

Lietuvos savivaldybių strateginio planavimo problemos

Malvina Arimavičiūtė

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

Anotacija. Straipsnyje yra atskleista savivaldybių plėtros erdvinio planavimo samprata, išanalizuotas Lietuvos savivaldybių plėtros planų formavimas taikant Regionų planų rengimo ir atnaujinimo metodiką. Siūloma sudarant Lietuvos savivaldybių plėtros planus vadovautis erdvinio planavimo principais. Straipsnyje strateginio valdymo problemos savivaldybėse analizuojamos keturių tipų: 1) strateginės analizės 2) strategijos rengimo ir įgyvendinimo, 3) vertinimo ir stebėsenos 4) metinių planų ir bendruomenių planų sudarymo. Metiniam planavimui supaprastinti siūloma parengti standartizuotus procesų ir indėlių vertinimo kriterijus, kuriuos pagal galimybes tiesiogiai arba adaptavus galėtų taikyti kiekviena savivaldos institucija. Siūloma atskirai savivaldybėse rengti darnios plėtros strategiją, kuri turėtų būti formuojama ne savivaldos institucijų, o vietinės partnerystės pagrindu. Atskiros analizės sritys darnios bendruomenės strategijoje gali būti skirtingos, priklausomai nuo savivaldybės specifikos.

Raktažodžiai: *savivaldybės, savivaldos institucijos, plėtros planai, veiklos planai, metiniai planai, strategijos, politikos, vizija, misija, tikslai.*

Keywords: *local governments, self-government institutions, development plans, action plans, annual plans, strategies, policies, vision, mission, goals.*

Įvadas

Lietuvos savivaldybėse nuolatos vyksta socialiniai ir kultūriniai pokyčiai. Stiprėja iššūkių prisitaikant prie globalizacijos sąlygomis stiprėjančios konkurencijos, aplinkosaugos priemonių griežtinimo, sparčios technologijų kaitos. Didėja žmonių migracija į miestus ir užsienio šalis, kaime mažėja švietimo, sveikatos apsaugos, kultūros veiklos mastas ir sklaida. Pažangioms permainoms savivaldybėse užtikrinti būtina tobulinti kaimo raidos sistemingą planavimą vietinių lygmeniu. Strateginis planavimas savivaldybėse padeda sukurti racionalią valdymo sistemą, pagrįstą subalansuotos plėtros principais. Tai leidžia savivaldybėms veiksmingiau naudoti biudžeto lėšas, koordinuoti įvairių sektorių programas

ir jų įgyvendinimą. Pastaruoju metu Lietuvos savivaldybėse vadovaujantis Lietuvos viešosioms institucijoms taikoma strateginio planavimo metodika [6] rengiami trimečiai veiklos planai. Jų pagrindu formuojami metiniai planai. Plėtros planus rengia ne visos Lietuvos savivaldybės. Kai kurios savivaldybės plėtros planams rengti taiko Regionų plėtros planų rengimo ir atnaujinimo metodiką [15]. Specialios savivaldybių plėtros planų rengimo metodikos Lietuvoje nėra. Ruošiantis rengti šią metodiką svarbu yra ištirti esmines strateginio valdymo problemas Lietuvos savivaldybėse. Savivaldybių plėtros strateginiam planavimui daugiau dėmesio skyrė užsienio mokslininkai (L. Albrechts, P. Healey, K. R. Kunzmann 2003; J. M. Bryson, W. D. Rering 1988; J. B. Cullingworth 1987; C. Scott, M. Reid, J. Yeabsley, E. Zollner 2004; J. Q. Wilson 1989; L. Worrall, C. Collinge, T. Bill 1996). Lietuvoje savivaldybių plėtros planavimo problemas analizavo A. Astrauskas, G. Česonis (2008), R. Darulis (2003), G. Tiškus (2007), D. Gudelis (2009).

Savivaldybių plėtra yra sudėtingas objektas. Jis Lietuvoje yra veikiamas gan ryškių gamtinių, ekonominių, demografinių ir infrastruktūros išteklių regionuose skirtumų, o tai iš esmės lemia atskirų šalies teritorijų socialinės-ekonominės padėties netolygumus. Siekiant subalansuoti ūkio plėtrą šalyje ir sumažinti savivaldybių plėtros netolygumus, būtina darni strateginio planavimo savivaldybėse sistema, kuri yra integrali regionų plėtros dalis. Į strateginio planavimo sistemą įeina savivaldybių plėtros, veiklos, metiniai ir bendruomeninių planai. Tinkamai suformavus strateginio planavimo sistemą savivaldos institucijose, pasirinkus tinkamą strateginio planavimo metodiką lengviau galima nustatyti savivaldybių vietą ir vaidmenį šalies ir tarptautiniame kontekste, suformuoti plėtros perspektyvas, siekiant tikslingai nukreipti viešąsias ir privačias iniciatyvas, užtikrinančias didžiausią naudą savivaldybėms ir už jų ribų.

Lietuvos savivaldybių plėtros planavimo principų keitimas

Vietos valdžios institucijos yra labai sudėtingos organizacijos, veikiančios itin dinamiškoje aplinkoje. Iš jų reikalaujama iš anksto numatyti pokyčius, identifikuoti bei reaguoti į sudėtingas demografines, socialines, ekonomines ir aplinkos problemas bei į besikeičiančius vartotojų poreikius, piliečių pageidavimus, efektyviai ir taupiai naudoti retus išteklius, ir atlikti visa tai nuolat prižiūrimoms dėmesingai ir kritiškai visuomenės akiai [22]. Vietos valdžios institucijų sudėtingumas turi įtakos strateginio planavimo ypatumams, iš kurių svarbiausi yra politikų ir valstybės tarnautojų vaidmenys, gebėjimas laiku reaguoti į aplinkos pokyčius, personalo parengimas ir kompetencija, reikiamos informacijos prieinamumas. Svarbų vaidmenį savivaldybių strateginiame planavime vaidina tinkamos strateginio planavimo metodikos parinkimas.

Strateginis plėtros planavimas vietos valdžios lygmeniu vyksta plėtojant dvi esmines paradigmas. Senoji strateginio planavimo paradigma remiasi funkcinių / sektorinių planavimo principų integravimu vietos valdžios plėtros planavimo sistemoje, o naujoji erdvinio strateginio planavimo paradigma pagrįsta erdviu planavimu, integruojančiu ekonomines, socialines, kultūrinės, aplinkosaugos ir kitas sritis. Funkcinės / sektorinės strateginio pla-

navimo krypties veikla yra plėtoti atskiras savivaldybės viešąsias politikas, o pagrindinis erdvinio strateginio planavimo siekis yra susieti teritorinius plėtros aspektus integruojant ekonomines, aplinkosaugas, kultūrinės ir socialines politikas.

Nors nuo devintojo praeito amžiaus dešimtmečio strateginis planavimas viešajame sektoriuje plito itin sparčiai, tačiau miestų ir regionų planavime vis dar vyravo atskiri miestų ar regionų plėtros projektai, įgyvendinami per žemės paskirties reguliavimą. Čia pagrindinis planavimas buvo atliekamas teritoriniu pagrindu. Praeito amžiaus pabaigoje pradedami kelti dideli instituciniai tikslai plėtojant tam tikrų teritorijų arealus ir vis labiau vadovaujamosi erdvine logika besiremiančiu žemės paskirties reguliavimu, išteklių apsauga, investicijomis į regeneraciją bei infrastruktūrą. Iš esmės tai teritorijos plėtros strateginė sistema, siekianti integruoti vietovės savybes, erdvinį poveikį ir investicijas [1]. ES valstybėse vieno erdvinio planavimo sąvokos apibrėžimo nėra. Tai lemia skirtinga teritorijų planavimo sistema ir ją reglamentuojanti teisinė bazė. Lietuvoje erdvinio planavimo terminas vartojamas kalbant apie urbanistinę arba regioninę politiką ir dažnai yra susijęs su Lietuvoje vartojama sąvoka „teritorijų planavimas“.

Bendriausia prasme sąvoka erdvinis planavimas gali būti suprantama kaip visa apimantis ir sujungiantis planavimas. Šiuo atveju visa apimantis reikštų atskirų ūkio šakų raidos sąsajas ir jų glaudų ryšį su bendra (kompleksine) ūkio raida ir socialiniais procesais. Šia prasme žodis „erdvinis“ iš dalies atitiktų Lietuvoje vartojamą terminą „bendrasis“. Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatyme [11] minėta sąvoka apibrėžiamas taip: bendrasis teritorijų planavimas – kompleksinis planavimas teritorijos erdvinio vystymo politikai, teritorijos naudojimo ir apsaugos prioritetams bei svarbiausioms tvarkymo priemonėms nustatyti. Tad iš esmės tarp Lietuvoje vartojamų sąvokų „erdvinis“ ir „bendrasis“ galima dėti lygybės ženklą [20].

Erdvinis strateginis planas nėra pernelyg centralizuotas. Pagrindinis jo tikslas yra tinkamos plėtros strategijos nustatymas, paliekant laisvesnes atskirų ūkio šakų strategijų įgyvendinimo ir sektoriaus planavimo galimybes. Juo didesnė planuojamoji teritorija, tuo daugiau strateginio planavimo „erdvės“ [1].

Metodiniu požiūriu erdvinis strateginis planavimas remiasi tais pačiais strategijos formavimo etapais ir metodais, kaip ir funkcinis planavimas, atliekant monitoringą, PEST, SSGG analizes, nustatant vizijas, misijas, vertybes, tikslus, priemones.

Vietos valdžios erdvinis strateginis planavimas šiuo metu pripažįstamas efektyviausiu būdu siekti pokyčių viešojoje politikoje tinkamai įvertinant aplinkos ypatumus.

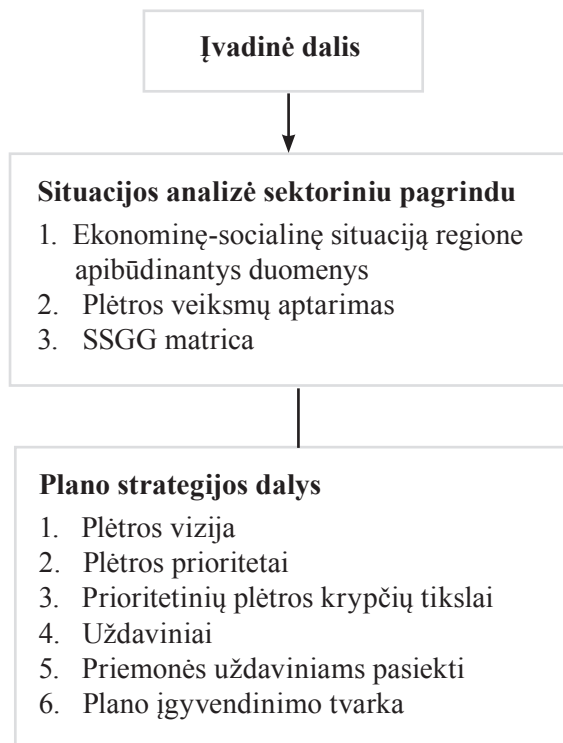
Erdvinis strateginis planavimas įgalina nuoseklią ir darnią ūkio šakų savivaldybėse ekonomikos plėtrą, vadovaujantis pagarbos sukurtajam pasauliui principu, atsisakant nepažaloto ir neteisingo gamtos eksploatavimo, kad dabarties karta, naudodamasi gamtos ištekliais, nepažeistų aplinkos pusiausvyros. Erdvinis strateginis planavimas savivaldybėse sudarytų didesnes galimybes:

- gerinti biologinės įvairovės apsaugą;
- gerinti kraštovaizdžio, kultūros ir ekologiškai jautrių teritorijų apsaugą;
- išsaugoti kultūrinį savitumą saugomose teritorijose;
- užtikrinti kraštovaizdžio stabilumą, didinant miškingumą svarbiausiose gamtinio

karsto zonose, derlingose regionuose teikiant pirmenybę natūraliam miško atsi-
kūrimui;

- taikyti darnaus vystymosi principus teritorijų planavimo ir urbanistikos srityje;
- išsaugoti ir tinkamai panaudoti turimus išteklius, gamtos bei kultūros vertybes, kuriant aukštos kokybės viešąsias erdves.

Dabartiniu metu Lietuvoje pastebimos abi strateginės plėtros planavimo kryptys: tiek funkcinis, tiek ir erdvinis planavimas, tačiau planavimo proceso tvarka nėra reglamentuota teisiniais aktais. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas [12] ir Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas [9] įpareigoja vykdyti programinį planavimą, tačiau nereikalauja rengti savivaldybėse plėtros planų. Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymas [11] teigia, kad strateginio planavimo dokumentai turi būti parengti. Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymas [10] tvirtina, kad savivaldybės tarybos sprendimu gali būti rengiamas savivaldybės strateginis plėtros planas. Rengiant savivaldybių strateginius plėtros planus dažniausiai taikoma Regionų plėtros planų parengimo ir atnaujinimo metodika.



1 pav. Regionų plėtros planų struktūra, sudaryta autorės pagal Regionų plėtros planų parengimo ir atnaujinimo metodiką [15]

Savivaldybių plėtros planus sudaro trys dalys: įvadinė dalis, situacijos analizė sektoriū pagrindu ir plano strategijos dalys. Situacijos analizę plane rekomenduojama atlikti pagal atskirus ūkio sektorius, skirstant juos į tokias dalis: 1) verslas, pramonė ir kaimo plėtra; 2) žmogiškieji ištekliai; 3) viešosios paslaugos; 4) infrastruktūros plėtra ir aplinkos apsauga.

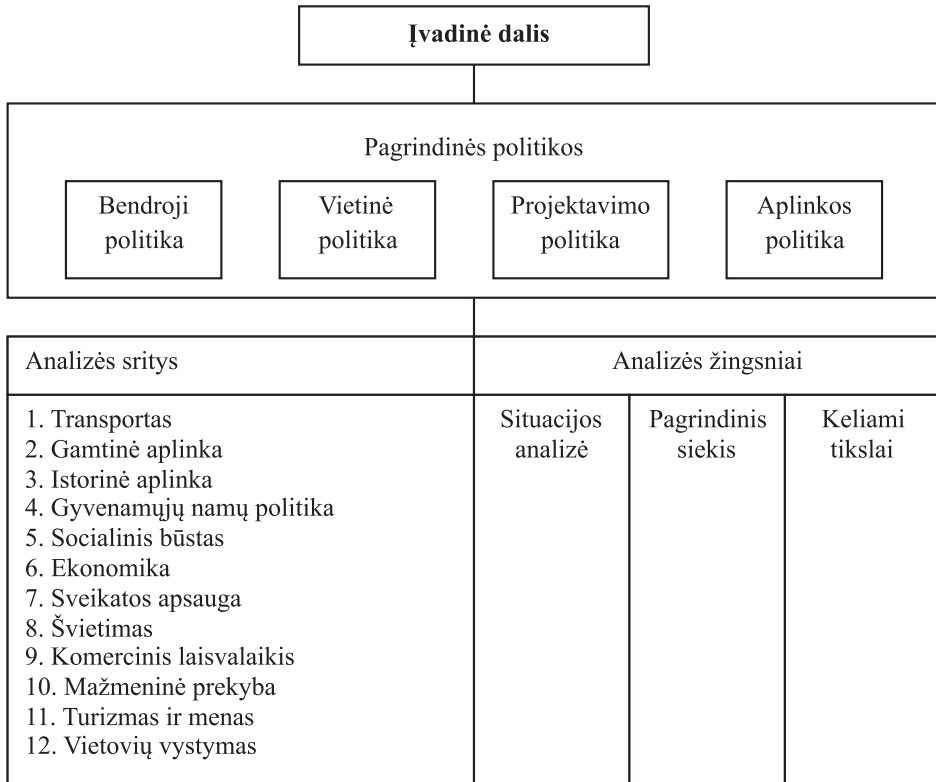
Savivaldybės plėtros strategijai formuoti prioritetai numatomi tiek teminiu (horizontaliu), tiek ir šakiniu-sektoriniu pagrindu. Apibendrinant galima teigti, kad Lietuvos savivaldybėms nėra parengtos specialios metodikos jų plėtros planams rengti, plėtros planavimas nėra griežtai reglamentuotas teisės aktais, o savivaldybių plėtros planavime praktiškai taikomi ir erdvinio, ir funkcinio planavimo principai, nepakankamai užtikrinant šalies politinių, ekonominių, socialinių ir kultūrinių veiksnių darną. Rengiant savivaldybių strateginius plėtros planus dažniausiai taikoma Regionų plėtros planų parengimo ir atnaujinimo metodika, o strateginiam veiklos planavimui – Lietuvos Respublikos patvirtinta Strateginio planavimo metodika (SPM), kuri nėra pritaikyta savivaldybėms. Abi minėtos metodikos nesiderina tarpusavyje ir neatspindi savivaldybių ypatumų.

Daugelyje šalių savivaldybių plėtros planavime taikoma ir erdvinio, ir funkcinio planavimo principai. Erdvinis savivaldybių plėtros planavimas plačiai taikomas Didžiojoje Britanijoje, kurioje 2004 m. rugsėjo 28 d. įsigaliojus Planavimo ir privalomojo pirkimo įstatymui įtvirtinama nauja planavimo sistema. Naujosios erdvinės strateginio planavimo sistemos užduotis yra teikti pozityvius socialinius, ekonominius ir aplinkosauginius rezultatus bei reikalauti aktyvaus bendradarbiavimo su interesų grupėmis ir institucijomis, kurios padeda formuoti vietines erdves ir teikia vietines paslaugas [14].

Svarbiausias Didžiosios Britanijos strateginio planavimo sistemos ypatumas yra tas, kad vietinės plėtros dokumentai pateikia valdžios politiką, ją siejant su teritorijos vystymu ir jos panaudojimu. Strateginio planavimo politika palaiko erdvinį teritorinį vystymą ir yra teritorijos bendrojo plano ir strateginės plėtros plano junginys. Pagrindiniai normatyviniai apribojimai yra susieti su atitinkamų teritorijų: saugomų teritorijų, regioninių parkų ir pan. vystymu. Vietinės plėtros planai derinami su regioniniais strateginiais planais. Į vietinės plėtros planavimą įtraukiamos įvairios interesų grupės. Rengiant Lietuvos savivaldybių plėtros planų sudarymo metodiką, galima pasinaudoti Oksfordo vietinio plano 2001–2016 metams struktūra (2 pav.) ir vadovautis erdvinio planavimo principais.

Oksfordo 2001–2016 metų vietinį planą sudaro trys pagrindinės dalys: įvadinė dalis, pagrindinės politikos ir siekiai. Įvadinėje dalyje pateikiama plano nauda ir paskirtis, nacionalinis ir regioninis kontekstas, papildomi planavimo dokumentai, darnos įvertinimas, miesto tarybos vizija, konsultacijos su visuomene ir monitoringas. Akcentuojamas siekis tobulinti išorinę aplinką ir tenkinti vietinės bendruomenės poreikius. Pateikiami papildomi planavimo dokumentai, orientuoti į konkrečias teritorijas ir jų vystymą. Planas parengtas vadovaujantis miesto ir šalies planavimo įstatymais bei miesto ir šalies planavimo plėtros taisyklėmis.

Antroje strateginio plano dalyje pateikiamos 25 pagrindinės politikos, kurios sugrupuotos į keturias pagrindines kryptis, t. y. bendrosios, vietovės, projektavimo ir aplinkos.



2 pav. Oksfordo 2001- 2016 metų plano struktūra, sudaryta autorės pagal pirminius dokumentus [17]

Bendrojoje politikoje išskiriama vystymo pasiūlymų politika ir planavimo įsipareigojimų politika. Teigiama, kad nauja plėtra yra reikalinga, ir pateikiami kriterijai, kuriuos turės atitikti naujos plėtros objektai. Iš esmės tai yra ribojimų politika.

Vietovės politikoje siekiama ambicingų tikslų, mažinant transporto priemonių poreikį ir gamtos taršą, vengiant spūsčių keliuose. Kiti tikslai susiję su žaliųjų zonų plėtra.

Projektavimo politikoje išskiriami siekiai, apimantys efektyvų žemės panaudojimą, architektūrinius miesto sprendimus, viešosios erdvės naudingumą ir patrauklumą bei funkcionalumo poreikius, kraštovaizdžio tvarkymą, įvairių objektų prieinamumo didinimą atskiriems bendruomenės nariams.

Aplinkos politikoje dėmesys kreipiamas į efektyvų energijos naudojimą atskirose teritorijose, taip pat atliekų panaudojimą energetiniams ištekliams. Akcentuojamas leidimų apribojimas objektams, kelsiantiems triukšmą, dūmus, vibracijas ar kitus viešosios tvarkos nesilaikymo atvejus. Atkreipiamas dėmesys į tinkamą telekomunikacijų išvystymą.

Trečiojoje strateginio plano dalyje pateikiama dvylika sričių, kurių darnus vystymas yra planuojamas. Tai transportas, gamtinė aplinka, istorinė aplinka, gyvenamųjų namų plėtra, socialinis būstas, ekonomika, sveikatos apsauga, švietimas, mažmeninė prekyba ir pramogų verslas, turizmas ir menas, teritorijų vystymas. Kiekvienoje iš šių dalių apžvelgiama esama situacija, pateikiamas pagrindinis siekis atskiroje srityje ir keliami tikslai. Apibendrinant galima teigti, kad, taikant Lietuvoje Oksfordo 2001–2016 metų plėtros planų struktūrą, būtų galima įtvirtinti politikų valią ir inovatyvų požiūrį į savivaldybės plėtrą, apimant esminius plėtros klausimus, savivaldybės plėtros prioritetus pritaikyti pagrindiniams savivaldybės objektams.

Trumpalaikio planavimo problemos Lietuvos savivaldybėse

Strateginis veiklos planavimas savivaldybėse yra svarbus instrumentas, leidžiantis greičiau prisitaikyti prie aplinkos pokyčių, racionaliau panaudoti biudžeto lėšas bei efektyviau įgyvendinti numatytas programas, tačiau jo įgyvendinimas savivaldybėse kelia tam tikrų problemų, kurias nėra taip lengva išspręsti. Prie trumpalaikių planų galima priskirti savivaldybių veiklos planus (SVP), metinius planus, ir bendruomenių planus. Vidaus reikalų ministerijos išleistame informaciniame leidinyje [8] yra nurodytos svarbiausios problemos, su kuriomis susiduria savivaldybės, diegdamos strateginio planavimo sistemą:

- ne visada skirtingo laikotarpio strateginiai planai sudaro bendrą planų sistemą;
- ne visada pakankamai dėmesio skiriama pagrįstai esamos situacijos analizei;
- nepakankamas savivaldybių strateginio planavimo dokumentų suderinamumas su valstybės strateginio planavimo bei ES struktūrinės paramos panaudojimą reglamentuojančių dokumentų nuostatomis;
- įgūdžių ir žinių stoka detalizuojant iškeltus tikslus ir uždavinius, nepakankami savivaldybių administravimo specialistų gebėjimai strateginio planavimo srityje;
- nepakankamas savivaldybių parengtų strateginių planavimo dokumentų susiejimas su savivaldybės biudžetu;
- skiriama nepakankamai dėmesio parengtų strategijų testinumui – parengtos strategijos nėra reguliariai peržiūrimos ir koreguojamos, atsižvelgiant į besikeičiančias aplinkybes.

Pagrindinėmis strateginio planavimo kliūtimis laikytina finansinių išteklių trūkumas, personalo neskatinimas pagal planavimo rezultatus, darbuotojų trūkumas planavimo padalyje ir nepakankama planavimo patirtis [2]. Kaip matyti, pateiktos problemos klasifikuojamos priežastinių ryšių pagrindu, tačiau metodinėms problemoms tirti geriau tinka problemų klasifikacija stadijiniu pagrindu, t. y. remiantis strateginio valdymo stadijomis arba etapais. Šiame straipsnyje strateginio valdymo problemos savivaldybėse analizuojamos keturių tipų: 1) strateginės analizės, 2) strategijos rengimo ir įgyvendinimo, 3) vertinimo ir stebėsenos, 4) metinių planų ir bendruomenių planų sudarymo. Lietuvos savivaldybių 2009–2011 ir 2010–2012 metų strateginių planų analizė parodė, kad ne visi planavimo etapai buvo vykdomi sėkmingai.

Atliekant savivaldybės PEST analizes, vertinamas politinių, ekonominių, socialinių ir technologinių veiksnių poveikis savivaldybės veiklai. Silpniausia vieta šioje analizėje – politiniai ir technologiniai veiksniai. Politikos veiksnių analizė paprastai apsiriboja taikomų savivaldybėse teisės aktų išvardijimu, neanalizuojami santykiai tarp valstybės ir savivaldos institucijų, politinės sistemos brandumas, politinių ideologijų specifiškumas ir t. t. Technologinėse aplinkose neanalizuojamos naujos technologinės galimybės, vyriausybės parama ir jos prioritetai. Išsamiau yra pateikiami ekonominiai ir socialiniai veiksniai, nurodant BVP smukimo stabilizavimą, gyventojų nedarbo lygį, migraciją, demografinius pokyčius, blogėjančias socialines garantijas ir t. t.

Neišsamiai analizuojamos vidaus veiksnių analizės sritys. Teisinė bazė aprėpia išorės dokumentų analizę, bet neanalizuojami vidaus teisės aktai. Organizacinės struktūros analizė paprastai apsiriboja padalinių išvardijimu, tačiau neanalizuojama, ar tinkamas yra darbo santykių reglamentavimas, ar pakankama yra vadovų atsakomybė, ar nėra valdymo funkcijų dubliavimo, ar veikla nėra pernelyg specializuota, ar organizacinė struktūra yra lanksti, ar nėra per daug priežiūros lygių, ar tolygus atskirų darbuotojų krūvis ir t. t. Žmogiškųjų išteklių analizė apsiriboja darbuotojų skaičiumi, neanalizuojama personalo kaita, kvalifikacija, skatinimo formos, kokybės ir efektyvumo kontrolė bei skatinimo politika, investicijos į žmogiškąjį kapitalą ir t. t. Nepateikiama detali planavimo sistema, neanalizuojamas apskaitos tinkamumas, nepateikiama ryšių sistema (informacinės ir komunikavimo sistemos), labai bendro pobūdžio pateikiama vidaus kontrolės sistemos analizė ir tik finansiniai ištekliai analizuojami pakankamai išsamiai.

Tolesnei analizei atlikti pasitelkiamas SSGG metodas, kuris vertina institucijos silpnybes, stiprybes, galimybes ir grėsmes. Pastebima, kad tas pats faktorius priskiriamas dviem kategorijoms (pvz., stiprybėms ir silpnybėms), bet tai ne vien savivaldybių strateginių planų analizės silpnoji pusė. Greičiau tai vienas iš SSGG modelio trūkumų. Be to, šis modelis neišryškina prioritetų, nekritiškai pateikiami duomenys, neįpareigoja patvirtinti nuomonės skaičiais ir detaliomis analizėmis, nereikalauja logiškų ryšių su strategijos įgyvendinimu. Kaip matyti, savivaldybės strateginiuose planuose vidaus ir išorės analizė atliekama neišsamiai. Remiantis naująja strateginio planavimo metodikos (SPM) redakcija suformulavus misiją, pateikiama informacija apie veiklos kontekstą (aplinkos analizės santrauka, gebėjimas įgyvendinti strateginius tikslus – organizacinių struktūrų, išteklių pokyčiai ir kita) ir trumpai pristatoma asignavimų valdytojo veiklos strategija (strateginiai tikslai, programos, asignavimai programoms ir valdymo išlaidos). Veiklos kontekstas naujoje metodikos redakcijoje yra visiškai neapibrėžtas, nepateikia nei reikiamų analizės metodų, nei analizės sričių. Kaip rodo užsienio šalių patirtis, atskirų savivaldybių veiklos planuose [4, 5, 21] strateginė analizė iš viso nėra pateikiama, tačiau ji nuolat atliekama įvairių tyrimų, studijų ar vartotojų apklausų forma. Lietuvos savivaldybės tokiems tyrimams atlikti neturi pakankamai finansinių išteklių ir kompetencijų, todėl, rengiant savivaldybių planavimo metodiką Lietuvoje, svarbu numatyti tinkamus strateginės analizės metodus ir pagrindines analizės sritis.

Rengiant strategijas savivaldybėse ir jas įgyvendinant taip pat susiduriama su daugeliu problemų. Nors Lietuvos savivaldos institucijos savo strateginiuose planuose prioriteto

tvarka skirsto strateginius tikslus ir bando juos susieti su plėtros prioritetais, programos rengiamos nepakankamai atsižvelgiant į savivaldybių strateginius tikslus. Savivaldos institucijose programas rengia ir jų įgyvendinimą prižiūri institucijos vadovo (ar jo įgalioto asmens) paskirti programų koordinatoriai, dažniausia – struktūrinių padalinių vadovai. Dalis programos tikslų savivaldos institucijose nesiekia jokių rezultatų, ir nesiejami su savivaldybių strateginiais tikslais, veikiau jie apibrėžiami kaip institucijos funkcija. Pavyzdžiui, tokie programų tikslai kaip kultūros, jaunimo ir visuomeninių organizacijų politikos formavimas arba kūno kultūros ir sporto plėtros įgyvendinimas [19] orientuoti ne į rezultatus, o į institucijos funkcijas. Naujojoje SPM redakcijoje nėra pateiktos strateginės grupės, programos koordinatoriaus ir uždavinių vykdytojų funkcijos, todėl rengiant veiklos planus reikia daug organizacinių pastangų nustatant atskirų asmenų vaidmenį, funkcijas, narių skaičių ir t. t. Problema yra ir tai, kad nėra numatyta programų koordinatorių atsakomybė už programos įgyvendinimo efektyvumą. Todėl kyla klausimas, kaip įvertinti jų veiklos efektyvumą, kadangi jie nepriima atsakomybės už programos veiklos rezultatyvumą, daugelis nėra linkę pateikti išsamią informaciją.

Strateginių planų įgyvendinimo stebėsenai bei vertinimui atlikti savivaldybės įpareigoja savivaldybės administracinius padalinius, savivaldybės biudžetines bei viešąsias įstaigas teikti šią informaciją už strateginį planavimą atsakingiems skyriams [23]. Daugelyje savivaldybių trejų metų strateginio veiklos plano vykdymo stebėseną vykdo savivaldybių Plėtros, investicijų ir turto valdymo skyriai. Pasibaigus biudžetiniams metams, vykdytojais pateikia šiam skyriui ataskaitas, kuriose, atsižvelgiant į ilgalaikių sričių programų sprendimus bei aplinkos analizę, suformuotos asignavimų valdytojų misijos, strateginiai tikslai, aprašomos asignavimų valdytojų programos ir nurodomos lėšos joms įgyvendinti. Plėtros, investicijų ir turto valdymo skyrius, išanalizavęs padalinių pateiktas vykdymo ataskaitas, parengia suvestinę informaciją apie strateginio veiklos plano vykdymą ir teikia ją tvirtinti Tarybai. Tačiau skirtingos savivaldos institucijos ataskaitas pateikia skirtingų formų, o tai gali nulemti informacijos nepakankamumą. Be to, savivaldos institucijose nenumatyti tikslūs ataskaitų rengimo ir teikimo terminai. Todėl reikėtų savivaldybėms parengti savivaldybių veiklos strateginio planavimo aprašus, numatant ataskaitų teikimo procedūras, formas ir terminus.

Lietuvos Respublikos vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymas įtvirtina, jog vienas iš vidaus audito uždavinių yra užtikrinti viešojo juridinio asmens strateginių ir kitų veiklos planų, programų įgyvendinimą bei valstybės ir savivaldybės turto naudojimą ekonomišku, efektyvumu ir rezultatyvumu požiūriais [13]. Lietuvos savivaldybėse yra įsteigtos Kontrolės ir audito tarnybos, prižiūrinčios, kaip naudojamas savivaldybių turtas, biudžetas ir kiti piniginiai ištekliai. Pavyzdžiui, Tauragės rajono savivaldybės Kontrolės ir audito tarnyba 2010 m. savivaldybės administracijai pateikė pastabų dėl nesuderinto savivaldybės strateginio veiklos plano ir biudžeto projekto rengimo laiko, dėl programų vykdymo analizės nebuvimo. Kitos Lietuvos savivaldybės dažnai apsiriboja tik strateginio veiklos plano rengimu, neanalizuojant programų vykdymo, t. y. nestebint, kaip programos yra įgyvendinamos, ar pasiekiami užsibrėžti tikslai. Programas vertina ir jų tikslingumą prižiūri tie patys įstatymu [6] numatyti koordinatoriai, t. y. skyrių vadovai. Vertinimo metu turėtų

būti nagrinėjami planuoti ir gauti rezultatai, jų pasiekimo laipsnis, panaudotos lėšos. Turėtų būti vertinama, ar rezultatai pasiekti mažiausiomis sąnaudomis, ar planuoti (ir gauti) programos rezultatai yra naudingi tiesioginiams ir netiesioginiams naudos gavėjams, turėtų būti vertinama, kas būtų programos neįgyvendinus. Institucijų vadovai, atsižvelgdami į vertinimo išvadą, turėtų nuspręsti, kaip būtų galima pagerinti būsimų programų rezultatyvumą ir efektyvumą. Galutinis programų vertinimas dažniausiai atliekamas nepriklausomų ekspertų ar auditorių, tačiau gali būti atliktas ir programos vykdytojų, vidaus auditorių [6]. Daugumoje savivaldybių galutinį vertinimą atlieka vidaus auditoriai pagal „įsisavintas biudžeto lėšas“. Taikant šį metodą:

- nenustatomos institucijos / skyriaus veiklos kryptys, kurios turėtų būti patobulintos;
- visiškai nepateikiamos sąsajos tarp tikslų, strategijų ir procesų;
- šis būdas neleidžia nustatyti pažangos lygio ir pasiekimų;
- neskatina darbuotojų įsitraukti į institucijos tobulinimo procesą;
- nekontroliuoja institucijos veiklos proceso;
- apskritai nieko bendra neturi su veiklos vertinimo perspektyva, o priešingai – sukelia daug neišklumų ir abejonių stabdydamas tobulėjimo procesą ir projektų vykdymą.

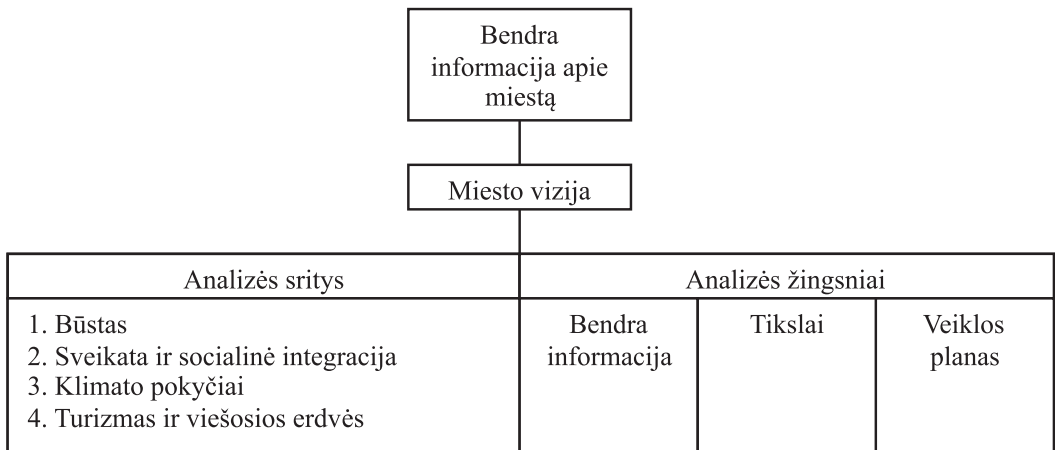
Daugelyje savivaldybių strateginiai planai visiškai nekontroliuojami jau nuo pirmojo etapo –strategijos kūrimo. 2009–2011 ir 2010–2012 metų strategijos neatitinka SPM rekomenduojamos [6] strategijos struktūros, nes strategijos atitinkamose skiltyse dažniausiai nepateikiamos rengimo metu žinomos efekto ir rezultato kriterijų reikšmės ir planuojamos šių kriterijų reikšmės strategijos įgyvendinimo pabaigoje. Daugeliu atvejų programų uždaviniams vertinti naudojami produkto kriterijai, kurie beveik visada išreiškiami absoliutiniais dydžiais ir rodo tik kiekybinę kaitą. Tačiau kaip rodo strateginių planų analizė, jie nėra tikslinami reguliariai. Problema yra ta, kad šiems strateginiams planams trūksta kontrolės, o institucijos vadovybė visiškai nejaučia atsakomybės už šių planų įgyvendinimą. Tačiau naujojoje SPM redakcijoje yra aiškiau ir griežčiau išdėstyti veiklos kontrolės mechanizmai. Į strateginį planą įtraukti horizontalūs vertinimo kriterijai, kurie parodo LRV prioritetų įgyvendinimą, visuomenės nuostatų pokyčius ir veiklos efektyvumą. BVM savo turiniu gali užpildyti naujoje SPM pateiktus veiklos vertinimo kriterijų reikalavimus, nes leidžia kiekybiškai ir kokybiškai gautus programų rezultatus palyginti šalies viduje ir už jos ribų, turi tiek vertikalius, tiek horizontalius vertinimo kriterijus, vertinimo kriterijų reikšmėms taip pat leistini nuokrypiai „stipru“ – „tobulintina“. Viešųjų paslaugų vartotojų pasitenkinimo indekso (VPI) apskaičiavimo metodika, parengta atsižvelgiant į ES šalių patirtį, savivaldos institucijoms suteiktą galimybę tobulėti ir atsiskaityti savo bendruomenei – viešųjų paslaugų vartotojams. Viešųjų paslaugų vartotojų pasitenkinimo indekso apskaičiavimo metodika yra laipsniškas perėjimas nuo kokybės vadybos modelio – BVM, prie piliečių aptarnavimo gerinimo skatinimo. Ši metodika, kaip ir BVM, atsižvelgdama į veiklos specifiką gali nustatyti reikiamus vartotojų pasitenkinimo viešosiomis paslaugomis indekso komponentus (kriterijus), kiekybiškai apibūdinti viešųjų paslaugų vartotojų pasi-

tenkinimo lygį ir jo kitimą, nustatyti tobulintinas veiklos sritis, palyginti atitinkamų vertinimų rezultatus, siekti geresnio piliečių poreikių tenkinimo teikiant viešąsias paslaugas.

Remiantis strateginio planavimo praktika Lietuvos savivaldybėse, veiklos planų pagrindu institucijose formuojami metiniai planai. Savivaldos institucijoms yra priimtina standartizuota metinio plano rengimo forma.

Rengiant Lietuvos savivaldos institucijose metinius veiklos planus sudėtingiausia nustatyti proceso ir indėlio kriterijus atskiroms priemonėms. Todėl tikslinga visoms savivaldybėms parengti standartizuotus procesų ir indėlių kriterijus, kuriuos pagal galimybes tiesiogiai arba adaptavus galėtų taikyti kiekviena savivaldos institucija. Panašiai metinius planus rengia savivaldos institucijos užsienio šalyse. Esminis skirtumas, lyginant Lietuvos savivaldybių metinius planus su kitomis šalimis, metinių planų detalizavimas vertinant kiekvieną priemonę pagal atskiras programas. Pavyzdžiui, Auclando miesto tarybos metinis planas [3] apima siekius tik keliose srityse: menas, bendruomenė, rekreacija, pilietinė lyderystė ir transportas. Metiniuose planuose taip pat numatomos finansinės sąnaudos ir siekiami rezultatai.

Didinant partnerystės reikšmę savivaldybių plėtroje taip pat galima pasinaudoti užsienio šalių patirtimi. Pavyzdys gali būti Oksfordo bendruomenės strategija [17]. Šios strategijos patrauklumą didina tai, kad ji rengiama vietinės partnerystės pagrindu, oficialiai dalyvaujant tiek vietos valdžios, tiek kitų miesto interesų grupių atstovams. Tokios strategijos rengimas mažina jos imperatyvumą. Nors ir nurodomi konkretūs tikslai bei gana abstrakčios priemonės, bendruomenės strategijos labiau skirtos bendriems siekiams įvardinti nei priemonėms įgyvendinti. Oksfordo darnios plėtros strategija (3 pav.) pateikia miesto viziją, kurios įgyvendinimas siejamas su septyniais horizontaliais tikslais, kurie koreliuoja su paveikslu nurodytomis analizės sritimis.



3 pav. Oksfordo 2008-2012 metų darnios bendruomenės strategijos schema, sudaryta autorės pagal Oxford's Sustainable Community Strategy 2008–2012

Siūloma, Lietuvos savivaldybėse rengti darnios bendruomenės strategiją, kuri būtų traktuojama kaip sudedamoji strateginio planavimo sistemos dalis užsienio šalių pavyzdžiu. Ši strategija, orientuota į problemų kėlimą, neprieštarautų šiuo metu savivaldybėse vykdomai LEADER+ programai, kuri ne tik inicijuoja pokyčius, bet ir juos įgyvendina. Rengiant tokią strategiją oficialiai turėtų dalyvauti tiek vietinės valdžios, tiek ir kitų interesų grupių, tokių kaip verslo, kultūros, švietimo, socialinės apsaugos, aplinkosaugos sferų bei kitų sričių atstovai, žinomi visuomenės atstovai. Ši strategija neturėtų būti privaloma, o tik rekomendacinio pobūdžio. Ji gali būti taikoma labiau tikslams ir vizijoms įvardinti, nei priemonėms įgyvendinti. Atskiros analizės sritys Darnios bendruomenės strategijoje gali būti skirtingos, priklausomai nuo savivaldybės specifikos.

Išvados

1. Erdvinis strateginis planavimas savivaldybėse per normatyvinius apribojimus (politikas) sudarytų galimybes: gerinti biologinės įvairovės apsaugą, gerinti kraštovaizdžio, kultūros ir ekologiškai jautrių teritorijų apsaugą, išsaugoti kultūrinį savitumą saugomose teritorijose, užtikrinti kraštovaizdžio stabilumą, didinant miškingumą svarbiausiose gamtinio karsto zonose, derlingose regionuose teikiant pirmenybę natūraliam miško atsikūrimui, taikyti darnaus vystymosi principus teritorijų planavimo ir urbanistikos srityje, išsaugoti ir tinkamai panaudoti turimus išteklius, gamtos bei kultūros vertybes, kuriant aukštos kokybės viešąsias erdves.

2. Lietuvos savivaldybės plėtros strategijai formuoti prioritetai numatomi tiek teminiu (horizontaliu), tiek ir šakiniu-sektoriniu pagrindu. Lietuvos savivaldybėms nėra parengtos specialios metodikos jų plėtros planams rengti, plėtros planavimas nėra griežtai reglamentuotas teisės aktais. Rengiant savivaldybių strateginius plėtros planus dažniausiai taikoma Regionų plėtros planų parengimo ir atnaujinimo metodika, o strateginiam veiklos planavimui – Lietuvos Respublikos patvirtinta Strateginio planavimo metodika, kuri nėra pritaikyta savivaldybėms. Abi minėtos metodikos nesiderina tarpusavyje ir neatspindi savivaldybių ypatumų.

3. Problema yra ta, kad savivaldybės strateginiuose planuose vidaus ir išorės analizė atliekama neišsamiai. Remiantis naująja strateginio planavimo metodikos (SPM) redakcija suformulavus misiją, pateikiama informacija apie veiklos kontekstą, kuris yra labai neapibrėžtas, nepateikia nei reikiamų analizės metodų, nei analizės sričių. Kaip rodo užsienio šalių patirtis, atskirų savivaldybių veiklos planuose strateginė analizė iš viso nėra pateikiama, tačiau ji nuolat atliekama įvairių tyrimų, studijų ar vartotojų apklausų forma. Lietuvos savivaldybės tokiems tyrimams atlikti neturi pakankamai finansinių išteklių ir kompetencijų, todėl rengiant savivaldybių planavimo metodiką Lietuvoje svarbu numatyti tinkamus strateginės analizės metodus ir pagrindines analizės sritis.

4. Dalis programos tikslų savivaldos institucijose nesiekia jokių rezultatų, ir nesiejami su savivaldybių strateginiais tikslais, veikiau jie apibrėžiami kaip institucijos funkcija. Naujoji SPM redakcijoje nėra pateiktos strateginės grupės, programos koordinatoriaus ir uždavinių vykdytojų funkcijos, todėl rengiant veiklos planus reikia daug organizacinių pa-

stangų nustatant atskirų asmenų vaidmenį, funkcijas, narių skaičių ir t. t. Problema yra ir tai, kad nėra numatyta programų koordinatorių atsakomybė už programos įgyvendinimo efektyvumą. Todėl kyla klausimas, kaip įvertinti jų veiklos efektyvumą, kadangi jie neprisiima atsakomybės už programos veiklos rezultatyvumą, daugelis nėra linkę pateikti išsamią informaciją.

5. Skirtingos savivaldos institucijos ataskaitas pateikia skirtingų formų, o tai gali nulemti informacijos nepakankamumą. Be to, savivaldos institucijose nenumatyti tiksūs ataskaitų rengimo ir teikimo terminai. Todėl reikėtų savivaldybėms parengti savivaldybių veiklos strateginio planavimo aprašus, numatant ataskaitų teikimo procedūras, formas ir terminus.

6. Daugumoje savivaldybių, galutinį vertinimą atlieka vidaus auditoriai pagal „įsivertintas biudžeto lėšas“. Taikant šį metodą:

- nenustatomos institucijos / skyriaus veiklos kryptys, kurios turėtų būti patobulintos;
- visiškai nepateikiamos sąsajos tarp tikslų, strategijų ir procesų;
- šis būdas neleidžia nustatyti pažangos lygio ir pasiekimų;
- neskatinama darbuotojų įsitraukti į institucijos tobulinimo procesą;
- nekontroliuoja institucijos veiklos proceso;
- apskritai nieko bendra neturi su veiklos vertinimo perspektyva, o priešingai – sukelia daug neišklumų ir abejonių stabdydamas tobulėjimo procesą ir projektų vykdymą.

7. Rengiant Lietuvos savivaldos institucijose metinius veiklos planus sudėtingiausia nustatyti proceso ir indėlio kriterijus atskiroms priemonėms. Todėl tikslinga parengti standartizuotus procesų ir indėlių kriterijus visoms savivaldybėms, kuriuos pagal galimybes tiesiogiai arba adaptavus galėtų taikyti kiekviena savivaldos institucija.

8. Siūloma Lietuvos savivaldybėse rengti Darnios bendruomenės strategiją, kuri būtų traktuojama kaip sudedamoji strateginio planavimo sistemos dalis užsienio šalių pavyzdiiu. Ši strategija, orientuota į problemų kėlimą, neprieštarautų šiuo metu savivaldybėse vykdomai LEADER+ programai, kuri ne tik inicijuoja pokyčius, bet ir juos įgyvendina. Rengiant tokią strategiją oficialiai turėtų dalyvauti tiek vietinės valdžios, tiek ir kitų interesų grupių, tokių kaip verslo, kultūros, švietimo, socialinės apsaugos, aplinkosaugos sferų, bei kitų sričių atstovai, žinomi visuomenės atstovai. Ši strategija neturėtų būti privaloma, o tik rekomendacinio pobūdžio. Ji gali būti taikoma labiau tikslams ir vizijoms įvardinti, nei priemonėms įgyvendinti. Atskiros analizės sritys Darnios bendruomenės strategijoje gali būti skirtingos, priklausomai nuo savivaldybės specifikos.

Literatūra

1. Albrechts, L.; Healey, P.; Kunzmann, K.R. Strategic spatial Planning by Governments // Public administration Reviews. 1988.
2. Arimavičiūtė, M. Savivaldos institucijų strateginių planų rengimo ir jų įgyvendinimo tyrimai. *Viešoji politika ir administravimas*, 2004, Nr. 8, p. 25–36.

3. Auckland City Council's Annual Plan 2007-2008.
4. City-of-Springfield-DRAFT-Strategic-Plan 2009. <http://www.scribd.com/doc/46000009/%D8%A7%D9%82%D8%A7...pdf> [2011 03 28].
5. Leeds City council.2009. <http://www.leeds.gov.uk/files/internet2007/2008/29/isp%202008%20to%202011%20internet.pdf> [2011 03 28].
6. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. vasario 7 d. nutarimas Nr. 194 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimo „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo“. *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 61-2804.
7. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. rugpjūčio 25 d. nutarimas Nr. 1220 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2010, Nr. 102-5279.
8. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija. Viešasis administravimas Lietuvoje: 2006–2007 metų apžvalga. <http://www.vakokybe.lt/index.php?id=1029> [2011 03 28].
9. Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 61-1826.
10. Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 66-1987.
11. Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1995, Nr. 107 2391.
12. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 55-1049.
13. Lietuvos Respublikos Seimo vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymas. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. IX-1253.
14. Local Strategic Partnership and Spatial Planning: a practical guide. London, 2007.
15. Regionų plėtros planų parengimo ir atnaujinimo metodika. Patvirtinta Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2002 m. spalio 4 d. įsakymu Nr. 482.
16. Oxford Local Plan 2001-2016. Oxford. 2006.
17. Oxford Sustainable Community Strategy 2008-2012.
18. Tauragės rajono savivaldybės Kontrolės ir audito tarybos veiklos ataskaita (2009-07-01–2010-07-01) <http://www.taurage.lt/iddex.php?1100954850> [2011-03-28].
19. Tauragės rajono tarybos 2010 m. vasario 24 d. sprendimas Nr. 1-1413 „Dėl Tauragės rajono savivaldybės strateginio veiklos plano 2010–2012 metams patvirtinimo“.
20. Tiškus G. Apie erdvinį planavimą ir kitas sąvokas. *Statyba ir architektūra*, 2006, Nr. 6.
21. Washoe Strategic Plan. 2009. <http://www.co.washoe.nv.us/repository/files/1/WC%Strategic%20PLan%202010-2012%20Document-20Approved%20by%20BCC%205-17-2010.pdf>. [2011 03 28].
22. Worrall, L.; Collinge, Ch.; Bill, T. Managing Strategy in Local Government // *International Journal of Public sector Management*. Vol. 11, Nr. 6. 1988.
23. UAB „Ekonominės konsultacijos ir tyrimai“. Savivaldybių strateginių planų analizė. http://www.vrm.lt/fileadmin/Padaliniu_failai/.../ATASKAITA.doc. [2011-03-28].

Malvina Arimavičiūtė

The Problems of Lithuanian Local Government Strategic Planning

Abstract

The article discusses the notion of local government development spatial planning and analyses the preparation of Lithuanian local governments' development plans applying The Regional development planning and revision methodology. The article analyses 4 types of problems of strategic

planning in local governments: 1) strategic analysis, 2) strategy formation and implementation, 3) evaluation and monitoring, and 4) annual and community plan preparation.

Through normative limitations (policies), spatial strategic planning in local governments would create opportunities to improve the protection of biological diversity, improve the preservation of landscape and culturally and ecologically vulnerable territories, maintain cultural identity in protected territories, ensure the stability of landscapes by expanding forests in the most important natural land zones and giving priority to recovery of natural forests in fertile regions, apply integrated development principles in territory planning and urban development, and preserve and appropriately utilize current natural and cultural resources by creating high quality public spaces.

The priorities for Lithuanian local governments' development strategy are set on both topical (horizontal) and sector basis. There is no special methodology prepared for local governments' development plan preparation. Planning is not strictly regulated by laws. The Regional development planning and revision methodology is most often applied to local governments' strategic development planning, and the Strategic planning methodology, approved by Lithuanian Republic, is applied to strategic activity planning, but it is not adapted to local governments. These two methodologies do not agree with each other and do not reflect the particularities of local governments.

In preparation of Lithuanian local governments' annual action plans, it is most difficult to determine process and input criteria for different tools. Therefore, it is recommended to prepare standardized process and input criteria for all local governments, which each local government institution could apply directly or adapt them according to its capabilities.

It is suggested to prepare Unified community strategy in Lithuanian local governments, which would be treated as a part of strategic planning system, as per examples of foreign countries. . This strategy, which would be targeted at problem identification, would not be in conflict with LEADER+ program currently implemented in local governments, which is not only initiating changes, but also is implementing them. Both local governments and other interest groups, such as representatives of business, culture, education, social security, and environmental protection, and prominent public representatives, should be involved in the preparation of this strategy. This strategy would be not compulsory, but only recommended to local governments. This strategy may be primarily used for establishing goals and visions, not for their implementation. The analysis areas in Unified community strategy may vary across local governments and depend on each local government specifics.

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 Associated Professor at the Department of Strategic Management, Faculty of Management and Politics, Mykolas Romeris University.

E-mail: arimaviciute@gmail.com

Straipsnis įteiktas redakcijai 2011 m. rugpjūčio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2011 m. spalio mėn.