

Savivaldos institucijų strateginio valdymo sistemos analizė ir teisiniai apribojimai

Malvina Arimavičiūtė

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

Straipsnyje pateikta sistemos savivaldos institucijų strateginio valdymo samprata ir parodoma, kad ji unikali. Nagrinėjami strateginio planavimo teisiniai apribojimai. Nustatyti veiksniai, turintys įtakos savivaldybių strateginio valdymo sistemos kūrimo procesui. Pagrįsta racionalaus planavimo ir politinio sprendimų priėmimo būdų integravimo svarba savivaldybėse. Remiantis socialinės apklausos duomenimis nustatyta, kad strateginio valdymo sistema nėra visapusiška, ypač klientų grupių atžvilgiu. Be to, strateginio valdymo sistemos rezultatai ne visada yra patenkinami. Straipsnyje parodoma, kad savivaldos institucijų strateginio valdymo efektyvumą daugiausia mažina biurokratizmas, vadovybės ir kitų darbuotojų nepasitenkinimas strateginio valdymo reikalavimais, strateginio valdymo proceso nelankstumas ir pažangos vertinimo problemos. Konstatuojama, kad savivaldybių strateginio valdymo sistema gerina bendravimą, veiksmų koordinavimą, skatina personalą mokytis. Remiantis tyrimų duomenimis daroma išvada, jog savivaldybių planavimo ir valdymo pajėgumai yra per menki, nepakankama kvalifikacijos kursų ir mokymo programų strateginio valdymo klausimais kokybė, ne visada pasiteisina sutartys su kvalifikuotais specialistais. Straipsnyje pateikti duomenys rodo, kad savivaldybės daugiausia vykdo aplinkos ir sveikatos apsaugos, viešųjų darbų organizavimo ir darbo vietų kūrimo skatinimo bei sąlygų verslo plėtrai sudarymo programų. Mažiausiai savivaldos institucijos vykdo programų, pritraukiančių investicijas miestams plėtoti, infrastruktūros objektams prižiūrėti, jiems modernizuoti.

Pagrindinės sąvokos: metodikos, strateginio planavimo metodai, modeliai.

Keywords: methodics, strategic planning methods, models.

Įvadas

Lietuvos savivaldybių strateginio valdymo problemomis susidomėta pastaraisiais metais. Jos tapo aktualios vykdant regioninę politiką ir naudojant Europos Sąjungos struktūrinių fondų paramą. Nors Europos Sąjunga yra suformulavusi strateginio planavimo ir programavimo dokumentų (Bendrojo programavimo dokumento, Bendrijos paramos dokumento ir kt.) metodinius nurodymus, savivaldybių strateginio valdymo procesas gali turėti specifinių bruožų, padedančių sutelkti regiono arba vietos bendruomenę jai aktualioms problemoms spręsti ne tik institucionalizuotomis struktūromis, bet ir įvairiomis neformaliomis priemonėmis. Aktyvus ir kūrybingas savivaldybių strateginis valdymas padeda pasiekti ne tik jų socialinius ir ekonominius tikslus, bet ir iškelti tas problemas, kurios gali būti sprendžiamos tik nacionaliniu mastu. Be to, unikalus regiono viešosios politikos bruožai turi būti

derinami su Nacionalinio plėtros plano arba Bendrojo programinio dokumento rengimo ir įgyvendinimo ciklu. Finansinės perspektyvos prasme svarbu specifinių savivaldybės problemų sprendimą susieti su biudžeto planais. Visa tai suponuoja didesnius savivaldybių strateginio valdymo, šio proceso unikalumo reikalavimus, neapsiribojant tipinėmis strateginio planavimo metodikomis (pateiktomis teisiniuose aktuose). Be to, savivaldybių strateginis valdymas nenagrinėtas sisteminiu požiūriu. Lietuvoje neatlikti savivaldybių strateginio valdymo sistemos rezultatų efektyvumo ir panašūs tyrimai. Todėl šio darbo tikslas – pateikti savivaldybių strateginio valdymo sistemos sampratą, jos teisinius apribojimus ir atlikti strateginio valdymo sistemos tyrimą.

Siekiant šio tikslo keliami uždaviniai:

- pateikti savivaldybių strateginio valdymo sistemos sampratą;
- atskleisti savivaldybių strateginio valdymo sistemos unikalumą;

- nustatyti veiksnius, turinčius įtakos savivaldybių strateginio valdymo sistemos kūrimo procesui;
- atskleisti strateginio planavimo metodikų (pateiktų teisiniuose aktuose) ribotumą (situacinės analizės metodų ir politinių sprendimų priėmimo požiūriais);
- atlikti strateginio valdymo sistemos Lietuvos savivaldybių tyrimus rezultatų, efektyvumo ir kitais požiūriais.

Tyrimo objektas – 17 didžiųjų Lietuvos miestų savivaldybių. Tyrimo metodai – palyginimo ir sociologinės apklausos.

Savivaldos institucijų strateginio valdymo sistema ir jos teisiniai apribojimai

Savivaldos institucijų strateginis valdymas yra sistema, kurioje priimami sprendimai įgyvendinami ir kontroliuojami.

Kiekvienos savivaldos institucijos strateginio valdymo sistemos tikslų prioritetai kartais yra skirtingi. Jie gali pabrėžti skirtingus aspektus, atitinkančius įvairias strateginio valdymo sistemos stadijas. Pasirinkti tikslai lemia strateginio valdymo sistemos pobūdį, užmojį ir vyksmą. Taigi kiekvienos savivaldos institucijos strateginis valdymas yra ir turi būti unikalus. Nėra konkrečios strateginio valdymo sistemos, kurią visiškai galėtų prisitaikyti kiekviena savivaldos institucija. Sistema turėtų būti sukurta taip, kad atitiktų išskirtinius kiekvienos savivaldybės bruožus ir skirtingas sprendimus priimančias asmenybes. Kadangi kiekviena savivaldos institucija tam tikrais atžvilgiais skiriasi nuo kitų, logiška, kad skiriasi ir jų strateginio valdymo sistemos. Kai kurios savivaldos institucijos dažnai priima sprendimus neformaliais metodais. Kitų savivaldybių strateginis valdymas apima daugumą paslaugų, tačiau daugeliu atvejų yra apsiribojama pagrindinėmis programomis arba paslaugomis. Taigi aplinkybės lemia strateginio valdymo pobūdį.

Ekspertai sutinka dėl vieno dalyko: nėra vienintelio geriausio strateginio valdymo modelio. Jis turi būti sukurtas atsižvelgiant į konkrečias sąlygas [5].

Lietuvos savivaldos institucijos, remdamosi teisės aktais, strateginio valdymo sistemas sieja su vykdomomis programomis bei biudžeto planais. Nors strateginio planavimo ir biudžeto pagal programas sudarymo principai, pateikti Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarime „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ [6], skirti valstybės institucijoms, tačiau jais iš dalies yra vadovaujama ir kuriant savivaldybių strateginius planus. Kurdamos regioninius planus

savivaldybės taiko „Regionų plėtros planų parengimo ir atnaujinimo metodiką“ [7], kurioje pateikti regiono strateginio planavimo etapai ir principai, regiono plėtros plano struktūra, planavimo metodai ir tvarka bei regionų plėtros planuose nustatytų tikslų ir prioritetų įvertinimo nuostatos rengiant šalies ilgalaikės plėtros strategijas ir Bendrąjį programavimo dokumentą. Taikydamos minėtas metodikas Lietuvos savivaldos institucijos strateginį valdymą bando standartizuoti, remdamosi teisiniais aktais, kuriuose pateikti situacinės analizės metodai nepakankamai įvertina savivaldybių specifiką konkurencijos, aplinkos sąlygų neapibrėžtumo, interesų grupių įtakos ir kitais požiūriais. Strateginės analizės metodų ribotumas (taikomose metodikose) skatina savivaldos institucijų strateginį planavimą degeneruoti į biurokratinę rutiną. Intelektualizuojant strateginio planavimo procesą, pritaikius konkrečią strateginę situaciją atitinkančius metodus (pvz., įgaliojimų, interesų grupių, scenarijų, *Delphi*, rinkos, konkurencijos ir kitus analizės metodus), galima pagrįsčiau modeliuoti savivaldos institucijų veiklos perspektyvas.

Siekiant strateginio valdymo sistemos unicakumo, svarbu ir metodiškai paanalizuoti, kas priverčia strateginio valdymo sistemą veikti ir kokių veiksmų būtina imtis, kad ji dirbtų savivaldos institucijos naudai. Turint tai galvoje, reikėtų nustatyti veiksnius, turinčius strateginio valdymo sistemos savivaldybėse kūrimo procesui ir juos suderinti su išskirtiniais savivaldybės bruožais, kad ateityje nepasireikštų destruktīvūs sistemos požymiai. Galima išskirti šiuos veiksnius, turinčius įtakos savivaldos institucijų strateginio valdymo sistemos sudarymui:

pirma, savivaldybės dydis ir struktūra. Plačiai geografiškai išsidėsčiusios didelės savivaldos institucijos, turinčios sudėtingus struktūrinius lygius, ir daugelį savivaldos institucinių vienetų, reikalauja formalesnės strateginio valdymo sistemos. Ji būtina pagrįstiems gyventojų ketinimams ir lūkesčiams tenkinti, nustatant strateginio valdymo taisykles dėl strateginio valdymo etapų, ataskaitų formos ir laiko, strateginio planavimo komandos ir komiteto (arba grupės, skirtos kontroliuoti strateginio valdymo procesą) vaidmenų, funkcijų, narių skaičiaus bei reikiamų išteklių.

antra, aplinkos nepastovumas. Aplinkos nepastovumas lemia savivaldos institucijos reakciją į pokyčius. Jei pokyčiai yra sudėtingi ir svarbūs, o savivaldybės personalas neturi pakankamai strateginio reagavimo patirties ir žinių, problemoms spręsti reikalinga formali reagavimo sistema. Taigi aplinkos nepastovumas lemia strateginio reagavimo metodus. Jis nustato, kokia bus reakcija –

lėta ar greitai, pasyvi ar agresyvi, staigi ar išankstinė.

trečia, ankstesnė planavimo ir programinio biudžeto sudarymo paskirtis. Jeigu savivaldybės personalas stokoja planavimo, programinio biudžeto sudarymo arba programų įgyvendinimo kontrolės įgūdžių, negalima iš karto sukurti viską apimančios strateginio valdymo sistemos savivaldybėje.

ketvirta, valdymo stilius. Savivaldos institucijas paprastai sudaro glaudžiai neintegruoti skyriai, kurių veikla siejama su atskirais ūkio sektoriais, todėl svarbu, kad būtų sudarytos tarpusavyje suderintos (ir su Nacionalinio plėtros plano arba Bendrojo programinio dokumento rengimo ir įgyvendinimo ciklu) strategijos įgyvendinimo programos. Kuo mažiau yra integruoti tarp savęs savivaldybės skyriai, tuo svarbiau yra jiems strategiškai vadovauti.

penkta, programos kaina ir socialiniai padariniai. Kuo brangesnė finansinių ir žmogiškųjų išteklių panaudojimo požiūriu yra programa, tuo labiau pateisinami išsamūs analitiniai tyrimai. Kuo reikšmingesni yra programos padariniai ir kuo mažiau aiškios jos įgyvendinimo aplinkybės, tuo labiau reikalinga formali strateginio valdymo sistema.

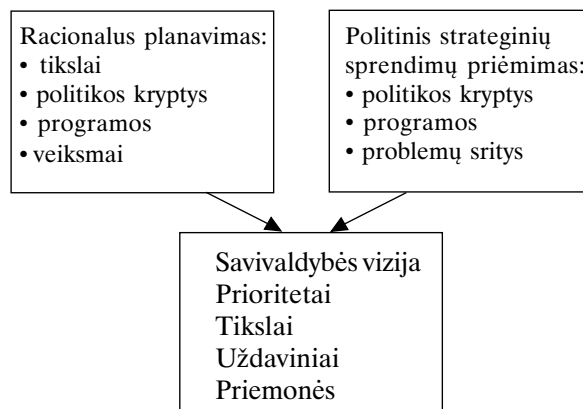
Savivaldybės taikomos strateginio planavimo metodikos pagrįstos racionalumo idėjomis priimančias strateginius sprendimus. Jose vyrauja analitiniai ir normatyviniai (remiantis tikslais) aspektai. Racionalus sprendimo priėmimo arba stadijinis (remiantis strateginio valdymo ciklo stadijomis) požiūris teikia ne visiškai natūralų, supaprastintą (redukuotą į aiškias stadijas) strateginio valdymo proceso vaizdą. Realūs pokyčiai gali būti daug sudėtingesni ir ne visada jie yra išskaidomi į aiškiai apibrėžtus ciklus ir fazes. Stadijinis strateginio valdymo proceso požiūris pervertina racionalumo vaidmenį priimančias sprendimus. Strateginis valdymas, kaip ciklų koncepcija, yra tik euristicos priemonė, todėl, kaip ir visus kitus euristinius modelius, jį reikia vertinti kritiškai. Ir vis dėlto strateginio valdymo proceso konceptualizavimas stadijiniais terminais turi savo pranašumą, nes jis teikia racionalią strateginio valdymo struktūrą, kuri padeda orientuotis kompleksinėse situacijose. Be to, kiekviena stadija turi savo kontekstą, kuriame galima taikyti skirtingus valdymo metodus. Ignoruojant stadijinį strateginio valdymo modelį galima greitai susipainioti įvairių idėjų, schemų ir teorijų pinklėse formuojant strateginio valdymo sistemą. Be to, stadijinis strateginio valdymo modelis nebūtinai implikuoja neracionalų arba nerealistinį požiūrį į strateginio valdymo savivaldybėje

procesus, tačiau jis gali neapimti platesnio konteksto. Todėl negalima apsiriboti vien tik strateginio valdymo savivaldybėse stadijų analize, nes čia svarbus politinių problemų, socialinių procesų, vertybių bei institucijų kontekstas, kuriame vyksta strateginis valdymas.

Strateginių sprendimų priėmimas savivaldybėse dažnai įgauna politinį pobūdį, kuris prasižada problemų, susijusių su konfliktais, nustatymu. Terminas „politika“ (*policy*) tapo politinio racionalumo išraiška. „Turėti politiką“ reiškia turėti racionalių argumentų, pretenduojančių į problemas supratimą ir teikiančių jos sprendimą [8 p. 29]. Taigi sprendžiant problemas derybų ir kompromisų būdu kuriamos politiškai racionalios politikos kryptys ir programos. Vėliau nustatomos bendresnės politikos kryptys. Kadangi savivaldybių merai yra politinius sprendimus priimančias asmenys, jie iš tikrųjų gali pagerinti politinių sprendimų kokybę.

Teisiniuose dokumentuose, reglamentuojančiuose institucijų strateginį planavimą, politiniams strateginiams sprendimams neskiriama pakankamai dėmesio. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarime dėl strateginio planavimo metodikos [6] neanalizuojamas politinis sprendimų priėmimo pobūdis, o Regionų plėtros parengimo ir atnaujinimo metodikoje [7] apsiribojama tik viešosios politikos įgyvendinimo ciklu nepateikiant jokių nuostatų arba rekomendacijų politiniams sprendimams priimti. Be to, sunku sutikti su minėtos metodikos teiginiu, kad „regiono plėtros vizijos ir strategijos nustatymas yra politikų užduotis“ [7].

Žinoma, kuriant regiono viziją politiniai sprendimų priėmimo būdai gali vyrauti, kai nagrinėjamos problemų sritys, pasiekiamas bendras sutarimas dėl to, kokios politikos kryptys geriausia tinka problemoms spręsti. Vėliau reikėtų taikyti racionalų planavimo modelį, kuris išreiškia susitarimą dėl tikslų, programų ir veiksmų (1 pav.).



1 pav. Lietuvos savivaldybių taikomi strateginių sprendimų priėmimo modeliai

Strateginio valdymo sistemos Lietuvos savivaldybėse sociologinės apklausos tyrimas

Analizuojant strateginio valdymo sistemą savivaldos institucijose svarbu ištirti jos visapusiškumą, teikiamus rezultatus, efektyvumą ir kitus parametrus. Šiam tikslui 2003 m. spalio mėnesį buvo atlikta savivaldybėse sociologinė apklausa. Apklausti 25 respondentai iš 17 didžiausių Lietuvos miestų savivaldybių. Respondentų paskirstymas pagal amžių pateiktas 1 lentelėje.

1 lentelė. Respondentų pasiskirstymas pagal amžių

Amžiaus grupė	Respondentų skaičius	Procentinė respondentų išraiška
Nuo 20–30 metų	3	12
Nuo 31–40 metų	6	24
Nuo 41–50 metų	5	20
Nuo 51–60 metų	10	40
Virš 61 metų	1	4

Didžioji dauguma anketavimo būdu apklaustų darbuotojų pateko į 51–60 (40 proc.) metų amžiaus grupę. Tai rodo, kad savivaldybėse esantys planavimo arba analizės padalinio darbuotojai ir vadovai turi didelę darbo patirtį. Respondentų paskirstymas pagal išsilavinimą, einamas pareigas ir darbo stažą strateginio planavimo srityje pateiktas 2 lentelėje.

2 lentelė. Respondentų pasiskirstymas pagal išsilavinimą, einamas pareigas ir darbo stažą

Respondentų išsilavinimas, einamos pareigos ir darbo stažas	Respondentų skaičius	Procentinė respondentų išraiška
<i>Išsilavinimas</i>		
1. Vidurinis	–	–
2. Spec. vidurinis	–	–
3. Aukštesnysis	1	4
4. Aukštasis neuniversitetinis	4	16
5. Aukštasis universitetinis	20	80
<i>Einamos pareigos</i>		
1. Mero pavaduotojas	1	4
2. Struktūrinio padalinio vadovas	16	64
3. Skyriaus darbuotojas	8	32
<i>Darbo stažas</i>		
1. Iki vienerių metų	6	24
2. Iki dvejų metų	4	16
3. Iki trejų metų	4	16
4. Iki ketverių metų	1	4
5. Daugiau nei ketveri metai	10	40

Vertinant strateginio valdymo sistemos savivaldybėse visapusiškumą (2 pav.) išryškėja tokios tendencijos: pirma, dauguma respondentų nurodo, kad strateginis valdymas iškelia svarbiausias problemas ir jas sprendžia (taip – 60 proc. respondentų). Be to, jis yra siejamas su visomis teikiamomis savivaldybės paslaugomis (taip – 67 proc. respondentų); antra, respondentai mano, kad strateginis valdymas tik iš dalies yra siejamas su visomis savivaldybės klientų grupėmis (iš dalies – 52 proc. respondentų).

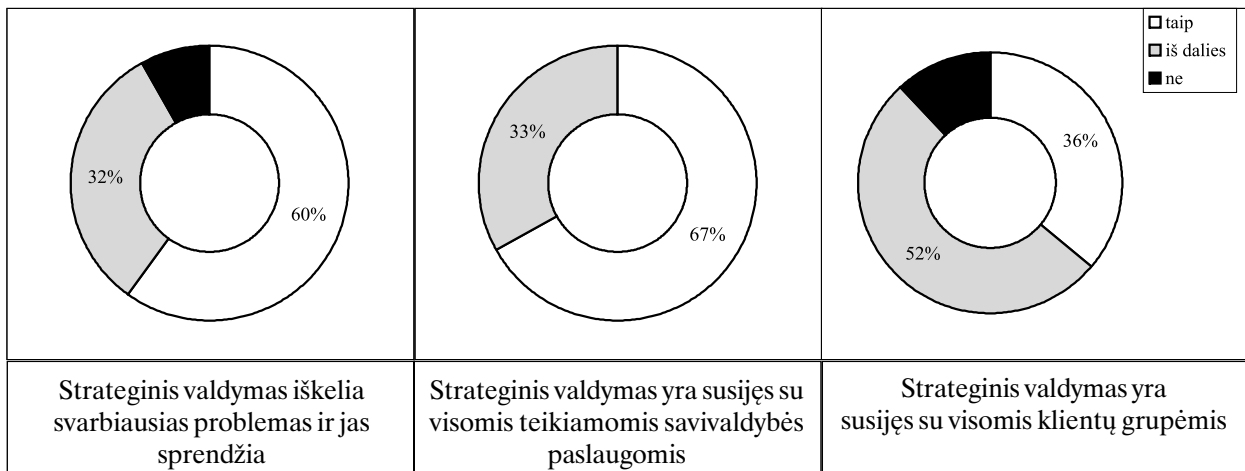
3 paveiksle pateiktos respondentų nuomonės dėl strateginio valdymo rezultatų. Vis dėlto dauguma respondentų mano, kad pagrindiniai strateginio valdymo rezultatai pasiekiami tik iš dalies, kaip antai:

- tinkamai formuluojamos programų ir projektų misijos (iš dalies – 76 proc. respondentų);
- tinkamai nustatomos ateities galimybės ir grėsmės (iš dalies – 67 proc. respondentų);
- tinkamai įvertinami vidiniai veiksniai ir ištekliai (iš dalies – 52 proc. respondentų);
- tinkamai nustatomi programų uždaviniai (iš dalies – 57 proc. respondentų);
- tinkamai parenkamos uždavinių įgyvendinimo priemonės (iš dalies – 67 proc. respondentų);
- tinkamai aprūpinama programa ištekliais (iš dalies – 62 proc. respondentų);
- vykdoma rizikos prevencija (iš dalies – 65 proc. respondentų).

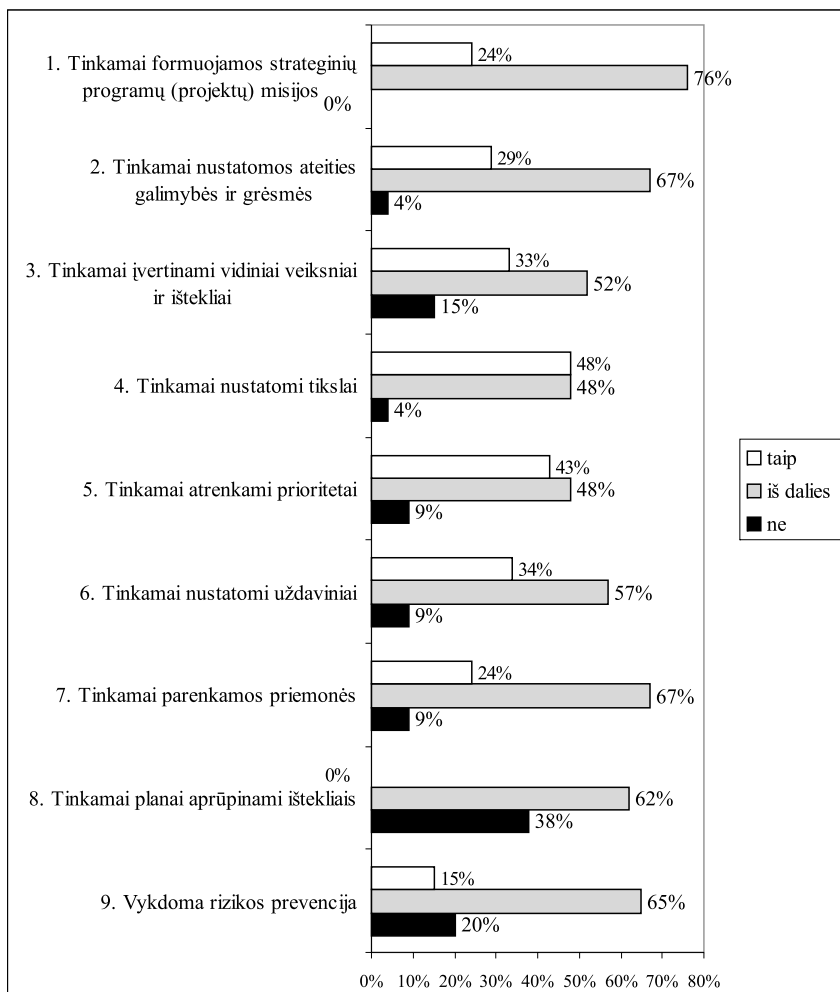
Analizuojant strateginio valdymo sistemos efektyvumą (4 pav.) nurodoma, kad dauguma respondentų pripažįsta, jog idėjos lengvai patenka į planavimo padalinį iš kitų skyrių (54 proc. respondentų), tai padidina komunikavimo efektyvumą. Vis dėlto daugelis respondentų sutinka su daliniais vertinimais dėl skiriamo dėmesio pažangos nustatymo rodikliams (iš dalies – 56 proc. respondentų) ir dėl to, kad planų patikrinimai reikalauja daug laiko ir yra neproduktyvūs (iš dalies – 56 proc. respondentų).

Dauguma respondentų pripažįsta papildomą naudą (5 pav.), kurią sukuria strateginio valdymo sistema, t. y.:

- strateginis planavimas ir valdymas gerina komunikacijas (taip – 84 proc. respondentų);
- strateginis valdymas skatina vadovus ir darbuotojus nuolatos mokytis (taip – 79 proc. respondentų);
- strateginis valdymas gerina veiksmų koordinavimą (taip – 88 proc. respondentų).



2 pav. **Strateginio valdymo sistemos visapusiškumas**



3 pav. **Strateginio valdymo sistemos rezultatai**

Nagrinėjant savivaldybių strateginio valdymo sistemos aprūpinimą vyrauja tik patenkinami respondentų vertinimai (6 pav.), pavyzdžiui:

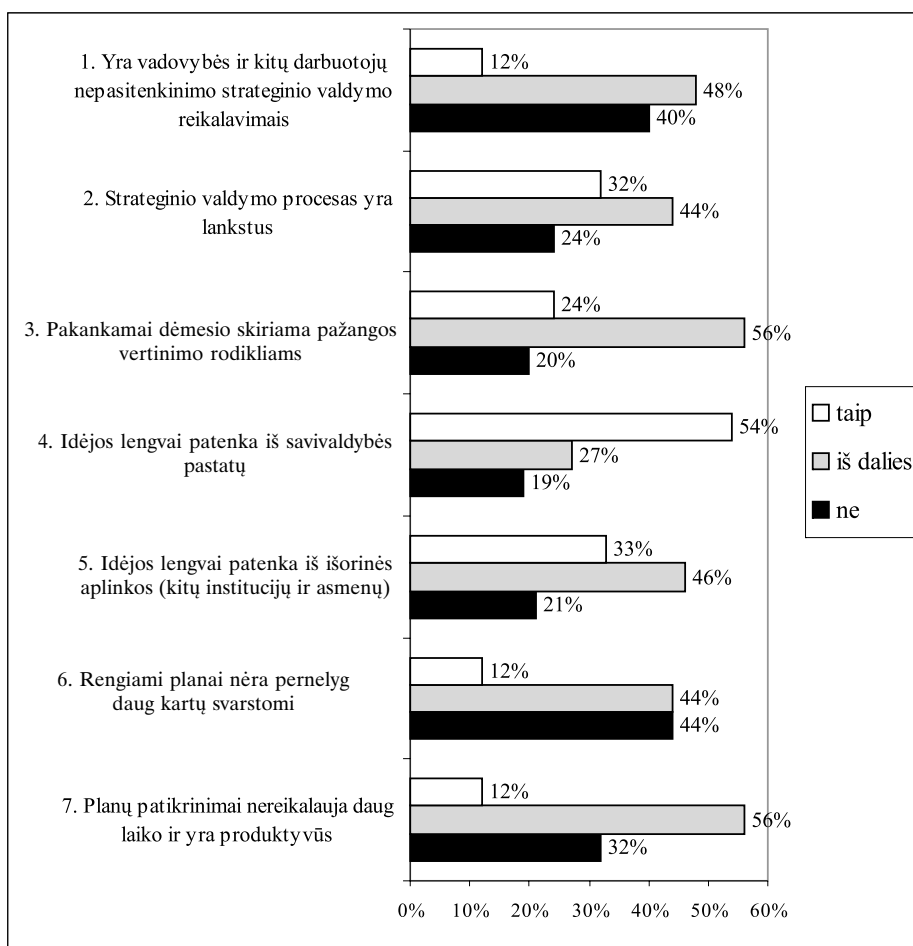
- gera strateginio planavimo ir valdymo instrukcijų kokybė (iš dalies – 92 proc. respondentų);
- pakankami savivaldybių strateginio planavimo ir valdymo pajėgumai (iš dalies – 56 proc. respondentų);
- gera kvalifikacijos kursų ir kitų mokymo programų strateginio valdymo klausimais kokybė (iš dalies – 56 proc. respondentų);
- pasiteisina sutarčių su kvalifikuotais strateginio valdymo specialistais sudarymas (iš dalies – 76 proc. respondentų).

Kadangi savivaldybių veikla yra įvairiapusė, sociologinės apklausos duomenys parodė, kad daugumoje veiklos sričių programos ir projektai yra įgyvendinami. Kai kuriose srityse kartu atliekami projektavimo darbai ir įgyvendinami seni projektai.

Kaip matyti iš 7 paveikslo, savivaldybėse vyrauja tokios programų ir projektų įgyvendinimo sritys:

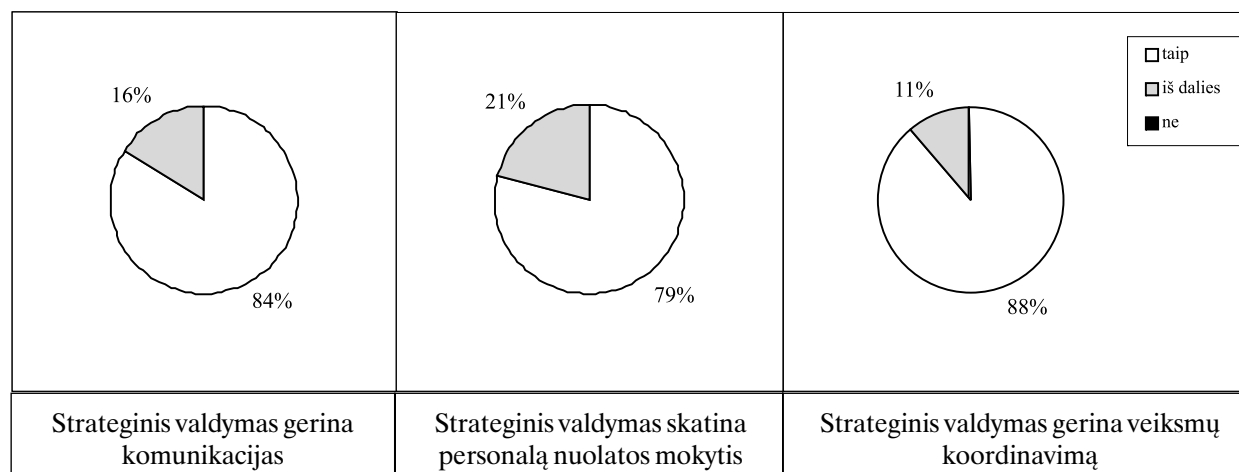
- savivaldybės veiklos pagrindinių funkcijų vykdymas (64 proc. respondentų);
- jaunimo ugdymas (76 proc. respondentų);
- savivaldybės (miesto) kultūros identiteto išsaugojimas (76 proc. respondentų);

- kūno kultūra ir sportas (76 proc. respondentų);
- socialinės apsaugos plėtra (84 proc. respondentų);
- kompensacijos dėl teikiamų lengvatų ir paramos mažas pajamas turintiems gyventojams (84 proc. respondentų);
- būstas (86 proc. respondentų);
- aplinkos apsauga (96 proc. respondentų);
- vaikų teisių apsauga (72 proc. respondentų);
- parkų kraštovaizdžio, biologinės įvairovės, gamtos ir kultūros paveldo vertybių apsauga (76 proc. respondentų);
- turizmo plėtra (72 proc. respondentų);
- gamtos vertybių saugojimas ir mažosios architektūros kūrimas (56 proc. respondentų);
- viešųjų darbų organizavimas (100 proc. respondentų);
- darbo vietų kūrimo skatinimas ir sąlygų verslo plėtrai sudarymas (92 proc. respondentų);
- inžinerinės infrastruktūros plėtra (72 proc. respondentų);

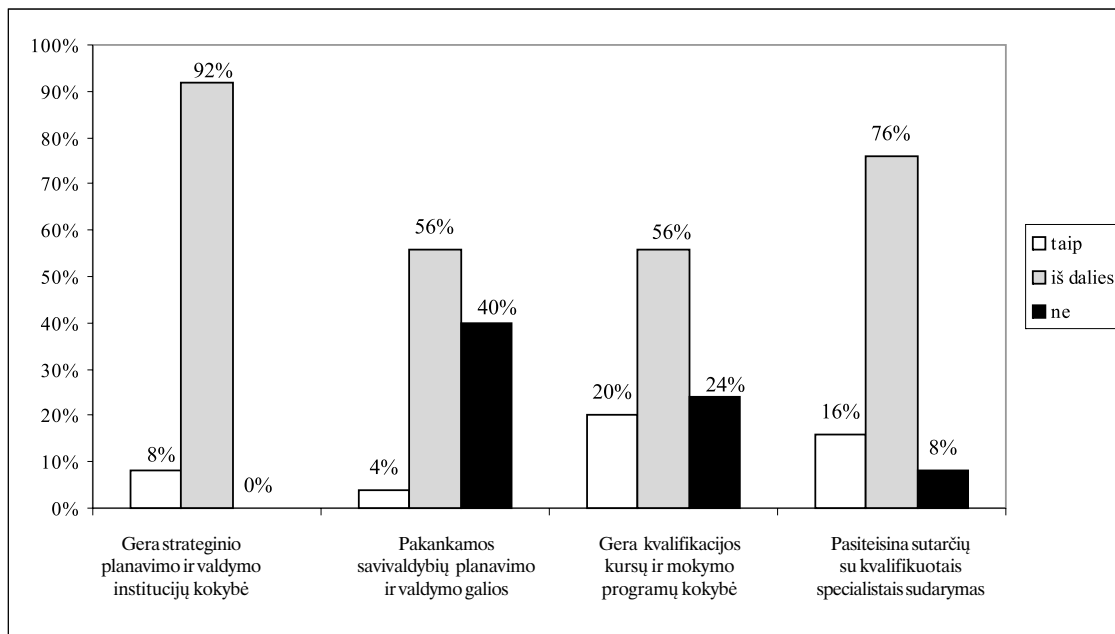


4 pav. Strateginio valdymo sistemos reikalingumas

- urbanistinė plėtra (56 proc. respondentų);
- lėšų už paslaugas surinkimas ir panaudojimas (56 proc. respondentų).



5 pav. Papildoma strateginio valdymo sistemos nauda



6 pav. Strateginio valdymo sistemos aprūpinimas

Iš 7 paveikslą matyti, jog daugiausia savivaldybės vykdo programų aplinkos ir sveikatos apsaugos, viešųjų darbų organizavimo ir darbo vietų kūrimo skatinimo bei sąlygų verslo plėtrai sudarymo srityse.

Strateginio valdymo analizė savivaldybėse rodo, kad strateginio valdymo sistemos atskirose savivaldybėse nėra iki galo sudarytos ir turi aibę trūkumų, todėl didžiausių miestų savivaldybėse tikslinga įsteigti nuolat veikiančius strateginio valdymo komitetus, kurie iškeltų strategines problemas, ypač susijusias su naujų programų ir projektų rengimu. Taip pat svarbu, kad šie komitetai priimtų sprendimus dėl interesų grupių poreikių tenkinimo vengiant konfliktų ir garantuotų reikiamą intervenciją, kai programoms ar projektams vykdyti trūksta lėšų arba įgaliojimų.

Savivaldybėse tikslinga įsteigti strateginio planavimo skyrius arba padalinius, kad jie galėtų konsultuoti vadovus ir specialistus strateginio planavimo klausimais, rengtų mokymo kursus, atliktų išorinės aplinkos įtakos tendencijų analizę, savivaldybės veiklos analizę, atrinktų tinkamus konkrečių programų ir projektų strateginio planavimo metodus, esant būtinybei sudarytų sutartis su kvalifikuotais specialistais strateginio planavimo klausimais.

Igyvendinant strateginius planus svarbu pašalinti valdymo metodų neadekvatumą: organizacinių struktūrų ir tikrosios padėties neatitikimą, informacinės ir apskaitos sistemų trūkumus, neracionalų kasdienių veiksmų koordinavimą.

Gerinant strateginio valdymo sistemos aptarnavimą, tikslinga iš strateginio planavimo sky-

riaus arba padalinio sudaryti operacinio aptarnavimo grupę siekiant, kad strateginis valdymas apimtų kiekvieną savivaldybės veiklos funkciją.

Svarbu, kad strateginis planavimas visiškai apimtų visas savivaldybės paslaugas ir visas klientų grupes. Tai galima pasiekti per keletą strateginio valdymo ciklą.

Išvados

1. Kiekvienos savivaldos institucijos strateginis valdymas yra unikalus, atitinkantis kiekvienos savivaldybės specifiką ir skirtingas sprendimus priimančią asmenybes, tuo tarpu bendrų strateginio planavimo metodikų (pateiktų teisės aktuose) taikymas suskaido strateginio valdymo procesą į aiškiai redukuotas stadijas.

2. Strateginio planavimo metodikose (pateiktose teisės aktuose) rekomenduojami situacinės analizės metodai nepakankamai įvertina savivaldybių specifiką konkurencijos, aplinkos sąlygų, interesų grupių ir kitais požiūriais. Strateginės analizės metodų ribotumas (taikomose metodikose) skatina strateginį planavimą savivaldos institucijose degeneruoti į biurokratinę rutiną. Todėl būtina intelektualizuoti strateginio planavimo procesą taikant konkrečią strateginę situaciją atitinkančius metodus, kad būtų galima pagrįsčiau modeliuoti savivaldos institucijų veiklos perspektyvas.

3. Savivaldos institucijų strateginio valdymo sistemas lemia keletas veiksnių: savivaldybės dydis ir struktūra, išorinės aplinkos nepastovumas, ankstesnė planavimo ir programinio biudžeto su-

darymo patirtis, valdymo stilius, programų kaina ir jų socialiniai padariniai.

4. Strateginio planavimo metodikose (paiteiktose teisės aktuose) strateginis valdymas pateikiamas kaip ciklų koncepcija arba stadijinis modelis (pagal strateginio valdymo stadijas), tačiau toks požiūris neapima platesnio konteksto. Negalima apsiriboti vien tik strateginio valdymo savivaldybėse stadijų analize, nes gana svarbus yra politinių problemų, socialinių procesų, vertybių bei institucijų kontekstas, kuriame vyksta strateginis valdymas.

5. Teisės aktuose, reglamentuojančiuose institucijų strateginį planavimą, politiniams strateginiams sprendimams skiriama per mažai dėmesio. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarime dėl strateginio planavimo metodikos [6] nenagrinėjamas politinis sprendimų priėmimo pobūdis, o Regionų plėtros parengimo ir atnaujinimo metodikoje [7] apsiribojama tik viešosios politikos įgyvendinimo ciklu nepateikiant jokių nuostatų ar rekomendacijų politiniams sprendimams priimti.

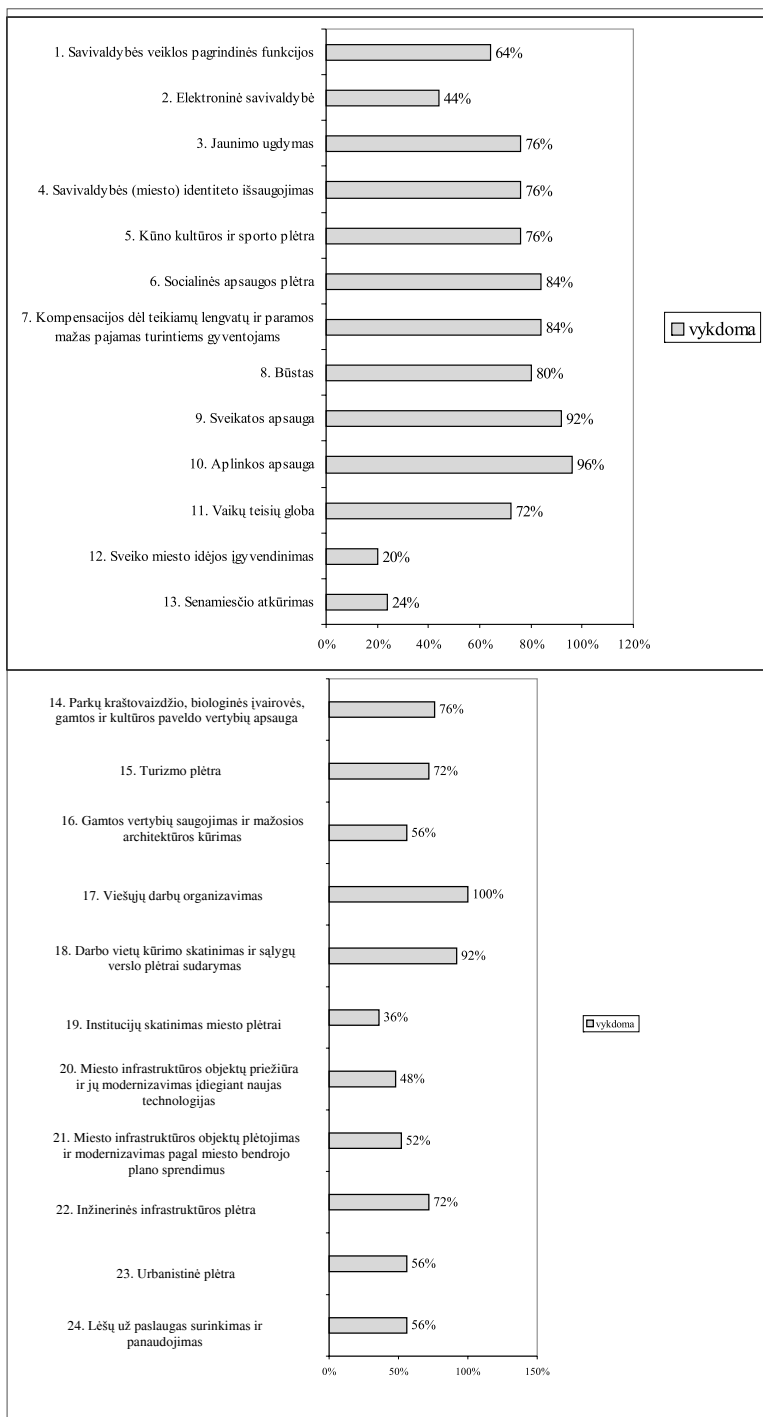
6. Savivaldos institucijų strateginiame valdyme reikėtų integruoti politinį ir racionalų sprendimo priėmimo būdus. Kuriant regiono viziją, politiniai sprendimų priėmimo būdai gali vyrėti, kai analizuojamos problemų sritys, pasiekiamas bendras sutarimas dėl to, kokios politikos kryptys geriausiai tinka problemoms spręsti. Vėliau reikia taikyti racionalų planavimo modelį, išreiškiantį susitarimą dėl tikslų, programų arba veiksmų.

7. Vertinant savivaldybių strateginio valdymo sistemos visapusiškumą, pastebimos dvi tendencijos: pirma, strateginis valdymas iškelia svarbiausias problemas ir jas sprendžia (60 proc. respondentų) apimdamas visas savivaldybės teikiamas paslaugas (67 proc. respondentų); antra, iš dalies strateginis valdymas siejamas su visomis savivaldybės klientų grupėmis (52 proc. respondentų).

8. Savivaldybių strateginio valdymo rezultatai būna tik daliniai: kuriant programų ir projektų misijas (76 proc. respondentų), nustatant at-

eities galimybes ir grėsmes (67 proc. respondentų), vertinant vidinius veiksnius ir išteklius (52 proc. respondentų), numatant programų uždavinius (57 proc. respondentų), parenkant uždavinių įgyvendinimo priemones (67 proc. respondentų), aprūpinant programas ištekliais (62 proc. respondentų), vykdant rizikos prevenciją (65 proc. respondentų).

9. Nagrinėjant savivaldybių strateginio valdymo efektyvumą pastebima, kad idėjos lengvai



7 pav. Vykdomos programos (projektai)

patenka į planavimo padalinį iš kitų skyrių (54 proc. respondentų). Dėl to bendravimas tampa veiksmingesnis. Vis dėlto daugelis respondentų sutinka su daliniais vertinimais dėl skiriamo dėmesio pažangos nustatymo rodikliams (56 proc. respondentų) ir dėl to, kad planų patikrinimai reikalauja daug laiko ir yra neproduktyvūs (56 proc. respondentų).

10. Dauguma respondentų iš esmės sutinka dėl vieno dalyko, t. y. dėl strateginio valdymo papildomai suteikiamos naudos, kuri pasireiškia komunikacijos gerinimu (84 proc. respondentų), darbuotojų ir vadovų skatinimu mokytis (79 proc. respondentų), veiksmų koordinavimo gerinimu (88 proc. respondentų).

11. Strateginio valdymo sistemos aprūpinimas nėra pakankamas. Tik iš dalies tinkama strateginio planavimo instrukcijų kokybė (92 proc. respondentų), iš dalies pakankamos savivaldybių strateginio valdymo galios (50 proc. respondentų), iš dalies priimtina kursų ir mokymo programų strateginio valdymo klausimais kokybė (56 proc. respondentų), iš dalies pasiteisina sutarčių su kvalifikuotais specialistais sudarymas strateginio planavimo klausimais (76 proc. respondentų).

12. Daugiausia programų savivaldybės vykdo aplinkos apsaugos (96 proc. respondentų), viešųjų darbų organizavimo (100 proc. respondentų), darbo vietų kūrimo skatinimo, sąlygų verslo plėtrai sudarymo (92 proc. respondentų) ir sveikatos apsaugos (92 proc. respondentų) srityse.

13. Didžiausių miestų savivaldybėse tikslinga įsteigti nuolat veikiančius strateginio valdymo komitetus, kurie iškeltų strategines problemas, priimtų sprendimus dėl interesų grupių poreikių tenkinimo ir suteiktų programoms vykdyti reikiamas lėšas ir įgaliojimus.

14. Savivaldybėse tikslinga įsteigti strateginio planavimo skyrius ir padalinius, kad jie galėtų

konsultuoti vadovus ir specialistus strateginio planavimo klausimais, rengtų mokymo kursus, atliktų aplinkos įtakos tendencijų analizes ir sudarytų sutartis su kvalifikuotais specialistais strateginio planavimo klausimais.

15. Gerinant strateginio valdymo sistemos aptarnavimą, tikslinga iš strateginio planavimo skyriaus arba padalinio sudaryti operacinio aptarnavimo grupę siekiant, kad strateginis valdymas apimtų kiekvieną savivaldybės veiklos funkciją.

Literatūra

1. Arimavičiūtė M. Savivaldos institucijų strateginio planavimo metodai ir valdymo rekomendacijos. *Viešoji politika ir administravimas*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003. Nr. 4.
2. Boal K. B., Bryson J. M. Representation, Testing, and Policy Implication of Planning Processes. *Strategic Management Journal*. 1987. Vol. 8.
3. Boschken H. L. Organizational Performance and Multiple Constituencies. *Public Administration Review*. 1994. Vol. 54.
4. Bryson J. M. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations. A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. San Francisko, London, 1989.
5. Koteen J. *Strategic Management in Public and Nonprofit Organizations*. New York: Praeger Publishers, 1991.
6. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimas Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. Nr. 57.
7. Regionų plėtros planų parengimo ir atnaujinimo metodika. Patvirtinta Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2002 m. spalio 4 d. įsakymu Nr. 482.
8. Parsons W. *Viešoji politika*. Vilnius: Eugrimas, 2001.

Malvina Arimavičiūtė

System Analysis and Juridical Confines of the Strategic Management of the Autonomy Institutions

Summary

There is proposed conception of strategic management system in autonomy institutions and there is shown its unique in this article. Also there are analyzed linear confines of strategic planning methodologies and there are fixed actions which influence creation process of strategic management in the municipalities. There are validated importance of rational planning and integration importance of enactment ways of political decisions in the municipalities. With reference to information of sociological poll there is ascertained that system of strategic management is not versatile, particularly in a point of customer groups. Besides, the results of strategic management system are always satisfactory. There is shown in the article that bureaucracy, dissatisfaction of direction and other

personnel by the requirements of strategic management, inflexibility of strategic management process and problems of advance evaluation mostly reduces the efficiency of strategic management in autonomy institutions. System of strategic management improves communications, motivates personnel to study and improves coordination of actions in the municipalities. With reference to the facts of research there is made conclusion that the capability of management and planning are imperfect in municipality, also it is not adequate quality of qualification class and training programs of strategic management, and also conclusion of contract with qualified specialists not always stands up. Facts, which are supplied in the article, show that municipalities mostly pursue in environment of programs and health service field, organization of public works and inducement of places of work creation field and also making conditions to expand the business field. Urban expansion, care of urban facility objects and modernism of them are the fields, which requires at least strategic stimulate the institutions to attract the investments.

Malvina Arimavičiūtė – Mykolo Romerio universiteto valstybinio valdymo fakulteto Valdymo teorijos katedros docentė, socialinių mokslų daktarė.

Telefonas (+370~5) 2714529

Elektroninis paštas vtk@mrni.lt

Straipsnis įteiktas 2005 m. kovo mėn.; recenzuotas; parengtas spausdinti 2005 m. lapkričio mėn.