

Viešojo sektoriaus institucijų (departamentų) strateginio planavimo modeliai užsienio šalyse

Malvina Arimavičiūtė

*Mykolo Romerio universitetas
Valakupių g. 5, LT-10101 Vilnius, Lietuva*

Anotacija. Straipsnyje analizuojama užsienio šalių dešimties departamentų strateginiai planai trimis požiūriais: pagal planavimo būdą, strategijos turinį ir kontekstą. Nustatyta, kad departamentų strateginiuose planuose dominuoja analitinis strategijos rengimo būdas taikant racionalų planavimą. Strateginio turinio prasme pagrindiniais departamentų tikslais tampa veiklos plėtra, transformacijos ir naujoji politika. Išorinis ir vidinis kontekstai analizuojami nedaugelio departamentų strateginiuose planuose.

Raktažodžiai: departamentas, strateginis planas, modeliai, planavimo būdas, planavimo tikslas, kontekstas, plano turinys.

Keywords: department, strategic plan, models, planning method, planning goal, context, the content of a plan.

Įvadas

Pastaruoju metu Lietuvoje vis didesnis dėmesys skiriamas viešųjų institucijų strateginiam valdymui: nuolatos atnaujinamos institucijų strateginių planų rengimo metodikos, organizuojami įvairių lygių darbuotojų mokymai. Supaprastinama strateginio planavimo dokumentų sistema, Vyriausybės programa įgyvendinama per integruotą strateginio planavimo sistemą, nustatyta strateginio planavimo ir dokumentų peržiūros ir atnaujinimo tvarka, mažinamas galiojančių vidutinės trukmės dokumentų skaičius, tobulinamas planavimo ciklas, orientuojant jį į rezultatus, kuriama bendra veiklos rezultatų stebėsenos ir atsiskaitymo už rezultatus sistema. Tai rodo, kad Lietuvos Vyriausybė suprato viešųjų institucijų strateginio planavimo svarbą, tačiau visada išlieka galimybė pasinaudoti užsienio šalių gerąja praktika.

Viešojo sektoriaus institucijų strateginiam planavimui daugiausia dėmesio skyrė užsienio mokslininkai (Bolman L. G., Deal T. 1997; Bozeman B., Straussman J. D. 1990; Bryson J. M. 1989; Chakravarthy B., Lorange P. 1991; Grenley G. E. 1992; Hart S. 1991; Jahson G. 2001; Joyse P. 2003; Koteen J. 1991; Nutt P.C., Backoff R.W. 1987; Smith

R. J. 1994 ir kt.). Lietuvoje viešojo sektoriaus institucijų strateginio planavimo klausimus analizuoja Jančauskas E., Rekerta K. (2001), Raipa A. (2004), Jucevičius R. (1999), Bivainis J., Tunčikienė Ž. (2009), Arimavičiūtė M. (2011) ir kiti.

Nors viešojo sektoriaus institucijų strateginis planavimas yra labai plati tyrimų sritis, mokslinėje literatūroje strateginio planavimo proceso klausimai bei jo modeliavimo problemos nėra galutinai išspręstos. Be to, daugelis mokslininkų strateginio planavimo esmę ir turinį interpretuoja gana skirtingai. Visa tai rodo, kad viešųjų institucijų strateginio planavimo metodologinės nuostatos nėra iki galo suformuotos. Pasigendama atskirų organizacinių padarinių strateginio planavimo modelių tyrimų.

Viešosios institucijos yra gana specifinis tyrimo objektas. Jis yra aktyviai veikiamas kintančios ekonominės, socialinės ir politinės aplinkos, ir ypač viešojo administravimo reformos, pokyčių telkiant socialinius partnerius, gerinant mokymo ir konsultavimo sistemas, taip pat informacijos naudojimo ir valstybės tarnautojų vaidmens pokyčių ir kt. Daugelis minėtų sąlygų keičiasi labai sparčiai ir iš esmės. Todėl viešųjų institucijų personalas, siekdamas prisitaikyti prie kintančios aplinkos, privalo keisti savo veiklą nuolatos ir sistemingai. Institucijų strateginiai planai ir juose pateikti tikslai turi būti pagrindas formuojant strateginius reikalavimus personalui. Tačiau strateginiai planai viešosiose institucijose turi pasižymėti adekvatumu strategijos reikiamam turiniui, metodologiniams strategijos formavimo reikalavimams ir išoriniam kontekstui. Deja, pastaruoju metu dėl naujosios viešosios vadybos įtakos ypatingai sureikšminama strategijos įgyvendinimo stebėseną ir vertinimą, vis mažiau dėmesio skiriant planavimo procesams. Ši tendencija būdinga ne tik Lietuvos, bet ir daugelio šalių viešosioms institucijoms. Visuotinai suprantama, kad joks strateginis planavimas negalimas neturint tinkamos koncepcijos, todėl pasirenkant šią koncepciją svarbu išanalizuoti įvairiose užsienio šalyse taikomus viešųjų institucijų strateginio planavimo modelius.

Strateginio valdymo teoretikai ir praktikai, kaip G. T. Allison, E. E. Chaffee, S. L. Hart, M. A. Lynes ir H. Thomas bei kt. pasiūlė įvairių strateginio planavimo modelių klasifikavimo sistemų. Vieni siūlo klasifikuoti modelius pagal vieną arba kitą požymį, kiti – pagal integruotą požymį, nurodantį pagrindines modelių ypatybes [3].

H. Mintzberg [12] ir R. Juevičiaus [11] nuomone, įvairias strateginio valdymo ir pačios strategijos koncepcijas galima sujungti į dvi skirtingas grupes, paremtas analitinių ir kūrybinių metodų. Analitinio modelio logika labiausiai remiasi esama situacija ir turimais ištekliais. Atspirties taškas, vertinant organizacijos identitetą, yra jos misijos apibrėžimas. Pagal kūrybinį modelį siekiama atsitraukti nuo organizacijos realybės, kurti netgi idealizuotą ateities viziją ir po to grįžti į objektyviai egzistuojančią organizaciją su jos turimais ištekliais ir bandoma ieškoti būdų, kaip priartėti prie pasirinktos vizijos.

A. Vasiliauskas [17] savo darbuose išskyrė nustatytinio ir plėtotinio strateginio planavimo modelius. Nustatytinis modelis strateginį valdymą traktuoja kaip tiesioginį (nuoseklų) ir racionalų procesą, analizės pagrindu sukuriant strategiją ateičiai ir ją įgyvendinant. Pagal šį modelį strategijos galutiniai tikslai yra suformuoti iš anksto ir strateginiai sprendimai kompleksiskai parengiami prieš strategijos įgyvendinimą. Pagal plėtotinį modelį strateginiai sprendimai atsiranda laipsniškai, nenutrūkstamai ir jų negalima vienu žingsniu

sujungti į bendrą organizacijos užbaigtą strategiją. Plėtotiniame modelyje strategijos tikslinė orientacija nėra iš anksto aiški ir daliniai strateginiai sprendimai yra rengiami per visą vidutinės trukmės periodą. Šie modeliai primumi ir kitiems teoretikams ir specialistams [10], [20].

Nustatytinius ir plėtotinius strateginio planavimo modelius gerokai praplėtė E. Chaffee [6]. Strateginio planavimo modeliams klasifikuoti jis pasiūlė tokius pagrindinius požymius: strateginio planavimo tikslą, strateginio planavimo būdą, akcentą planuojant būsimą veiklą ir strateginio planavimo uždavinius. Pagal šiuos požymius E. Chaffee išskyrė tris pagrindinius strateginio planavimo modelius: tiesinį, adaptacinį ir interpretacinį. Pagal tiesinį modelį strateginio planavimo tikslas yra sudaryti prielaidas didinti veiklos produktyvumą, o planavimas pagrįstas nustatyta metodologija ir yra racionalus procesas. Planuojant veiklą dėmesio centre yra probleminės veiklos sritys, strateginio planavimo uždaviniai yra orientuoti į veiklos modifikavimo ir probleminių veiklos sričių sumažinimo galimybes.

Pagal adaptacinį modelį strateginio planavimo tikslas yra sudaryti prielaidas užtikrinti veiklos suderinamumą su aplinka, o planavimas pagrįstas plėtotine metodologija ir yra neologiškas ir nenuoseklus procesas. Planuojant veiklą dėmesio centre yra savitos kompetencijos, strateginio planavimo uždaviniai – vadovavimo stilius, rinkovados, kokybės valdymo ir kitų veiklos sričių tobulinimo galimybių nustatymas ir panaudojimas.

Pagal interpretacinį modelį strateginio planavimo tikslas yra sudaryti prielaidas veiklos būtinumo pagrindui, o planavimas pagrįstas mišria metodologija. Planuojant veiklą dėmesio centre yra esamos ir potencialios interesų grupės, strateginio planavimo uždaviniai yra organizacinių vertybių plėtojimas, bendravimas su interesų grupėmis ir tarpusavio ryšių gerinimo galimybių nustatymas ir panaudojimas.

J. M. Bryson [4] strateginiame valdyme išskyrė du gana skirtingus sprendimų priėmimo modelius, tai yra racionalaus planavimo ir politinį. Racionalaus planavimo modelis – tai dedukcinis požiūris į sprendimų priėmimą, kai pirmiausiai įvardijami tikslai, kuriais remiantis nustatomos politikos kryptys, programos ir veiksmai tiems tikslams pasiekti. Jeigu egzistuoja tradicinė planavimo „teologija“, šis modelis yra viena iš jos „ikonų“ [4, p. 67]. Strateginių sprendimų priėmimas įgauna politinį pobūdį dėl problemų, susijusių su konfliktais. Terminas „politika“ (*polici*) tapo politinio racionalumo išraiška. Turėti politiką reiškia turėti racionalių argumentų, pretenduojančių į problemos supratimą bei sprendimą. Politinis sprendimų priėmimo modelis pagrįstas idėja, kad organizacijai turi įtakos įvairūs interesai, potencialiai keičiantys jos veiklą. Politinis sprendimų priėmimas vyksta kaip derybų ir sandorių procesas. Jis labai skiriasi nuo racionalaus planavimo modelio. Politinis sprendimų modelis yra indukcinis. Sprendimų priėmimas prasideda nuo problemų, kurios yra susijusios su konfliktais, o ne su sutarimu. Konfliktai gali iškilti dėl rezultatų, priemonių, laiko, filosofijos arba kitų priežasčių. Sprendžiant problemas atsiranda politikos kryptys ir programos, kurios yra politiškai racionalios, t. y. politiškai priimtinos susijusioms šalims. Ilgainiui gali būti nustatomos bendresnės politikos kryptys, apimančios arba atitinkamai pritaikančios politikos problemų sprendimo kryptis ir programas. Skirtingos politikos kryptys ir programos iš tiesų pagrįstos skirtingų interesų grupių susitarimais.

G. T. Allison [13], kaip ir J. M. Bryson, laikėsi panašios pozicijos ir papildė J. M. Brysono pateiktus modelius trečiuju modeliu – organizacinių procesų sąsajos (*organizational process*). Pagal organizacinių procesų sąsajos modelį strateginių sprendimų rengimas ir priėmimas pagrįstas organizacijoje vykdomų pokyčių (organizacinės struktūros projektavimo, vadovavimo stiliaus formavimo ir kt.) įtakos strateginiams sprendimams analize ir vertinimu (Murray 1979).

B. Wechsler ir R. Basckoff [19] pateikė modelių klasifikaciją, atsižvelgdami į strateginio planavimo tikslą. Pagal šiuos autorius strateginis planavimas yra plėtos (*developmental*), pertvarkymo (*transformational*), gynybos (*protective*) ir politinių (*political*) strategijų rengimas, priėmimas ir įgyvendinimas. Plėtos strategijoms būdingas siekis padidinti organizacijos statusą, galią, išteklius ir įtaką. Pertvarkymo strategijos orientuotos į organizacinius pokyčius. Gynybos strategijas, atsakydamos į aplinkos grėsmes, rengia organizacijos, kurių galia yra ribota. Šio tipo strategijos tikslas – išlaikyti organizacijos *status quo* prisitaikant prie stipraus išorinio poveikio. Ši strategija yra agresyviausia, nes sprendimai priimami ir įgyvendinami reaguojant į išorinių suinteresuotų asmenų veiksmus ir gali būti jų veikiami. Politinė strategija gali būti organizacijos atsakas į besikeičiančias aplinkos sąlygas. Jos tikslas – pasiekti galios pusiausvyrą tarp išorės suinteresuotų asmenų. Pati organizacija politinės strategijos gali būti traktuojama kaip politinių kovų grobis. Skirtingą strateginio planavimo tikslą išreiškiančių modelių klasifikavimo požymiai yra: aplinkos poveikis, kontrolės tipas, impulsas planuoti būsimą veiklą, strateginė orientacija, pakeitimai arba papildymai, strateginių alternatyvų ir kartu strateginių sprendimų mastas, strateginio planavimo uždaviniai, perspektyvos pokyčių kryptis.

J. Bivainis ir Ž. Tunčikienė [3] pasiūlė viešojo sektoriaus institucijų strateginio planavimo modelius klasifikuoti pagal bendrus ir specialius klasifikavimo požymius. Prie bendrų klasifikavimo požymių priskiriama: taikymo sritis, sprendimų rengimo ir priėmimo sąlygos, struktūra, ryšys su aplinka, kintamųjų skaičius, laiko veiksnys ir funkcija, o prie specialių modelių klasifikavimo požymių priskiriama: strateginio planavimo tikslas, strateginio planavimo būdas, planavimo akcentas, strateginio planavimo uždaviniai ir strateginio valdymo mokykla.

Apžvelgus įvairių autorių siūlomus strateginio planavimo modelių klasifikavimo būdus, galima daryti išvadą, kad, siekiant pagrįstai modelius lyginti, reikėtų taikyti skirtingų klasifikavimo požymių derinį. Tokį derinį turi sudaryti požymiai, pateikiantys pagrindinius strateginio planavimo modelių struktūros komponentus.

Autorė šiame straipsnyje pasirenka originalią strateginio planavimo modelių klasifikaciją pagal tris esminius požymius: strateginio planavimo būdą, strateginio planavimo tikslą ir išorinį kontekstą. Pagal strateginio planavimo būdą siekiama analizuoti patį strateginio planavimo procesą, pasitelkiant tris požymius: racionalaus planavimo, organizacinių procesų sąsajos ir politinių sprendimų priėmimo. Pagal strateginio planavimo tikslus siekiama iširti strategijos turinį, pasinaudojant B. Wechsler ir R. Basckoff (1986) modelių klasifikacija, išskiriant strateginę plėtrą, transformaciją, gynybą ir politiką. Išorinis kontekstas strateginio planavimo modeliuose analizuojamas pagal išorinės aplinkos veiksmus, konkuruojančias arba bendradarbiaujančias jėgas, interesų grupes ir vidaus veiksmus.

Viešųjų institucijų (departamentų) veiklos strateginio planavimo modelių analizė atskirose šalyse

Atskirose šalyse to paties administracinio lygmens institucijos taiko gana skirtingus strateginio planavimo modelius. Lentelėje pateiktos atskirų departamentų įvairiose šalyse skirtingos strateginių planų struktūros.

1 lentelė. Viešųjų institucijų (departamentų) strateginių planų struktūrų atskirose šalyse palyginimas

Modelių komponentai				
<i>Airijos turizmo, kultūros ir sporto departamento 2008–2010 metų strateginis planas</i>	<i>Australijos aplinkos, vandens, gyventojų ir bendrijų departamento iki 2014 m. strateginis planas</i>	<i>JAV darbo departamento 2011–2016 m. strateginis planas</i>	<i>JAV energetikos departamento strateginio plano rengimo gairės</i>	<i>Kvinslando (Australija) švietimo ir mokslo departamento strateginis planas 2010–2014 m.</i>
1. Misija 2. Tikslai 3. Žmogiškieji ištekliai 4. Finansiniai ištekliai 5. Įgaliojimai: bendri vyriausybės parama artėjant 2016 teisės aktų leidybos pagrindu 6. Darbo aplinka 7. Vartotojai / klientai 8. Valdymas kompleksiniais departamento klausimais 9. Decentralizacija 10. Duomenys / strategija 11. Monitoringas / apžvalga 12. Pasiūlymo tikslai, veiksmi ir veiklos rodikliai	1. Įvadas 2. Prioritetai 3. Misija ir tikslai 4. Pagrindiniai strateginio planavimo principai 5. Strateginio planavimo schema	1. Įžanga 2. Strateginiai tikslai 3. Išorės veiksniai 4. Programos 5. Misija	1. Misijos, tikslų ir uždavinių nustatymas 2. Situacijos analizė (aplinkos įvertinimas) 3. Vizija, strateginiai siekiai 4. Trūkumų identifikavimas (dabartinė situacija derinama su vizija, nustatomos silpnosios pusės) 5. Programų planavimas, biudžeto sudarymas	1 Vizija 2. Misija 3. Vertybės 4. Institucijos vaidmuo 5. Strateginiai iššūkiai 6. Partnerystė 7. Tikslai 8. Sprendimo būdai 9. Veiklos rodikliai
Strateginio planavimo modelių požymiai				
1. Racionalaus planavimo būdas.	1. Organizacinių procesų sąsajų modelis	1. Organizacinių procesų sąsajų modelis	1. Racionalaus planavimo būdas.	1. Organizacinių procesų sąsajų modelis

2. Planavimo turinys orientuotas į veiklos plėtros ir naujos politikos aspektus. 3. Išorinis kontaktas iširtas dalinai analizuojant darbo aplinką ir vartotojus.	2. Planavimo turinys orientuotas į veiklos transformaciją ir naujus politinius aspektus 3. Aplinkos kontekstas nėra analizuojamas	2. Planavimo turinys orientuotas į veiklos plėtrą, transformacijas ir naują politiką 3. Plane iširtas išorinės aplinkos kontekstas, tačiau neišanalizuoti vidaus veiksniai ir ištekliai	2. Planavimo turinys orientuotas į veiklos plėtrą, transformacijas ir naują politiką 3. Įvertintas išorinis aplinkos ir vidaus veiksmių kontekstas	2. Planavimo turinys orientuotas į veiklos plėtrą, transformacijas ir naują politiką 3. Aplinkos kontekstas nėra įvertintas
Modelių komponentai				
<i>Baltimorės policijos departamento strateginis veiklos planas 2011–2015 m.</i>	<i>Jungtinės Karalystės Maisto produktų, aplinkos ir kaimo reikalų departamento strateginis planas</i>	<i>Ciuricho (Šveicarija) policijos departamento strateginis planas (2011–2015 m.)</i>	<i>Kalifornijos paramos vaikams departamento 2010–2014 m. strateginis planas</i>	<i>Naujosios Meksikos medžioklės ir žvejybos departamento strateginis planas 2008–2012 m.</i>
1. Misija 2. Vertybės 3. Vizija 4. Pagrindinio rezultato sritis 5. Tikslų formuluotė 6. Strateginės problemos 7. Strateginės priemonės	1. Pratarinė 2. Įvadas 3. Mūsų požiūris 4. Mūsų vizija 5. Prioritetai 6. Strategijos Maistas – 2030 įgyvendinimas 7. Pažangos vertinimas	1. Įžanga 2. Uždaviniai 3. Aplinkos analizė 4. Rizikos vertinimas 5. Vizija 6. Misija 7. Policijos departamento strategija 8. Policijos departamento strateginiai projektai 9. Metiniai tikslai	1. Institucijos pristatymas 2. Strateginio plano kontekstas 3. Misija 4. Vizija 5. Institucijos vertybės 6. Institucijos tikslai 7. Tikslų įgyvendinimo strategijos 8. Išorinis kontekstas 9. Stebėseną	1. Institucijos pristatymas 2. Misija 3. Vizija 4. Tikslai 5. Medžioklės ir žvejybos programa 6. Valdymo (administravimo) programa
Strateginio planavimo modelių požymiai				
1. Racionalaus planavimo modelis 2. Planavimo turinys orientuotas į veiklos plėtrą, transformacijas 3. Plane išorinės institucijos kontekstas yra nepateiktas	1. Racionalaus planavimo būdas 2. Planavimo turinys, orientuotas į veiklos plėtrą, transformacijas ir naują politiką 3. Neįvertintas nei išorinis, nei vidinis aplinkos kontekstas	1. Racionalaus planavimo būdas 2. Planavimo turinys orientuotas į plėtrą, transformacijas ir naują politiką 3. Nepateiktas išorinis institucijos kontekstas	1. Racionalaus planavimo modelis 2. Planavimo turinys orientuotas į transformacijas ir gynybos tikslus 3. Konteksto požiūriu strateginis planas labai koncentruotai, specifiskai ir siaurai vertina tiek vidinius, tiek ir išorinius institucijos veiksmius	1. Racionalaus planavimo modelis 2. Planavimo turinys orientuotas į veiklos plėtrą, transformacijas, naują politiką 3. Plane nepateiktas nei išorinis, nei vidinis aplinkos kontekstas

Sudaryta autorės pagal šaltinius: Department of Arts, Sport and Tourism 2008–2010, Australian Government, Department of Sustainability, Environment, Water, Population and Communities. Strategic Plan 2014, U.S. Department of Labor. Strategic Plan fiscal years 2011–2016, U.S. Department of Energy. Guidelines for Strategic Planning, Department of Education and Training. Strategic Plan 2010–2014, Baltimore County Police department. Strategic plan 2011–2015, NEW MEXICO department of game and fish. Strategic Plan 2008–20012, California. Department of Child Support Services Strategic Plan 2010–2014, Zurich. Polizeiliche departement. Strategien Plan 2011–2015, Department for Environment Food and Rural Affairs. Strategy Food 2030.

Airijos turizmo, kultūros ir sporto departamento 2008–2010 metų strateginio plano [7] turinys atskleidžia detalų strateginio planavimo modelį, susidedantį iš daugelio komponentų, kurie tarpusavyje glaudžiai susiję. Strateginio planavimo modelio branduolį sudaro strateginio fono formavimo, išteklių, įgaliojimų, darbo aplinkos, vartotojų, valdymo ir decentralizacijos, pačios strategijos, jos monitoringo ir veiklos rodiklių komponentai. Misijai įgyvendinti suformuoti penki tikslai, apimantys tokias analizės sritis:

- Menai, kultūra, kinas;
- Sportas;
- Turizmas;
- Korporacijų paslaugos;

Sinergija (siekiant skatinti glaudų bendradarbiavimą tarp meno, kultūros, kino, sporto ir turizmo sektorių, siekiant sustiprinti jų bendrą įnašą į šalių socialinę ir ekonominę gerovę ir daryti įtaką kitoms atitinkamoms viešosios politikos sritims).

Žmogiškieji ištekliai kaip strateginio plano dalis koncentruojasi į esamos būklės analizę, žmogiškųjų išteklių plėtrą, savanorius, kurie yra airių vietinių sporto organizacijų varomoji jėga. Finansiniai ištekliai atspindi išdo paramą paslaugoms ir programoms, kurias administruoja departamento ir vyriausybės institucijos pagal savo kompetenciją, ir yra teikiami departamento metiniame balanse. Finansuojamos keturios pagrindinės programos: administracinis biudžetas, turizmo paslaugos, meno, kultūros ir filmų programos bei didžiausia suma skiriama sporto ir poilsio bei pramogų paslaugoms. Papildoma informacija apie strategines problemas ir tikslus yra pateikiama, išskiriant sritis (kultūrą, meną, turizmą sportą). Departamento strategija yra suderinta su kitomis organizacijomis bei departamentais. Matomas antrepreneriškas valdymas: konkurencijos taikymas, finansavimas pagal rezultatus, decentralizacija, prevencijos priemonių naudojimas, greitas reagavimas į pokyčius. Departamento strateginio plano modelis parengtas racionalaus planavimo pagrindu. Planavimo tikslų požiūriu galima pastebėti veiklos plėtros ir naujos politikos aspektus. Pakankamai detaliam įvertintam vidiniam veiklos aspektui per finansinius ir žmogiškuosius išteklius bei įgaliojimus. Išorinis kontekstas iširtas iš dalies analizuojant darbo aplinką ir vartotojus, netiriant makroaplinkos. Departamento strategijoje nėra pateikta PEST ir SSGG analizių, nėra departamento vizijos, nėra tiksliai nustatyta paslaugų apimtis ir kokybė.

Australijos vyriausybės aplinkos, vandens, gyventojų ir bendrųjų departamento strateginio plano [1] struktūra yra nesudėtinga, susidedanti iš penkių elementų, kurių ribos aiškiai apibrėžtos, elementų seka griežtai nuosekli. Pirmieji keturi strateginio plano elementai: įvadas, prioritetai, misija ir tikslai bei strateginio planavimo principai yra tarsi nesusieti tarpusavyje, tačiau jie vėliau reflektuoja strateginio planavimo schemoje. Kadangi neanalizuojami nei departamento vidiniai ištekliai, nei išorinės veiklos galimybės, susidaro įspūdis, kad toks strateginio planavimo modelio tikslas orientuotas į vyriausybės prioritetų įgyvendinimą departamento struktūroje, nustatant departamento veiklos pertvarkymų poreikį ir pertvarkymų kryptį. Departamentas yra suformavęs prioritetus septyniose srityse:

- Geležinkeliai;
- Prisitaikymo prie klimato kaitos klausimai;
- Unikali biologinė įvairovės apsauga;

- Renkamos informacijos apie aplinką pajėgumai;
- Australijos meno, kūrybingumo ir kultūrinės raiškos plėtotė ir parama;
- Organizacijos veiklos efektyvumo didinimas;
- Naujoviškos politikos kūrimas (pripažįstant ją finansiškai atsakinga).

Departamento tikslai formuojami pagal atskirus padalinius. Departamento strateginio planavimo schema atrodo taip: nustatoma departamentui aukšto lygio strateginė politika ir kryptys remiantis ministerijų prioritetais, rinkimų komitetų prioritetais ir biudžeto portfelio ataskaitomis. Toliau vyksta stebėjimas ir didelių strateginių objektų priežiūra (vyriausybės ir portfelio). Tuomet formuojamas strateginis planas (nustatomi esminiai strateginiai klausimai ir prioritetai) departamento lygiu įskaitant prioritetus ateinantiems metams, nustatytus ir patvirtintus vyriausybės. Po to formuojami skyriaus / filialo / poskyrio darbo planai (pateikiamos pagrindinės veiklos ir esminiai projektai ateinantiems metams). Toliau sudaromos individualios veiklos sutartys (individualus vaidmuo siekiant darbo tikslų). Departamento strateginio plano modelį galima apibūdinti kaip organizacinių procesų sąsają, kai strateginių sprendimų rengimas ir priėmimas grindžiamas institucijoje vykdomais pokyčiais pagal prioritetines veiklos sritis. Strateginių tikslų požiūriu plane nėra akcentuojama didelė veiklos plėtra, bet numatomos veiklos transformacijos ir nauji politiniai sprendimai. Aplinkos kontekstas plane nėra analizuojamas, nepatekta nei strateginė analizė ir departamento vizija.

JAV darbo departamento 2011–2016 metų [15] strateginio plano struktūra nėra sudėtinga, ją sudaro penki komponentai: įžangos, strateginių tikslų, išorės veiksmų, programų ir misijos. Sprendžiant iš plano turinio pagrindinis strateginio planavimo tikslas yra priderinti departamento strateginius tikslus prie išorės veiksmų numatant strategijos įgyvendinimo programas, nurodant jose uždavinius, priemones, technologijas ir inovacijas. Skirtingai nei daugelis strateginio planavimo modelių, kuriuose misijos formuojamos plano pradžioje, JAV darbo departamento 2011–2016 metų strateginiame plane misija pateikiama plano pabaigoje, ją išskaidant pagal atskirus departamento padalinius. Plano įžangoje nurodoma besikeičianti darbo rinka, iššūkiai, laukiantys 2016 metais, augantis asmenų ir sveikatos draudimų skaičius, augantis pensinio amžiaus žmonių skaičius, darbų ir sveikatos sauga. Pateikiama išsami ir lengvai suprantama informacija. Plane suformuluoti penki pagrindiniai tikslai:

- rengti aukšto lygio darbuotojus ir užtikrinti jiems tinkamas kompensacijos sąlygas,
- užtikrinti saugias ir sveikas darbo sąlygas,
- užtikrinti sąžiningumu grįstą, kokybišką darbo aplinką,
- rūpintis darbuotojų sveikata ir užtikrinti draudimą ligos ar nedarbingumo atveju,
- laiku parengti ir pateikti tikslus duomenis apie ekonomines darbuotojų ir jų šeimų sąlygas.

Kiekvienas strateginis tikslas turi bent po vieną ar daugiau antrinių, pagrindinį tikslą papildančių, tikslų. Pateikiami kriterijai, padedantys išmatuoti strateginių tikslų įgyvendinimą. Smulkiai aprašomi išorės veiksniai, tačiau pažymima, kad išorės veiksniai nedaro didžiausios įtakos departamento sėkmei ar nesėkmei siekiant strateginių tikslų, tačiau jie

yra svarbūs kuriant ir vertinant strategijas ir prioritetus. Strateginiame plane yra numatytos dvi didelės programos:

- darbo jėgos sistemos reforma ir darbuotojų rengimas 21 amžiaus darbams,
- darbuotojų apsaugos agentūrų veiklos plėtra ir tobulinimas.

Nurodomi uždaviniai, priemonės, technologijos, inovacijos, reikalingos įgyvendinti programos. Kiekvienam departamento padalinii misija suformuota atskirai. Padalinių misijos pridedamos kartu su priedais. Departamento strateginiame plane panaudotas organizacinių procesų sąsajos modelis, kai strateginių sprendimų rengimas ir priėmimas numatytas pokyčiais pagal tekste pateiktus pagrindinius tikslus. Pagal strategijos turinį plane nematyta nei veiklos plėtros, transformacijų ar naujos politikos. Tai į institucijos išlikimą orientuoti pagrindiniai strateginiai aspektai. Departamento strateginiame plane ištirtas išorinės aplinkos kontekstas, tačiau neišanalizuoti vidaus veiksniai ir išteklių.

JAV Energetikos departamento strateginio plano [16] rengimo gairėse strateginio plano rengimo tvarką pateikia ir nustato JAV Energetikos departamento Strateginio planavimo, biudžeto ir programų vertinimo tarnyba (remiamasi standartu DOE/PO-0041). Teigiama, kad strateginio plano struktūra negali būti griežtai ribojama ir apibrėžta, nes tai priklauso nuo kiekvienos institucijos specifiškumo. Atliekant situacijos analizę, siūloma įvertinti rinką, ta pačia veikla užsiimančias institucijas, nustatyti galimybes ir grėsmes. JAV Energetikos departamentas pateikia strateginių planų rengimo gaires skirtingiems energetikos sektoriams, tokiems kaip:

- branduolinė energetika
- anglies / plieno pramonė
- naftos produktų pramonė
- atsinaujinantys energijos šaltiniai.

Energetikos departamentas rengia bendrąsias strategijų gaires ir pateikia gana originalią, iš penkių komponentų sudarytą bendrąją strateginių planų struktūrą. Pirmieji du strateginio plano komponentai: misijos, tikslų ir uždavinių nustatymas bei situacijos analizė būdingi analitiniam strateginio planavimo modeliui. Tuo tarpu trečiuoju ir ketvirtuoju elementais: vizija, strateginiais tikslais ir trūkumų identifikavimu, kai dabartinė situacija derinama su vizija, nustatomos silpnosios pusės – priartėjama prie kūrybinio strategijos formavimo modelio. Penktasis strateginio plano komponentas skiriamas programų planavimui, biudžeto sudarymui. Skirtingi energetikos sektoriai gali teikti savo siūlymus dėl programų rengimo, strateginio planavimo, t. y. rengdami strateginius planus gali elgtis lanksčiai ir papildyti siūlomą strateginių planų struktūrą. Taip yra dėl to, kad, pavyzdžiui, branduolinės energetikos sektorius apima vienokius būtinus elementus, o naftos produktų pramonei reikalingas kitoks veiksmų įvertinimas. Siūloma įvertinti, kaip strateginis planas gali paveikti skirtingus ta pačia veikla užsiimančius energetikos sektorius. Tai leistų siekti abipusio bendradarbiavimo ir tikslų. JAV Energetikos departamento strateginio planavimo gairės taiko racionalaus planavimo būdą, tačiau strateginių tikslų požiūriu dominuoja plėtra, transformacijos ir nauja veiklos politika. Strateginiame plane pakankamai yra įvertintas išorinės aplinkos ir vidaus veiksnių kontekstas.

Kvinslando (šiaurės rytų Australija) švietimo ir mokslo departamento strateginio plano [8] struktūra yra unikali ir susideda iš devynių komponentų. Pirmieji trys komponentai: vizija, misija ir vertybės sudaro departamento tikslinės orientacijos foną, toliau identifiкуojamas institucijos vaidmuo, strateginiai iššūkiai, partnerystė, tikslai, sprendimo būdai ir veiklos rodikliai. Skirtingai nei kiti strateginio plano rengimo modeliai, Kvinslando švietimo ir mokslo departamento strateginio plano rengimo modelis pasižymi kryptingumu nustatant strateginius planus orientuojantis į institucijos vaidmenį ir strateginius iššūkius. Strateginio plano dalyje *Institucijos vaidmuo* yra pateikiama institucijos veikla, jos paskirtis, nurodomi veiklos prioritetai ir strateginiai iššūkiai:

- įvairiapusiškos paslaugos vaikų darželiuose,
- vaikų ikimokyklinio amžiaus nuoseklus ir sistemingas švietimas bei priežiūra,
- investicija į studentų pasirengimą,
- kuo daugiau Kvinslando gyventojų suteikti aukštąjį išsilavinimą,
- darbuotojų rengimas geresniam ir kokybiškesniam mokymui,
- technologijų plėtra ir jų naudojimas.

Remiantis pateiktais iššūkiiais ir institucijos vaidmeniu formuojami pagrindiniai tikslai, jų sprendimo būdai ir pagrindiniai veiklos indikatoriai. Departamento strateginis planas pagrįstas organizacinių procesų sąsajos modeliu, kai sprendimų rengimas ir priėmimas remiasi institucijos vaidmeniu ir iššūkiiais. Aplinkos kontekstas nėra vertinamas. Atskirų energetikos sektorių strategijoms būdingi veiklos plėtros, transformacijos ir naujos politikos aspektai. Šiame strateginiame plane nėra SSGG analizės, nėra aplinkos ir išteklių analizių.

Baltimorės (JAV, Merilando valstijos) policijos departamento strateginiame veiklos plane 2011–2015 metams [2] nepateikta jokios strateginės analizės. Strateginį planą sudaro septyni komponentai. Pirmiausia nustatoma misija, vertybės ir vizija. Toliau išskiriamos rezultatų sritys, tikslai, strateginės problemos ir strateginės priemonės. Vizijai įgyvendinti plane numatytos keturios veiklos sritys, t. y. policijos paslaugų teikimas, žmogiškieji išteklių, išorės santykiai ir technologijos. Kiekvienoje iš išvardintų sričių numatyti tikslai, strateginės problemos ir strateginės priemonės. Policijos paslaugų teikimo priemonės toliau yra detalizuojamos pagal atskirus biurus ir jiems priklausančius skyrius, komandas bei nuovadas. Kaip matyti, Baltimorės policijos departamento strateginio plano struktūra yra ženkliai orientuota į departamento organizacinę struktūrą. Tai technologiškai apibrėžtas racionalaus planavimo modelis. Tikslų požiūriu akcentuojama veiklos plėtra ir transformacijos. Plane išorinis institucijos kontekstas yra nepateiktas.

Jungtinės Karalystės Maisto produktų aplinkos ir kaimo reikalų departamento [9] strateginis planas pagrįstas kūrybiniu strategijos formavimo modeliu, kuriame racionaliai ir nuosekliai sujungiami tokie strategijos formavimo elementai: pratarmė, įvadas, mūsų požiūris, mūsų misija, prioritetai, strategijos „Maistas 2030“ įgyvendinimas ir pažangos vertinimas. Mūsų požiūris akcentuoja, kad tvarios ir saugios maisto sistemos 2030 metais įgyvendinimas priklauso nuo kiekvieno maisto sistemos dalyvio (žemės ūkio pramonės įmonių, vartotojų, trečiojo sektoriaus ir tarptautinių organizacijų) noro dirbti kartu. Pagrindiniai strategijos prioritetai yra:

- skatinti žmones laikytis sveikos ir tvarios maitinimosi dietos
- užtikrinti tvirtą, pelningą ir konkurencingą maisto sistemą,
- didinti tvarią maisto produktų gamybą,
- mažinti maisto sistemos šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekį,
- mažinti perdirbimo atliekas,
- didinti įgūdžių, žinių, mokslinių tyrimų ir technologijų poveikį.

Pateikti strategijos prioritetai rodo, kad strategijos turinys orientuojamas į veiklos plėtrą, transformacijas ir naują politiką. Strategijos „Maistas 2030“ įgyvendinimas aprėpia visų maisto sistemos dalių, Vyriausybės ir trečiojo sektoriaus tikslus. Strateginiame plane pasigendama maisto sistemos išorinio ir vidinio konteksto vertinimo.

Ciuricho miesto policijos departamento strateginis planas (2011–2015) [18] yra detalus, plano komponentai racionaliai, nuosekliai išdėstyti ir tarpusavyje susieti. Planas prasižada įžanga, toliau eina uždaviniai (prioritetai), aplinkos analizė, rizikos vertinimas, vizija, misija, Policijos departamento strategija, Policijos departamento strateginiai projektai ir metiniai tikslai. Strateginiame plane išorinis kontekstas aprėpia politinę, teisinę, demografinę, socialinę, technologinę, ekologinę, ekonominę ir finansinę aplinkas bei rizikos vertinimą. Išsami departamento misija atspindi institucijos identitetą, bendradarbiavimą, orientaciją į klientą, patikimumą, atsakomybę, naujoves bei lyderystę. Turinio požiūriu departamento strateginis planas orientuotas į plėtrą (padidėjus prekybai žmonėmis dėl migracijos iš Rytų Europos), į transformacijas (naujos technologijos) ir naują politiką, orientuotą į klientą. Konteksto požiūriu apsiribota išorės veiksnių analize, netiriant vidinių veiksnių ir išteklių.

Kalifornijos paramos vaikams departamento strateginis planas [5] yra netradicinės struktūros, nors vyraujantis yra racionalus strateginio plano sudarymo būdas. Strateginis planas prasideda institucijos pristatymu, toliau eina strateginio plano kontekstas, misija, vizija, institucijos vertybės, institucijos tikslai, kurie skaidomi į uždavinius, tikslų įgyvendinimo strategijas, išorinė kontekstą ir stebėseną. Įdomu tai, kad strateginio plano kontekstas yra įvertintas pasitelkiant penkis kriterijus: tėvystės nustatymą, procentą bylų, kuriose reikalaujama valstybės lėšų vaikų išlaikymui, gaunamos lėšos, nesurenkamos lėšos, išlaidos, skirtos alimentų išieškojimui. Misijai įgyvendinti suformuoti šeši tikslai, kurie taip pat labai konkretūs:

- nustatyti visiems vaikams tėvystę,
- užtikrinti, kad visų į Kalifornijos paramos vaikams programą įtrauktų vaikų bylose būtų sprendimai dėl alimentų ar kitų išmokų,
- visiems į paramos programą įtrauktiems vaikams teikti medicinos pagalbą,
- pasiekti, kad visi Kalifornijos paramos vaikams programoje esantys vaikai iš tėvų gautų finansinę paramą, numatytą jų bylose,
- pasiekti, kad Kalifornijos vaikų apsaugos programa būtų efektyvi,
- pasiekti, kad Paramos vaikams tarnyba teiktų klientams kokybiškas paslaugas.

Tikslų įgyvendinimo strategijos šiame plane primena konkrečias priemones. Prie išorinių faktorių priskiriama įstatymų leidyba, finansavimas, ekonomika, socialinės tendencijos, kultūra. Vis dėlto reikia pripažinti, kad šis strategijos rengimo modelis pagrįstas

racionaliu planavimo būdu. Pagal strategijos turinį tai nėra plėtros strategijos, pagrindinis planavimo tikslas yra pertvarkymo ir gynybos veiksmai. Konteksto požiūriu strateginis planas labai koncentruotai, specifiskai ir siaurai vertina tiek vidinius, tiek ir išorinius institucijos veiksnius.

Naujosios Meksikos medžioklės ir žvejybos departamento strateginis 2008–2012 metų planas [14] parengtas pagal racionalaus planavimo būdą ir apima tokius strateginio plano elementus: institucijos pristatymą, misiją, viziją, tikslus, medžioklės ir žvejybos programą, laukinės gyvūnijos niokojimo ir naikinimo mažinimo programą, valdymo (administravimo) programą. Sprendžiant iš departamento pateiktos išsamios vizijos ir tikslų strateginis planavimas yra daugiausia orientuotas į plėtrą, transformacijas ir naująją politiką. Departamento strateginis planas pasižymi savita programų struktūra. Kiekvienoje programoje numatomi programos tikslai, strategijos ir veiksmų planai. Strateginiame plane nepateikiami nei išorinės, nei vidinės aplinkos kontekstai.

Lentelėje pateiktos įvairių departamentų strateginių planų struktūros skirtingose šalyse pagrįstos planavimo modeliais, kurie yra nevienodi savo detalumu, nuoseklumu, struktūriniais elementais bei technologiniu apibrėžtumu. Be to, jie akcentuoja skirtingas dimensijas pagal planavimo būdą, tikslą ir kontekstą. Adaptavus šiuos modelius analogiškiems departamentams Lietuvoje būtų galima tiksliau įvertinti jų veiklų specifiskumą.

Išvados

1. Daugelyje užsienio šalių departamentų (9 iš 10) strateginiai planai parengti taikant analitinį strategijos rengimo būdą, kai atspirties taškas vertinant institucijos identitetą yra misijos apibrėžimas, išskyrus JAV energetikos departamento strateginį planą, kuriame taikomas kūrybinio ir analitinio strategijos rengimo modelių derinys.

2. Užsienio šalių departamentų strateginiuose planuose dominuoja (7 iš 10) racionalus strateginio planavimo būdas, kai planavimo procesas susideda iš stadijų ir padeda sprendimų priėmėjams įvertinti strategines alternatyvas. Toks planavimo proceso konceptualizavimas stadijiniais terminais teikia racionalią strateginio planavimo struktūrą, kuri padeda orientuotis kompleksinėse situacijose.

3. Departamentų strateginiuose planuose mažai taikomi (3 iš 10) procesų sąsajų modeliai, kai strateginių sprendimų rengimas ir priėmimas remiasi institucijos vykdomais pokyčiais.

4. Strateginio turinio prasme pagrindiniais departamentų strategijų tikslais tampa veiklos plėtra, (8 iš 10), transformacijos (9 iš 10) ir naujos politikos jų veikloje taikymas (8 iš 10). Gynybos (išlikimo) tikslą akcentuoja tik vienas departamentas.

5. Išorinės aplinkos kontekstas vertinamas nedaugelio departamentų strateginiuose planuose (3 iš 10), o vidinių veiksmų ir išteklių analizė atliekama taip pat retai (4 iš 10).

6. Be aplinkos konteksto ir tikslinės orientacijos fono, kai kurių departamentų strateginiuose planuose pagal jų veiklos specifiską yra tiriamos papildomos (specifinės) tyrimo sritys: decentralizacija, strateginiai iššūkiai, partnerystė, rizikos vertinimas.

Literatūra

1. Australian government, Department of Sustainability, Environment, Water, Population and Communities. <http://www.environment.gov.au/about/publications/pubs/strategic-plan-2009.pdf> [2011-07-15].
2. Baltimore County Police Department. Strategic Plan 201–2015.
3. Bivainis J., Tunčikienė Ž. *Viešojo sektoriaus institucijų strateginis planavimas: monografija*. Vilnius: Technika. 2009.
4. Bryson, J. M. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations. A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. San Francisco, London, 1989.
5. California Department of Child Support Services Strategic Plan 2010–2014. <http://www.childsup.ca.gov/Portals/0/home/docs/DCSS-StratPlan%202010FINAL...> [2011-07-15].
6. Chaffee, E. E. Three models of strategy, *Academy of Management Review*, 1985, t. 10(1), p. 89–98.
7. Department of Arts, Sport and Tourism. *Statemens of Strategy 2008–2010*. <http://www.arts-sport-tourism.gov.ie/pdfs/StatmentOfstrategy2008-2010.pdf> [2011-07-15].
8. Department of Education and Training Strategic Plan 2010–2014. <http://www.det.qld.gov.au> [2011-07-15].
9. Department for Environment Food and Rural Affairs. *Strtegy Food 2030*. <http://archive.defra.gov.uk/foodfarm/food/pdf/food2030strategy.pdf> [201-07-15].
10. Harris, S., Forbes, T., Fletcher, M. Taught and enacted strategic approaches in young enterprises, *International Journal of Entrepreneurial Behaviour and Research*, 2000, t. 6(3), p. 125–144.
11. Jucevičius R. *Strateginis organizacijų vystymas*. Kaunas: Pasaulio lietuvių kultūros, mokslo ir švietimo centras, 1998.
12. Mintzberg, H. Crafting strategy, *Harvard business review*, 1989, t. 64(4), p. 66–75.
13. Murray, J. A. Toward a contingency model of strategic decision, *International Studies of Management and Organizations*, 1979, t. 8(40), p. 7–34.
14. NEW MEXICO department of game and fish. *Strategic Plan 2008–2012*. <http://www.wildlife.state.nm.us/department-info/documens/strategic-plan-08-12.pdf> [201-07-15].
15. U.S Department of Labor Strategic Plan fiscal years 2011-2016.
16. U.S Department of Energy. *Guidelines for Strategic Planning*. <http://www.ora.gov/pbm/links/sp-guide.pdf> [2011-07-15].
17. Vasiliauskas A. Nacionalinės ekonomikos plėtros strateginis valdymas: nustatytinis ir plėtotinis metodologiniai požiūriai, *Pinigų studijos*, 2004a, t. 3, p. 5–18.
18. Zurich. Polizeiliche departement. *Strategien Plan 2011–2015*. <http://www.stadt-zuerich.ch/pd/de/index/das-departement/publikationen-u-broschueren/Strateischer-Plan-PD.html> [2011-07-15].
19. Wechsler, B., Backoff, R. W. Policy making and administration in stste agencies: strategic management approaches, *Public Administration Review*, 1986, t. 46(4), p. 33–38.
20. Worrall, L., Collinge, C., Bill, T. Managing strategy in lical government. *Internacional Journal of Public Sector Management*, 1998, t. 11(6), p. 472–493.

Malvina Arimavičiūtė

**Strategic Planning Models of the (Departments of) Public Sector Institutions
in Foreign Countries**

Abstract

This article analyses the strategic plans of 10 departments of foreign countries using three approaches: by planning method, by content of the strategy, and by the context.

Rational strategic planning method dominates the strategic plans of the departments and the models of process connections, in which strategic planning and implementation is based on the changes implemented by an institution, are not used very often.

As to the strategic content, the main goals of departmental strategies are expansion of activities, transformation, and application of new policies. The context of the external environment is evaluated in the strategic plans of few departments. The analysis of internal factors and resources is also rarely performed.

Besides environmental context and targeted specialisation, the following (specific) areas are investigated in the strategic plans of some departments: decentralisation, strategic challenges, partnership, and risk evaluation.

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

E. paštas: arimaviciute@gmail.com

Malvina Arimaviciute, Doctor of Social Sciences, is an Associate Professor at the Department of Strategic Management, Faculty of Management and Policy, Mykolas Romeris University.

E-mail: arimaviciute@gmail.com

Straipsnis įteiktas redakcijai 2012 m. sausio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2012 m. spalio mėn.