

## Savivaldos institucijų strateginės analizės metodiniai aspektai

Malvina Arimavičiūtė

Mykolo Romerio Universitetas  
Ateities g.20, LT-08303 Vilnius

*Straipsnyje parodoma, jog rengiant savivaldos institucijos strateginius planus, nepakanka naudotis valstybės institucijų strateginių planų rengimo metodika, nes savivaldos institucijų sava specifika. Atliekant aplinkos analizę savivaldos institucijose, papildomai siūloma ištirti tokias sritis: aplinkos dinamiškumą, interesų grupių poveikį ir savivaldybės konkurencinį pranašumą. Vidaus veiksnių analizę savivaldos institucijose reikėtų papildyti vadovų savybių, strategijų (bendrosios, departamentų bei funkciniių strategijų) ir veiklos rodiklių tyrimais.*

**Pagrindinės sąvokos:** metodikos, strateginio planavimo metodai, modeliai.

**Keywords:** methodics, strategic planning methods, models.

### Įvadas

Integracijos į tarptautines erdves ir prisitaikymo prie globalizacijos ir informacinės visuomenės normų procesai, vykstant regioninę politiką, negali vykti stichiškai. Būtinai kryptingi, praktiškai įgyvendinami vietos savivaldybėse veiksmai. Strategiškai valdant, galima efektyviai spręsti vietos savivaldos svarbiausias problemas. Tačiau savivaldos institucijos strateginius planus dažniausiai rengia, vadovaudamosi valstybės institucijų strateginių planų rengimo metodika [10], kurioje nepakankamai įvertinta savivaldos specifika. Be to, ši metodika nevisiškai atspindi pagrindinius strateginio planavimo modelių [2, 9] viešajame sektoriuje komponentus.

Dabartiniu metu savivaldybės įgyja vis didesnį savarankiškumą, didėja savivaldos institucijų vadovų įtaka, priimant strateginius sprendimus. Kartais vadovų kompetencija ir jų vertybės neatitinka reikalavimų, būtinų strategiją priimti ir ją įgyvendinti. Strateginis planas savivaldybės institucijose rengiamas tinkamai nesuderinus savivaldos institucijos strategijos su jos departamentais (skyriais) bei jų funkcinėmis veiklomis. Strateginėje savivaldos institucijų analizėje neapreptos pagrindinės veiklos analizės sritys bei kokybės reikalavimai. Savivaldos institucijų strateginiuose planuose nepakankamai įvertinti atskirų interesų grupių lūkesčiai, nepakankamai atskleisti atskiroms savivaldos sritims būdingi konkurenciniai pranašumai. Visa tai suponuoja didesnius

savivaldos institucijų strateginio planavimo proceso reikalavimus, neapsiribojant tipinėmis strateginio planavimo metodikomis. Todėl šio darbo tikslas – atskleisti tas strateginės analizės sritis, kurios svarbios savivaldos institucijų strateginio valdymo specifikai įvertinti.

### Strateginio valdymo sistema savivaldos institucijose (proceso struktūra ir modeliai)

Savivaldos institucijų strateginis valdymas yra sistema, kurioje strateginiai sprendimai, apimančys įvairias paslaugas ir vartotojų grupes, yra priimami, įgyvendinami ir kontroliuojami. Atskirų savivaldos institucijų strateginio valdymo sistemos prioritetai gali būti skirtingi. Jie atspindi strateginio valdymo sistemos pobūdį, užmojį ir vyksmą lemiančiuose tiksluose. Kiekvienos savivaldos institucijos strateginis valdymas yra ir turi būti unikalus. Nėra konkrečios strateginio valdymo sistemos, kurią visiškai galėtų prisitaikyti kiekviena savivaldos institucija. Sistema turėtų būti sukurta taip, kad atitiktų išskirtinius kiekvienos savivaldos institucijos bruožus ir skirtingas sprendimus priimančias asmenybes. Kiekviena savivaldos institucija tam tikrais atžvilgiais skiriasi nuo kitų, todėl logiška, kad skiriasi ir jų strateginio valdymo sistemos. Taigi aplinkybės lemia strateginio valdymo pobūdį.

Ekspertai sutinka dėl vieno dalyko: nėra vientelio geriausio strateginio valdymo modelio.

Jis turi būti sukurtas, atsižvelgiant į konkrečias sąlygas [9].

Lietuvos savivaldos institucijos strateginio valdymo sistemas sieja su vykdomomis programomis bei biudžeto planais. Strateginio planavimo ir biudžeto pagal programas sudarymo principai pateikti Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarime „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimo Nr. 824 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo pakeitimo“ [10], skirti valstybės institucijoms, tačiau jais iš dalies yra vadovaujama ir rengiant savivaldos institucijų strateginius planus. Kurdamos regioninius planus, savivaldos institucijos taiko „Regionų plėtros planų parengimo ir atnaujinimo metodiką“ [13]. Joje pateikti regiono strateginio planavimo etapai ir principai, regiono plėtros plano struktūra, planavimo metodai ir tvarka bei regionų plėtros planuose nustatytų tikslų ir prioritetų įvertinimo nuostatos, rengiant šalies ilgalaikes plėtros strategijas. Taikydamos minėtas metodikas, Lietuvos savivaldos institucijos strateginį valdymą bando standartizuoti, remdamosi teisiniais aktais. Juose pateiktais situacinės analizės metodais nepakankamai įvertinta savivaldos institucijų specifika dėl aplinkos sąlygų neapibrėžtumo, interesų grupių įtakos ir kt. Dėl strateginės analizės metodų ribotumo (taikomoje metodikoje) savivaldos institucijų strateginis planavimas gali virsti biurokratine rutina. Intelektualizuojant strateginio planavimo procesą, pritaikius konkrečią strateginę situaciją atitinkančius metodus, galima pagrįsčiau modeliuoti savivaldos institucijų veiklos perspektyvas. Siekiant strateginio valdymo sistemos unikalumo, svarbu ir metodiškai paanalizuoti savivaldos institucijos strateginio planavimo etapus, derinant juos prie išskirtinių savivaldybės ypatumų.

Mokslinėje literatūroje skirtingai traktuojama strateginio valdymo proceso struktūra, tačiau beveik visada pabrėžiami penki pagrindiniai strateginio valdymo proceso etapai: a) veiklos sąlygų analizė; b) organizacijos misijos ir tikslų formulavimas; c) strategijos kūrimas; d) strategijos įgyvendinimas; e) strateginė kontrolė [6 p. 61]. Viešojo sektoriaus institucijų strateginio planavimo procesams apibūdinti taikomas aštuonių žingsnių strateginio planavimo modelis.

Pagal šį modelį strateginį planavimo procesą sudaro tokie žingsniai:

1) susitarimas inicijuoti strateginį planavimo procesą (nustatomi pagrindiniai sprendimus priimančias asmenys, turintys dalyvauti planavimo procese, susitariama dėl proceso etapų, ataskaitos formos, pateikimo laiko, grupės narių funkcijų ir reikiamų išteklių);

2) institucijos įgaliojimų nustatymas (formalus ir neformalus įgaliojimai institucijai parodo, ką ji gali daryti);

3) institucijos misijos ir vertybių nustatymas (prieš įvardydama savo misiją, institucija turėtų atlikti suinteresuotų asmenų analizę);

4) išorinės aplinkos įvertinimas: galimybės ir grėsmės (apimant išorinės aplinkos tendencijas, klientus, konkurencines bei bendradarbiaujančias jėgas);

5) vidinės aplinkos įvertinimas (apimantis išteklių, dabartinės strategijos ir veiklos analizę);

6) strateginių problemų nustatymas (t. y. tiesioginis problemų nustatymas, tikslų arba sėkmės vizijos);

7) problemų sprendimo strategijų parengimas (praktinės alternatyvos, kliūtys, pasiūlymai, veiksmai, darbo programa);

8) institucijos veiksmingos ateities vizijos sukūrimas.

Kiekvienas iš šių aštuonių žingsnių turėtų baigtis veiksmais, rezultatais ir vertinimu. Įgyvendinimas ir vertinimas turėtų būti sudėtinė proceso dalis. Sprendimus vykdyti bei nuolat stebėti rezultatus reikalinga grįžtamajam ryšiui palaikyti. Aštuonių žingsnių strateginio planavimo modelio pranašumas yra tas, kad jis aprėpia daugelį veiksnių, turinčių įtakos strateginio valdymo procesui. Taikant šį modelį savivaldos institucijų strateginiame planavime, tikslinga:

1) vidinės aplinkos analizę papildyti valdymo sistemų ir organizacinės struktūros tyrimais, vadovų vertybių nustatymu;

2) interesų grupių analizę tikslinga atlikti kartu su klientų analize, vertinant išorinę aplinką;

3) papildomai atlikti aplinkos dinamiškumo analizę, kuria remiantis būtų galima nustatyti įvairių tyrimų (scenarijų, prognozių) poreikį;

4) problemoms identifikuoti taikyti subalansuotą rodiklių sistemą.

Dabartiniu metu savivaldos institucijos daugiausiai naudoja valstybinių institucijų strateginio planavimo metodikoje taikomus [10] šiuos strateginio veiklos plano rengimo ir vykdymo etapus:

1) aplinkos, išteklių ir SSGG (stiprybė, silpnybė, galimybės ir grėsmės) analizė;

2) misijos formavimas;

3) strateginių tikslų nustatymas;

4) institucijos programų rengimas;

5) institucijos programų įgyvendinimas;

6) stebėsena ir atsiskaitymas už rezultatus.

Šį modelį galima apibūdinti kaip analitinį, normatyvinį, aiškiai apibrėžiantį strateginio val-

dymo stadijas. Realūs pokyčiai gali būti daug sudėtingesni ir ne visada išskaidomi į aiškiai apibrėžtas fazes. Šis modelis pranašesnis tuo, kad strateginio valdymo procesą konceptualizavus stadijiniais terminais, sukuriama racionali strateginio valdymo struktūra, padedanti orientuotis sudėtingose situacijose. Kuriant strateginio valdymo sistemą nesilaikant stadijinio strateginio valdymo modelio galima greitai pasiklysti įvairių idėjų, schemų ir teorijų pinklėse. Šio modelio trūkumas yra tas, kad jis nepakankamai atskleidžia institucijų išorinius ir vidinius veiksnius, įskaitant vadovų vertybes, interesų grupių poreikius, dabartinę strategiją, veiklos rodiklius, aplinkos dinamiškumą. Taigi, taikant šį modelį savivaldos institucijoms, įvertinami ne visi veiksniai, turintys įtakos strateginio planavimo procesui, todėl ateityje gali pasireikšti destruktivūs strateginio valdymo sistemos požymiai. Galima skirti dvi strateginio planavimo savivaldos institucijose sritis. Jas reikėtų metodiškai paanalizuoti, siekiant geriau įvertinti savivaldos institucijų specifiką. Tai savivaldos institucijų išorinės aplinkos ir vidinių veiksmų analizės.

### **Savivaldos institucijų išorinės aplinkos analizė**

Dabartiniu metu Lietuvos savivaldos institucijos, rengdamos strateginius planus išorinei aplinkai vertinti, apsiriboja PEST (politinė, ekonominė, socialinė ir technologinė aplinka) analize. Ši analizė apima keturis makroaplinkos aspektus: politinį, ekonominį, socialinį ir technologinį. Ji taikoma visuose strateginio planavimo modeliuose ir praktiškai naudojama išorinei aplinkai įvertinti tiek verslo, tiek ir viešosiose institucijose. Dėl šios analizės būtinumo nekyla abejonių. Apie šio metodo taikymą konkrečiose probleminėse srityse yra pakankamai mokslinės literatūros, todėl jis šiame straipsnyje plačiau neapartiriamas. Prieš atliekant savivaldos institucijų PEST analizę, siekiant išsiaiškinti, kokią įtaką aplinka daro institucijos strateginio valdymo sprendimams, turėtų būti atliekamas pokyčių dinamikos pobūdžio įvertinimas.

Atliekant minėtą įvertinimą, būtų galima skirti keturis svarbiausius aplinkos pokyčių pobūdį lemiančius aspektus:

- 1) pokyčių sudėtingumas;
- 2) pokyčių naujoviškumas;
- 3) pokyčių tempas;
- 4) pokyčių prognozuotumas.

Pokyčių sudėtingumas – tai technologinių, socialinių, politinių komplikacijų, darančių įta-

ką savivaldybės veiklai, geografinio paplitimo mastas. Sudėtingiausias yra pasaulinio masto komplikacijos, tačiau jos nėra dominuojančios savivaldos institucijose. Savivaldos institucijoms yra svarbesni vietiniai, miesto arba šalies regiono teritorijoje vykstantys pokyčiai. Didžiausių miestų savivaldos institucijoms gali turėti nemažai įtakos nacionalinio masto pokyčiai. Kiekvienu konkrečiu atveju reikia nustatyti, kokioje teritorijoje vykstantys pokyčiai tiesiogiai lems savivaldos institucijos veiklą.

Pokyčių svarba gali būti vertinama balais:

- 1) miesto, apylinkės masto įtaka (1 balas);
- 2) šalies regiono masto įtaka (2 balai);
- 3) nacionalinio masto įtaka (3 balai).

Pokyčių naujoviškumas – aplinkos ištirtumo laipsnis, leidžiantis įvertinti, koku mastu aplinka sukelia savivaldos institucijai naujas situacijas. Naujos situacijos gali atsirasti politinėje, ekonominėje, socialinėje ar technologinėje aplinkoje. Paprastai ekonominė ir socialinė aplinka kinta laipsniškai. Spartesni yra technologiniai pokyčiai. Politiniai pokyčiai gali vykti netgi spontaniškai. Būtų galima skirti keturis aplinkos naujoviškumo laipsnius:

1) visiškai ištirta aplinka, t. y. aplinka, nesudaranti naujų situacijų; pokyčiai gali būti numatomi iš anksto (1 balas);

2) pakankamai ištirta aplinka, kai naujos situacijos nėra netikėtos (2 balai);

3) ekstrapolijuojamo naujoviškumo aplinka, t. y. aplinka, kurioje naujas situacijas galima numatyti, analizuojant praeities tendencijas, t. y. ekstrapolijuojant (3 balai);

4) mažai ištirta aplinka, t. y. aplinka, kur naujas situacijas galima numatyti tik tam tikrais atvejais, fragmentiškai (4 balai).

Pokyčių tempas suteikia galimybę savivaldos institucijai laiku reaguoti į aplinkos pokyčius. Jis priklauso nuo savivaldos institucijos pasirengimo įgyvendinti pokyčius, t. y. nuo institucijos turimų išteklių ir vadybinio potencialo. Būtų galima skirti penkis šių pokyčių lygius:

1) užtekinai laiko adekvačiai reaguoti į pokyčius (1 balas);

2) iš anksto pasirengus, galima adekvačiai reaguoti į aplinkos pokyčius (2 balai);

3) pokyčių tempas institucijos veikloje sukelia tam tikrą įtampą (3 balai);

4) yra mažai galimybių reaguoti į aplinkos pokyčius, nes pokyčių tempas institucijos veikloje sukelia didelę įtampą (4 balai);

5) institucija nespėja laiku reaguoti į besikeičiančią aplinką (5 balai).

Prognozuotumas yra laipsnis, kuriuo aplin-

kos pokyčius galima prognozuoti iš anksto. Tai tam tikras išvalgumas dėl ateities situacijų, nuosekliai stebint pasaulines aplinkos pokyčių tendencijas ir kaip jos daro įtaką nacionaliniams aplinkos pokyčiams. Be to, svarbu nustatyti ir lokales (šalies ar regiono) aplinkos transformacijas. Būtų galima skirti penkis aplinkos prognozavimo laipsnius:

1) ateitis visiškai numatoma; pakanka institucijoje turimos informacijos ir tradiciškai susiklosčiusių analizės metodų (1 balas);

2) ateitis iš dalies numatoma; iš dalies pakanka institucijoje turimos informacijos ir tradiciškai susiklosčiusių analizės metodų (2 balai);

3) ateitis prognozuojama; kai kuriais atvejais būtina daugiau naujos platesnės informacijos, sudėtingesnių prognozavimo metodų (3 balai);

4) ateitis iš dalies prognozuojama; būtina daugiau naujos platesnės informacijos, sudėtingesnių prognozavimo metodų (4 balai);

5) prognozuoti ateitį nėra jokių galimybių (5 balai).

Pagal minėtus keturis aspektus įvertinus savivaldos institucijos pokyčių dinamiką, reikėtų susumuoti ir įvertinti balą. Jeigu susumavus visus keturis aspektus, savivaldos institucijos turbulentiškumo lygis yra aukštas, verta numatyti išsamesnius tyrimus, taikant sudėtingesnius prognozavimo metodus, leidžiančius išplėsti strateginės analizės galimybes. Taigi atsižvelgiant į aplinkos turbulentiškumo lygį tam tikru mastu pasirinkami strateginės analizės metodai.

Kita svarbi savivaldos institucijų išorinės aplinkos analizės sritis yra klientų analizė. Klientai yra labai skirtingi, nes savivaldos institucijų veikla yra įvairiapusė. Galima skirti du klientų analizės būdus. Pirmuoju atveju klientai analizuojami atskirai, antruoju atveju jie įtraukiami į interesų grupių sąrašą ir analizuojami kaip atskiros interesų grupės.

Analizuojant klientus (vartotojus) atskirai, galima skirti tokias analizės stadijas:

- 1) vartotojų poreikių įvertinimas;
- 2) vartotojų poreikių klasifikavimas;
- 3) prioritetinių poreikių skyrimas.

Toliau analizuojant klientų prioritetinius poreikius, tikslinga:

1) nustatyti, kiek teikiamos paslaugos ypatybės neatitinka vartotojo poreikių;

2) nustatyti, kokių veiksmų imsis savivaldos institucija, siekdama, kad paslaugos kuo labiau atitiktų vartotojų poreikius;

3) parinkti priemones, būtinas numatytiems veiksams įgyvendinti;

4) paanalizuoti, kokios įtakos priimti spren-

dimai turės paslaugų teikimo mastui.

Analizuojant interesų grupes savivaldos institucijose, galima taikyti R. Feurer ir K. Chaharbaghi [5] modelį arba veiklos prizmės modelį [11]. R. Feurer ir K. Chaharbaghi pirmenybę teikia išaiškinti organizacijos veikla suinteresuotų asmenų grupių tikslus. Kitas žingsnis – sukurti tikslų ir rodiklių hierarchines piramides kiekvienai svarbiai suinteresuotų asmenų grupei.

A. Neely ir kt. pasiūlytas veiklos prizmės modelis dar labiau sureikšmina suinteresuotų grupių įtakos svarbą strategiškai planuojant. Veiklos prizmė – penki glaudžiai susiję aspektai.

Pirmasis aspektas – suinteresuotų asmenų poreikiai. Čia reikia atsakyti į klausimą: „Kas yra pagrindiniai veikla suinteresuoti asmenys ir kokie jų poreikiai bei lūkesčiai?“

Antrasis aspektas – strategijos. Remiantis šiuo aspektu, reikia atsakyti į klausimą: „Kokia strategija reikalinga, siekiant patenkinti svarbiausių suinteresuotų asmenų poreikius ir lūkesčius?“

Trečiasis aspektas – veiksmai. Aiškinantis šį aspektą, būtina kelti klausimą: „Kokie veiksmai turi būti atlikti, siekiant įgyvendinti strateginius sprendimus?“ Čia turimi omenyje patys bendriausi veiksmai: naujų paslaugų kūrimas, kita.

Ketvirtasis aspektas – galimybės. Galimybės šio modelio autoriai apibūdina kaip darbuotojų, jų patirties, technologijų ir infrastruktūros visumą. Esant šiam deriniui, atsiranda galimybė organizuoti veiklą tiek dabar, tiek ateityje. Be jo neįmanoma įgyvendinti strategijos. Pagrindinis klausimas, į kurį turi būti atsakyta, nagrinėjant šį aspektą: „Kokių galimybių reikia, norint įvykdyti numatytus veiksmus?“ Tik atsakius į šį klausimą, įmanoma parinkti rodiklius, numatančius, ar galimybės egzistuoja, ar savivaldos institucija planuoja jas panaudoti ir ar tos galimybės pakankamai patikimos bei kas daroma, siekiant jas išplėtoti.

Penktasis aspektas – suinteresuotų asmenų indėlis. Šis aspektas išskirtas kaip atskiras komponentas, norint pabrėžti, kad dar labai retai vadyboje kreipiamas dėmesys į tai, jog ne tik organizacija kuria vertę tam tikriems asmenims, tačiau jog įmanoma sukurti tokius suinteresuotų asmenų ir organizacijos santykius, kad ir šie asmenys būtų naudingi organizacijai. Galima tokia savivaldos institucijų ir praktiškai visų pagrindinių suinteresuotų asmenų grupių santykių simbiozė, nesvarbu, kokios tos grupės.

Atliekant savivaldos institucijų strateginę analizę, reikėtų nustatyti savivaldybės konkurencinius pranašumus. Svarbi konkurencijos ypatybė yra ta, kad savivaldos institucijos tarp savęs

nekonkuruoja, tačiau sudaro sąlygas konkuruoti savivaldybėms. Konkurencija savivaldybėse yra įvairių formų. Kartais konkurencija įgauna tarptautinį pobūdį. Pavyzdžiui, savivaldybės kurortuose teikiamomis paslaugomis konkuruoja su šalies ir užsienio šalių savivaldybėmis. Konkurencija dėl užsienio šalių investicijų pritraukimo taip pat gali būti šalies viduje arba tarptautinė. Savivaldybės tarpusavyje konkuruoja ir dėl socialinės infrastruktūros išvystymo (pagal tai jaunos šeimos dažnai renkasi gyvenamąją vietą). Konkurencija gali vykti ir savivaldybės viduje (atskiros mokyklos konkuruoja tarpusavyje dėl mokleivių skaičiaus). Savivaldybės ilgalaikių konkurencinių pranašumų ypatybė, kad jų lengvai ir per trumpą laiką negali imituoti kitos savivaldybės. Ilgalaikiai – tie pranašumai, kurie nuolat susiję su savivaldos institucijų ištekliais, kultūra, tradicijomis, patirtimi ir kt. Pranašumas turi būti ganėtinai reikšmingas, kad savivaldybė skirtųsi nuo jos konkurentų. Savivaldybė neturi prarasti konkurencinių pranašumų keičiantis išorės aplinkai arba konkurentų veiksams. Taip pat svarbu, kad konkurencinis pranašumas būtų naudingas klientams ir jų pripažintas.

Nustatant konkurencinius pranašumus savivaldybėje, reikėtų atsakyti į tokius klausimus:

- Kas yra svarbiausi konkurentai (turint omeny pagrindines paslaugas)?
- Kokiomis sąlygomis konkuruojama?
- Koks yra konkurencinis pranašumas arba trūkumas, palyginti su pagrindiniais konkurentais?
- Kokių priemonių reikia imtis, norint įgyti konkurencinį pranašumą?
- Ką reikia daryti, kad už strateginių sprendimų priėmimą atsakingi asmenys suprastų ir pritartų priemonėms, reikalingoms konkurenciniam pranašumui įgyti?

Nustatant konkurencinių pranašumų sukūrimo priemones, reikėtų atsižvelgti į savivaldybės teisinius, politinius ir išteklių apribojimus.

### **Savivaldos institucijų vidinių veiksmų analizė**

Pastaruoju metu savivaldos institucijos, analizuodamos vidinius veiksmus, dažniausiai nagrinėja tik Lietuvos Respublikos Vyriausybės patvirtintoje Strateginio planavimo metodikoje [10] pateiktas valstybės institucijų analizės sritis:

- teisinę bazę;
- organizacinę struktūrą;
- žmonių išteklius (etatus, kvalifikaciją);

- planavimo sistemas;
- finansinius išteklius;
- apskaitos tinkamumą;
- ryšių sistemą (informacines ir komunikavimo sistemas);
- vidaus kontrolės sistemą (taip pat vidaus audito sistemą).

Mokslinėje literatūroje organizacijos vidaus veiksmų analizė traktuojama įvairiai. Vis dėlto galima pastebėti, kad daugumoje mokslinių šaltinių nurodytos trys svarbios analizės sritys, t. y. ištekliai, organizacinė struktūra ir sistemos.

Savivaldos institucijoms reikėtų laikyti itin svarbiomis analizės sritimis žmogiškuosius, materialiuosius bei finansinius išteklius, organizacinę struktūrą, planavimo, apskaitos, ryšių ir vidaus kontrolės sistemas.

Dabartiniu metu didėja savivaldybių vadovų vaidmuo, sprendžiant strateginio valdymo problemas. Specialistų parengtos strategijos nėra efektyviai realizuojamos, jei jos neatitinka vadovų interesų ir vertybinių orientacijų. Svarbi ir vadovų intuicija, net jeigu ji nėra pagrįsta kiekybiniais analizės metodais. Todėl vadovų savybių analizė galėtų papildyti žmogiškųjų išteklių analizę. Kai kuriuose teoriniuose modeliuose [7 p. 225] analizuojami vadovų tikslai ir orientacijos, turintys įtakos organizacijos vizijai, misijai ir filosofijai. Yra teorinių modelių [7 p. 71], kuriuose parodoma, kokia vadovų vertybių įtaka, priimant strateginius sprendimus. Vienas iš būdų, padedančių visapusiškai atskleisti vadovų vertybes, yra informacijos analizė, vadovaujantis Europos kokybės vadybos fondo tobulinimo modelio pirmojo kriterijaus „Vadovų veikla“ reikalavimais. Europos kokybės vadybos fondo tobulinimo modelyje siūloma skirti penkis vadovų savybių vertinimo subkriterijus. Juos pritaikius savivaldos institucijoms, atkreipiamas dėmesys į tokias vadovų savybes:

*Pirmasis subkriterijus.* Kaip vadovai kuria savivaldos institucijos viziją, misiją, vertybes ir etiką bei savo pavyzdžiu formuoja tobulos institucijos kultūros modelį.

*Antrasis subkriterijus.* Kuo vadovai asmeniškai prisideda prie institucijos strateginio valdymo sistemos kūrimo, įdiegimo ir nuolatinio tobulinimo.

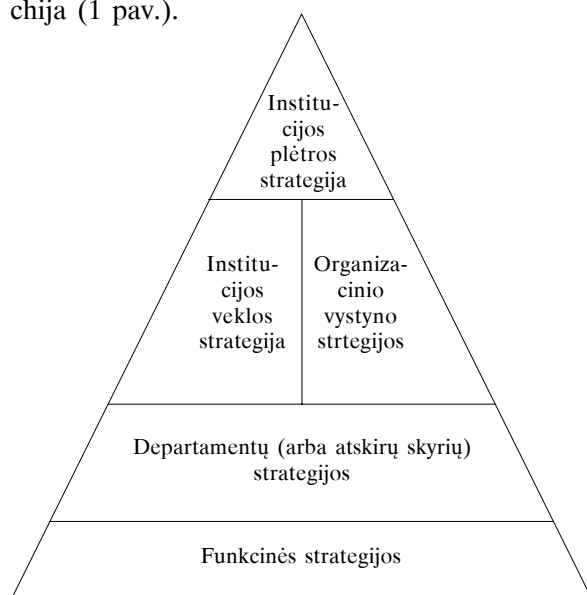
*Trečiasis subkriterijus.* Kaip vadovai bendrauja su klientais, interesų grupėmis, visuomenės atstovais.

*Ketvirtasis subkriterijus.* Kaip vadovai siekia, kad darbuotojai puoselėtų tobulos institucijos kultūrą.

*Penktasis subkriterijus.* Kaip vadovai identifikuoja ir gina institucijos pokyčius.

Vadovaujantis šiais kriterijais, vadovai gali būti testuojami.

Po išteklių, organizacinės struktūros ir sistemų analizės kita savivaldos institucijų vidaus veiksmų analizės sritis – nustatyti strategiją. Tai nėra nauja strateginės organizacijų analizės sritis. Gana populiarius vidaus veiksmų analizės metodus – McKinsey 7-S modelis šalia tokių analizės sričių kaip struktūros, sistemos, visuotinai pripažintos vertybės, įgūdžiai, stilius ir personalas, taip pat išskiriantis strategiją. Aštuonių žingsnių strateginio planavimo modelyje [2] vidinėje aplinkos analizėje irgi numatyta dabartinė strategija (bendroji, taip pat funkcinė arba departamento). Savivaldos institucijų strategijas reikėtų analizuoti remiantis tam tikra strategijų hierarchija (1 pav.).



1 pav. Savivaldos institucijų strategijų hierarchija

Plėtros strategija aprėpia savivaldos institucijos esminę kokybinę kaitą. Plačiąja prasme tai – savivaldos institucijos tobulinimas, vystymas, jos organizacinio potencialo plėtra.

Institucijos veiklos strategija yra skirta efektyviai valdyti visų savivaldos institucijos departamentų (skyrių) veiklą. Remiantis šia strategija, yra sprendžiami pagrindiniai valdymo klausimai:

- Kaip sukurti sąlygas atskiriems departamentams (skyriams) tapti efektyvesniems, konkurencingesniems ir įgyti pranašumų?
- Kaip geriau departamentus (skyrius) valdyti?

Organizacinio vystymo strategija – tai savivaldos institucijos organizacinio potencialo plėtros siekis, numatant reikiamus išteklius bei veiklos būdus. Organizacinis potencialas – savival-

dos institucijos kultūra, struktūra, valdymo sistemos. Organizacinio vystymo strategija gali būti taikoma kaip savarankiška strategija arba kartu su veiklos strategijomis. Atskirai ši strategija gali būti kuriama, kai savivaldos institucijos organizacinio potencialo plėtra tampa sėkminga.

Departamentų (arba atskirų skyrių) strategijos yra nukreiptos į konkrečios veiklos vienetą, aprėpiančius visuomenės deleguotas funkcijas ir pačios savivaldos institucijos veiklą, atitinkančią jos misiją ir vertybes.

Formuojant departamento (arba atskiro skyriaus) strategiją, reikia atsakyti į šiuos klausimus:

- Kaip pasiekti geriausių savivaldos institucijos departamento (skyriaus) konkuruojamos srities veiklos rezultatų?
- Kokius tikslus ir uždavinius departamentų (skyrių) veikla kelia savivaldos institucijos funkcinėms veikloms (paslaugai kurti, rinkodarai, finansams, personalui, naujovėms)?
- Kaip reaguoti į aplinkos pokyčius, susijusius su departamento (skyriaus) veikla?
- Kokių veiksmų departamentas (skyrius) turi imtis dėl atsiradusių trikdžių ar nepalankių savivaldos institucijos sprendimų?

Funkcinių veiklų strategijos (trumpiau – funkcinės strategijos) kuriamos, siekiant paremti departamentų (skyrių) strategijas. Pagrindinės funkcinės strategijos yra paslaugos kūrimo, rinkodaros, personalo, finansų ir naujovių. Labai svarbu pasiekti, kad šios strategijos būtų suderintos tarpusavy. Numatant kurti naują paslaugą, reikėtų iš karto numatyti vartotojus, mokėtojus, paslaugos vietą, laiką, pateikimo būdą. Taip pat svarbu tai susieti su rinkodaros veiksmis, finansiniais ir personalo ištekliais. Be to, svarbu pasiekti, kad paslauga būtų naujoviška. Paskutinė analizės sritis, numatant savivaldos institucijų vidaus veiksmus, yra veiklos analizė. Veiklos analizė yra numatyta ir aštuonių žingsnių strateginio planavimo modelyje (rezultatai, praeitis) [2]. Kai kuriuose mokslinės literatūros šaltiniuose analizuojama ne veikla, o svarbiausių organizacijos gebėjimų ir jų realizavimo mechanizmų reikalavimai [7]. Galima pastebėti, kad tarp minėtų sugebėjimų realizavimo mechanizmų reikalavimų ir veiklos vertinimo kriterijų yra tam tikras ryšys (1 lentelė). Kaip matyti iš 1 lentelės, plačiausiai aprėpiantis įvairius kriterijus yra Curtright ir kt. pasiūlytas organizacijų veiklos vertinimo modelis. Tai kompleksinis organizacijų veiklos vertinimo modelis, labiausiai atitinkantis holistinį

1 lentelė. Svarbiausių organizacijos gebėjimų įgyvendinimo mechanizmų reikalavimų ir veiklos vertinimo kriterijų palyginimas

Svarbiausių organizacijos sugebėjimų įgyvendinimo mechanizmų reikalavimai pagal R. Jucevičių [7]	Organizacijos veiklos vertinimo kriterijai pagal Curtright ir kt. [4]	Vertinimo kriterijai remiantis subalansuotų rodiklių sistema (R. Kaplano ir D. Nortono) [8]
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kokybė;</li> <li>2. Operatyvumas, reaguojant į poreikio pakitimus;</li> <li>3. Vartotojų poreikio ir konkurencinės realybės atitikimas;</li> <li>4. Komandinis darbas, leidžiantis veikti greičiau negu administraciniame sistemoje;</li> <li>5. Nepaliamas mokymasis.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Klientų lūkesčiai: vidiniai ir išoriniai vartotojai;</li> <li>2. Vidinės veiklos procesai: operacijų efektyvumas;</li> <li>3. Produkcijos, ar paslaugos kokybė;</li> <li>4. Nuolatinio veiklos tobulinimo pastangos;</li> <li>5. Atsakomybė visuomenei ir socialiniai išpareigojimai;</li> <li>6. Finansinė veikla.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Finansiniai rodikliai;</li> <li>2. Klientų lūkesčių rodikliai;</li> <li>3. Vidaus procesų rodikliai;</li> <li>4. Inovaciniai ir mokymosi rodikliai.</li> </ol>

požiūrį į organizacijos veiklos vertinimą. Ši modelį reikėtų taikyti, analizuojant veiklą savivaldos institucijose.

Išsamiai išnagrinėjus savivaldos institucijų strategiją, atsižvelgiant į minėtus išorinės aplinkos ir vidinius veiksnius, remiantis subalansuotųjų rodiklių teorijos pagrindais atsiranda galimybės parinkti tinkamus strateginius tikslus. Atskiros savivaldos institucijos, atsižvelgiant į situaciją, gali naudoti ir kitus mokslinėje literatūroje populiarius strateginės analizės metodus. Kartais kiekybinės analizės metodus tikslinga papildyti kokybiniais metodais. Savivaldos institucija turėtų pati laisvai pasirinkti strateginės analizės metodus, tačiau metodų įvairovė ir sudėtingumas turi būti pagrįsti situacijos specifiškumu.

## Išvados

1. Kiekvienos savivaldos institucijos strateginis valdymas yra unikalūs, atitinkantis kiekvienos savivaldybės specifika ir skirtingas sprendimus priimančias asmenybes.

2. Praktiškai savivaldos institucijose taikomose valstybinių institucijų strateginio planavimo metodikoje nepakankamai įvertinta savivaldos institucijų specifika, atsižvelgiant į įtakos grupes, vadovų vertybes, veiklos vertinimą ir kt.

3. Pirmasis žingsnis, atliekant savivaldos institucijų išorinės aplinkos analizę, yra pokyčių dinamikos pobūdžio įvertinimas, atsižvelgiant į keturis aspektus: pokyčių sudėtingumą, naujumą, pokyčių tempą ir prognozuotumą.

4. Jeigu savivaldos institucijos turbulentiškumo lygis, atsižvelgiant į visas keturias pokyčių sritis, yra aukštas, reikėtų atlikti platesnius aplinkos tyrimus ir taikyti sudėtingesnius analizės metodus.

5. Klientų analizė savivaldybės institucijose gali būti atliekama dviem būdais: klientai gali būti analizuojami atskirai arba šis procesas įtraukiamas į interesų grupės tyrimus.

6. Analizuojant klientus (vartotojus), atskirai turi būti nustatomi jų poreikiai. Jie vėliau klasifikuojami, atrenkami prioritetai, nustatoma atotrūkis tarp vartotojų poreikių ir teikiamų paslaugų, veiksmai ir priemonės šiam atotrūkiui mažinti ir įvertinama, kiek tai turi įtakos paslaugų teikimo apimčiai.

7. Analizuojant interesų grupių lūkesčius, nustatoma: kokie yra pagrindiniai suinteresuotieji asmenys; kokie jų poreikiai; kokia strategija reikalinga, siekiant užtikrinti, kad būtų patenkinti svarbiausių suinteresuotųjų asmenų poreikiai; kokie veiksmai turi būti atlikti, kad būtų įgyvendinti strateginiai sprendimai; kokių galimybių reikia, kad galima būtų įvykdyti numatytus veiksmus; koks galėtų būti suinteresuotųjų asmenų indėlis.

8. Analizuojant savivaldybių konkurencinius pranašumus savivaldos institucijose, reikėtų numatyti, kokie yra svarbiausi konkurentai, kokiomis sąlygomis konkuruojama, koks yra konkurencinis pranašumas, kaip jį padidinti ir kokių veiksmų reikia imtis, kad savivaldos institucijos strateginiuose sprendimuose atsispindėtų, jog konkurencinis pranašumas didinamas.

9. Pagrindinėmis savivaldos institucijų vidaus veiksmų analizės sritimis turėtų būti išteklių, organizacinė struktūra ir sistemos. Žmogiškųjų išteklių analizę reikėtų papildyti vadovų savybių analize.

10. Analizuojant vadovų savybes, turėtų būti nustatoma, kaip vadovai kuria institucijos viziją, misiją, vertybes ir etiką, kaip jie prisideda

prie institucijos strateginio valdymo sistemos kūrimo, kaip jie bendrauja su interesų grupėmis, kaip stiprina institucijos kultūrą ir kaip identifikuoja pokyčius.

11. Atliekant savivaldos institucijos strategijos analizę, reikėtų nustatyti, kokia yra savivaldos institucijos plėtros strategija, kokios yra savivaldos institucijos veiklos, organizacinio vystymo, departamentų (skyrių) ir funkcinės strategijos.

12. Savivaldos institucijos veiklą reikėtų vertinti atsižvelgiant į šiuos kriterijus: klientų lūkesčius, operacijų efektyvumą, paslaugų kokybę, veiklos tobulinimo pastangas, atsakomybę visuomenei ir socialinius išpareigojimus bei finansinę veiklą.

## Literatūra

1. Arimavičiūtė, M. *Savivaldos institucijų strateginio valdymo sistemos analizė ir teisiniai apribojimai // Viešoji politika ir administravimas*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2005. Nr. 14.
2. Brynon, J. M. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organisations. A Guide to Strengthening and Systeming, Organizational Achievement*. San Francisco, London, 1989.
3. Buttle, F. SERVQUAL: review, critique, research agenda // *European Journal of Marketing*, 1996. Vol. 30. No. 1.
4. Curtright, J. W., Stoln-Smith, S. C., Edell, M. D. Strategic performance management: development of a performance measurement system at the Mayo Clinic. *Journal of Healthcare Management*, 1999, 45(1).
5. Fewrer, R., Chaharbaghi, K. Performance measurement in strategic change. In: *Benchmarking for Quality Management and Technology*, 1995.
6. Jucevičius, J., Jucevičienė, P., Janiūnaitė, B., Cibulskas, G. *Mokyklos strategija. Strateginio vystymo vadovas*. Kaunas: Žinių visuomenės institutas, 2003.
7. Jucevičius, R. *Strateginis organizacijų vystymas*. Kaunas: Pasaulio lietuvių kultūros, mokslo ir švietimo centras, 1998.
8. Kaplan, R. S., Norton, D. The balanced scorecard – measures, that drive performance. *Harvard business review*, 1992, 70(1).
9. Koteen, J. *Strategic Management in Public and Nonprofit Organizations*. New York: Praeger Publishers, 1991.
10. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimo Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo pakeitimo“ 2007 m. vasario 7 d. Nr. 194. *Valstybės žinios*.
11. Neely, A., Mills, Y., Platts, K., Gregory, M., Richards. Realising strategy through measurement. *International journal of Operations Production Management*, 1994, 14.
12. Parasuraman, A., Berry, L. L., Zithamal, V. A. *SERVQUAL: A multipleitens scale for measuring customer perceptions of service quality. Journal of retailing*. 1988, 64(1).
13. *Regionų plėtros planų parengimo metodika*. Patvirtinta Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2002 m. spalio 4 d. įsakymu Nr. 482.

Malvina Arimavičiūtė

## Methodical Aspects of Strategic Analysis of Municipal Governments

### Summary

The article reveals uniqueness of strategic management system in municipal governments. It determines the gap between theoretical interpretation of strategic planning and its practical understanding. In the analysis of environment, it is suggested to analyse these additional areas: dynamism of environment, need of interest groups, and competitive advantage. The analysis of internal factors should be complemented by studies of characteristics of executives, strategies (general, departmental, and functional strategies), operational indicators, and quality requirements.

---

*Malvina Arimavičiūtė* – Mykolo Romerio universiteto Strateginio valdymo ir politikos fakulteto Strateginio valdymo katedros docentė, socialinių mokslų daktarė.

Telefonas (8~5) 2714673.

Elektroninis paštas svk@mruni.lt

Straipsnis pateiktas 2007 m. rugsėjo mėn.; recenzuotas; parengtas spausdinti 2007 m. lapkričio mėn.

DOI: 10.5755/j01.ppa.0.22.27048