

Savivaldos institucijų strateginių planų rengimo ir jų įgyvendinimo tyrimai

Malvina Arimavičiūtė

Lietuvos teisės universitetas
Ateities g. 20, LT-2057 Vilnius

Straipsnyje pateikiami esminiai Lietuvos savivaldos institucijų bruožai ir jose naudojami strateginių sprendimų priėmimo modeliai, išryškinama interesų grupių analizės svarba ir detalizuojami problemų identifikavimo požūriai bei jų naudojimo galimybės, rengiant planus savivaldos institucijose. Analizuojant strateginių planų rengimą ir jų įgyvendinimą sociologinės apklausos metodu, išskiriamos tokios analizės sritys: Lietuvos savivaldybių strateginio planavimo komitetų, analizės ir planavimo padalinių funkcijos, strateginio valdymo savivaldybėse pasitaikančios klaidos, strateginių planų rengimo ir jų įgyvendinimo kliūtys.

Pagrindinės sąvokos: *strateginių sprendimų priėmimo modeliai, strateginio planavimo metodai, strateginio planavimo komitetas.*

Keywords: *models of strategic decision-making, methods of strategic planning, committee of strategic planning.*

Įvadas

Integracijos į tarptautines erdves ir prisitaikymo prie globalizacijos ir informacinės visuomenės normų procesai, vykdam ir regioninę politiką, negali apsieiti be strateginių veiksmų. Strateginis planavimas savivaldos institucijose padeda sukurti racionalią valdymo sistemą, pagrįstą subalansuotos plėtros principais. Tai leidžia savivaldybėms veiksmingiau naudoti biudžeto lėšas, koordinuoti įvairių sektorių programas ir jų įgyvendinimą. Deja, Lietuvos savivaldos institucijose labai neseniai susidomėta strateginio planavimo svarba, todėl nėra sukauptos planavimo patirties.

Pirmasis Lietuvoje strateginio planavimo aktualijas finansų srityje analizavo G. Rainys [13]. Deja, problemos, susijusios su fiskalinių savivaldybių pajėgumų išlyginimu, nėra išspręstos ir dabar. Svarbius savivaldybių strateginio planavimo metodikos klausimus aptaria S. Šiupšinskas savo publikacijoje [15], tačiau analitinių tyrimų, susijusių su strateginiu planavimu arba valdymu savivaldybėse, nėra atlikta.

Savivaldos institucijų strateginis planavimas ir valdymas turi specifinių su savivalda susijusių ypatumų, kurie sąlygoja adekvačių planavimo metodų naudojimą. Straipsnio tikslas – apžvelgti strateginio planavimo savivaldybėse metodinius

klausimus ir pateikti strateginių planų rengimo ir įgyvendinimo Lietuvos savivaldybėse tyrimų rezultatus. Numatomi tokie uždaviniai:

- atskleisti esminius Lietuvos savivaldos institucijų specifinius bruožus ir parodyti strateginių sprendimų priėmimo modelius;
- atskleisti interesų grupių analizės svarbą ir problemų identifikavimo požūrių naudojimo galimybes savivaldos institucijų planavime;
- atlikti Lietuvos strateginio valdymo komitetų, analizės ir planavimo padalinių funkcijų tyrimus;
- atskleisti strateginio valdymo savivaldybėse pasitaikančias klaidas, strateginių planų rengimo ir įgyvendinimo kliūtis.

Darbe naudotasi lyginimo ir sociologinės apklausos metodais.

Svarbiausi Lietuvos savivaldos institucijų bruožai

Strateginio planavimo savivaldybėse metodus sąlygoja šių institucijų ypatumai, todėl korporacinio strateginio planavimo metodų viešajame sektoriuje naudojama labai mažai [2; 3; 14]. Vienas iš pagrindinių Lietuvos savivaldybių ski-

riamųjų bruožų Lietuvoje yra dideli jų veiklos teisiniai ir ekonominiai apribojimai.

Savivaldybių funkcijos yra reglamentuojamos įstatymų, kurie remiasi funkcijų suskirstymu į keturias grupes: savarankiškas, ribotai savarankiškas, valstybines ir sutartines. Tik pirmosios grupės funkcijos savivaldybei suteikia sprendimų iniciatyvą, jų priėmimo ir įgyvendinimo laisvę. Daugiausia yra ribotai savarankiški (sprendimų įgyvendinimas pagal įstatymus ir teisės aktus) ir valstybinių (perduotų savivaldybėms, kurių sprendimų įgyvendinimas turi įstatymų nustatytą sprendimų priėmimo laisvę) funkcijų.

Viešojo administravimo funkcijos yra reglamentuotos įstatymų nustatyta tvarka. Jas atlieka savivaldybės taryba, administracijos direktorius, kiti savivaldybės įstaigų ir tarybų vadovai bei valstybės tarnautojai. Jiems teisės aktai ar savivaldybės tarybos sprendimai suteikia viešojo administravimo teises savivaldybės teritorijoje. Savivaldos institucijų (tarybos, valdybos, mero) įgaliojimų ir savivaldybės kontrolieriaus kompetencijų reglamentavimas taip pat varžo savivaldybių veiklą.

Savivaldybių biudžeto pajamų struktūroje dominuoja tikslinės dotacijos, kurių naudojimas griežtai reglamentuotas, o pajamos iš mokesčių sudaro labai mažą savivaldybių biudžeto dalį, todėl finansinis savivaldybės savarankiškumas labai sumažėja, nors savivaldybės ir turi teisę didinti mokesčius, nustatyti vietinių rinkliavų dydį. Todėl savivaldybės turi realias galimybes finansuoti tradicines veiklos sritis: sveikatos apsaugą, švietimą, miesto gerovės kūrimą, ir ribotą finansinį pajėgumą įgyvendinti miestų ar rajonų plėtrą užtikrinančias programas. Tai stabdo infrastruktūros objektų statybą, kapitalo pritraukimą ir neįskatina kurti naujų darbo vietų.

Lietuvos savivaldybių biudžetų formavimo pagrindinis principas yra atskirų savivaldybių pajamų išlyginimas. Taip daugelis savivaldybių netenka savo pajamų dalies, kurią galėtų panaudoti realizuodamos verslo aplinką gerinančius projektus. Kitaip tariant, savivaldybės bendruomenės ūkinis efektyvumas neturi įtakos savivaldybių biudžetui. Išlyginamoji pajamų sistema Lietuvos savivaldybėse trukdo išsivyruti pinigų rinkos dėsniams miestų ir rajonų ūkiniame gyvenime, nes ši sistema nesuteikia paskolų gražinimo bankams garantijų.

Antra vertus, pajamų išlyginimo principas sąlygoja daugelio savivaldybių išlikimą.

Nors ir egzistuoja teisiniai ir ekonominiai apribojimai, vis dėlto strateginis planavimas didina savivaldybių autonomiją – jos gali išplėsti arba susiaurinti savo misiją ir tikslus, spręsti strategi-

nes problemas, formuoti ateities vizijas, numatyti veiksmus, leidžiančius realizuoti tikslus.

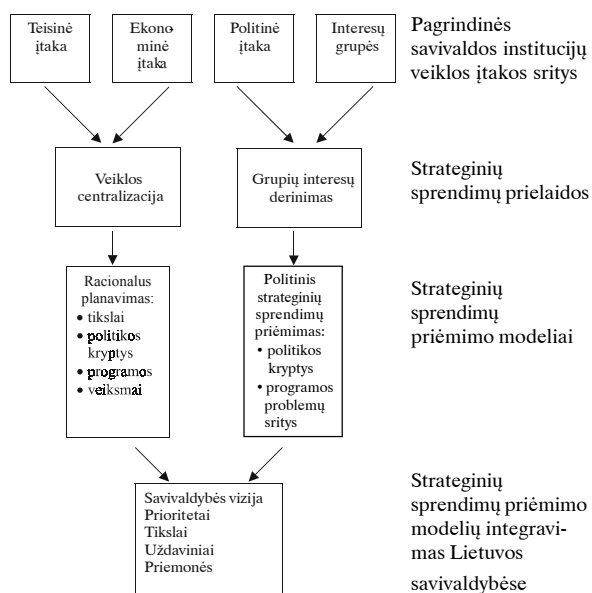
Kitas svarbus Lietuvos savivaldybių skiriamasis bruožas yra racionalaus planavimo ir politinių strateginių sprendimų integravimas. Ekonominių ir socialinių partnerių (įtakos (interesų) grupių) dalyvavimas, rengiant planą, yra privalomas Europos Sąjungos regionams, gaunantiems paramą iš struktūrinių fondų, privalomas Lietuvos regionams ir pagal Regioninės plėtros įstatymą [15]. Lietuvos savivaldybės, planuodamos savo teritorijos raidos sritis, identifikuoja (įtakos (interesų) grupes ir jas skatina dalyvauti planavimo procese.

Vidinės interesų grupės: bendruomenės, jų lyderiai, savivaldybės institucijos, įmonės, profesinės sąjungos, verslo darbdavių organizacijos, stambios įmonės ir savivaldybės darbuotojai, paprastai rengia ir įgyvendina strateginius planus. Išorinės interesų grupės: Seimas, Vyriausybė, šakinės ministerijos, įvairios teritorinės institucijos, svarbūs investuotojai, dalyvauja realizuojant svarbius strateginius savivaldybių sprendimus, keičiant arba įvedant naujus savivaldybės veiklos teisinius-ekonominius apribojimus, formuojant savivaldos institucijų socialinės-ekonominės raidos perspektyvą. Nors vidinių ir išorinių interesų grupių dalyvavimas planavime yra visuotinai pripažintas, tačiau praktiškai interesų grupių analizė naudojama nepakankamai. Ši analizė yra svarbi dėl kelių priežasčių:

- savivaldybės veiklos esmė – patenkinti minėtų interesų grupių lūkesčius;
- skiriasi interesų grupių (individų) vertybės, įsitikinimai, informavimo lygis ir tikrovės suvokimas;
- riboti ištekliai ir skirtumai sąlygoja konfliktus tarp minėtų grupių, kurios yra savivaldos vystymo dinamikos pagrindas;
- veiklos tikslai ir sprendimai savivaldybėse tampa interesų grupių susitarimų, derybų ir „žongliravimo pozicijomis“ rezultatu.

Šios priežastys rodo, kad strategijos savivaldybėse negalima traktuoti kaip bendrų kolektyvinių pastangų rezultato, nes daugelis interesų grupių pirmiausia stengiasi patenkinti savo poreikius, todėl dažnai, kad būtų suderinti skirtingi interesai, naudojamos strategijos, kaip pozicijos, koncepcija. Taip sprendimų priėmimas savivaldybėse gali įgauti politinį pobūdį, kuris prasižada problemų, susijusių su konfliktais, identifikavimu. Sprendžiant problemas, atsiranda politikos kryptys ir programos, kurios yra politiškai racionalios ir formuojamos derybomis ir kompro-

misais. Vėliau yra nustatomos bendresnės politikos kryptys. Savivaldybių merai yra politinius sprendimus priimančios asmenys, todėl jie iš tikrųjų gali pagerinti politinių sprendimų kokybę. Be politinių sprendimų, savivaldybėse atliekamas ir racionalus planavimas. Tai racionalus požiūris į sprendimų priėmimą, kai pirmiausia identifikuojami tikslai, formuojamos programos, jų tikslai, uždaviniai ir priemonės. Svarbiausia racionalaus planavimo prielaida yra savivaldos institucijose pasiekiamas bendras susitarimas dėl tikslų, programų ir veiksmų. Tokia prielaida susidaro dėl didelio Lietuvos savivaldybių veiklos centralizavimo. Racionalaus planavimo ir politinių sprendimų priėmimo modeliai savo prigimtimi nėra priešingi (žr. 1 pav.). Priimant politinius sprendimus, paprastai išanalizuojamos problemų sritys, pasiekiamas bendras susitarimas dėl to, kokios politikos kryptys geriausiai sprendžia problemas. Vėliau taikomas racionalaus planavimo modelis, kuriame svarbiausia susitarimas dėl tikslų, programų ir veiksmų. Minėti strateginių sprendimų modeliai sąlygoja planavimo metodų naudojimą savivaldybėse.



1 pav. Strateginių sprendimų priėmimo modeliai ir jų integravimas Lietuvos savivaldybėse

Planavimo metodai ir technikos

Pagal strateginio planavimo metodų ir technikų naudojimą galima išskirti dvi savivaldos institucijų grupes. Pirmoji savivaldos institucijų grupė naudoja valstybės institucijoms parengtą Strateginio planavimo metodiką [12], pagal kurią atlieka PEST analizę, SSGG (SWOT) analizę, tai-

ko tikslų, uždavinių, priemonių ir vertinimo kriterijų identifikavimo technikas. Antroji savivaldos institucijų grupė taiko Regionų plėtros planų rengimo ir atnaujinimo metodiką, pagal kurią atlieka atskirų sektorių grupių situacijos analizę. Šie sektoriai yra:

- smulkus ir vidutinis verslas, pramonė ir kaimo plėtra;
- žmogiškieji ištekliai;
- viešosios paslaugos;
- infrastruktūros plėtra ir aplinkos apsauga.

Be minėtų sektorių grupių, kartais analizuojama nefinansuojama iš ES struktūrinių ar sanglaudos fondų, tačiau bendruomenėms svarbi veikla. Pastaroji savivaldos institucijų grupė identifikuoja minėtų sektorių būklę ir aktualias problemas bei sritis. Situacijos analizė, naudojant SWOT metodus, atliekama arba pagal kiekvieną iš identifikuotų sričių (pvz., bendrasis lavinimas ir profesinis mokymas, aukštasis mokslas, kvalifikacijos kėlimas ir perkvalifikavimas ir kt.), arba tik pagal anksčiau išvardytas sektorių grupes. Savivaldybės plėtros plano dalių hierarchiją sudaro vizija, prioritetai, tikslai, uždaviniai ir priemonės. Savivaldybės plėtros strategija paprastai formuojama arba atitikimo, arba konversijos metodais. Naudojant atitikimo metodą, strategijos tikslai ir uždaviniai formuluojami išryškinant savivaldybės stiprybes ir galimybes, kuriomis siekiama pasinaudoti ateityje, o konversijos metodu nustatomi tikslai ir uždaviniai, atsižvelgiant į savivaldybės silpnybes ir grėsmes, kurių stengiamasi išvengti.

Abi savivaldybių grupės mažai naudoja situacinės analizės metodų, o juk kiekvienoje savivaldybėje situacija yra specifinė, skiriasi konkurencija, aplinkos sąlygų neapibrėžtumu, interesų grupių skaičiumi ir kt. Situacijos specifiškumas reikalauja unikalaus strategijos formavimo modelio, kurį turėtų pasirinkti savivaldos institucija, remdamasi konkrečia situacija. Žinoma, neatmetama galimybė naudotis jau esama strateginio planavimo patirtimi ir įprastais strateginės situacijos analizės metodais. Vis dėlto šių analizės metodų ribotumas skatina strateginį planavimą savivaldos institucijose paversti biurokratine rutina. Intelektualizuojant strateginio planavimo procesą, pasitelkus įvairius metodus, atitinkančius konkrečią strateginę situaciją (žr. 1 lentelę), galima pagrįstai identifikuoti savivaldos institucijų veiklos perspektyvas.

Daugelį 1 lentelėje pateiktų metodų galima rasti strateginio valdymo literatūroje, todėl šiame darbe akcentuojami būdingiausi savivaldos institucijoms strateginio planavimo metodai ir tech-

nikos: savivaldos institucijos interesų grupių analizė ir problemų identifikavimo būdai. Problemų identifikavimas – tai strateginio planavimo pagrindas. Be to, skirtingi problemų identifikavimo požiūriai ir jų naudojimo galimybės nepakankamai atskleisti strateginio planavimo metodikose, kurias naudoja savivaldos institucijos (interesų grupių analizės metodo svarba savivaldos institucijoms yra įrodyta šio straipsnio pirmoje dalyje).

1 lentelė. **Strateginio planavimo etapai, metodai ir technikos savivaldos institucijose**

Etapai	Metodai ir technikos
1. Pirminio misijos varianto parengimas.	– Įgaliojimų analizė. – Interesų grupių analizė.
2. Išorinės situacijos analizė.	– PEST analizė. – Ekonometrinis prognozavimas. – Rinkos tyrimas. – Konkurencinė analizė. – <i>Delfi</i> analizė. – Scenarijų analizė. – Imitacinis modeliavimas.
3. Vidinės situacijos analizė.	– Pasiūlos analizė. – Produkto gyvavimo ciklas. – Vertės grandinės analizė. – 7 sričių modelis.
4. Strateginių išvadų analizė.	SWOT (SSGG) analizė.
5. Misijos apibrėžimo patikslinimas.	
6. Problemų identifikavimas.	– Tiesioginis problemų identifikavimas. – <i>Sėkmės vizijos</i> metodas. – Tikslų metodas. – Apibrėžiami: ilgalaikiai tikslai; vidutinės trukmės tikslai; artimiausi trumpalaikiai tikslai.
7. Institucijos programų parengimas.	– <i>Smegenų šturmas</i> . – Apibrėžiami programos: tikslai; uždaviniai; priemonės; vertinimo kriterijai.

Interesų grupių analizė padeda nustatyti savivaldybės misiją, atlikti SWOT analizę ir parengti

veiksmingą strategiją. Ji yra ypač svarbi, nes savivaldybėje raktas į sėkmę yra pagrindinių suinteresuotų asmenų poreikių patenkinimas. Jeigu savivaldos institucija nežino, kas yra jos suinteresuoti asmenys, kokiais kriterijais jie vadovaujasi vertindami instituciją ir kaip institucija gali būti vertinama pagal šiuos kriterijus, mažai tikėtina, kad ji žinos, kaip patenkinti šių asmenų poreikius.

Praktiškai interesų grupių svarbumas gali būti nustatytas atsižvelgiant į tam tikrą jų galią padėti ar pakenkti savivaldybės programai arba į galimybę padaryti programos koordinatoriaus darbą sunkesnę ar lengvesnę. Svarbiausios įtakos grupės turi potencialią galią keisti pačią programą ar išteklius. Nuo jų dažnai priklauso programos žlugimas arba sėkmė. Daugeliu atvejų interesų grupės gali inicijuoti, sustabdyti ar pakeisti programą. Tačiau visų suinteresuotų asmenų galia nėra vienodai svarbi, o jų prioritetai, laikui bėgant, gali keistis. Savivaldybė negali patenkinti visų interesų iškart, todėl metodiškai tikslinga išanalizuoti šiuos klausimus, susijusius su konkrečiomis programomis arba projektais:

- kokios yra svarbiausios įtakos grupės, kurios gali padėti arba pakenkti savivaldybės programai ar projektui?
- ar įtaka yra stipri, akivaizdi ir atvira, o gal reikalavimai yra subtilūs ir neaiškūs?
- ar interesai prieštarauja vieni kitiems, ar tai reiškia, kad vienos grupės interesų patenkinimas, sumažins galimybę patenkinti kitos grupės interesus?
- ar įmanoma patenkinti visus interesus, ar galima dėl jų susitarti?
- kokie galėtų būti padariniai, jeigu svarbiausi interesai nebūtų patenkinti?

Identifikavus svarbiausius interesus, reikėtų sudaryti veiksmų sąrašą, kuris padėtų užtikrinti, jog svarbiausi interesai būtų patenkinti. Jeigu patenkinti svarbiausių asmenų interesų nėra įmanoma, tikslinga numatyti veiksmus, kurie neutralizuotų nepasitenkinimo įtaką.

Strateginių problemų identifikavimas turi būti atliekamas remiantis savivaldos institucijos misija ir suteiktais įgaliojimais, neužmirštant ir aplinkos įvertinimo bei įvairių interesų grupių analizės. Tai yra esminis strateginio planavimo proceso klausimas. Strateginė problema (klausimas) yra apibrėžiama kaip esminis pasirinkimas, darantis įtaką institucijos įgaliojimams, misijai, vertybėms, produktų ar paslaugų kokybės lygiui, klientams arba vartotojams, finansavimui, veiklos valdymui. Tokio identifikavimo tikslas yra identifikuoti svarbiausias alternatyvas, su kurio-

mis susiduria savivaldos institucija. Šių alternatyvų identifikavimas gali labai paveikti strateginius sprendimus.

Kiekvienas strateginis klausimas gali būti susijęs su konfliktais, todėl reikia atsakyti į klausimus, kas, kodėl, kaip, kada, kur turi būti daroma, kas yra pagrindiniai vykdytojai ir kas dėl to gaus naudos arba patirs nuostolių. Strateginės problemos atsiranda, kai sąveikauja vidiniai ir išoriniai veiksniai, skirti įgaliojimai ir pačios savivaldybės politikos uždaviniai.

Galimi trys problemų identifikavimo požiūriai: tiesioginis problemų identifikavimo požiūris, tikslų požiūris ir *sėkmės vizijos* požiūris.

Vadovaujantis tiesioginiu požiūriu, po įgaliojimų, misijos ir SWOT analizės tiesiogiai identifikuojami strateginiai klausimai. Tiesioginis požiūris tinka, kai yra šios sąlygos:

- savivaldos institucijoje nėra sutarimo dėl tikslų arba tikslai yra pernelyg abstraktūs;
- nėra *sėkmės vizijos* ir bendru sutarimu sukurti viziją yra sunku;
- aplinka keičiasi taip dažnai, kad netikslinga kurti tikslų arba vizijų ir geriausia iš karto imtis veiksmų, kuriais būtų sprendžiamos svarbios ir neatidėliotinos problemos.

Vadovaudamasi tiesioginiu požiūriu, planavimo komandos nariai, įvertinę įgaliojimus, misiją ir atlikę SWOT analizę, turėtų pabandyti individualiai identifikuoti strategines problemas, t. y. nustatyti, kokia kyla problema, kokie veiksniai (įgaliojimai, misija, išorinės ar vidinės aplinkos savybės) ją padaro strateginę, kokios yra nesprendžiamos problemos pasekmės.

Vadovaudamasi tikslų požiūriu, kuris labiau atitinka tradicinę planavimo teoriją, savivaldos institucija pirmiausia nustato tikslus bei uždavinius ir tik tada identifikuoja problemas bei parengia strategiją, kuri padės įgyvendinti šiuos tikslus ir uždavinius. Kad šis požiūris būtų gyvybingas, planavimo grupės dalyviai turi tarpusavyje susitarti dėl institucijos tikslų ir uždavinių, o patys tikslai ir uždaviniai privalo būti pakankamai detalūs, kad, rengiant strategiją, būtų galima jais naudotis. Šiuo požiūriu dažniausia vadovaujama Lietuvos savivaldybėse.

Vadovaujantis tikslų požiūriu, strateginių problemų identifikavimas ne visuomet yra būtinas. Komanda iš karto gali pereiti į strategijos rengimo etapą. Jeigu išskiriamos strateginės problemos, jos paprastai yra susiję su dviem klausimais: kaip pasiekti svarbiausių sprendimus priimančių asmenų susitarimą dėl tikslų ir kaip nustatyti tikslų prioritetus.

Yra ir kitas būdas identifikuoti savivaldos institucijos tikslus: vienam ar keliems strateginio planavimo komandos nariams skiriama užduotis peržiūrėti ankstesnius savivaldos institucijos sprendimus ir veiksmus, kurie gali atskleisti jos tikslus. Šis požiūris gali padėti suprasti, kas susitarus laikoma institucijos tikslais. Jis gali atskleisti prieštaravimus tarp savivaldos institucijos darbuotojų nuomonės ir jos įgaliojimų, misijos bei SWOT analizės. Šių prieštaravimų šalinimas gali būti įvardytas kaip strateginė institucijos problema.

Vadovaudamasi *sėkmės vizijos* požiūriu, savivaldos institucija turi sukurti „geriausią“ savo ateities vaizdą. Strateginės problemos susiję su ieškojimu, kaip savivaldos institucijai tapti tokia, kokią ji save mato *sėkmės vizijoje*. Šis požiūris labiausiai tinka tada, kai yra sunku tiesiogiai identifikuoti strateginius klausimus, kai nėra nustatytų tikslų ir uždavinių, o juos suformuluoti sunku. Be to, jis tinka ir kai savivaldybėje reikia didelių pokyčių.

Sėkmės vizijos požiūris ypač tinka, kai kuriami miestų vystymo ilgalaikiai planai. Vizija gali būti miesto plėtros *didžioji strategija* – bendra schema, rodanti, kaip miestas turi plėstis, kad geriausiai prisitaikytų prie aplinkos pokyčių. Rengiant strategiją, reikėtų orientuotis į pasirengimą įgyvendinti strategiją.

Strateginio planavimo komanda gali nuspręsti pirmiausia identifikuoti strategines problemas ir tik po to rengti detalesnę įgyvendinimo strategiją. Tada strateginiai klausimai gali būti formuluojami taip: kaip padaryti savivaldos institucijos viziją priimtina visiems ir kaip panaikinti skirtumą tarp vizijos ir tokios institucijos, kokia ji yra dabar.

Vizijos kūrimą sunkina daug interesų grupių, kurių norai gali būti priešingi. Miesto viziją paprastai galima sukurti tik po kelių strateginio planavimo ciklų, per kuriuos pasiekiamas bendras susitarimas dėl to, kaip atrodys ateities miestas.

Reikia pabrėžti, kad trys minėti požiūriai į strateginių problemų identifikavimą yra tarpusavyje susiję. Pavyzdžiui, savivaldos institucija gali iš karto identifikuoti strategines problemas ir kitame veiklos etape nustatyti šių problemų sprendimo strategijų tikslus bei uždavinius. Tada, remdamasi misija, strategijomis, tikslais ir uždaviniais, savivaldos institucija paskutiniame proceso etape gali sukurti *sėkmės viziją*. Savivaldos institucija, vadovaudamasi tiesioginiu arba tikslų požiūriu, gali įveikti kelis strateginio planavimo ciklus ir tik tada nuspręsti kurti *sėkmės viziją*. Be to, ji gali pradėti nuo idealaus scenarijaus kūrimo ir, baigusi rengti strategiją, jį išplėsti iki *sėkmės vizijos*.

Naudojami strateginio planavimo metodai akivaizdžiai veikia strateginio valdymo sistemą, apimančią visas strateginio valdymo ciklo stadijas. Be to, šią sistemą veikia ir programų koordinatorių parinkti programų įgyvendinimo metodai, monitoringo būdai ir programų koregavimo veiksmai. Detaliau savivaldybių strateginio valdymo klausimai analizuojami naudojant sociologinės apklausos metodą.

Strateginio valdymo Lietuvos savivaldybėse sociologinės apklausos tyrimas

Analizuojant strateginio valdymo sistemą savivaldos institucijose, galima nustatyti pagrindines strateginio valdymo kliūtis, klaidas, planavimo padalinio ir planavimo komiteto atliekamas funkcijas. Dėl šių tikslų 2003 metų spalio mėnesį savivaldybėse buvo atlikta sociologinė apklausa. Apklausti 25 respondentai iš 17 didžiausių Lietuvos miestų savivaldybių. Respondentų paskirstymas pagal amžių pateiktas 2 lentelėje.

2 lentelė. Respondentų paskirstymas pagal amžių

Respondentų amžiaus grupės	Respondentų skaičius	Respondentų skaičius procentais
20–30 metų	3	12
31–40 metų	6	24
41–50 metų	5	20
51–60 metų	10	40
61 ir daugiau metų	1	4

Daugiausia (40 proc.) anketomis apklausta 51–60 metų amžiaus darbuotojų. Tai rodo, kad savivaldybėse esantys planavimo arba analizės padalinio darbuotojai ir vadovai turi didelės darbo patirties. Respondentų paskirstymas pagal išsilavinimą, užimamas pareigas ir darbo stažą strateginio planavimo srityje pateiktas 3 lentelėje.

Pagal sociologinės apklausos duomenis, strateginiu planavimu savivaldybėse užsiima gana išsilavinę darbuotojai (80 proc. turi universitetinį išsilavinimą). Didžiąją dalį respondentų (64 proc.) sudarė struktūrinių padalinių vadovai, 32 proc. – skyrių darbuotojai ir 4 proc. – mero pavaduotojai. Respondentų paskirstymas pagal darbo stažą rodo, kad dauguma iš jų (40 proc.) dirba strateginės analizės ir planavimo skyriuose daugiau nei ketveri metai. Tik 24 proc. visų respondentų patvirtino, kad jų savivaldybėse yra įsteigti nuolatos veikiantys strateginio valdymo komitetai. Geriausiai šie komitetai atlieka tokias funkcijas: at-

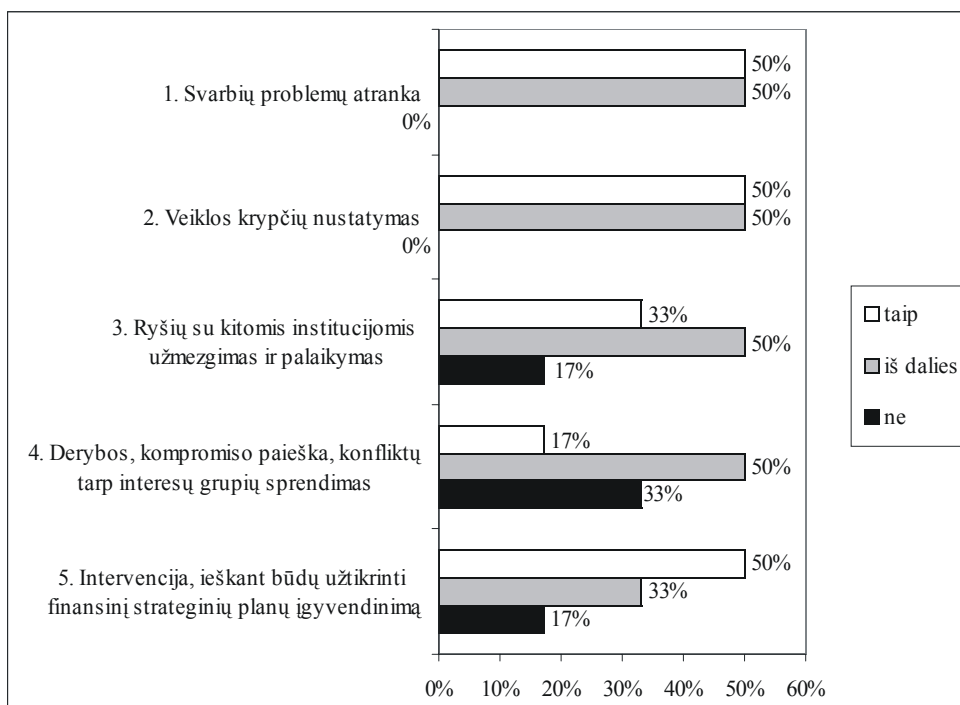
3 lentelė. Respondentų paskirstymas pagal išsilavinimą, užimamas pareigas ir darbo stažą

Respondentų išsilavinimas, užimamos pareigos ir darbo stažas	Respondentų skaičius	Respondentų skaičius procentais
Išsilavinimas:		
1. Vidurinis.	–	–
2. Spec. vidurinis.	–	–
3. Aukštesnysis.	1	4
4. Aukštasis neuniversitetinis.	4	16
5. Aukštasis universitetinis.	20	80
Užimamos pareigos:		
1. Mero pavaduotojas.	1	4
2. Struktūrinio padalinio vadovas.	16	64
3. Skyriaus darbuotojas.	8	32
Darbo stažas:		
1. Iki vienerių metų.	6	24
2. Iki dvejų metų.	4	16
3. Iki trejų metų.	4	16
4. Iki ketverių metų.	1	4
5. Daugiau nei ketveri metai.	10	40

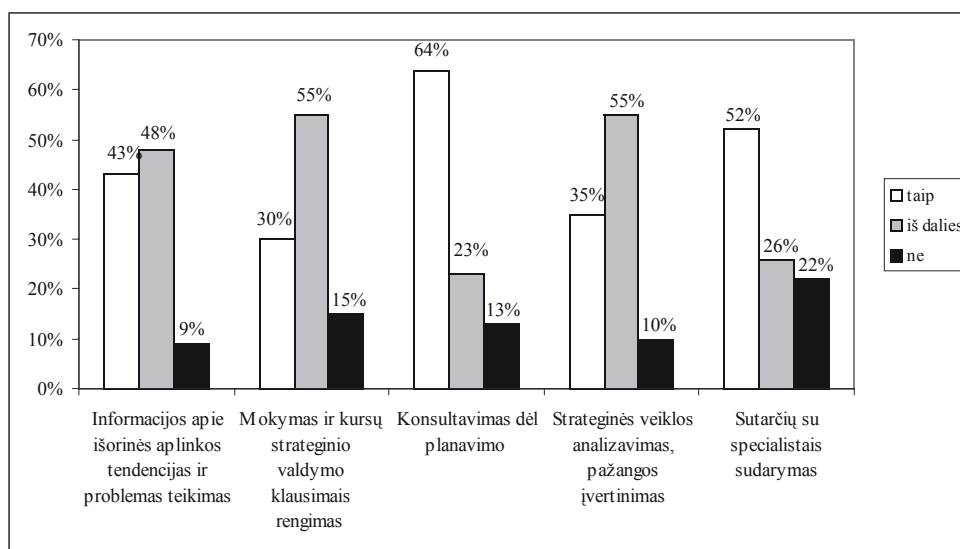
renka svarbiausias problemas ir apsparsto galimas veiklos kryptis (50 proc. respondentų su tuo sutinka ir 50 proc. mano, kad šios funkcijos atliekamos tik iš dalies). Ne visi respondentai (17 proc.) mano, kad jų savivaldybėse esantys strateginio valdymo komitetai sprendžia konfliktus tarp atskirų interesų grupių, vadovauja deryboms, ieško kompromiso. 50 proc. respondentų mano, kad ši funkcija atliekama tik iš dalies, o 33 proc. respondentų mano, kad ji neatliekama iš viso. Tai bene silpniausiai vykdoma strateginio valdymo komiteto funkcija (žr. 2 pav.).

Daugelis (50 proc.) strateginio valdymo komitetų ieško būdų užtikrinti finansinį strateginių planų įgyvendinimą. Tik 33 proc. komitetų šią funkciją vykdo iš dalies, o 17 proc. komitetų iš viso jos neatlieka.

Ne visose savivaldybėse yra įsteigti analizės ir strateginio planavimo skyriai arba padaliniai. Žinoma, šie padaliniai turėtų atlikti aptarnaujama, antraeilį vaidmenį, nes pagrindiniai strategai yra vadovai ir atskirų sričių specialistai. Apklausos duomenys rodo (žr. 3 pav.), kad geriausiai analizės ir planavimo skyriai atlieka šias funkcijas:



2 pav. Strateginio planavimo komiteto atliekamos funkcijos savivaldybėse



3 pav. Analizės ir planavimo padalinio funkcijos

- konsultuoja personalą strateginio planavimo klausimais (pritarė 64 proc. respondentų),
- sudaro sutartis su kvalifikuotais specialistais dėl strateginių planų rengimo (pritarė 52 proc. respondentų).

Savivaldybių analizės ir planavimo padaliniais dažniausia užtenka dalinių sprendimų, kai jie atlieka tokias funkcijas:

- teikia informaciją apie išorinės aplinkos tendencijas ir problemas (iš dalies atlieka – taip vertina 48 proc. respondentų),

- rengia mokymo kursus (iš dalies atlieka – taip vertina 55 proc. respondentų),
- atlieka strateginės veiklos analizę, nustato pažangos rodiklius (iš dalies atlieka – taip vertina 55 proc. respondentų).

4 paveiksle parodytos strateginio valdymo savivaldybėse pasitaikančios klaidos. Apklausoje buvo pateikta 10 pagrindinių strateginio valdymo klaidų. Nė viena iš tų klaidų nėra dominuojanti. Vis dėlto daugelis respondentų sutinka, kad kai kurios klaidos iš dalies pasitaiko:

- aukščiausio laipsnio vadovybė visiškai per-

- duoda planavimo funkciją planuotojams (iš dalies pritaria 64 proc. respondentų);
- aukščiausio lygio vadovybė yra pernelyg užsiėmusi dabartinėmis problemomis ir nepakankamai laiko skiria ilgalaikiam planavimui (iš dalies pritaria 64 proc. respondentų);
- nepavyksta nustatyti tinkamų ir pagrįstų programų bei projektų tikslų (iš dalies pritaria 68 proc. respondentų);
- nenaudojami planai (su juose numatytais rezultatais), kaip valdymo vertinimo standartai (iš dalies pritaria 76 proc. respondentų);
- aukščiausio lygio vadovybės nesugeba laiku peržiūrėti sudarytų ilgalaikių planų (iš dalies pritaria 64 proc. respondentų).

5 paveiksle pateikta 20 pagrindinių strateginio planavimo kliūčių savivaldybėse.

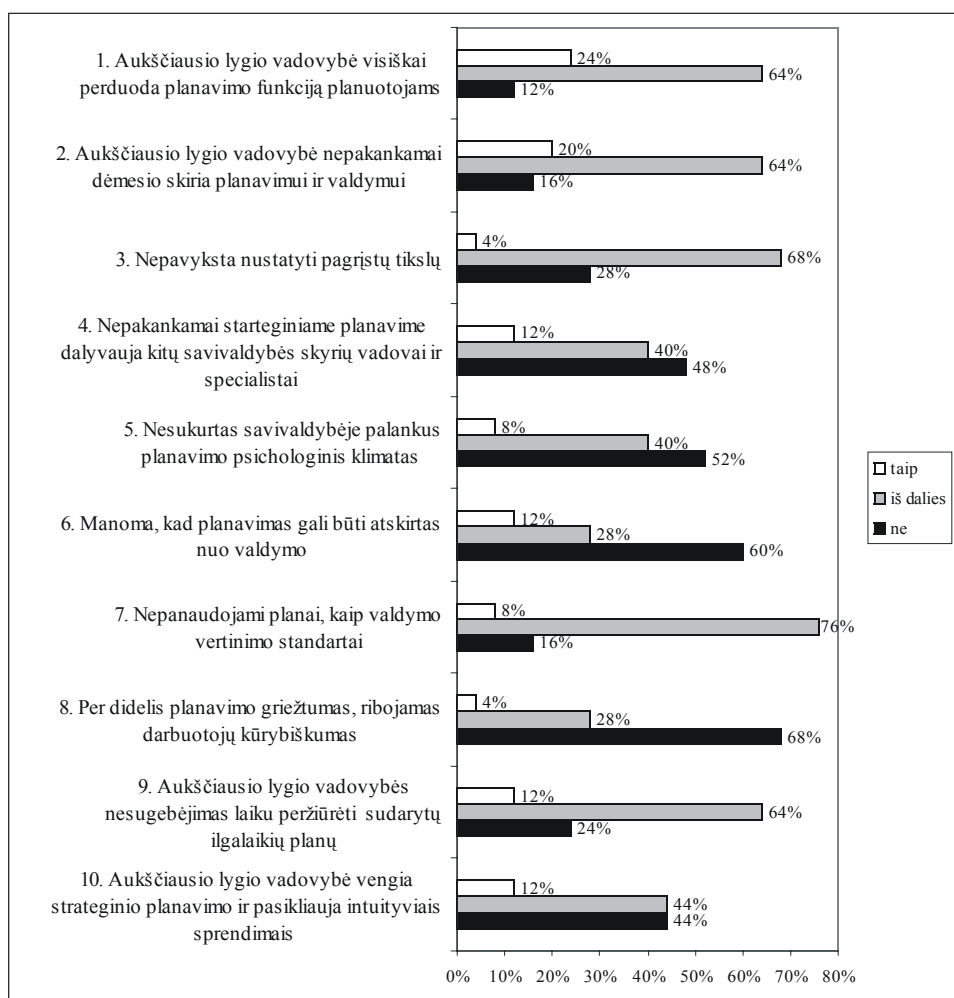
Apibendrinant respondentų nuomonę, paaiškėjo dvi tendencijos:

1) dauguma respondentų pripažįsta šias kliūtis:

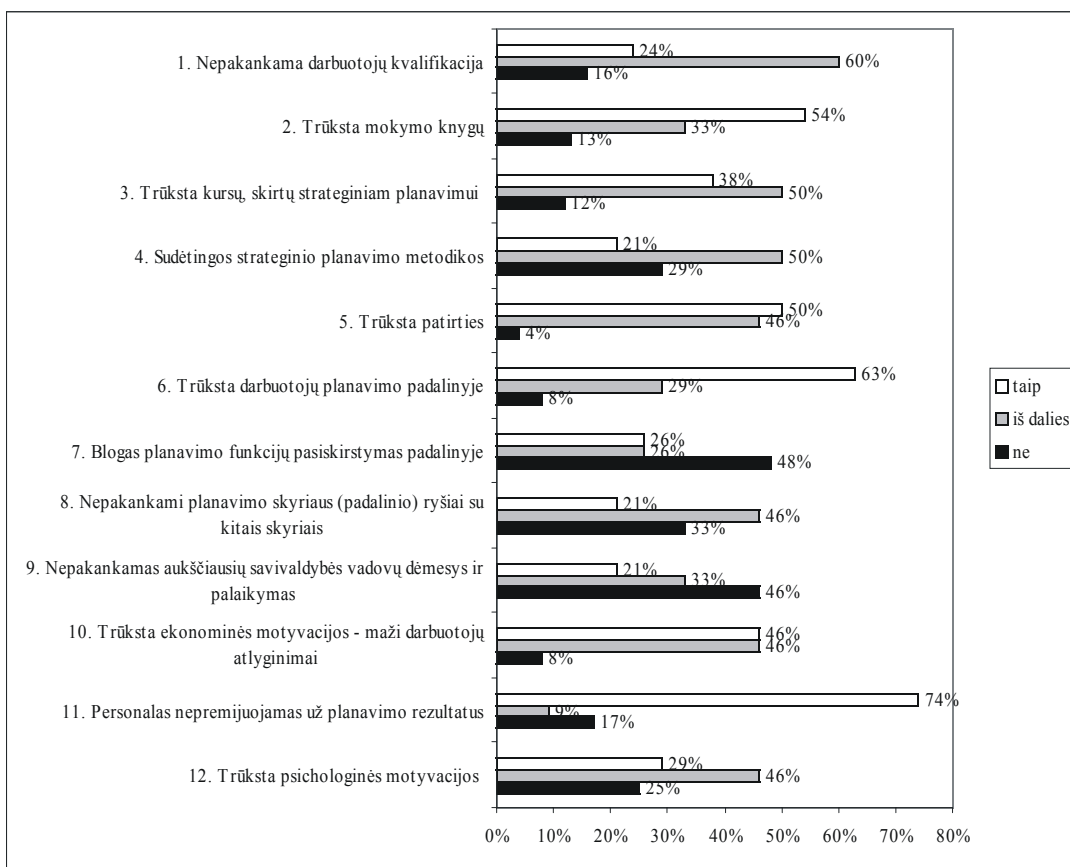
- trūksta mokymo knygų, susijusių su strateginiu planavimu (pritaria 54 proc. respondentų);
- trūksta strateginio planavimo patirties (pritaria 50 proc. respondentų);
- trūksta darbuotojų planavimo padalinyje (pritaria 63 proc. respondentų);

2) respondentai iš dalies sutinka su šiomis kliūtimis:

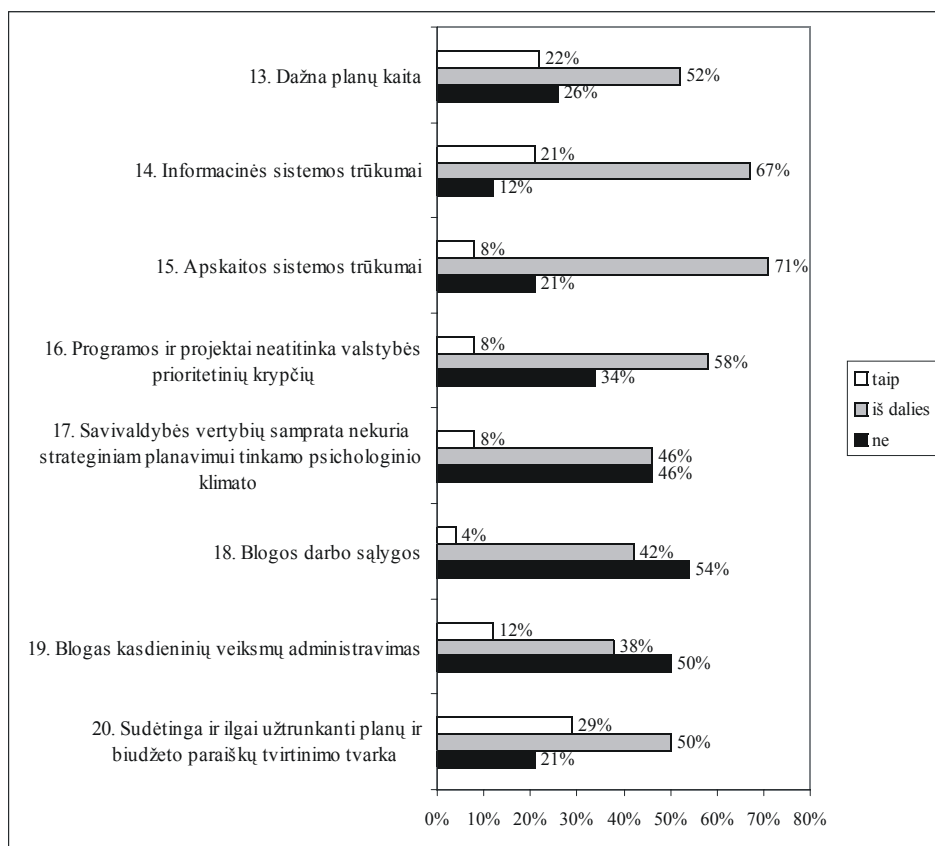
- nepakankama darbuotojų kvalifikacija (iš dalies pritaria 60 proc. respondentų);
- trūksta mokymo kursų (iš dalies pritaria 50 proc. respondentų);
- sudėtingos strateginio planavimo metodikos (iš dalies pritaria 50 proc. respondentų);
- dažna planų kaita (iš dalies pritaria 52 proc. respondentų);
- yra informacinės sistemos trūkumų (iš dalies pritaria 67 proc. respondentų);
- yra apskaitos sistemos trūkumų (iš dalies pritaria 71 proc. respondentų);



4 pav. Strateginio valdymo savivaldybėse pasitaikančios klaidos



5 pav. Strateginio planavimo kliūtys



5 pav. (tęsinys)

- programos ir projektai neatitinka valstybės prioritetinių krypčių (iš dalies pritaria 58 proc. respondentų);
- sudėtinga ir ilgai užtrunkanti planų ir biudžeto paraiškų tvirtinimo tvarka (iš dalies pritaria 50 proc. respondentų).

Didžiausia strateginių planų įgyvendinimo kliūtis yra finansinių išteklių trūkumas (pritaria 79 proc. respondentų). Dalinėmis strateginio valdymo kliūtimis (žr. 6 pav.) respondentai pirmiausia laiko:

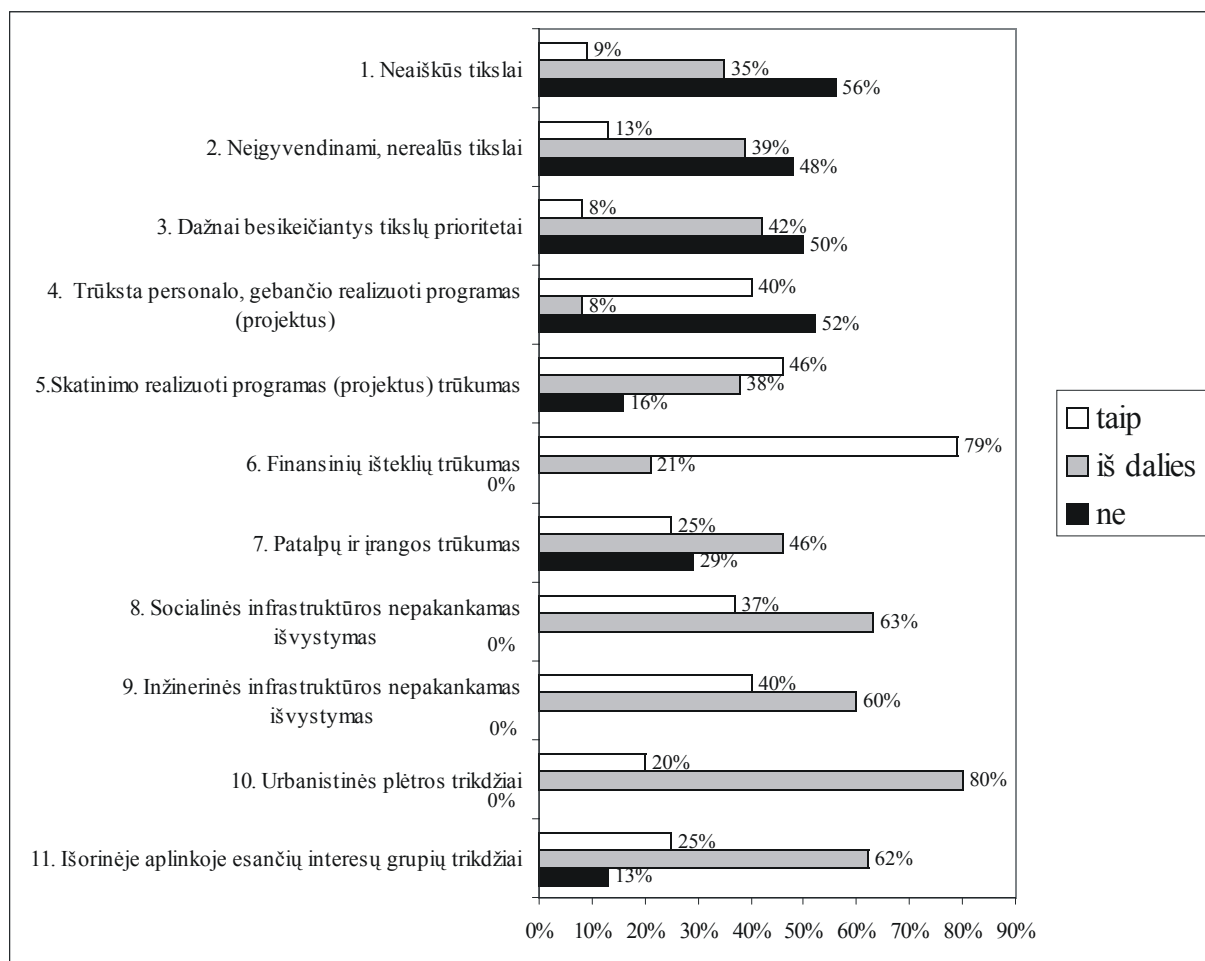
- nepakankamą socialinės infrastruktūros išvystymą (iš dalies pritaria 63 proc. respondentų);
- inžinerinės infrastruktūros nepakankamą išvystymą (iš dalies pritaria 60 proc. respondentų);
- urbanistinės plėtros trikdžius (iš dalies pritaria 80 proc. respondentų);
- išorinėje aplinkoje esančių interesų grupių trikdžius (iš dalies pritaria 62 proc. respondentų);
- institucijų, realizuojančių projektus ir pro-

gramas, organizacinių struktūrų neadekvatumą (iš dalies pritaria 62 proc. respondentų);

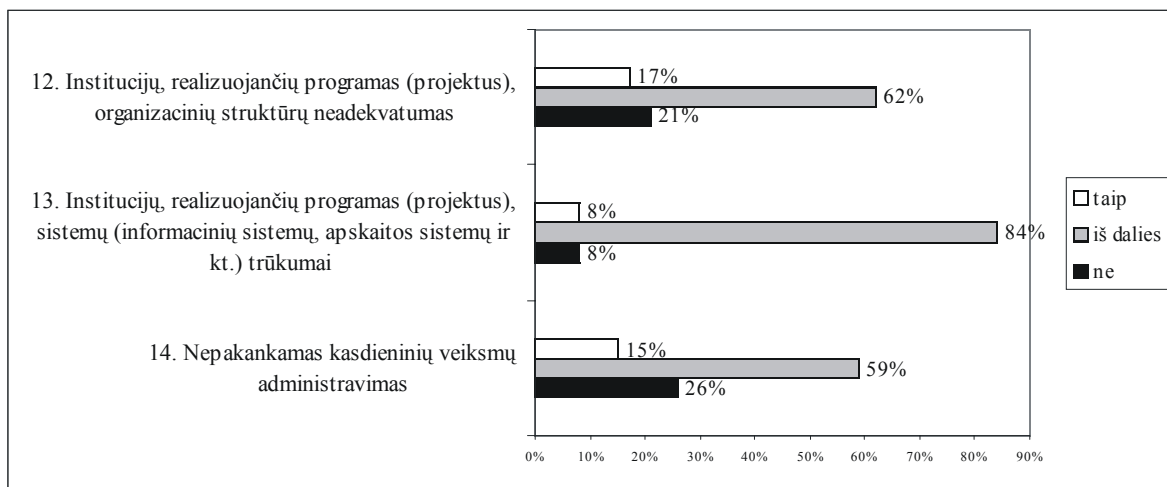
- institucijų, realizuojančių projektus ir programas, sistemų (informacinės sistemos, apskaitos sistemos ir kt.) trūkumus (iš dalies pritaria 84 proc. respondentų);
- nepakankamą kasdieninių veiksmų administravimą (iš dalies pritaria 59 proc. respondentų).

Respondentai pastebi ir daugiau strateginį valdymą charakterizuojančių bruožų, tačiau jei jų nepripažįsta 50 procentų respondentų, apie jas straipsnyje nekalbama.

Apklausoje rezultatai atskleidė nepakankamą savivaldos institucijų dėmesį strateginio planavimo procesams, reikalingiems strateginio valdymo komitetams formuoti, suteikti jiems atsakingas funkcijas, organizuoti strateginio planavimo skyrius. Tyrimai parodė pagrindines strateginio planavimo klaidas savivaldos institucijose, strateginių planų rengimo ir jų įgyvendinimo kliūtis. Akivaizdu, jog šiandien nepakanka strateginio



6 pav. Strateginių planų įgyvendinimo kliūtys



6 pav. (tęsinys)

planavimo problemų analizės savivaldos institucijose. Analogiškai reikėtų spręsti strateginių planų įgyvendinimo ir jų vertinimo problemas.

Išvados

1. Savivaldos institucijų strateginio planavimo metodus sąlygoja šių institucijų ypatumai. Vienas iš pagrindinių Lietuvos savivaldybių skiriamųjų bruožų yra dideli jų veiklos teisiniai ir ekonominiai apribojimai. Kitas svarbus skiriamasis bruožas – racionalaus planavimo ir politinių strateginių sprendimų integravimas.

2. Teisiniai ir ekonominiai apribojimai skatina veiklos centralizaciją ir racionalių planavimo metodų taikymą. Šie metodai remiasi tikslų, politikos krypčių, programų ir veiksmų identifikavimu. Politinė įtaka savivaldos institucijoms ir interesų grupių įvairovė sąlygoja grupių interesų derinimą, kai ieškoma kompromiso, naudojant politinių strateginių sprendimų priėmimo priemones. Taip savivaldos institucijos naudoja ir racionalaus planavimo bei politinių sprendimų priėmimo modelius. Naudojant politinio sprendimų priėmimo modelį, paprastai pasiekiamas bendras sutarimas dėl to, kurios politikos kryptys geriausiai tinka problemoms spręsti. Vėliau taikomas racionalaus planavimo modelis, kuris remiasi susitarimu dėl tikslų, programų ir veiksmų.

3. Lietuvos savivaldos institucijos, rengdamos strateginius planus, naudoja keletą metodų ir technikų: PEST analizę, SSGG (SWOT) analizę, tikslų, uždavinių, priemonių ir vertinimo kriterijų identifikavimo technikas.

4. Norėdamos parengti pirminį misijos variantą, savivaldos institucijos turėtų atlikti įgaliavimų ir interesų grupių analizę. Be šiuo metu savivaldos institucijose naudojamo PEST anali-

zės metodo, tikslinga, remiantis situacija, taikyti ekonometrinio programavimo, rinkos tyrimų, imitacinio modeliavimo, konkurencinės, scenarijų ir *Delfi* analizės metodus.

5. Savivaldos institucijų vidinės situacijos tyrimams tikslinga naudoti pasiūlos, produkto gyvavimo ciklo, vertės grandinės analizės ir septynių sričių modelį. Galimi trys požiūriai į problemų identifikavimą pagal situaciją: tiesioginis požiūris, tikslų požiūris ir *sėkmės vizijos* požiūris.

6. Nedaugelis Lietuvos savivaldybių (24 proc.) turi nuolat veikiančius strateginio valdymo komitetus. Šie komitetai atrenka svarbiausias problemas ir svarsto galimas veiklos kryptis, ieško būdų finansiškai įgyvendinti strateginius planus (pritare 50 proc. respondentų), palaiko ryšius su kitomis institucijomis (pritare 33 proc. respondentų), sprendžia konfliktus tarp interesų grupių, vadovauja deryboms, ieško kompromiso (pritare 17 proc. respondentų).

7. Ne visų miestų savivaldybės turi strateginio planavimo skyrius arba padalinius. Pagrindinė planavimo skyriaus funkcija yra konsultavimas (pritare 64 proc. respondentų), sutarčių su specialistais sudarymas (pritare 52 proc. respondentų), informacijos teikimas (pritare 43 proc. respondentų), strateginės veiklos analizavimas (pritare 35 proc. respondentų).

8. Savivaldybių vadovybė nepakankamai naudoja planus (su juose esančiais rezultatais), kaip vertinimo standartus (pritare 76 proc. respondentų), nepakankamai pagrindžiami tikslai (pritare 68 proc. respondentų), vadovybė nepakankamai dėmesio skiria strateginiam planavimui arba perduoda šias funkcijas planuotojams (pritare 64 proc. respondentų).

9. Pagrindinės strateginio planavimo kliūtytys: personalo neskatinimas pagal planavimo re-

zultatus (pritarė 74 proc. respondentų), darbuotojų trūkumas planavimo padalinyje (pritarė 63 proc. respondentų), mokymo knygų trūkumas (pritarė 54 proc. respondentų), nepakankama planavimo patirtis (pritarė 50 proc. respondentų). Be to, strateginių planavimą iš dalies veikia apskaitos sistemos trūkumai (pritarė 67 proc. respondentų), informacinės sistemos trūkumai (pritarė 67 proc. respondentų), programų ir projektų nesutapimas su valstybės prioritetinėmis kryptimis (pritarė 58 proc. respondentų), dažna planų kaita (pritarė 52 proc. respondentų) ir ilgai užtrunkanti planų ir biudžeto paraiškų tvirtinimo tvarka (pritarė 50 proc. respondentų).

10. Pagrindinė strateginio planavimo įgyvendinimo kliūtis yra finansinių išteklių trūkumas (pritarė 79 proc. respondentų). Iš dalies planų įgyvendinimą veikia urbanistinės plėtros trikdžiai (pritarė 80 proc. respondentų), socialinės infrastruktūros nepakankamas išvystymas (pritarė 63 proc. respondentų), interesų grupių trikdžiai (pritarė 62 proc. respondentų), inžinerinės infrastruktūros nepakankamas išvystymas (pritarė 60 proc. respondentų).

Literatūra

1. Astrauskas A. Vietos savivaldos problemos Lietuvoje. *Viešoji politika ir administravimas*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003. Nr. 3.
2. Boal K. B., Bryson J. M. Representation, Testing, and Policy Implication of Planning Processes. *Strategic Management Journal*. 1987. Vol. 8. P. 211–231.
3. Boschken H. L. Organizational Performance and Multiple Constituencies. *Public Administration Review*. 1994. Vol. 54. P. 308–312.
4. Bryson J. M. Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations. *A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. San Francisco, London, 1989.
5. Koteen Jack. *Strategic Management in Public and Nonprofit Organizations*. New York: Praeger Publishers, 1991.
6. Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1994. Nr. 101–2015.
7. Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1998. Nr. 54–1492.
8. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999. Nr. 60–1945.
9. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. Lietuvos Respublikos 2000 m. spalio 12 d. įstatymo Nr. VIII-2018 nuo 2000-10-27 redakcija. *Valstybės žinios*. 2000. Nr. 91–2832.
10. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3, 5, 6, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 28, 29, 30, 31, 33, 49, 50 straipsnių pakeitimo ir 19 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymas. *Valstybės žinios*. 2003. Nr. 17–704.
11. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000. Nr. 91–2832.
12. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimas Nr. 827 *Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo*. *Valstybės žinios*. Nr. 57.
13. Rainys G. Valstybinio administravimo reforma: augantis fiskalinis decentralizacijos ir subnacionalinio valdymo vaidmuo. <http://finansai.tripod.com/admreforma.htm>
14. Stone M., Crittenden W. A. Guide to Journal Articles on Strategic Management in Nonprofit Organizations. *Nonprofit Management and Leadership*. 1993. Vol. 4. P. 193–213.
15. Šiupšinskas S. Strateginis planavimas, pokyčių valdymas savivaldybėse. *Mokymo vadovas*. VNG. International. 2003.

Malvina Arimavičiūtė

Researches on Preparation and Implementation of Strategic Plans and Local Governments

Summary

The article proposes main features of Lithuanian local governments and describes models of strategic decision-making used by them, highlights to interest group analysis's importance and approaches identification of key issues and prospects of usage of these approaches in planning processes in local governments are also detailed in the article. Preparation and implementation of strategic plans is analyzed using method of sociological survey and following areas of analysis are discussed: functions of analysis and planning units of strategic planning committees in Lithuanian local governments, mistakes of strategic management made by local governments, and obstacles to strategic plans preparation and implementation.

Malvina Arimavičiūtė – Lietuvos teisės universiteto Valstybinio valdymo fakulteto Valdymo teorijos katedros docentė, socialinių mokslų daktarė.

Telefonas: (+370 5) 2714529

Elektroninis paštas vtk@ltu.lt

Straipsnis įteiktas redakcijai 2004 m. balandžio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai liepos mėn.

DOI: 10.5755/j01.ppa.0.8.27200