

## Savivaldos institucijų strateginio planavimo metodai ir valdymo rekomendacijos

Malvina Arimavičiūtė

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

*Straipsnyje išryškunami strateginio planavimo metodų privalumai ir trūkumai bei jo taikymo savivaldos institucijose galimybės. Darbe nustatomas atotrūkis tarp teorinio strateginio planavimo proceso interpretavimo ir jo praktinio suvokimo bei pateikiama pasiūlymų miestų ir savivaldos institucijų strateginio planavimo metodikoms tobulinti. Numatant bendras strateginio planavimo ir valdymo rekomendacijas išskiriamos tokios sritys: savivaldos institucijų finansinių išteklių naudojimo autonomijos didinimas, platesnis ir efektyvesnis rinkodaros metodų taikymas, tarpinstitucinės kooperacijos tobulinimas ir naujovių skatinimas.*

Raktažodžiai: *strateginio planavimo metodai, metodikos, valdymo rekomendacijos.*

Keywords: *strategic planning methods, methodologies, management recommendations.*

### Įvadas

Integracijos į tarptautines erdves ir prisitaikymo prie globalizacijos ir informacinės visuomenės normų procesai, kartu vykdant regioninę politiką, negali vykti stichiškai. Jie reikalauja kryptingų veiksmų, remiantis institucijų bei miestų strateginiais planais. Strateginių planų rengimas ir įgyvendinimas įgalina tinkamai nustatyti konkrečių grupių interesus ir problemas, apibrėžti veiklos tikslus, prioritetus ir rasti efektyvius problemų sprendimo būdus. Tačiau strateginius planus yra parengę nedaugelis Lietuvos miestų ir dar rečiau šie planai yra suderinti su savivaldos institucijų strateginiais planais. Savivaldos institucijos strateginius planus dažniausiai rengia pagal valstybės institucijų strateginių planų rengimo metodiką, o ji neįvertina savivaldos specifikos. Be to, ši metodika ne visiškai atspindi pagrindinius strateginio planavimo teorinius komponentus. Todėl susidaro atotrūkis tarp subjektyvaus planavimo proceso suvokimo ir jo teorinio interpretavimo. Be to, savivaldos institucijų strateginis planavimas ir valdymas turi savo specifinių, su savivalda susijusių bruožų, lemiančių tam tikrų rekomendacijų būtinybę. Todėl šio darbo tikslas – pateikti miestų ir savivaldos institucijų strateginio planavimo metodinių pasiūlymų ir specifinio pobūdžio (savivaldos institucijų) strateginio planavimo ir valdymo rekomendacijų. Siekiant šio tikslo numatomi uždaviniai:

- Išanalizuoti strateginio planavimo metodus, nustatyti silpnąsias ir stipriąsias ypatybes bei taikymo savivaldos institucijose galimybes;

- Atlikti strateginio planavimo procesinių modelių (planavimo komponentų) ir strateginio planavimo etapų lyginamąją analizę;
- Metodškai pagrįsti savivaldos institucijų strateginio planavimo ir valdymo rekomendacijas.

### Savivaldos institucijų strateginio planavimo metodai

Ne visi metodai, kuriuos būtų galima pavadinti korporacinio stiliaus strateginiu planavimu, gali būti pritaikyti viešajame sektoriuje ir ypač savivaldos institucijose neadaptuoti.

Tikslų korporacinio strateginio planavimo metodų viešajame sektoriuje yra labai mažai [2; 3; 23]. Nepaisant to, yra sukaupta pakankamai korporacinio strateginio planavimo patirties (privačiame sektoriuje), kurią galima sėkmingai panaudoti planuojant savivaldos institucijų veiklą.

J. M. Brysonas [5] nurodė dvi strateginio planavimo metodų viešajame sektoriuje grupes. Tai procesiniai ir turinio modeliai.

Procesinius (susijusius su valdymo veiksniais) modelius, taikomus savivaldos institucijose, galima skirti į dvi grupes.

Pirmąją grupę sudaro „metodai, apimantys strateginio proceso ribas, pabrėžiantys politiką bei kryptis“, būtent:

- Harvardo politikos modelis;
- Strateginio planavimo sistemos modelis;
- Grupių valdymo metodai.

Antrąją procesinių modelių grupę sudaro „ma-

žiau apimantys“, palyginti su išvardytais anksčiau, procesiniai modeliai, t. y.:

- Strateginių klausimų nustatymas;
- Loginis inkrementalizmas;
- Naujovių struktūros modelis.

Remiantis Harvardo politikos modeliu išskiriami keturi pagrindiniai veiksniai, darantys įtaką strategijos pasirinkimui: aplinkos lemiamos galimybės, ištekliai, vadovų vertybinė orientacija ir socialinė institucijos atsakomybė. Visi minėtieji veiksniai yra labai svarbūs formuojant savivaldos institucijų strategijas. Kadangi savivaldos institucijų veikla labiau autonomiška, palyginti su valstybės institucijomis, todėl jai gali daryti įtaką vadovų vertybinė orientacija. Savivaldos institucijų misija dažnai yra spręsti socialines problemas, todėl atliekant strateginį planavimą ypač svarbus socialinės atsakomybės aspektas. Be to, savivaldos institucijos gali laisviau naudoti finansinius išteklius ir laisviau disponuoti išteklių įvairove, o tai išplečia strateginių sprendimų galimybes.

Pagrindinis Harvardo modelio privalumas yra sisteminis stipriųjų ir silpnųjų ypatybių, galimybių ir grėsmių įvertinimas (žinomas SWOT analizės pavadinimu). Šis modelio elementas yra taikomas ir rengiant savivaldos institucijų strategijas. Nustačius savivaldos institucijų silpnąsias ir stipriąsias savybes, galimybes ir pavojus, toliau tikslinga suformuluoti specialias strategijų grupes:

- Galimybių panaudojimo, remiantis turimais specifiniais sugebėjimais ir stipriosiomis savivaldos institucijų savybėmis;
- Sugebėjimų ir stipriųjų savybių panaudojimo galimoms grėsmėms išvengti arba transformuoti jas į naudą;
- Geriausio savo silpnųjų savybių neutralizavimo, naudojantis atsirandančiomis galimybėmis;
- Savivaldos institucijų silpnųjų savybių bei galimų grėsmių sumažinimo.

Kitas stiprusis Harvardo modelio bruožas – susitelkimas į strategijų įgyvendinimą. Kaip pažymi šio modelio atstovai, sukūrus strategiją, kuriama atitinkama organizacinė struktūra, procesai, santykiai ir elgesio būdai, reikalingi strategijai įgyvendinti. Daug dėmesio skiriama vadovavimui, jis yra būtinas strategijai įgyvendinti. Minėtosios strategijos įgyvendinimo sąlygos yra svarbios ir savivaldos institucijoms. Ypač svarbus vadovavimo vaidmuo, kadangi dažnai vykdomos tarpinstitucinės misijos.

Strateginio planavimo sisteminis modelis pabrėžia glaudžius nenutrūkstamo proceso funkcijų tarpusavio ryšius, padidina sistemos, kaip visumos, suvokimą ir padeda suprasti kiekvieno sistemos elemento esmę. Idealiu atveju sistemos dalyviai, atliekantys vieną sistemos funkciją, turėtų būti kuo labiau susiję su kitais jos dalyviais. Tai lemia efektyvesnę koman-

dos darbą ir geresnius galutinius rezultatus.

Strateginis planavimas visada yra apibrėžiamas kaip procesas, kurio metu priimti sprendimai įgyvendinami ir kontroliuojami. Pavyzdžiui, Peterio Lorange'o teigimu, bet kuri strateginio planavimo sistema turi atsakyti į keturis pagrindinius klausimus:

1. Ko mes siekiame? (misija);
2. Kaip tai atliksime? (strategijos);
3. Kokios mūsų veiksmų ribos? (biudžetas);
4. Kaip suprasti, ar nenukrypome nuo kelio? (kontrolė).

Strateginio planavimo sistemos skiriasi keliomis dimensijomis: sprendimų įvairove, formalių sprendimų procesų racionalumu, sprendimų įgyvendinimo kontrolės, tvirtumu, paties strategijos įgyvendinimo proceso pritaikymu organizacijai ir jo valdymu [6]. Šių sistemų pranašumus yra jų pastangos koordinuoti įvairius visų lygių ir funkcijų institucijos strategijos elementus. Silpnoji ypatybė yra ta, kad perdėtas visapusiškumas, determinavimas ir kontrolė gali nukreipti dėmesį nuo misijos, strategijų ir organizacinės struktūros [16] ir viršyti vykdytojų, kurie turėtų aprėpti visą sistemą ir jos pateikiamą informaciją, galimybes.

Strateginio planavimo sistemas galima pritaikyti savivaldos institucijoms tik, deja, atsižvelgiant į kiekvienos institucijos ypatybes. Jos leidžia kontroliuoti visų lygių sprendimus ir visas funkcijas. Strateginio planavimo procesas, pasižymintis visapusiškumu, sprendimų priėmimo racionalumu ir tvirta kontrole, veikia tik tose savivaldos institucijose, kurios turi net tik aiškia misiją, aiškius tikslus ir uždavinius, bet ir įgaliojimus, aiškius veikimo indikatorius ir informacijos apie tinkamą veiksmų įgyvendinimo kainą ir naudą.

R. Edwardas Freemanas [7] teigia, kad korporacinė strategija gali būti suprantama kaip korporacijos valdymo modelis kuriant ir palaikant ryšius su išorinėmis grupėmis. Grupės, pagal R. E. Freemaną, yra bet kokie formalūs dariniai arba individai, veikiami arba veikiantys organizacijos ateitį. Prie jų galima priskirti: klientus, darbuotojus, tiekėjus, savininkus, vyriausybę, finansines institucijas ir kritikus. Autoriaus teigimu, korporacinė strategija bus veiksminga tik tuo atveju, jeigu ji tenkins įvairių grupių interesus ir poreikius.

Grupių modelis yra vienas tinkamiausių savivaldos institucijų modelių, nes integruoja ekonominius, politinius ir socialinius veiksnius. Daugelis savivaldos institucijų interesų grupių turi savų poreikių. Savivaldos institucijų misijos ir vertybės turėtų būti nustatytos remiantis grupių interesais. Tai reiškia, kad savivaldos institucijos turėtų suprasti, kokia turėtų būti jų misija, atsižvelgiant į kiekvieną interesų grupę; kitaip sakant, jos neturės galimybių patenkinti visų išorinių interesų grupių poreikius.

Grupių modelio stiprioji ypatybė yra institucijų

išorinių ir vidinių grupių pagrindinių reikmių išryškėjimas ir pasirėngimas jas tenkinti bent jau tiek, kad jos išliktų. Modelio trūkumas yra kriterijaus, pagal kurį būtų galima rūšiuoti poreikius, nebuvimas. Tai atitinkamai užkerta kelią toliau tobulinti strategiją. Jeigu grupių modelis yra taikomas sėkmingai, pagrindiniai sprendimų priėmėjai turėtų susitarti, kas yra pagrindinės grupės ir kokia turėtų būti reakcija į jų interesus ir poreikius.

Strateginių klausimų nustatymo modelis yra procesinis komponentas – strateginio planavimo dalis. Viešajame sektoriuje strateginių klausimų valdymas pirmiausiai asocijuojasi su J. M. Brysonu [4; 5] bei Robertu Backoffu [1].

Strateginių klausimų koncepcija pirmiausiai buvo iškelta, kai korporacinio strateginio planavimo praktikai suprato, kokios detalės trūksta tarp SWOT analizės Harvardo modelyje ir strategijų plėtojimo. Šis elementas buvo strateginių klausimų išryškėjimas. Daugelis institucijų strateginių klausimų nustatymo elementą įtraukia į strategijos formavimo veiksmus [6]. Paprastai institucijose visapusiškos strategijų peržiūros vyksta praėjus vieneriems ar keletui metų, o per strategijos įgyvendinimo metus susitelkiama į keletą esminių strateginių klausimų nustatymą ir sprendimą, remiantis SWOT analize, aplinkos tyrimais ir kitomis analizėmis [9].

Nustatyti strateginius klausimus savivaldos institucijose svarbu mažiausiai dėl dviejų priežasčių:

1) Savivaldos institucijose ne visos problemos yra vienodai svarbios;

2) Savivaldos institucijų veikloje atsiranda vadinamųjų „stochastinių“ įvykių. Dėl neįprastumo šiuos įvykius valdyti sunku. Reikėtų iš anksto pasirėngti tokias problemas atpažinti ir spręsti – žinoma, jeigu jos yra pakankamai svarbios, kad reiktų skubaus sprendimo.

Strateginiai klausimai turi būti nustatomi remiantis institucijos misija ir suteiktais įgaliojimais, atsižvelgiant į aplinkos ir įvairių interesų grupių analizės rezultatus. Modelio privalumas yra jo galimybė greitai atpažinti ir analizuoti esminius klausimus. Pagrindinis trūkumas yra tas, kad bendrajame modelyje nepateikiama rekomendacijų, kaip spręsti konkrečias problemas. Jame tik nurodomi jų nustatymo būdai, remiantis skirtinga situacijos analize.

Loginio inkrementalizmo modelis siejamas su Jameso Quinno [21] ir Charles'o Lindblomo [14] įtaka. Loginis inkrementalizmas yra procesinis modelis, jungiantis strategijos formulavimą ir įgyvendinimą.

Jamesas Quinnas teigė, kad strategai turi stimuluoti tokį strateginį vaizdinį, kuris pats kinta ir yra tobulinamas. Taigi jis strateginį procesą suvokė kaip „besitęsiantį ir dinamiškai pulsuojančią“ ir priėjo išvada, kad tuo metu, kai strategija pradeda kristalizuotis, skirtingos jos dalys jau įgyvendinamos. Vyk-

tant strategijos formulavimo procesui vadovai stimuluoja jos plėtojimą.

Loginis inkrementalizmas turėtų būti tinkamas savivaldos institucijoms, nes suteikia galimybę įgyvendinant strategiją nustatyti strateginių uždavinių bloką. Tarp loginio inkrementalizmo ir bendradarbiavimo yra glaudus ryšys. Iš tikrųjų bendradarbiavimo tikslai ir susitarimai paprastai atsiranda laipsniškai, kai institucijos įgyvendina savo interesus ir panaudoja galimus bendradarbiavimo privalumus, diegia bendradarbiavimo santykius ir valdo plėtos sukeltus bendradarbiavimo pokyčius.

Analizuojant strateginio planavimo sistemas, buvo pažymėta, kad perdėtas visapusiškumas, determinavimas ir kontrolė gali nukreipti dėmesį nuo misijos, strategijos ir organizacinės struktūros. Kitais žodžiais tariant, sistemos gali išnykti pačios. Daugelio veiklų atstovai suprato, kad būtina populiarinti naujas strategijas, kaip atsvarą strategijoms, apaugusioms perdėta kontrole. Kitais žodžiais tariant, viena priežastis įdiegti strateginio planavimo sistemą yra poreikis vykdyti visų lygių ir funkcijų kontrolę, kita priežastis yra poreikis, kad sistema skatintų kūrybiškumą, verslumą ir užkirstų kelią biurokratijai ir centralizacijai, stabdančioms veiklų kūrimąsi [24; 25].

Naujovių modelis skiriasi nuo ankstesniųjų, nes labiau susitelkia (1) į naujoves kaip į strategiją, (2) specifinius vadybos veiksmus, kuriančius strategiją, (3) „sėkmės vizijos“, apibūdinančios aukštesnius tikslus, kūrimą ir (4) verslo institucijos plėtojimą [19].

Pagrindinis modelio pranašumas yra tas, kad jis skatina naujoves ir verslumą, bet išlaiko ir centrinę kontrolę. Jis taip pat yra gana gerai suderinamas su kitais veiksmais, tokiais kaip valdymo reformavimas, sistemų analizė ir kokybės valdymas. Modelio trūkumas yra tas, kad įgyvendinant naujoves dažnai yra padaroma daug klaidų. Klaidos būna gana brangios. Decentralizuotose sistemose prarandamas atsakomybės suvokimas. Šie trūkumai sumažina modelio taikymo savivaldos institucijose galimybes. Naujovių modelis gali būti taikomas savivaldos institucijoms, kai turi būti pertvarkyta paslaugų teikimo struktūra. Naujovės gali būti taikomos kaip strategija ir kaip funkcija. Savivaldos institucijų biudžetai yra labai riboti, tai rodo, kad trūksta paslaugų pertvarkymo naujovių. Savivaldos institucijose dažnai atsižvelgiama į finansavimo sąlygas: daugiau pinigų – daugiau paslaugų, mažiau pinigų – mažiau paslaugų. Šios sąlygos nėra visiškai ir visada teisingos. Yra galimybių, kad kūrybiškos pastangos ir naujovės gali leisti sukurti daugiau paslaugų esant mažiau pinigų [18; 8]. Be to, naujovės gali būti atsakymas į daugelį savivaldos institucijų problemų.

Iki šiol nagrinėti procesiniai metodai apėmė strateginio planavimo proceso veiksmus ir neatskleidė

strategijos turinio. Turinio metodai (portfelio modeliai ir konkurencinė analizė) pirmiausia atsižvelgia į turinį. Iš tikrųjų šie metodai yra antiteziški procesui, kai vykdamas procesą stengiamasi gauti „gerus“ sprendimus.

Strateginio planavimo, kaip verslo portfelio valdymo, idėja yra paremta investicijų praktikos analogija. Kaip investuotojas renka vertybinių popierių porfelį, stengdamasis gauti maksimalų atpildą, taip ir korporacijos vadybininkai gali galvoti apie organizaciją kaip apie verslo portfelį, turintį įvairius potencialus, kurie turi būti balansuojami taip, kad būtų gautas pelnas ir valdomi finansų srautai. Kaip pavyzdį galima būtų pateikti portfelio modelį, suskurtą ir išplėtotą „Boston Consulting Group“ (BCG): tai garsioji BCG matrica [11].

„Boston Consulting Group“ įkūrėjas Bruce'as Hendersonas teigia, kad visos verslo sąnaudos vyksta pagal gerai pažįstamą formulę: dvigubai padidėjus apyvartai vieneto kaštai sumažėja viena trečiaja. Taigi jis išryškino ryšį (žinomą kaip patirties kreivė) tarp vieneto kaštų ir apyvartos. Šis ryšys leidžia pateikti keletą strateginių patarimų: gaukite rinkos dalį, tada vieneto kaštai sumažės.

Nors tikimybė pritaikyti portfelio teorijas viešajame sektoriuje yra mažesnė nei procesinių metodų taikymas, tačiau visgi reikėtų pripažinti ir jos veiksmingumą [15; 22]. Savivaldos institucijų tarnautojai taip pat turi atlikti portfelio sprendimus, tačiau dažniausiai jie tai daro nesinaudodami portfelio modeliais. BCG metodas, kaip ir daugelis privačiojo sektoriaus portfelio modelių, taiko tik ekonominių kriterijų, tuo tarpu savivaldos institucijoms yra būtini socialiniai ir politiniai kriterijai. Kritikai teigia, kad privačiojo sektoriaus portfelio modeliai ignoruoja misiją, vertybes, kultūras ir kt., taigi juos taikant gali būti žymiai daugiau žalos nei naudos. Strateginio valdymo, besiremiančio tik ekonomiškai pagrįsta portfelio analize, rezultatai gali būti labai žalingi. Taigi galima teigti, kad šio modelio gyvavimo dienos yra suskaičiuotos [12; 16].

Portfelio metodų stiprioji ypatybė yra ta, kad jie užtikrina, jog bus strategiškai suformuotos (sumažintos ar padidintos) kai kurių organizacijos veiksmų investavimo priemonės, pasiūlymai ar problemos. Metodo trūkumai yra sunkumai aiškinantis tikrąsias strategines dimensijas, klasifikuojant organizacijas.

Jeigu portfelio metodai būtų modifikuoti, įtraukti į politinius ir socialinius veiksnius, jie gali būti naudojami priimančiam strateginiams savivaldos institucijų sprendimus. Jie gali būti įtraukiami į bendrą strateginio planavimo procesą, siekiant užtikrinti, kad institucijose ar atliekant funkciją informacija bus naudojama atsižvelgiant į supančią aplinką.

Savivaldos institucijos vietoj rinkos apimties ir rinkos plėtos tempų gali naudoti jų sričiai aktualius

matricos ašių pavadinimus. Kita vertus, reikėtų neužmiršti, kad tokia matrica pernelyg supaprastina tikrovės vaizdą, nes analizuojami tik du veiksniai ir tik du tų veiksmų įtakos laipsniai.

Skirtingai nei procesinių modelių metodais, portfelio metodu yra gaunamos lyginamosios dimensijos. Taigi portfelio metodai gali nurodyti, kaip savivaldos institucija turi reaguoti į ją supančią aplinką.

Tenka pripažinti, kad portfelio metodai gali atitolinti instituciją nuo jos misijos, nors savivaldos institucijų misijos gali plėstis, siekiant geriau tenkinti suinteresuotųjų grupių poreikius.

Kitas svarbus turinio metodas, padedantis pasirinkti strategiją, buvo sukurtas Michaelio Porterio [20] ir jo bendradarbių. Jis buvo pavadintas „konkurencine analize“.

M. Porteris pateikė hipotezę, kad yra penkios pagrindinės konkuruojančios jėgos: reliatyvi vartotojų galia, reliatyvi tiekėjų galia, produkcijos pakaitalų grėsmė, naujų konkurentų, įeinančių į rinką, grėsmė ir konkurencinio veikimo apimtis, gaunama iš visų rinkos dalyvių. Katherine Harrigan [10] teigė, kad „išėjimo barjerai“ (barjerai, kliudantys organizacijai išeiti iš šakos) yra šeštoji jėga, veikianti sėkmę kai kuriose šakose, yra, R. Jucevičiaus nuomone [13], šeštoji jėga yra valstybės įtaka.

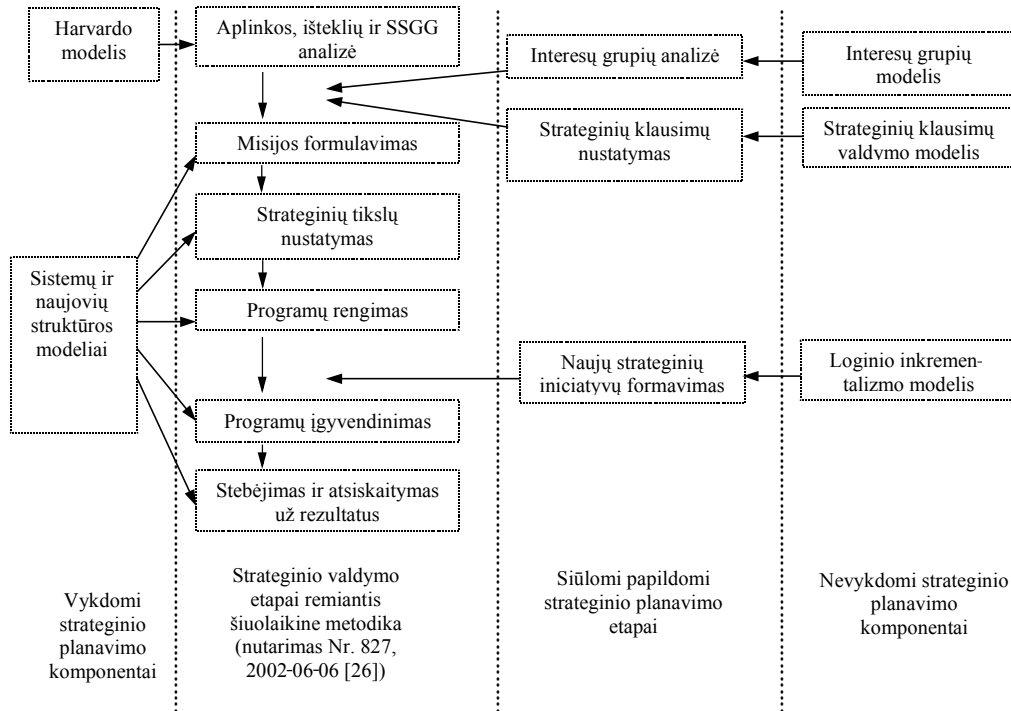
Daugelis viešųjų institucijų turi minėtųjų jėgų ekvivalentus. Savivaldos institucijos konkuruoja tarpusavyje dėl valstybės dotacijų. Jose taip pat yra vartotojai ir tiekėjai, tačiau praktiškai nėra pakaitalų ir pretendentų konkurencijos. Savivaldos institucijose gali būti trys konkurencijos formos:

- 1) biudžetinė konkurencija tarp savivaldos ir kitų viešųjų institucijų;
- 2) ekonominio plėtojimo ir infrastruktūros konkurencija tarp savivaldos institucijų;
- 3) konkurencija tarp savivaldos institucijų dėl valstybės institucijų steigimo, išplečianti darbo rinką savivaldoje.

Atliekant savivaldos institucijų strateginį planavimą, turinio metodai, kaip buvo minėta, praktiškai nenaudojami. Procesiniai modeliai – strateginio planavimo proceso komponentai – taikomi taip pat ne visi. Pagal šiuo metu galiojančią strateginio planavimo metodiką, savivaldos institucijose plačiau taikomi Harvardo, sistemų ir naujovių struktūros modeliai, ir mažiausiai naudojami grupių valdymo, strateginių klausimų nustatymo ir loginio inkrementalizmo metodai (1 pav.).

Loginio inkrementalizmo metodai planuojant savivaldos institucijų veiklą yra naudojami iš dalies, kai naujos strateginės iniciatyvos kuriamos ir įgyvendinamos, nesudarius jų programų ar projektų. Jos iškyla skubotai ir yra įgyvendinamos kitų planinių veiksmų sąskaita. Taikant integruotą strateginio planavimo ir biudžeto sudarymo metodiką naujoms strateginėms iniciatyvoms įgyvendinti finansiniai ištekliai

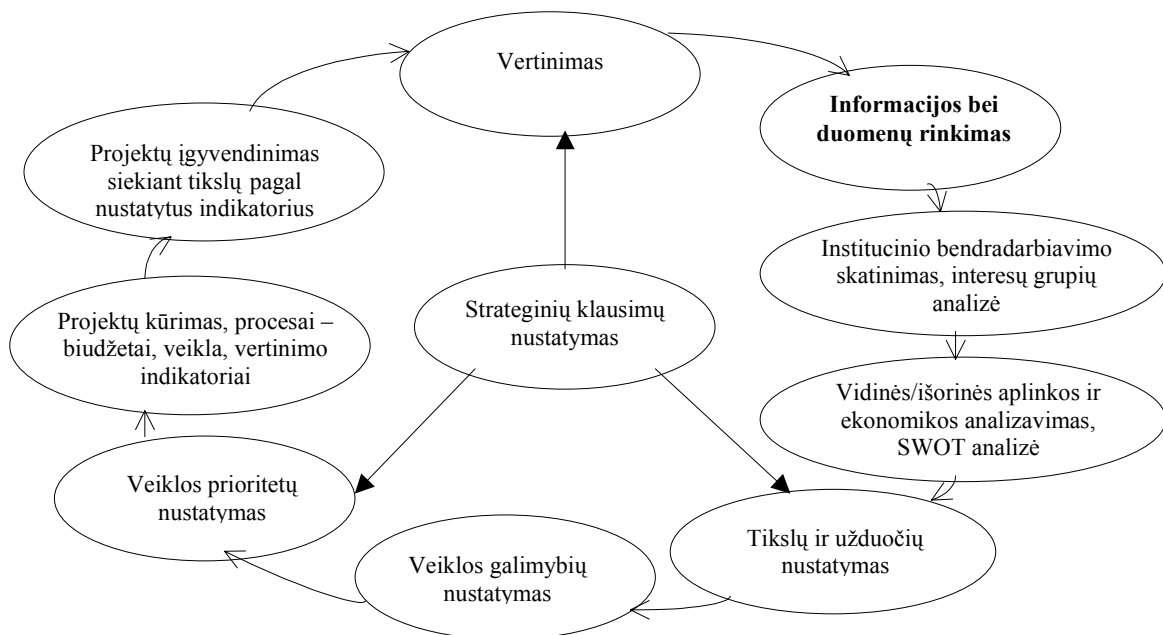
1 pav. Savivaldos institucijų strateginio planavimo etapų ryšys su strateginio planavimo komponentais



iš anksto nėra numatomi. Dėl šio trūkumo loginio inkrementalizmo metodas atliekant savivaldos institucijų strateginį planavimą yra taikomas ribotai. Verslo firmose, priešingai, strateginis planavimas atliekamas atskirai nuo biudžeto sudarymo, todėl jis yra lankstus, pulsuojantis procesas.

Norint išvengti atotrūkio tarp subjektyvaus strateginio planavimo proceso suvokimo ir jo teorinio interpretavimo, savivaldos institucijų strateginio planavimo metodiką tikslinga papildyti dviem etapais: grupių analizės ir strateginių klausimų nustatymo. Miestų strateginio planavimo metodiką taip pat tikslinga papildyti strateginių klausimų nustatymo etapu. Kaip matyti iš 2 pav., strateginių klausimų nustatymas yra pagrindinė strateginio proceso dalis, nuo kurios priklauso tikslų, užduočių ir veiklos prioritetų nustatymas, taip pat strateginių planų įgyvendinimo vertinimas.

2 pav. Miestų strateginio valdymo procesas



Strateginis planavimas yra ne vien strateginio plano rengimas. Tai – strategijos rengimo ir įgyvendinimo sistema, susijusi su institucijos misija ir tikslais. Todėl greta strateginių planų rengimo metodinių klausimų galima išskirti keletą bendrų strateginio planavimo ir valdymo rekomendacijų savivaldos institucijoms.

## Strateginio valdymo rekomendacijos

Ieškant savivaldos institucijoms palankiausių sprendimų, galima pasinaudoti tokiomis rekomendacijomis.

**1. Savivaldos institucijos finansinių išteklių autonomijos didinimas.** Išteklių didėjimas savivaldos institucijose susijęs ne vien su biurokratijos tendencijomis: savęs įamžinimu, išsiplėtimu ir didesnės valdžios reikalavimu. Finansinių išteklių valdymas nėra vien tiesioginės pastangos didinti metines asignacijas. Biudžeto išteklių didinimas turi būti siejamas su tokiais klausimais: ar yra nebiudžetinių šaltinių, kas kontroliuoja išlaidų paskirstymą ir kaip padidinti išteklių efektyvumą? Biudžetas yra ryškiausias savivaldos institucijos padėties indikatorius. Su biudžetu susijusios reputacija ir galia. Stabilus biudžeto išteklių didėjimas gali suteikti savivaldos institucijai reikalingą lankstumą. Nors savivaldos institucijos retai (be priežiūros iš išorės) gali nuspręsti, kaip ir kur išleisti lėšas, skirtas jų programoms, lanksčiai naudojamos asignacijos, jos gali susikurti autonomiją. Be to, savivaldos institucijos gali padidinti savo autonomiją ir išteklių kontrolę išplėsdamos arba sumažindamos programų tikslus, programiniams tikslams įgyvendinti pasirinkdamos atitinkamus veiksmus.

**2. Rinkos metodų taikymas savivaldos institucijose.** Pagal sutartinius ryšius su privačiomis firmomis paslaugų standartus nustato vyriausybė, finansuoja savivaldos institucija, o tikrasis paslaugų vykdytojas yra privati firma. Ši sutarčių forma yra tinkamiausia ne tik komunalinėms paslaugoms vykdyti. Sutarčių sudarymo efektyvumas slypi tame, kad išigali rinkos principai – pasirinkimas, kaina, konkurencija. Tai įgalina pasirinkti paslaugų tiekėją esant aukštesniam kokybės ir kainos santykiui.

Sutarčių sudarymas nėra vienintelis būdas įdiegti rinkos metodus savivaldos institucijose. Savivaldos institucija gali gauti papildomų pajamų priversdama paslaugų vartotojus sumokėti visą ar dalį paslaugos kainos. Paslaugas iš vartotojų mokesčių reikėtų plėsti tuomet, jeigu veikla yra ne būtino jo naudojimo, o daugiau prabangos dalykas ir kai paslaugų vartotojas yra nemažas pajamas gaunantis asmuo. Tokia paslauga gali būti žaidimas golfo aikštelėse. Vartotojų mokestis savivaldybės golfo aikštelėse atlieka daugelį funkcijų:

- 1) Mokestis neskatina dalyvauti žaidime tų, kurie juo nesidomi;
- 2) Vartotojų mokestis, kaip ir kaina, parodo, kokia yra paslaugos paklausa;
- 3) Mokestis yra teisingas, nes vartotojas gauna tai, už ką sumoka;
- 4) Vartotojų mokestis skatina savivaldos instituciją atsižvelgti į vartotojų norus.

Savivaldos institucijose, kaip žinoma, ne visų paslaugų mokesčiai prilygsta kainai. Kartais mokesčių dydį tikslinga sumažinti ir prilyginti paslaugų savikainai. Pavyzdžiui, vaikų darželio paslaugos. Jeigu vaikų darželiai rūpintųsi pelnu, nukentėtų vaikų priežiūra. Savivaldos institucijos, norėdamos įvesti daug įvairių mokesčių, gali susidurti su politinių partijų pasipriešinimu arba vartotojų inertiškumu, nes apginti naują mokestį visada sunku. Vartotojų mokesčių naudojimą apriboja siekis, kad savivaldos institucijų paslaugomis galėtų naudotis ir patys neturtingiausi.

**3. Efektyvesnis rinkodaros priemonių naudojimas.** Pasitelkdamas rinkodarą savivaldos institucijos ne tik kuria paklausą, bet kartais ją mažina. Savivaldos institucija gali didinti paklausą formuodama tinkamą infrastruktūrą savo gyventojams, turistams ir užsienio investuotojams. Paklausą savivaldos institucijos gali padidinti ir tinkamai formuodamos miesto urbanistinių-architektūrinių įvaizdį bei gamtinį savitumą. Vis dėlto užsienio investuotojus ir kitų savivaldybių gyventojus daugiau motyvuoja tinkama infrastruktūra. Jaunos šeimos gyvenamąją vietą taip pat renkasi įvertindamos infrastruktūros lygį. Išlaikyti reikiamą gyventojų skaičių savivaldybėse reikalinga savivaldybių mokestinėms pajamoms palaikyti. Rinkodaros priemonėmis savivaldos institucijos gali ir mažinti rinką, ypač keisdamos gyventojų socialinį elgesį, mažindamos gamtos taršą arba kitokį gyventojų elgesio būdą. Aktyvinant rinkodaros veiksmus kyla daug įvairių klausimų, kartais neaišku, ką institucija parduoda, ne visada aišku, kas yra vartotojas bei kokia tikslinė rinka. Savivaldos institucijos dažniausiai parduoda gerą verslo klimatą, aukštą gyvenimo kokybės lygį arba gerą idėją. Pavyzdžiui, savivaldos institucijai vykdant kovos su narkomanija programą, ne visada aišku, kas yra vartotojas: ar tik narkomanas, ar taip pat paaugliai, ar ir jų tėvai. Galutinai išsprendus ir nustačius tikslinę vartotojų grupę galima tikėtis efektyvesnio rinkodarai skirtų lėšų paskirstymo. Nustatyti tikslinę rinką labai svarbu, kai tenka nustatyti konkrečioms programoms skirtų lėšų naudojimo efektyvumą. Kad ir kokia tinkama būtų programa, geri jos tikslai, jeigu vartotojų skaičius bus mažas, lėšos bus panaudotos neefektyviai.

**4. Tarpinstitucinės kooperacijos tobulinimas.** Pagrindinis verslo organizacijų ir savivaldos institucijų skirtumas yra tas, kad savivaldos institucijų, skir-

tingai nei verslo firmų, programos yra tarpinstitucinės, nes savivaldos institucijų aplinką sudaro instituciniai partneriai. Be konkurencijos, savita forma vykstančios tarp savivaldos institucijų, prie tarpinstitucinių ryšių galima priskirti prievartą, sąmokslą ir bendradarbiavimą. Savivaldos institucijose prievarta yra neišvengiama ir pasireiškia tuomet, kai aukštesnio lygio institucijos primeta savo valią finansų, kontrolės, ir kitų programinių reikalavimų klausimais. Sąmokslas – tai dviejų ar daugiau institucijų susitarimas dėl tam tikrų veiksmų trečiosios šalies sąskaita. Jeigu sąmokslą darančios institucijos turi tam tikros naudos, tai trečioji institucija – nebūtinai. Nors sąmokslas turi blogą vardą, kartais jis gali būti priskiriamas prie veiklos efektyvinimo klausimų. Savivaldos institucijose dažniausiai pasireiškia bendradarbiavimas, laikomas „teigiama“ situacija. Bendradarbiaujant kartais galima susidurti su tam tikromis kliūtimis:

1) Tarpinstituciniams ryšiams dažnai prieštarauja individualus savivaldos institucijų tarnautojų, ypač darančių karjerą, savanaudiškumas;

2) Tarpinstitucines programas gali trukdyti vykdyti finansinių išteklių trūkumas vienoje iš institucijų. Tokių socialinių problemų kaip skurdas, narkomanija sprendimo dažnai imasi keletas institucijų, tarp jų ir savivaldos;

3) Skirtingų institucijų, turinčių skirtingas misijas, gali skirtis bendradarbiavimo prioritetai.

Tarpinstitucinis bendradarbiavimas kainuoja. Todėl pradėdamos tarpinstitucinius ryšius šalys turėtų planuoti tarpinstitucinio atpildo dydį, t. y. numatyti laukiamus rezultatus, institucijų sąrašą, susikertančių interesų poveikį ir kaip bendros pastangos atitinka laukiamo atpildo dydį. Tarpinstitucinio bendradarbiavimo atpildo planavimas negarantuoja tarpinstitucinio tinklo tęstinumo. Kad sumažėtų tarpinstitucinių ryšių trikdžių, ir šių ryšių valdymas duotų naudos, tikslinga pirmiausia išanalizuoti įvairias interesų grupes. Savivaldos institucijų interesų grupių analizė turėtų apimti tris etapus. Pirmajame analizės etape tikslinga išskirti visas savivaldos institucijos interesų grupes, jų poreikius ir problemas. Čia gali padėti vadinamasis interesų grupių žemėlapis. Antrasis interesų grupių analizės etapas – nustatymas kriterijų, kuriais remiantis interesų grupės vertina savivaldos institucijos veiklą. Norėdamos patikslinti interesų grupių kriterijus, savivaldos institucijos gali taikyti įvairias apklausas, apžvalgas, interviu, diskusijas ir panašiai. Savivaldos institucijos privalo gerai suvokti ir išmanyti interesų grupių savivaldos institucijos veiklos vertinimo kriterijus, tačiau joms ypač svarbūs socialiai remtinų asmenų interesai. Trečiasis suinteresuotųjų analizės etapas – sprendimų priėmimas. Sprendimai priimami, siekiant atsižvelgti į savivaldos institucijų suinteresuotųjų poreikius ir vertinimo kri-

terijus. Jie gali praplėsti savivaldos institucijų misijas ir suformuluoti naujus tikslus.

**5. Naujovių skatinimas savivaldos institucijose.** Savivaldos institucijose dėl jų nelankstumo siekti naujovių sudėtinga. Tarnautojai taip pat nėra linkę rizikuoti. Be to, savivaldos institucijos turi gana griežtą išteklių paskirstymo tvarką. Diegiant ir skatinant naujoves savivaldos institucijose svarbu atkreipti dėmesį į du dalykus:

1) Naujovė ir efektyvumas nėra sinonimai;

2) Teigiami pokyčiai vyksta tik naujoves toleruojančioje aplinkoje.

Skatinant naujoves savivaldos institucijose reikėtų remtis interesų grupėmis: skatinant naujoves, susijusias su paslaugų kokybės gerinimu, reikėtų remtis savivaldos institucijų darbuotojų ir klientų interesais, o skatinant naujoves, susijusias su išlaidų mažinimu, reikėtų remtis politikų ir biudžetų valdytojų interesais.

Dėl dažnos renkamų valdžios atstovų kaitos savivaldos institucijose ypač populiarios ir vertinamos dabartiniams, o ne ateities poreikiams tenkinti skirtos naujovės. Ši naujovių skatinimo tvarka yra ydinga. Jos galima išvengti kūrybiškai taikant strateginio planavimo metodus.

Siekiant naujovių efektyvumo svarbu, kad savivaldos institucija pasirinkdama naujovę iš karto numatytų jos naudą ir kainą (finansinę, socialinę, politinę). Taikant naujovę, kaip atskirą strategiją, svarbu įvertinti ir kitus veiklos aspektus. Pavyzdžiui, jeigu savivaldos institucijos socialinių paslaugų skyrius skirs dėmesio tik vienai naujovei – socialinio aprūpinimo kompiuterizavimui – ši naujovė gali atsigręžti prieš pačius strategus. Naujumas, kaip „apibendrinta strategija“, taip pat gali būti naudotinas savivaldos institucijose. Apibendrinta strategija priklauso ne nuo vienos ar keleto naujovių, bet nuo savivaldos institucijų imlumo pokyčiams. Savivaldos institucijoms, taikančioms šią strategiją, svarbu išvengti pernelyg didelio susižavėjimo naujovėmis, kadangi ne visos naujovės, žvelgiant iš veiklos perspektyvos, yra efektyvios. Kartais naujovė savivaldos institucijai svarbi ne tiek dėl savo tiesioginės naudos, bet kaip simbolis. Ši strategija reiškia riziką, ultramodernumą, techninį meistriškumą ir profesionalumą. Taikant šią strategiją savivaldos institucijose svarbu, kad strategijos suvokimas, jos perpratimas nebūtų svarbesni už įgyvendinimą.

Svarbi naujovių efektyvumo sąlyga yra ta, kad naujovės turi būti pagrįstos rinkos dėsniais. Didžiausios išlaidos, skirtos naujovėms savivaldos institucijose, neduos naudos, jeigu naujove nenorės naudotis tie, kuriems ji yra skirta. Savivaldos institucijose naujovių, kurios sumažina išlaidas, bet atima dalį naudos (kad ir kokia maža ji būtų), vartotojai paprastai neremia.

Paprastai naujovės savivaldos institucijose kainuoja daugiau, negu nustatyta jų pirminė kaina. Būtinai priskaičiuoti naujovių eksploatavimo ir palaikymo išlaidas.

Savivaldos institucijose naujovės gali būti būdas spręsti viešąsias problemas. Čia galima išskirti dvi strategijų rūšis: privatizavimą ir jau minėtą viešąjį – privatų bendradarbiavimą. Šios dvi naujovių strategijos savivaldos institucijose veikia skirtingai: pirmoji padeda atsisakyti tam tikros institucijos naštos, antroji – padidinti investicijas ir veiklos efektyvumą. Svarbu atkreipti dėmesį ir į naujovių simbolinę reikšmę, nes naujoves galima naudoti kaip reklamos potencialą.

## Išvados

Turinio metodai: portfelio metodai ir konkurencijos analizė atliekant savivaldos institucijų strateginį planavimą praktiškai netaikomi. Procesiniai modeliai – strateginio planavimo proceso komponentai naudojami taip pat ne visi. Pagal šiuo metu galiojančią strateginio planavimo metodiką savivaldos institucijose plačiau taikomi Harvardo, sistemų ir naujovių struktūros metodai ir mažiausia naudojami grupių valdymo, strateginių klausimų nustatymo ir loginio inkrementalizmo metodai. Taikant integruotą strateginio planavimo ir biudžeto sudarymo metodiką, finansiniai ištekliai naujoms strateginėms iniciatyvoms įgyvendinti iš anksto nėra numatomi. Dėl šio trūkumo loginio inkrementalizmo metodas atliekant savivaldos institucijų strateginį planavimą yra taikomas ribotai. Savivaldos institucijų misijos nepakankamai įvertina grupių interesus, o strateginių planų tikslai ir prioritetai nustatomi susitarimo būdu, nenustačius pagrindinių problemų. Dėl minėtųjų trūkumų ir siekiant išvengti subjektyvaus strateginio planavimo proceso suvokimo ir jo teorinio interpretavimo atotrūkio, savivaldos institucijų strateginio planavimo metodiką tikslinga papildyti dviem etapais – grupių analizės ir strateginių klausimų nustatymo. Miestų strateginio planavimo metodiką taip pat tikslinga papildyti strateginių klausimų nustatymo etapu. Jis yra pagrindinė planavimo dalis, nuo kurios priklauso tikslų, užduočių ir veiklos prioritetų nustatymas, taip pat strateginių planų įgyvendinimas.

Strateginis planavimas yra ne vien strateginio plano rengimas. Tai strategijos rengimo ir įgyvendinimo procesas, susijęs su institucijos misija ir tikslais, todėl greta strateginių planų rengimo metodinių klausimų galima rekomenduoti keletą bendrųjų strateginio planavimo ir valdymo gairių savivaldos institucijoms:

- Lanksčiau naudojant asignacijas didinti finansinių išteklių naudojimo autonomiškumą;

- Labiau plėtoti sutartinius ryšius su privataus verslo firmomis, plėsti paslaugas iš vartotojų mokesčių;
- Lanksčiau naudojant rinkodaros priemones reguliuoti paslaugų vartotojams apimtis;
- Tinkamai parenkant tikslines vartotojų grupes siekti asignacijų efektyvumo;
- Planuojant atpildo dydį plėsti tarpinstitucinį bendradarbiavimą;
- Tarpinstitucinius ryšius grįsti interesų grupių analize;
- Siekiant naujovių efektyvumo, įvertinti ne tik naujovių naudą, bet ir finansinę, socialinę ir politinę kainą;
- Didinti savivaldos institucijų reklamos potencialą, naujoves naudojant kaip simbolį.

Savivaldos institucijos minėtasias metodines strateginio planavimo ir valdymo gaires gali naudoti kaip būdą spręsti viešąsias problemas.

## Literatūra

1. Backoff R., Nutt P. *Strategic Management for Public and Third-sector Organizations*. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1992.
2. Boal K. B., Bryson J. M. Representation, Testing, and Policy Implications of Planning Processes. *Strategic Management Journal*, 1987, Vol. 8, 211–231.
3. Boschken H. L. Organizational Performance and Multiple Constituencies. *Public Administration Review*, 1994, Vol. 54, 308–312.
4. Bryson J. M. Strategic Planning: Big Wins and Small Wins. *Public Money and Management*, 1988, Vol. 8, No. 3, 11–15.
5. Bryson J. M., Finn C. B. Development and Use of Strategy Maps to Enhance Organizational Performance. In A. Halachmi, and G. Bouckaert (eds.) *The Challenge of Management in a Changing World*. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1995, 247–280.
6. Chakravarthy B., Lorange P. *Managing the Strategy Process: A Framework for a Multi-business Firm*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1991.
7. Freeman R. E. *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Boston: Pitman, 1984.
8. Gore A. *The Gore Report on Reinventing Government*. New York: Times Books, 1993.
9. Hambrick D. C. Environmental Scanning and Organizational Strategy. *Strategic Management Journal*, 1982, Vol. 3, No. 2, 159–174.
10. Harrigan K. Barriers to Entry and Competitive Strategies. *Strategic Management Journal*, 1981, Vol. 2, 395–412.
11. Henderson B. *Henderson and Corporate Strategy*. Cambridge, MA: Abt Books, 1979.
12. Hurst D. K. Why Strategic Management is Bankrupt. *Organizational Dynamics*, 1986, Vol. 15, 4–27.
13. Jucevičius R. *Strateginis organizacijų vystymas*. Pasaulio lietuvių kultūros, mokslo ir švietimo centras. 1998.



14. Lindblom C. E. *The Policy Making Process*. 2nd ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1980.
15. Macmillan I. Competitive Strategies for Not-for-profit Agencies. *Advances in Strategic Management*, 1983, Vol. 1, 61–82.
16. Mintzberg H. *The Rise and Fall of Strategic Planning*. New York: Free Press, 1994.
17. Nutt P., Backoff R. W., Organizational Publicness and its Implications for Strategic Management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1993, Vol. 3, No. 2, 209–231.
18. Osborne D., Gaebler T. *Reinventing Government*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.
19. Pinchot G. III, *Entrepreneuring*. New York: Harper & Row, 1985.
20. Porter M. *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*. New York: Free Press, 1980.
21. Quinn J. B. *Strategies for Change: Logical Incrementalism*. Homewood, IL: R. D. Irwin, 1980.
22. Ring P. Strategic Issues and Where do They Come From? // John Bryson and Robert Einsweiler *Strategic Planning for Public Purposes – Threats and Opportunities for Planners*: American Planning Association, 1988, 69–83.
23. Stone M., Crittenden W. A Guide to Journal Articles on Strategic Management in Nonprofit Organizations. *Nonprofit Management and Leadership*, 1993, Vol. 4, 193–213.
24. Taylor B. Strategic Planning – Which Style do You Need? *Long Range Planning*, 1984, Vol. 17, 51–62.
25. Waterman R. H. *The Renewal Factor*. New York: Bankam, 1987.
26. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimas Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“. Valstybės žinios, Nr. 57.

Malvina Arimavičiūtė

### **Strategic Planning Methods and Management Recommendations for Municipal Institutions**

#### Summary

The article highlights the advantages and disadvantages of strategic planning methods and their usage possibilities in the municipal institutions. Determining the deviations between theoretical interpretation of strategic planning process and its practical understanding, the article gives suggestions for the improvement of cities and municipal institutions strategic planning methodologies. Suggesting overall recommendations for the strategic planning and management, there are such areas denoted: the increase of municipal institutions financial resources usage autonomy, broader and more effective usage of marketing methods, the improvement of inter-institutional cooperation, and the inducement of innovations.

---

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

Telefonas +370 5 2 71 45 29

Elektroninis paštas vtk@ltu.lt

Straipsnis įteiktas redakcijai 2003 m. sausio mėn.; recenzuotas, parengtas spaudai 2003 m. birželio mėn.