

Strateginio planavimo diegimas Lietuvos viešojo administravimo institucijose

Nijolė Kundrotienė

Kęstutis Rekerta

Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarija
Gedimino pr. 11, 2039, Vilnius

Straipsnio tikslas – supažindinti skaitytojus su strateginio planavimo diegimo Lietuvoje patirtimi, apibrėžti iškilusias problemas bei suformuluoti galimas tobulinimo kryptis.

Praktinio – apžvalginio pobūdžio straipsnyje pateikiamos strateginio planavimo diegimo Lietuvoje ištakos, Vyriausybės apčiuotos Strateginio planavimo metodikos pagrindiniai principai bei jos taikymas viešojo administravimo institucijose.

Esminių pokyčių įvyko 2000 metais, kai ministerijų ir Vyriausybės įstaigų strateginių veiklos planų rengimas buvo integruotas į 2001 metų valstybės biudžeto rengimo ciklą. Vadovaudamasi patvirtinta Strateginio planavimo metodika, institucijos pirmą kartą nurodė, kokiems konkrečioms tikslams bus panaudoti valstybės biudžeto asignavimai ir kokių konkrečių rezultatų tikisi pasiekti. Taigi strateginis planavimas reikalauja institucijų veiklą orientuoti į rezultatą, o ne į procesą. 2002 metais ministerijos ir Vyriausybės įstaigos pirmą kartą atsiskaitė už strateginiuose planuose numatytų tikslų įgyvendinimą.

Autoriai, remdamiesi dvejų metų strateginio planavimo patirtimi, straipsnyje pateikia pasiūlymą, kaip toliau tobulinti procesą. Akcentuojama būtinybė formuojant viešąją politiką tobulinti prioritetų nustatymą, o ją įgyvendinant – tobulinti visą sprendimų priėmimo procesą.

Raktažodžiai: *Strateginis planavimas,*

Keywords: *Strategic planning.*

Strateginio planavimo diegimo pradžia

Atkūrus Lietuvos nepriklausomybę, šalyje buvo atsakyta iki tol egzistavusio planavimo, kuris buvo traktuojamas kaip sovietmečio palikimas.

Ministerijos, Vyriausybės įstaigos ir kitos viešojo administravimo institucijos (toliau – institucijos) metai po metų vykdė savo funkcijas, per daug nesusimąstydamos apie tikslus bei jų įgyvendinimo rezultatus. Veikla buvo labiau orientuota į procesą, o tikslas – gauti kuo daugiau lėšų iš valstybės biudžeto. Tokia situacija negalėjo tęstis toliau. Visų pirma ribotos valstybės biudžeto lėšos bei neaiškus jų panaudojimas valstybės institucijose vertė Finansų ministeriją keisti valstybės biudžeto formavimo principus. Buvo nuspręsta Lietuvoje biudžetą formuoti programų pagrindu. Nuo 1998 metų visos institucijos, siekdamos gauti lėšų iš valstybės biudžeto, turėjo parengti programas ir jų vykdymo išlaidų sąmatas. Tačiau tai buvo tik pirmas žingsnis planuojant šalies biudžeto išlaidas ir tobulinant institucijų veiklą.

1998 metų Rusijos krizė ir su ja susijęs Lietuvos ūkio nuosmukis bei sumažėjusios įplaukos į valstybės biudžetą vertė tuometinę Lietuvos Vyriausybę susimąstyti, kaip valdyti šalį ir finansus veikiant neigiamiems išorės veiksniams. Pasidarė aišku, kad reikia daryti esmines valstybės valdymo reformas. Siekiant prisitaikyti prie išorinės aplinkos pokyčių bei efektyviau naudoti turimus išteklius reikėjo pradėti strategiškai valdyti, t. y. aiškiai ir tiksliai suformuluoti politikos tikslus, siektinus rezultatus bei nustatyti prioritetus.

1998 metais keliose ministerijose buvo pradėtas vykdyti Lietuvos ir Kanados viešojo administravimo reformos projektas. 1999 metais keitėsi vyriausybės, tuometiniai ministrai pirmininkai nerodė didelio susidomėjimo šiuo projektu, todėl jis buvo vykdomas lėčiau. Tik 2000 metų pradžioje Ministras Pirmininkas A.Kubilius pritarė šio projekto tikslui – įdiegti Lietuvoje strateginio planavimo sistemą Vyriausybės ir institucijų lygmeniu bei tobulinti Vyriausybės sprendimų priėmimo sistemą. 2000 metų sau-

sio mėnesį Ministro Pirmininko potvarkiu buvo sudaryta darbo grupė, kuriai buvo pavesta parengti bendras rekomendacijas, kaip rengti strateginį veiklos planą. Per labai trumpą laiką (tris mėnesius) darbo grupė parengė, o 2000 m. gegužės 3 d. finansų ministras ir valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministras bendru įsakymu patvirtino Strateginio planavimo metodiką. Kadangi lietuviška metodika buvo rengiama konsultuojant Kanados ekspertams ir JAV patarėjams, joje buvo suderinti šių šalių strateginio planavimo ir programinio biudžeto principai bei pritaikyti Lietuvos sąlygoms. Strateginio planavimo metodikos parengimą galima laikyti labai svarbiu darbu. Visi valstybės biudžeto asignavimų valdytojai buvo įpareigoti iki 2000 birželio 20 d. parengti ir pateikti savo strateginius veiklos planus Vyriausybei ir Finansų ministerijai. Strateginiuose veiklos planuose reikėjo detaliai nurodyti, kokiems institucijos tikslams įgyvendinti bus panaudoti valstybės biudžeto asignavimai. Taip Lietuvoje strateginis planavimas buvo susietas su valstybės biudžeto formavimu.

Pradedant 2001 metų valstybės biudžeto formavimu, visos ministerijos, Vyriausybės įstaigos, apskričių viršininkų administracijos ir kitos valstybės institucijos turi kiekvienais metais Vyriausybės nustatytais terminais rengti (tikslinti) strateginius veiklos planus ir juos pateikti Vyriausybei bei Finansų ministerijai.

Strateginis planavimas valstybės institucijų lygmeniu

2002 metais, siekiant patobulinti, praplėsti bei panaikinti per dvejus metus praktiškai taikant metodiką išryškėjusius trūkumus, buvo parengta ir 2002 m. birželio mėn. Vyriausybės patvirtinta nauja Strateginio planavimo metodika [2].

Nors Lietuvos Vyriausybės 2002 metais patvirtinta Strateginio planavimo metodika yra daug išsamesnė nei 2000 metų metodika, reikia pripažinti, kad ateityje ją reikės tobulinti. Apžvelgus kitų šalių patirtį, galima teigti, kad tai natūralu įgyvendinant strateginį planavimą ir tai diktuoja besikeičiančios aplinkybės. Pavyzdžiui, šiais metais buvo patikslintos Kanados Ontarijo provincijos [6] ir JAV Teksaso [8] bei Delawaro [7] valstijų metodikos.

Lietuvos strateginio planavimo metodikoje pažymėta, kad **strateginis planavimas** – formalizuota sistema, užtikrinanti viso strateginio valdymo proceso, kurio metu nustatomos veiklos kryptys ir būdai, kaip efektyviausiai panaudoti turimus ir planuojamus gauti finansinius, materialinius ir darbo išteklius misijai vykdyti, numatytiems tikslams pasiekti, realizavimą, taip pat veiklos stebėseną ir atsiskaitymą už rezultatus.

Taigi strateginis planavimas suprantamas ne vien

kaip **strateginio plano parengimas**, o kaip formalizuota jo parengimo ir įgyvendinimo sistema.

Trumpai apžvelgsime šiuos institucijos strateginio veiklos plano rengimo etapus:

1. aplinkos, išteklių ir SSGG analizė;
2. misijos formulavimas;
3. strateginių tikslų nustatymas;
4. institucijos programų rengimas.

Kadangi vienas iš svarbiausių strateginio planavimo aspektų yra įvertinti ir laiku prisitaikyti prie išorinės aplinkos pokyčių, labai svarbus etapas yra strateginė analizė.

Institucija turi išanalizuoti išorės ir vidaus veiksnius, įvertinti jų galimą (teigiamą arba neigiamą) poveikį institucijos veiklai. Institucijos **išorinės aplinkos** analizės metu turi būti detaliai apžvelgti *politiniai, ekonominiai, socialiniai ir technologiniai* išorės veiksniai (PEST analizė). Išnagrinėjus ir įvertinus išorės veiksnius, vertinami **ištekliai** (vidaus veiksniai). Tam išanalizuojamos šios sritys: teisinė bazė, organizacinė struktūra, planavimo sistema, žmonių ištekliai (etatai, kvalifikacija), finansiniai ištekliai, apskaitos tinkamumas, ryšių sistema (informacinės ir komunikavimo sistemos), vidaus kontrolės ir vidaus audito sistema. Apibendrinti ir sujungti išorinės aplinkos ir išteklių analizės rezultatus leidžia vadinamoji **SSGG** (stiprybės, silpnybės, galimybės, grėsmės) analizė. Stiprybės ir silpnybės išryškėja kaip institucijos išteklių analizės rezultatas. Galimybės ir grėsmės apima pagrindinius veiksnius, kurie išryškėja kaip institucijos išorinės aplinkos rezultatas. SSGG analizės pagrindu nagrinėjami šie strateginiai ryšiai:

1. kaip panaudoti stiprybes galimybėms įgyvendinti;
2. kaip ištaisyti silpnybes pasinaudojant galimybėmis;
3. kaip panaudoti stiprybes grėsmėms sumažinti;
4. kokias silpnybes reikia pašalinti, kad sumažėtų grėsmės.

Ši analizė parodo realias institucijos galimybes kovoti su kliūtimis, atsiradusiomis dėl išorės veiksnių, leidžia numatyti užsibrėžtų tikslų siekimo būdus, padeda įvertinti alternatyvius sprendimų būdus ir išsirinkti tinkamiausią. Ji reikalinga visame planavimo procese.

Apžvelgus išorės ir vidaus veiksnius, suformuluojama **institucijos misija**. Misija apibūdina svarbiausią institucijos tikslą, kompetencijos sritį ar veiklos kryptį. Suformulavus institucijos misiją, nustatomi **institucijos strateginiai tikslai**. Tikslai – tai rezultatai, kurių siekia institucija, įgyvendindama savo misiją ir vykdydama savo veiklą. Jie turi nusakyti bendro pobūdžio rezultatą. Institucija savo strateginius tikslus turi derinti su ilgalaikiais tikslais, numatytais planavimo dokumentuose: ūkio šakos (sektorius)

strategijose, Valstybės ilgalaikės raidos strategijoje, Vyriausybės programoje, Nacionaliniame plėtros plane/Bendrajame programavimo dokumente ir kt.

Suformulavus institucijos strateginius tikslus, kuriamos **programos**. Programos turi atspindėti iškeltų strateginių tikslų įgyvendinimą. Nustatomi kiekvienos programos tikslai, uždaviniai, priemonės ir uždavinių vertinimo kriterijai. Programa gali turėti kelis tikslus. **Programos tikslas** turi būti realus – būtina nurodyti konkretų rezultatą, kurį norima pasiekti per programos vykdymo laikotarpį. Kiekvienas programos tikslas turi turėti bent vieną uždavinį. **Uždavinys** turi būti realiai pasiekiamas, užsibrėžtas ir kiekybiškai išreikštas rezultatas, kurį galima įvertinti. Uždavinys turi suteikti galimybę nustatyti, ką institucija atliks per metus, siekdama institucijos programų tikslų, ir kokių ji tikisi rezultatų. Uždaviniui pasiekti numatoma priemonių visuma. **Priemonė** turi būti efektyviausias ir racionaliausias būdas, kaip pasiekti norimą rezultatą naudojant turimus arba planuojamus gauti išteklius. Ji turi būti suprantama, teisėta ir praktiškai įgyvendinama. Programų uždavinių įgyvendinimui vertinti nustatomi **uždavinių vertinimo kriterijai**. Jie turi suteikti informaciją apie programos tikslų pasiekimo lygį. Uždavinių įgyvendinimo vertinimo kriterijai turi būti realūs, teisingi, aiškiai suformuluoti, leisti daryti palyginimus ir vertinti sąnaudas, darbo krūvį, rezultatus ir naudą. Uždavinių vertinimo kriterijai gali būti kiekybiniai, kokybiniai ir išlaidų efektyvumo.

Vertinimo kriterijai turi būti skelbiami ir už juos turi būti atsiskaitoma institucijoje ir už jos ribų, jais turi būti vadovaujama priimančiam sprendimui, t. y. jie turi padėti stebėti pažangą, valdyti ir kontroliuoti.

Ministerijos, Vyriausybės įstaigos ir apskričių viršinių administracijų turi parengti ir **su trumpintą strateginį veiklos planą**, kurio paskirtis – glaustai pateikti visuomenei svarbiausią informaciją apie ministerijos, Vyriausybės įstaigos arba apskrities viršinio administracijos misiją, strateginius tikslus, vykdomas programas, programų tikslus ir siekiamus rezultatus. Sykiu pateikiamas ir trumpas kitais metais planuojamų reformų aprašymas.

Strateginis planavimas Vyriausybės lygmeniu

Strateginis planavimas neišvengiamai turi būti vykdomas tiek Vyriausybės, tiek institucijų lygmeniu. Pirmiausia Vyriausybė turi suformuluoti savo tikslus, nustatyti prioritetus, ir tik tada valstybės institucijos galės planuoti savo veiklą.

Lietuvoje viskas susiklostė lyg ir atvirkščiai, t. y. valstybės institucijos rengė savo strateginius veiklos planus ne visai suvokdamos valstybės ilgalaikius tikslus. Tam įtakos turėjo ir dažnai besikeičiančios vy-

riausybės, kurios kai kuriose srityse vykdė priešingą politiką.

2001 metais Vyriausybės kanceliarija atliko planavimo dokumentų analizę. Apžvelgus ir išnaginėjus bendrąjį šalies ir atskirų sektorių plėtros planavimą, buvo padaryta išvada, kad šalyje egzistuoja daugiau nei 80 įvairios paskirties, skirtingų laikotarpių bei skirtingų institucijų patvirtintų programų, koncepcijų, strategijų. Ministerijos, rengdamos bei įgyvendindamos savo šakos strategijas ar programas, tik formaliai jas derino su kitų sričių strategijomis bei programomis. Kadangi nebuvo jokios koordinacijos, ministerijos, siekdamos tik savo tikslų, kai kuriais klausimais laikėsi skirtingų pozicijų. Planavimo dokumentai dažnai buvo nesiejami su valstybės finansinėmis galimybėmis ir biudžeto formavimu. Nebuvo jokios aiškios planavimo dokumentų sistemos, jokio reglamentavimo Vyriausybės lygmeniu.

2001–2004 metų A. Brazausko vadovaujamos Vyriausybės programoje buvo numatyta „*sukurti sistemą, kuri leistų formuoti ilgalaikę (10–15 metų) valstybės strategiją, kurios svarbiausi sprendimai būtų pagrindu priimančiam trumpalaikes 3–5 metų (taip pat ir Vyriausybės) programas*“.

2001 metais Lietuvoje jau buvo pradėti vykdyti trimečiai strateginiai veiklos planai, buvo vidutinės trukmės planavimo dokumentai, tačiau nebuvo svarbiausio – ilgalaikio planavimo dokumento, kuriame būtų suformuluoti valstybės ilgalaikiai tikslai. Iškilu būtinybė parengti Valstybės ilgalaikės raidos strategiją. Siekdama įgyvendinti šį tikslą, 2001 Vyriausybė pritarė Valstybės ilgalaikės raidos strategijos rengimo koncepcijai [1], o vėliau Ūkio ministerija, dalyvaujant visoms ministerijoms, parengė ir strategijos projektą.

2002 m. liepos mėnesį Vyriausybė pritarė *Valstybės ilgalaikės raidos strategijai* ir pateikė ją svarstyti Seimui [3]. Valstybės ilgalaikės raidos strategijos parengimą galima traktuoti kaip svarbų žingsnį tobulinant šalies strateginį valdymą. Tai pirmasis nepriklausomos Lietuvos dokumentas, kuriame numatyta ilgalaikė valstybės raidos vizija, valstybės raidos ilgalaikiai prioritetai bei visų sektorių ilgalaikės plėtros kryptys iki 2015 metų. Vyriausybė pasiūlė išskirti tris ilgalaikius valstybės raidos prioritetus:

1. žinių visuomenė.
2. saugi visuomenė.
3. konkurencinga ekonomika.

Kiekvienam prioritetui įgyvendinti numatytos kryptys, t. y. nurodyta per kokių sektorių plėtrą bus įgyvendinami išskirti tikslai.

2002 m. lapkričio 12 d. Seimas pritarė šiam dokumentui. Valstybės ilgalaikės raidos strategija turėtų tapti pagrindiniu mūsų valstybės ilgalaikio planavimo dokumentu. Tai leis subalansuoti atskirų sričių

arba sektorių raidą, numatyti ilgalaikę jų plėtros perspektyvą. Strategija sudarys prielaidas kryptingesnei valstybės raidai, taigi ir efektyvesniam ribotų šalies išteklių panaudojimui, paspartins prioritetinių ūkio sričių vystymąsi. Galima teigti, kad Valstybės ilgalaikės raidos strategija užbaigia strateginio planavimo sistemos sukūrimą.

Vyriausybė, atsižvelgdama į tai, kad šalies plėtros strateginis valdymas traktuojamas kaip valstybės strategijos kūrimo, įgyvendinimo ir analizės funkcija, kartu pasiūlė sukurti strateginės analizės ir stebėsenos (monitoringo) sistemą. Siūloma, kad valstybės bei mokslo institucijos stebėtų strategijos įgyvendinimą ir periodiškai fiksuotų faktinius strategijos realizavimo rezultatus. Vyriausybė turėtų peržiūrėti patvirtintas nacionalines programas, parengti naujas strategijai realizuoti reikalingas programas ir suderinti jas tarpusavyje. Į šios strategijos nuostatas privalės atsižvelgti ministerijos bei Vyriausybės įstaigos, rengdamos ilgalaikes, vidutinės trukmės strategijas bei kitus planavimo dokumentus.

2002 metų birželio mėnesį Vyriausybė pritarė Ilgalaikiai ūkio plėtros strategijai, kuri yra sudėtinė Valstybės ilgalaikės raidos strategijos dalis, detaliau nustatanti Lietuvos ūkio plėtros kryptis iki 2015 metų. Šioje strategijoje įvardyti uždaviniai bei priemonės, būtinos tam, kad Lietuvos BVP augtų sparčiau ir per penkiolika metų padidėtų 2–2,5 karto, o tai leis būtų pasiekti būsimą ES vidurkį.

Vyriausybės priimtoje 2002 metų Strateginio planavimo metodikoje įtvirtinta įvairių planavimo dokumentų hierarchija, išryškinti jų tarpusavio ryšiai bei paskirtis.

Strateginio planavimo sistemos modelį sudaro trijų lygmenų tarpusavyje susiję strateginiai dokumentai:

1. ilgalaikiai planavimo dokumentai (Valstybės ilgalaikės raidos strategija, Ilgalaikė ūkio plėtros strategija, sektorių ilgalaikės strategijos ir kt.);

2. vidutinės trukmės tarpsektoriniai (Nacionalinis plėtros planas/Bendrasis programavimo dokumentas), sektoriniai ir horizontalūs planavimo dokumentai, kitos tikslinės programos;

3. trumpalaikiai 1–3 metų planavimo dokumentai (institucijų strateginiai veiklos planai).

Vyriausybė, žinodama valstybės ilgalaikius bei vidutinės trukmės tikslus, gali nustatyti ir artimiausius savo prioritetinius tikslus, kurie labai svarbūs formuojant trejų metų biudžetą ir yra tarsi pirmas žingsnis formuojant valstybės biudžetą.

Formuojant Lietuvos Respublikos 2002–2004 metų valstybės biudžetą, Ministro Pirmininko A. Brazausko vadovaujama Vyriausybė 2001 m. liepos mėn. patvirtino šiuos Lietuvos Respublikos Vyriausybės strateginius tikslus (prioritetus):

1. rengtis narystei Europos Sąjungoje – iki 2004 metų perimti ir siekti įgyvendinti Europos Sąjungos ACQUIS;

2. plėtoti krašto apsaugą ir integraciją į NATO;

3. užtikrinti tolesnį ir esminį verslo plėtros sąlygų gerinimą, konkurencingo žemės ūkio plėtrą;

4. mažinti nedarbą ir skurdą;

5. užtikrinti švietimo, mokslo ir nacionalinės kultūros plėtrą;

6. plėtoti informacinę visuomenę;

7. užtikrinti visuomenės saugumą ir viešąją tvarką.

Vyriausybės nustatyti prioritetai yra orientyras planuojančioms savo veiklą ir rengiančioms strateginius veiklos planus institucijoms.

Strateginių veiklos planų įgyvendinimas ir stebėseną

Seimui patvirtinus valstybės biudžetą, institucijos pradeda gauti iš valstybės išdo lėšų strateginiuose veiklos planuose numatytooms programoms vykdyti.

Strateginio veiklos plano įgyvendinimas turi būti **stebimas ir kontroliuojamas**. Strateginio veiklos plano įgyvendinimo stebėjimą turi užtikrinti stebėsenos (monitoringo) procedūros. Strateginio plano įgyvendinimo kontrolė apima faktinių rezultatų palyginimą su užsibrėžtais vertinimo kriterijais, ji nustato nukrypimus nuo pasirinktų tikslų, uždavinių ir šiuos nukrypimus lemiančius išorės ir vidaus veiksnius. Kontrolės duomenys panaudojami tam, kad būtų laiku priimti sprendimai, šalinantys nukrypimus nulėmusias priežastis. Kaip pažymi socialinių mokslų habilituotas daktaras A. Vasiliauskas, stebėseną ir kontrolę yra glaudžiai tarpusavyje susijusios [5]. Jų pagrindu gauta informacija gali būti panaudojama užtikrinti grįžtamojo ryšio mechanizmą, kuris leidžia koreguoti tikslus, uždavinius, priemones bei tinkamai perskirstyti lėšas.

Stebėseną turi būti atliekama viso proceso metu ir visais lygiais.

Institucijų vadovai turi sukurti tokią vidaus kontrolės sistemą, kad būtų galima nuolat vertinti, kaip institucija įgyvendina strateginius tikslus ir programas, ar darbuotojai vykdo pavestus uždavinius, ar vykdomų programų priemonės yra efektyvios. Institucijos programų vykdymą vertina vidaus audito tarnybos (auditoriai).

Vyriausybė privalo stebėti, kaip institucijos įgyvendina savo strateginius veiklos planus. 2002 m. gegužės mėnesį Vyriausybė priėmė nutarimą dėl ministerijų, Vyriausybės įstaigų ir apskričių viršininkų veiklos ataskaitų, kuriuo įtvirtino valstybės institucijų atskaitomybę. Šis nutarimas konkretizuoja valstybės institucijų atsiskaitymo už rezultatus tvarką. Ministerijos, Vyriausybės įstaigos ir apskričių viršininkai kas

pusmetį ir pasibaigus metams privalo teikti Vyriausybei ataskaitas, kaip įgyvendinami strateginiai veiklos planai, kokie rezultatai pasiekti bei su kokiomis problemomis buvo susidurta įgyvendinant planus.

Metinės veiklos ataskaitos turi būti viešai skelbiamos, kad visuomenė galėtų susipažinti, ką naudingo nuveikė valstybės institucijos.

Vyriausybė kasmet turi atsiskaityti Seimui už praėjusių metų veiklą.

Strateginio planavimo diegimo problemos ir jų sprendimo būdai

1. Kadangi pirmieji valstybės institucijų strateginiai veiklos planai buvo parengti per rekordiškai trumpą laiką (1,5 mėnesio), jie buvo daugelio metų veiklos, o ne strateginio mąstymo atspindys. Išryškėjo menkas vadovų vadybinis pasirengimas, prastas veiklos organizavimas. Blogiausia tai, kad pradžioje dauguma vadovų strateginį veiklos planą prilygino biudžetinei paraiškai ir pavedė šį darbą atlikti finansininkams. Vėliau jie suvokė, kad, siekiant suformuluoti ir įgyvendinti institucijos tikslus, reikia į šį procesą įtraukti visus darbuotojus. Siekiant suderinti visų institucijos padalinių veiklą ir parengti gerą institucijos strateginį veiklos planą, turi būti sudaryta institucijos strateginio planavimo grupė. Ši grupė būtų atsakinga ir už plano įgyvendinimo koordinavimą, iškilusių problemų analizavimą, biudžetinėmis metais pasiektų rezultatų įvertinimą.

2. Išanalizavus pirmuosius institucijų strateginius veiklos planus, išryškėjo šie metodiniai trūkumai:

2.1. Viena iš silpniausių vietų buvo *išorės ir vidaus veiksmų analizė*. Visai natūralu, kad institucijų finansininkai buvo nepajėgūs atlikti tokios analizės. Tik konkretūs programų rengėjai (vykdytojai) bei analitikai galėjo išanalizuoti, nuo ko priklauso institucijos tikslų įgyvendinimas, tačiau jie iš pradžių į planų rengimą nebuvo įtraukti.

2.2. Labai skirtingos *misijos ir strateginių tikslų* formuluotės parodė, kad kai kurios institucijos, ypač apskričių viršininkai, visiškai nesuvokia, kuo misija ir strateginiai tikslai skiriasi nuo vykdomų funkcijų išvardijimo.

2.3. Rengiant *programas* aiškiai dominavo finansininkų pozicija – kuo daugiau institucija parengs programų, tuo daugiau bus galima gauti lėšų iš valstybės biudžeto. Viena iš rekordininkių buvo Ūkio ministerija, iš pradžių pateikusi 27 programas. Beveik visos institucijos turėjo sumažinti programų skaičių ir jas parengti atsižvelgdamos į strateginius tikslus.

2.4. Didžiausia problema strateginių planų rengėjams buvo *vertinimo kriterijų formulavimas*. Blogai suformuluoti institucijų rodikliai negalėjo atspindėti veiklos rezultatų arba padarinių. Daugumai vals-

tybės tarnautojų tai buvo visiškai naujas dalykas ir jiems atrodė, kad kai kurios veiklos apskritai neįmanoma įvertinti. Tačiau, pasak Kanados ekspertų, „nėra to, ko neįmanoma įvertinti“. Reikia pažymėti, kad ir strateginio planavimo pradininkėse (JAV ir Kanadoje) vertinimo kriterijai tobulinami daug metų. Nuo paprastų vertinimo kriterijų ten pereita prie kelių pakopų kriterijų, kurie parodo tiek uždavinių lygmens rezultatus, tiek programos bei visos veiklos poveikį visuomenei.

3. Įsisenėjusi Lietuvos problema ta, kad kiekvienais metais formuojant valstybės biudžetą kiekvienos ministerijos bazinis biudžetas buvo tik nereikšmingai pakoreguojamas. Ministerijų ar institucijų programos retai kritiškai peržiūrimos, nors tai padarius būtų galima perskirstyti lėšas: iš neefektyvių veiklos sričių jas skirti naujiems projektams įgyvendinti.

4. Dar viena problema – *investicijų planavimas*. Lietuvoje susiklostė tokia padėtis, kad paprastosios ir nepaprastosios (investicijų) išlaidos buvo planuojamos atskirai. Ilgą laiką šias išlaidas skirstė dvi ministerijos: Finansų ministerija planavo paprastasias išlaidas, o Ūkio ministerija – nepaprastasias. Apie investicinių projektų finansavimą institucijos sužinodavo pavėluotai, t. y. kartais prieš pat Valstybės biudžeto įstatymo patvirtinimą. Siekdama labiau integruoti investicijų planavimą į bendrą valstybės biudžeto rengimo ciklą, Vyriausybė pavedė šią funkciją Finansų ministerijai. Nuo 2001 metų valstybės investicinių projektų programą pradėjo rengti Finansų ministerija.

5. Institucijoms sunku susiorientuoti, *kaip valstybės ilgalaikius bei vidutinės trukmės tikslus realizuoti per savo programas*. Vyriausybė turėtų aiškiau suformuluoti prioritetus ir skirti daugiau dėmesio jų įgyvendinimui.

2003 metai Lietuvos Vyriausybei bus išbandymo metai, nes 2004 metų valstybės biudžeto projektą reikės susieti su Lietuvos stojimu į Europos Sąjungą, Lietuvos finansiniais įsipareigojimais bei ES paramos gavimo galimybėmis. Parama iš ES struktūrinių fondų, pagal išankstinius apskaičiavimus, 2004–2006 metais sudarys per 5 mlrd. litų. Lietuva, norėdama gauti paramą, turi parengti 2004–2006 metų nacionalinį plėtros planą/Bendrąjį programavimo dokumentą (BPD). Lietuvai bus pervedamos ES lėšos įgyvendinti šiame dokumente nustatytiems prioritetams ir įtrauktoms priemonėms (suderintoms su Europos komisija). Lietuva turi pati nuspręsti, kokiose prioritetinėse srityse panaudos struktūrinių fondų paramą, tačiau šalies tikslai turi būti suderinti su ES tikslais. Dar viena svarbi sąlyga: ES teikia finansinę paramą tik tada, kai projekto naudos gavėjas pats prisideda prie projekto bendro finansavimo. Taigi BPD priemonės turės būti finansuojamos ir iš nacionalinių šaltinių, t. y. iš valstybės ir savivaldybių biudžetų bei privačių lėšų. Dėl šio

bendro finansavimo ir įmokų į ES biudžetą 2004 metais padidės Lietuvos biudžeto išlaidos (jos gali būti apie 1000 mln.litų).

Taigi Vyriausybė, rengdama 2004 metų valstybės biudžeto projektą, turės *suderinti Lietuvos tikslus, nustatytus* Seimo patvirtintoje Valstybės ilgalaikės raidos strategijoje *su ES tikslais*, ir nustatyti bendrus prioritetus. Siekdama įgyvendinti VIRS bei BPD numatomus prioritetus, Vyriausybė turės koreguoti biudžeto formavimą, sukurti prioritetų įgyvendinimo kontrolės mechanizmą.

6. Mažai dėmesio buvo skiriama kelių institucijų vykdomoms vadinamosioms *tarpinstitucinėms* programoms. Nebuvo tokių valstybės institucijų veiklos koordinavimo, priežiūros ir atskaitomybės. Buvo sunku sukontroliuoti, kiek lėšų tokių programų įgyvendinimui panaudota. Siekiant tobulinti šių programų vykdymo koordinavimą ir atskaitomybę, naujoje Strateginio planavimo metodikoje buvo nustatyti tam tikri reikalavimai. Analogiškai turi būti koordinuojamas ir Vyriausybės nustatytų prioritetų įgyvendinimas. Atsakingos institucijos turėtų informuoti Lietuvos Respublikos Vyriausybę apie problemas, susijusias su šių patvirtintų prioritetų įgyvendinimu, teikti pasiūlymus.

7. Paaiškėjo, kad viena iš silpniausių valstybės valdymo sričių – *kontrolė ir atsiskaitymas už rezultatus*. Daugelį metų valstybės institucijos tik formaliai atsiskaitė už savo veiklą, pateikdamos įvairių formų, apimtį ir turinio ataskaitas. Kai kurios institucijos to visai nedarė. Nebuvo nei veiklos įvertinimo kriterijų, nei aiškaus atskaitomybės mechanizmo. 2002 metais pirmą kartą ministerijos ir Vyriausybės įstaigos pateikė 2001 metų veiklos ataskaitas, kuriose nurodė, kaip vykdė strateginiuose veiklos planuose aprašytas programas, palygino realius rezultatus su planuotais. Tokios ataskaitos kaip bendra Vyriausybės veiklos ataskaita pirmą kartą buvo pateiktos Seimui. Reikia pripažinti, kad sudėtinga įvertinti rezultatus, nes ne visi ministerijų ir Vyriausybės įstaigų pasirinkti vertinimo kriterijai yra tinkami. Ateityje reikėtų sukurti stabilų vertinimo kriterijų sistemą, kad būtų galima nuolat vertinti veiklą bei ją palyginti su ankstesniųjų metų veikla. Derėtų apsvaistyti, ar tokių apibendrintų veiklos vertinimo kriterijų neturėtų tvirtinti Seimas. Pagal juos Vyriausybė galėtų atsiskaityti už savo veiklą. Kaip pasirinkti kriterijus, vadovams galėtų patarti institucijų vidaus auditoriai, kurie laipsniškai įtraukiami į veiklos (kartu ir strateginių veiklos planų) vertinimą.

8. Strateginio planavimo ir įgyvendinimo procesui neigiamą įtaką darė *netobulus sprendimų priėmimo mechanizmas*. Priimant naujus teisės aktus ar koreguojant ankstesnius, pernelyg mažai skiriama dėmesio įgyvendinimui ir pasekmėms. Trūksta sprendimų priėmimo pagrįstumo, o jų galimos pasekmės

vertinamos tik formaliai. Dažnai teikiamo projekto aiškinamajame rašte įrašyta viena frazė: „neigiamų pasekmių nenumatoma“. Akivaizdu, kad reikia tobulinti sprendimų priėmimo sistemą. Lietuvoje vis plačiau diskutuojama dėl viešojo administravimo institucijų priimamų sprendimų efektyvumo [4]. Visą sprendimo projekto parengimo ir įgyvendinimo procesą galima išskirti į atskiras dalis – problemos identifikavimą, projekto parengimą, projekto įvertinimą, jo įgyvendinimą ir kontrolę. Svarbiausia ciklo stadija – *projekto vertinimas* – suteikia pagrindą pasirinkti tinkamiausią ir pigiausią įgyvendinimo būdą išnagrinėjus galimas alternatyvas. Būtent ši stadija ir yra trūkstama grandis sprendimų priėmimo procese Lietuvoje. Todėl būtina parengti sprendimų projektų poveikio vertinimo metodiką ir nustatyti vertinimo principus bei atitinkamas procedūras.

9. Strateginio planavimo diegimas dar kartą įrodė, kokie *silpni Lietuvos valstybės tarnautojų administraciniai gebėjimai*. Strateginio planavimo nauda ta, kad jis nesibaigia strateginio plano parengimu. Jis skatina instituciją nuolat analizuoti aplinkos veiksnių įtaką institucijos veiklai, svarstyti, kaip efektyviausiai panaudoti turimus finansinius, materialinius ir darbo išteklius misijai įvykdyti ir užsibrėžtiems tikslams pasiekti. Strateginis planavimas skatina strategiškai mąstyti: kritiškai vertinti praeities klaidas, analizuoti dabarties veiksnius ir numatyti tikslus. Jis skatina mąstyti apie ateitį bei nuolat tobulinti institucijų veiklą. To labai trūko Lietuvos valstybės tarnautojams.

Metai po metų vykdydami savo funkcijas, atlikdami įprastines kasdienes užduotis, ne visi institucijų darbuotojai susimąsto, kam reikalingas jų darbas, kokie jų veiklos ilgalaikiai tikslai, kokių rezultatų siekia, ar teisinga linkme dirba, ką reikia pakeisti. Išaiškėjo, kad labai trūksta darbuotojų, sugebančių strategiškai mąstyti, strategiškai analizuoti, rengti alternatyvius sprendimų projektus ir t. t. Kanadoje investicijos į nuolatinį valstybės tarnautojų kvalifikacijos tobulinimą laikomos pagrindiniu institucijos veiklos sėkmės veiksniumi. Tik visapusiškai mąstančių darbuotojų komanda gali pasiekti efektyvių veiklos rezultatų. Neišvengiamai valstybės tarnautojai turi nuolat tobulinti savo kvalifikaciją, t. y. visą gyvenimą mokytis. Pirmiausia tą turėtų suvokti vadovai, kurie patys privalo tobulėti ir skatinti tobulėti kitus.

10. Lietuvos ir Kanados viešojo administravimo reformos ekspertai pažymėjo, kad Lietuvos pastangos įdiegti strateginį planavimą buvo pripažintos tarptautiniu mastu ir laikomos pavyzdžiu kitoms šalims. Tačiau norint išlaikyti lyderės pozicijas, Lietuvai reikia judėti pirmyn ir vykdyti tolesnes reformas dviem lygiais:

1. *politiniu* – tobulinti prioritetų nustatymo procesą;

2. *administraciniu* – tobulinti sprendimų priėmimo procesą.

Strateginio planavimo diegimas vertintinas kaip viena iš rimčiausių viešojo administravimo reformų Lietuvoje, keičianti ne tik valdymo procedūras, bet ir valdyme dalyvaujančių valstybės tarnautojų mąstymą.

Literatūra

1. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gruodžio 7 d. nutarimas Nr.1463 *Dėl Valstybės ilgalaikės raidos strategijos rengimo koncepcijos*. Valstybės žinios. 2001. Nr.103–3672.
2. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimas Nr.827 *Dėl Strateginio planavimo metodikos patvirtinimo*. Valstybės žinios. 2002. Nr. 57–2312.
3. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. liepos 4 d. nutarimas Nr.1054 *Dėl Valstybės ilgalaikės raidos strategijos projekto*. Valstybės žinios. 2002. Nr. 70–2905.
4. Puškorius S.(ats.red.) *Viešojo sektoriaus institucijų administravimas*. Vilnius, Lietuvos teisės universitetas, 2002.
5. Vasiliauskas A. *Strateginis valdymas*. Vilnius: Enciklopedija, 2002.
6. *Business Planning Guidelines 2002–2003*. Toronto, Management Board Secretariat, 2001.
7. *The State of Delaware Strategic Planning Guidelines*. State of Delaware, Office of the Budget, 2002.
8. *Instructions for Preparing and Submitting Agency Strategic Plans for Fiscal Years 2003–2007*. State of Texas, Governor's Office of Budget and Planning, 2002.

Nijolė Kundrotienė, Kęstutis Rekerta

Implementation of Strategic Planning System in Lithuanian Public Administration Institutions

Summary

This article gives the overview of the implementation of strategic planning system in Lithuania and identifies the problems that were posed while implementing the mentioned system.

The reforms were practically implemented in 2000 when the Strategic Planning Manual was adopted by the Government of Lithuania. The Manual provides instructions for the preparation of strategic plans. In 2000 for the first time ministries' and Government agencies' strategic plans were prepared following the budget formation cycle for the year 2001. Following the Manual the ministries and Government agencies pointed out expected results they wanted to achieve. In this way the activity transformed from process oriented into result oriented. Monitoring and reporting is a fundamental part of a good planning process and in 2002 for the first time ministries and Government agencies have reported on the results achieved against their planning targets.

This article also includes analysis of experience as well as suggestions for future improvement. Progress is required at two levels: first, the political level (the Prime Minister and Ministers) needs to be more actively involved in the deliberations on priority setting. Second, the administrative level needs to improve decision-making process.

Nijolė Kundrotienė – Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos Strateginio planavimo skyriaus patarėja.
Telefonas +370 5 2 66 38 15.
Elektroninis paštas n.kundrotiene@lrkv.lt
Straipsnis įteiktas 2002 m. spalio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2002 gruodžio mėn.

Kęstutis Rekerta – Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos Strateginio planavimo skyriaus vedėjas.
Telefonas +370 5 2 66 37 99.
Elektroninis paštas rekerta@lrkv.lt
Straipsnis įteiktas 2002 m. spalio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2002 gruodžio mėn.

DOI: 10.5755/j01.ppa.0.3.27303