma savivaldybėse – „pionierėse“, pradėjo kruopščiai studijuoti šių patirtį ir rengti mokomuosius seminarus, siekdamos „pasivyti praleistą laiką“. Tuo metu pasirodė ir pirmoji Strateginio planavimo metodika, kurią 2000 m. patvirtino finansų bei valstybės valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministrai ir kuri privalomąja tvarka taikyta valstybinėms institucijoms, o savivaldybėms tik rekomenduota taikyti. Pirmoji jau ne bandomąji, bet praktikoje realiai taikytą strateginį plėtros planą 2001 m. pirmojoje pusėje pasitvirtino Klaipėdos miesto savivaldybė. Nedaug nuo jos atsiliko ir Vilniaus miesto savivaldybė. Ji miesto plėtros viziją ir prioritetus pasitvirtino 2001 m. antrojoje pusėje, o priemonių planą 2002 m. Tačiau Vilniaus miesto savivaldybė taikydama strateginio planavimo principus pirmoji ėmėsi atnaujinti *Bendrąjį planą* ir mokytis rengti *strateginį veiklos planą*. Šie faktai leidžia teigti, kad prasidėjo trečiasis

strateginio planavimo principų diegimo savivaldybėse etapas.

Trečiasis etapas – 2001/2–2007/8 m. (*Savivaldybių strateginių plėtros planų įsitvirtinimo ir mokymosi rengti strateginius veiklos planus bei programinius biudžetus etapas*)

Sukūrus strateginio planavimo sistemą (su programiniu biudžetu) reglamentuojančius teisės aktus valstybės lygiu (Vyriausybė 2002 m. savo nutarimu patvirtino antrąją Strateginio planavimo metodiką) ir Lietuvos Respublikos Seimui priėmus Regioninės plėtros įstatymą (pirmasis įstatymas – 2000 m., o jo pakeitimo įstatymas – 2002 m.), kuriame buvo numatytas regionų–apskričių plėtros planų bei vietos savivaldybių strateginių plėtros planų vaidmuo, atsirado poreikis reglamentuoti regioninį plėtros strateginį planavimą bei rekomenduoti šį modelį taikyti ir savivaldybėms. Todėl Vidaus reikalų ministro 2002 m. spalio 4 d. įsakymu Nr. 482 buvo patvirtinta „Regionų plėtros planų parengimo ir atnaujinimo metodika“, kuri vietos savivaldybėms buvo tik rekomendacinio pobūdžio. Vadovaujantis šia metodika buvo parengti ir patvirtinti visų Lietuvos apskričių (regionų) plėtros planai. Nors ši metodika buvo ir neprivaloma savivaldybėms, tačiau įstatyme numatytas regiono–apskričių plėtros plano rengimo mechanizmas, kuriame savivaldybių strateginiai plėtros planai buvo numatyti kaip svarbūs pradiniai dokumentai, tapo svarbiu impulsu rengti strateginius plėtros planus visose savivaldybėse.

Šiuo laikotarpiu, sekdamos Klaipėdos ir Vilniaus miesto savivaldybių pavyzdžiu, praktiškai visos Lietuvos savivaldybės pasirengė ir pasitvirtino pirmuosius savo *strateginius plėtros planus*. Be jau minėtos anksčiau priežasties rengti ir įgyvendinti strateginius plėtros planus paskatino ir paramos gavimo iš Europos Sąjungos mechanizmas. Lietuvai integruojantis į Europos Sąjungą, parama iš ES fondų ir programų buvo numatyta skirti toms sritims, kurios buvo įtrauktos į savivaldybės strateginį plėtros planą, o remiantis juo – ir į regiono plėtros planą. Vadovaujantis šiais plėtros planais buvo atrenkami projektai, finansuojami Europos Sąjungos struktūrinių fondų lėšomis.

Savivaldybės, nors ir būdamos savarankiškos, atsižvelgdamos į tai, kad lėšos investicijoms yra skirstomos pagal valstybės strateginio planavimo dokumentus, o pagrindinis lėšų šaltinis yra ES struktūriniai fondai, savo prioritetus tampriai susiejo su valstybės, o ypač – su struktūrinės paramos prioritetais. Norint gauti ES paramą, ypač nuo 2007 m., tapo būtinybe projektą turėti savivaldybės strateginiame plėtros plane. Todėl praktiškai visos

savivaldybės pasirengė ir pasitvirtino strateginius plėtros planus ir pradėjo kurti kelių grandžių strateginio planavimo sistemas bei telkti toje srityje dirbančius specialistus. Ilgalaikiai, tarpusavyje suderinti, strateginio planavimo dokumentai – Bendrasis savivaldybės planas (teritorijos erdvinės raidos planavimo dokumentas) ir Savivaldybės strateginis plėtros planas, ilgesniam nei 7 metų laikotarpiui, tapo įprastais savivaldybių socialinės ekonominės plėtros valdymo instrumentais.

Tačiau šiam laikotarpiui yra būdinga ne tik tai: 2001–2004 m. kai kurios savivaldybės – Vilniaus, Klaipėdos ir Alytaus miestų – parengė *strateginius veiklos planus, o savivaldybės biudžetus pradėjo sudarinėti, taikydamos programinį metodą*. Pirmąjį trimetį strateginį veiklos planą (2002–2004 m.) ir biudžetą „pagal programas“ patvirtino Vilniaus miesto savivaldybė, kuri, siekdama kryptingai įgyvendinti 2002–2011 m. Vilniaus miesto savivaldybės plėtros planą ir Vilniaus miesto plėtros viziją iki 2020 m., pradėjo kurti *vieningą (integruotą) strateginio planavimo ir programinio biudžeto sistemą*.

Šiuo pavyzdžiu pasekė ir kitos Lietuvos savivaldybės: nemažas skaičius savivaldybių vadovaudamosi Vyriausybės patvirtinta strateginio planavimo metodika, kuri dar kartą patobulinta 2007 m., ir įvertinusios, Vilniaus, Klaipėdos ir Alytaus miestų savivaldybių įgytą patirtį, be strateginių plėtros planų pradėjo sparčiu tempu mokytis rengti ir net rengti skirtus naudoti praktiškai savivaldybių strateginius veiklos planus bei programinius biudžetus. Šis procesas pradėjo sparčiai plėtotis ir rodo naujo etapo pradžią.

Ketvirtasis etapas – nuo 2007–2008 m. (*Vieningųjų strateginio planavimo ir programinio biudžeto sistemų savivaldybėse kūrimo ir pertvarkymo į strateginio valdymo sistemas etapas*)

Straipsnio autorių nuomone, šis etapas yra jau prasidėjęs ir jo metu vyks vieningų strateginio planavimo (skirtingos trukmės strateginio planavimo dokumentų, suderintų tarpusavyje) ir programinio biudžeto (tampriai susijusio su trimečiu, kasmet atnaujinamu strateginiu veiklos planu) sistemų Lietuvos vietos savivaldybėse kūrimo ir pertvarkymo į strateginio valdymo sistemas procesas. Jo metu vietos savivaldybėse turėtų būti pertvarkomos organizacinės struktūros pritaikant jas sėkmingai savivaldybės strategijai parengti ir įgyvendinti, kuriamos bei tobulinamos strateginės kontrolės (taip pat stebėsenos ir vidaus audito), personalo strateginio valdymo sistemos, vykdomas nuolatinis vietos

politikų ir administracijų darbuotojų mokymo, taip pat kvalifikacijos tobulinimo procesas, į šį procesą įtraukiamos vietos bendruomenės.

Išvados

1. Vadybos mokslo specialistai, teorijų apie strateginį planavimą ir valdymą kūrėjai, nevienodai apibrėžia strateginio planavimo ir strateginio valdymo sąvokas bei jų tarpusavio santykį. Teigtina, kad yra du požiūriai į strateginį planavimą ir strateginį valdymą bei jų tarpusavio santykį:

- *pirmasis požiūris*. Strateginis planavimas – tai organizacijos strateginio valdymo (visuminės vadybinės veiklos) sudėtinė dalis;
- *antrasis požiūris*. Strateginis valdymas – tai planavimo evoliucijos stadija (etapas), strateginio planavimo forma (rūšis).

2. Apie strateginio planavimo principų diegimą Lietuvos vietos savivaldybėse mokslinio ir/ar mokomojo pobūdžio leidiniuose rašė nemažai mokslininkų ir praktikų, tačiau nei vienas jų pasirinkę objektyviųjų kriterijų sistemą (ar nors vieną kriterijų) nebandė laikotarpi nuo 1990 m. iki šių dienų (kai vietos savivaldybėse buvo diegiami strateginio planavimo principai) skirstyti tam tikrais etapais ir apibūdinti juose vykusius procesus. To nesant, straipsnio autorių nuomone, šios svarbios srities pažinimas yra tik empirika (t. y. tik kaupiami, analizuojami, tarpusavyje lyginami, grupuojami ir kt. atskiri įvykiai, faktai, dokumentai, teisės aktai, veikėjai bei procedūros, tačiau dar neformuluojami teiginiai apie dėsningumus, gilesnius priežastinius pasekminius ryšius ir kt.).

3. Straipsnio autorių nuomone, strateginio planavimo principų diegimo Lietuvos vietos savivaldybėse laikotarpi nuo 1990 m. iki šių dienų tikslinga skirstyti į keturis skirtingus etapus:

1) **pirmasis etapas** – 1990–1994/5 m., kurį vadintume *Planavimo principų neigimo etapu*;

2) **antrasis etapas** – 1994/5–2001/2 m., kurį vadintume *Strateginio planavimo principų pažinimo ir mokymosi etapu*;

3) **trečiasis etapas** – 2001/2–2007/8 m., kurį vadintume *Savivaldybių strateginių plėtros planų įsitvirtinimo ir mokymosi rengti strateginius veiklos planus bei programinius biudžetus etapu*;

4) **ketvirtasis etapas** – nuo 2007/8 m., kurį vadintume *Vieningųjų strateginio planavimo bei programinio biudžeto sistemų savivaldybėse kūrimo bei pertvarkymo į strateginio valdymo sistemas etapu*.

4. Šie etapai skirtingi remiantis šių kriterijų sistema:

1) požiūrio į strateginį planavimą ir jo principų taikymą praktinėje veikloje pobūdis;

2) teorinių žinių (ir įgūdžių) rengti ir įgyvendinti strateginius planavimo dokumentus kaupimo ir jų panaudojimo praktinėje veikloje santykis;

3) strateginio planavimo sistemos pilnumas;

4) strateginio planavimo sistemos integruotumas;

5) strateginio planavimo ir kitų visuminės vadybinės veiklos funkcijų (valdymo veiklos) integruotumas.

Literatūra

1. Arimavičiūtė, M. Viešojo sektoriaus institucijų strateginis valdymas. Vadovėlis. Vilnius: MRU, 2005.
2. Armonienė, R. *Tarybos vaidmuo optimizuojant savivaldybės veiklą*. Mokymo vadovas savivaldybių tarybų nariams. Vilnius: LSA Mokymo ir konsultacinis centras, 2004. P. 45–62.
3. Astrauskas, A.; Avietynienė, R.; Būtenienė, I. ir kt. Strateginio veiklos planavimo ir programinio biudžeto sudarymo vadovas Lietuvos savivaldybėms. Kauno savivaldos mokymo centro leidinys. Kaunas: Technologija, 2008.
4. Fajulis, H. Administravimas: teorija ir praktika (vertė V. Obzazcovas). Vilnius: Eugrimas, 2005.
5. Jucevičius R. Strateginis organizacijos vystymas. Kaunas: Technologija, 1998.
6. Kalvaitis, R. *Strateginis planavimas savivaldybėse*. Mokymo vadovas savivaldybių tarybų nariams. Vilnius: LSA Mokymo ir konsultacinis centras, 2004. P. 26–44.
7. Palubinskas, G. T. Strateginio planavimo procesas. Kaunas: Technologija, 1997.
8. Raipa, A. *Strateginis planavimas viešajame sektoriuje*. Viešasis administravimas. Monografija. Kaunas: Technologija. 1999. P. 274–292.
9. Stoner, A. F.; Freeman, R. E.; Gilbert, D. R. ir kt. *Planavimas*. Vadyba. Vilnius: Poligrafija ir informatika. 2000. P. 230–304.
10. Stoškus, S.; Beržinskienė, D. Vadyba. Kaunas: Technologija, 2005.
11. Šiupšinskas, S. Strateginis planavimas, pokyčių valdymas savivaldybėse. Mokymo vadovas. Vilnius: LSA Mokymo ir konsultacinis centras, 2003.
12. Vasiliauskas, A. Strateginis valdymas. Vilnius: Enciklopedija, 2002.
13. Zakarevičius, P. Vadyba: genezė, dabartis, tendencijos. Kaunas: VDU leidykla, 1998.

Algirdas Astrauskas, Gediminas Česonis

Stages of Practical Use of Strategic Planning Principles in the Municipalities of Lithuania

Summary

The article explains the terms of strategic planning and strategic management and presents information about development of use of strategic planning principles in the public administration sector in Lithuania (particularly – in local municipalities of Lithuania) since 1990 till present.

Scientific articles, planning documents and mass-media are likely to use similar terms of strategic management and strategic planning. But their interpretations vary. The article makes two conclusions concerning the points of view on the relationships of strategic planning and strategic management: (1) strategic planning is a part of the whole strategic management process within organization; (2) strategic management is a stage of strategic planning evolution, a form of strategic planning.

Strategic planning in the local municipalities of Lithuania has passed four stages of development: (1) from 1990 to 1995 strategic planning was seen as heritage of soviet system. Nevertheless, some pilot projects on strategic planning principles and procedures were implemented in some municipalities; (2) in the period from 1995 to 2001/02 after an official announcement of the intention to integrate into European and Euro-Atlantic structures, planning principles began to be introduced to state administration and state budget planning. Some municipalities started to prepare strategic development plans with the purpose to implement them in „real life“. Klaipėda city municipality was the first municipality to adopt a strategic development plan; (3) from 2001/2002 to 2003 after development and adoption of general strategic planning methodology on the national level, methodology for development of regional development plans was approved and regional development plans for all regions (counties) were prepared. Although this methodology was only a recommendation for municipalities, development of municipal strategic development plans was also initiated. Alytus and Vilnius city municipalities have started preparing three-year strategic action plans and developing and implementing programmes-based budgets of municipalities; Since 2004 till now – state budget is being prepared on programming principle and strategic planning (strategic development plans and strategic action plans) is integrated part of municipal development process. (4) Future of this process is foreseen as development and implementation of strategic management systems (with programmes-based budgets) in all the municipalities of Lithuania as well as its future improvement.

Algirdas Astrauskas – Mykolo Romerio universiteto Viešojo administravimo fakulteto Viešojo administravimo katedros docentas, socialinių mokslų daktaras.

Telefonas (8 5) 230 23 64

Elektroninis paštas algirdas.astrauskas@lrs.lt

Gediminas Česonis – Mykolo Romerio universiteto Strateginio valdymo ir politikos fakulteto Strateginio valdymo katedros lektorius.

Telefonas (8 5) 271 4673.

Elektroninis paštas gediminas.cesonis@mruni.eu

Straipsnis pateiktas 2008 m. liepos mėn.; recenzuotas; parengtas spausdinti 2008 m. gruodžio mėn.

DOI: 10.5755/j01.ppa.0.26.27003