

VIEŠOJO SEKTORIAUS INSTITUCIJŲ STRATEGINIO PLANAVIMO BŪKLĖ IR JOS GERINIMO PRIELAIDOS

Živilė Tunčikienė, Ilona Skačkauskienė

Vilniaus Gedimino technikos universiteto Verslo vadybos fakulteto
Socialinės ekonomikos ir vadybos katedra
Saulėtekio al. 11, LT-10223 Vilnius, Lietuva

Elektroninis paštas zivile.tuncikiene@vgtu.lt, ilona.skackauskiene@vgtu.lt

Pateikta 2011 m. rugsėjo 15 d., parengta spausdinti 2012 m. sausio 30 d.

***Anotacija.** Straipsnyje nagrinėjama strateginio planavimo būklė ir jos gerinimo prielaidos šalies viešajame sektoriuje. Sistemškai analizuojama ir kritiškai vertinama viešojo sektoriaus institucijų strateginių sprendimų bazės formavimo, strateginių sprendimų rengimo ir priėmimo bei viešojo sektoriaus institucijų strateginio fono detalizavimo situacija, akcentuojant lėšų poreikio strateginiams sprendimams įgyvendinti pagrindimo ir jų gavimo aspektus. Be to, pateikiamos viešojo sektoriaus institucijų strateginio planavimo uždavinių sprendimo priemonės bei sąlygos.*

***Reikšminiai žodžiai:** institucija, strateginis planavimas, strateginių sprendimų įgyvendinimas, finansavimas, asignavimai.*

Įvadas

Valstybės gyvenime viešojo sektoriaus valdymas tampa vis svarbesnis ir akivaizdesnis tiek grandyje „valstybė – pilietis“ (tenkinant visuomenės poreikius), tiek ir grandyje „valstybė – valstybė“ (bendradarbiaujant su tarptautinėmis organizacijomis, kitų valstybių institucijomis). Vienas iš viešojo sektoriaus institucijų efektyvaus valdymo įrankių – strateginis planavimas. Viešajame sektoriuje strateginis planavimas yra teisiškai reglamentuotas ir formalizuotas procesas, kurį sudaro sudėtinga grandinė tarpusavyje susietų komponentų, pradedant strategine analize ir baigiant veiksmų plano įgyvendinimo monitoringu. Šio proceso komponentus sieja atsakymų į racionalaus finansinių išteklių paskirstymo klausimus paieška. Pagrindinių strateginio planavimo uždavinių sprendimas sietinas su institucijų programų ir strateginių tikslų įgyvendinimo finansavimo poreikio grindimu.

Tyrimo objektas – viešojo sektoriaus institucijų strateginis planavimas. Nagrinėjant strateginio planavimo problematiką viešajame sektoriuje, akcentuojami tam tikri jo aspektai, tačiau nesusietas į visumą komponentų nagrinėjimas neleidžia užtikrinti planavimo proceso efektyvumo iš esmės.

Tyrimo tikslas – visapusiškai išnagrinėjus strateginio planavimo komponentus, pateikti jo gerinimo prielaidas viešajame sektoriuje. Atliekant tyrimą taikyta sisteminė ir loginė analizė bei sintezė, analogijos ir lyginimo metodai.

1. Viešojo sektoriaus institucijų strateginio planavimo modelis

Institucijos strateginį planavimą galima traktuoti kaip formalizuotą sistemą, nukreiptą įgyvendinti institucijos strateginį valdymą¹. Pokyčiai aplinkoje gali būti sudėtingesni ir riboti normatyvinio modelio tinkamumą atlikti strateginio planavimo funkciją iš esmės – užtikrinti naujovių ir pokyčių įgyvendinimą institucijoje, kartu skatinti kryptingą valstybės plėtrą. Efektyvaus institucijos strateginio planavimo modeliu laikytinas modelis, kurio taikymas sudaro sąlygas įgyvendinti institucijos veiklos, orientuotos į perspektyvą, siekius, atskleisti veiklos plėtros poreikio ir jo patenkinimo galimybių nustatymo, naudojimo ir plėtojimo esmę, siekiant didinti institucijos prisitaikymo prie aplinkos galimybes. Šiuos reikalavimus tenkina racionalios sudėties ir sąsajos komponentų modelis (lentelė)². Modelio turinys leidžia planuoti, vadovaujantis principais, kurie įtvirtinti valstybės plėtros planavimo dokumentų nuostatomis, pradedant Konstitucija ir baigiant ministrų įsakymais.

1 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 m. balandžio 20 d. nutarimas Nr. 480 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimo Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo“. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 50-2444; Diskienė, D.; Marčinskas, A.; Vaškėlis, V. Valstybės strateginio planavimo subjekto dilema. *Ekonomika*. 2008, 81: 26–35; Masiulis, K. Naujosios viešosios vadybos diegimo galimybės Lietuvoje. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. 2008, 1(10): 99–103; *Viešojo sektoriaus institucijų administravimas*. Puškorius, S. (ats. red.). Vilnius: LTU, 2002, p. 136.

2 Bivainis, J.; Tuncikienė, Ž. *Viešojo sektoriaus institucijų strateginis planavimas*. Vilnius: Technika, 2009, p. 71.

Lentelė. Efektyvaus institucijos strateginio planavimo modelio turinys

| Modelio komponentai | Komponentų paskirtis |
|------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Institucijos strateginė analizė | Identifikuoti veiksnius, lemiančius institucijos prisitaikymą prie jos aplinkos Nustatyti institucijos prisitaikymo prie jos aplinkos galimybes Atskleisti institucijos veiklos plėtros ypatumus |
| Institucijos tikslinės orientacijos nustatymas | Įprasminti institucijos veiklą Nustatyti institucijos ir jos aplinkos galimai geresnės sąsajos rezultata Orientuoti institucijos veiklą tokio rezultato link |
| Institucijos strateginių sprendimų rengimas ir priėmimas | Grįsti institucijos perspektyvinės veiklos problemų sprendimus Atsižvelgiant į analizės ir vertinimo rezultatus, parinkti tinkamiausius sprendimus, kuriuos įgyvendinus galima siekti užsibrėžtų tikslų |
| Institucijos strateginių sprendimų įgyvendinimo veiksmų plano rengimas | Užtikrinti racionalų institucijos išteklių paskirstymą ir naudojimą, siekiant įgyvendinti institucijos perspektyvinės veiklos problemų sprendimus |
| Institucijos veiksmų plano įgyvendinimo monitoringas | Stebėti institucijos išteklių ir aplinkos pokyčius, fiksuoti veiklos rezultatus Nagrinėti institucijos veiklos faktinius rodiklius, lyginti juos su planuotais dydžiais |

2. Institucijų strateginių sprendimų rengimo ir priėmimo bei įgyvendinimo planavimo bazė

2.1. Institucijų strateginė analizė

Strateginių sprendimų, jų įgyvendinimo planavimo bazė yra stiprybių, silpnybių, galimybių ir grėsmių (SSGG) bei strateginių ryšių analizė. Situacijos analizė ir vertinimas SSGG aspektais yra vyraujantis institucijos strateginės analizės akcentas. Čia institucijos potencialas nagrinėjamas jos aplinkos fone. Taigi strateginės analizės objektai agreguotu lygmeniu yra institucijos potencialas ir jos aplinka.

Institucija kiekvieną strateginės analizės objektą konkretina pagal Strateginio planavimo metodiką³, kur aplinka skirstoma į bendrąją ir specialiąją. Aplinkos detalizavimo požiūriu metodikos reikalavimai kito, ir dabartinis variantas⁴ leidžia institucijai

3 Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas, *supra* note 1.

4 *Ibid.*

parengti racionalios sudėties aplinkos veiksmų sąrašus. Čia galima taikyti tipinėmis tapusias aplinkos konkretizavimo schemas, pagal kurias bazinis veiksmų sąrašas, reikalui esant, papildomas ekologinių ir / ar teisinių veiksmų grupėmis. Specialiajai aplinkai įprasta priskirti institucijos įtakos ir interesų grupes, atskirais atvejais sąrašą papildant jos kuruojama valdymo sritimi.

Rengiantis specialiosios aplinkos veiksmų analizei, neleistina pamiršti ypatingo vartotojo (visuomenės narių ar jų grupių) vaidmens. Literatūroje vartotojų analizės technologija įvairuoja, tačiau tipinė analizė dažniausiai pradedama vartotojų nustatymu, segmentavimu ir segmento reikšmingumo įvertinimu, o užbaigiama institucijos sprendimų poveikio vartotojams ir jiems įgyvendinti panaudotų lėšų efektyvumo įvertinimu. Strateginio planavimo metodika leidžia bendrąją institucijos aplinką analizuoti vienu iš populiariausių šios srities metodu – PEST, ir literatūroje siūlomomis įvairiomis jo modifikacijomis, pavyzdžiui, PESTEL. Bendrosios aplinkos skirstymas į veiksmų grupes nėra esminis, čia svarbiau yra analizės turinys⁵. Metodikos nuostatos fragmentiškai įtvirtina tokiai analizei keliamus reikalavimus ir nesudaro sąlygų įgyvendinti pagrįstumo, racionalumo bei iš esmės kompleksiško principų nagrinėjant bendrąją aplinką.

Pagal Strateginio planavimo metodiką institucijos potencialo analizės sritims priskirti žmogiškieji ir finansiniai ištekliai. Tačiau metodika neriboja potencialo analizės sričių. Tokie ribojimai buvo ankstesniuose metodikos variantuose, įpareigojant instituciją naudoti potencialo konkretizavimo schemą, formos požiūriu panašią į taikomą 7S modelyje⁶. Literatūroje potencialo analizės objekto skaidymas įvairus. Tipiški analizės objektai yra: darbo, finansiniai, techniniai-technologiniai ištekliai, organizacijos kultūra. Yra siūlymų nagrinėti labiau agreguotas veiksmų grupes (ištekliai, struktūra, sistemos).

Be abejonės, žmogiškieji ištekliai pripažįstami svarbiausiais. Nagrinėjamame kontekste, matyt, darbuotojų vaidmeniui apibūdinti bus taiklūs šie žodžiai: strategiją kuria darbuotojai, nuo jų priklauso, ar institucija turės ir kokią turės strategiją. Tačiau finansų vaidmuo įgyvendinant strategiją lemia ne ką mažesnę finansinių išteklių analizės poreikį. Tipinė institucija finansinius išteklius gauna kasmetinių asignavimų⁷, kurių skyrimas labiau formalus, nei iš esmės grįstas jos strateginiu veiklos planu, pavidalu. Tokią tendenciją patvirtina faktai, kad kiekvienų metų programų biudžetai didėja⁸. Metų asignavimai iš esmės priklauso ne tiek nuo pasiektų rezultatų, kiek nuo patirtų sąnaudų ankstesniais metais.

5 Vasiliauskas, A. Nacionalinės ekonomikos plėtros strateginis valdymas: nustatytinis ir plėtotinis metodologiniai požiūriai. *Pinigų studijos*. 2004, 3: 9; Vasiliauskas, A. Įmonių ir nacionalinės ekonomikos strateginio valdymo sąsajos. *Pinigų studijos*. 2004, 4: 35.

6 Arimavičiūtė, M. Savivaldos institucijų strateginės analizės metodiniai aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*. 2007, 22: 13; Arend, R. J.; Levesque, M. Is the resource – based view a practical organizational theory? *Organization Science*. 2010, 21(4): 913, 914; Higgins, J. M. The eight „S’s of successful strategy execution. *Journal of Change Management*. 2005, 5(1): 3, 4.

7 Lietuvos Respublikos Seimas. Atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymai [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-10-10]. <<http://www.lrs.lt>>.

8 *Veiklos valdymas Lietuvoje: ar turime „Rezultatų Vyriausybę“?* Tyrimo santrauka [interaktyvus]. Viešosios politikos ir vadybos institutas, 2007 [žiūrėta 2011-10-10]. <<http://www.vpvi.lt/assets/Ataskaitos/Rezultatuvyriausybe-santrauka.pdf>>.

Stabilus finansavimo augimas yra institucijos siekis, darantis įtaką jos strategijai. Kai finansiniai ištekliai sunkiai numatomi, tuomet programų vykdymas būna rizikingas. Kaip ir neturinčios pakankamai kapitalo įmonės neskuba eiti į naujas rinkas, taip ir institucijos ne taip noriai pradeda diegti naujas programas. Tikima, kad jos ir toliau galės teikti tradicines paslaugas. Taigi, be neformalizuotu mąstymu grindžiamų metodų, institucijos finansiniams ištekliams nagrinėti tikslinga finansinė analizė. Jos taikymas leidžia susidaryti objektyvų vaizdą apie finansinę institucijos būklę, pokyčių tendencijas, taip sukuriant prielaidas ekstrapoliacijai. Svarbiausiu šios analizės objektu laikytini pinigų srautai. Pinigų srautų analizei keliamas vienas iš svarbiausių reikalavimų yra išsamumas. Vertingos informacijos galima gauti tik analizuojant abiejų krypčių (įeinančius ir išeinančius) pinigų srautus. Perspektyvinio laikotarpio srautus rekomenduojama formuoti įvairiems aplinkos scenarijams. Dažnai svarbu perspektyvinius srautus palyginti su retrospektyviniu laikotarpiu. Kiekvienu atveju skirtingo laiko intervalų pinigų srautus būtina diskontuoti – be tokio perskaičiavimo objektyvus įvertinimas negalimas. Be pinigų srautų, svarbus ir kitas finansinių išteklių analizės objektas – lėšų šaltiniai. Jų analizei keliami du tikslai: išaiškinti lėšų gavimo iš įvairių šaltinių galimybes ir įvertinti lėšų iš kiekvieno tokio šaltinio kainą. Viena iš tokių galimybių yra viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimas. Tokios priemonės taikymas sudaro sąlygas pritraukti privatų kapitalą viešajai infrastruktūrai plėtoti ir kartu viešųjų paslaugų kokybei gerinti. Taigi būdingiausi šie finansinių išteklių analizės metodai: pinigų srautų analizė, kainodara, pinigų diskontavimas, scenarijų metodas ir įvairūs prognozavimo metodai. Sparčiai didėjant ekonomikos globalizacijai, vis aktualesni tampa rizikos analizės metodai.

Strateginio planavimo nuostatos⁹ įpareigoja nustatyti perspektyvinės veiklos problemas, nukreipiant instituciją nagrinėti strateginius savo stiprybių, silpnybių ir galimybių, grėsmių ryšius. Tam numatomi tipiniai uždaviniai: iš pradžių SSGG, po to strateginių ryšių analizė¹⁰. SSGG analizės rezultatas – institucijos stiprybių ir silpnybių, galimybių ir grėsmių dėsningumą suvestinė, kuri yra orientyras sutelkti pastangas spręsti aktualiausias problemas. Tai leidžia pagrįsčiau skirstyti institucijos finansinius ir kitus išteklius svarbiausiems aplinkos požiūriu pokyčiams įgyvendinti. Nagrinėjant strateginius ryšius dėmesys teikiamas problemoms, kurios trukdo susieti institucijos vidaus ir aplinkos veiksnius. Problemoms nagrinėti pasitelkiami tiek universalūs metodai, kurių taikymas leidžia specifikuoti problemas, atskirti esmines nuo neesminių ir pan., tiek specifiniai¹¹. Čia pripažintas problemų medžio taikymas.

Siekiant pagrįsčiau nustatyti institucijos SSGG ir strateginius ryšius, reikalingas iteracinio pobūdžio keitimasis informacija tarp strateginio planavimo tarnybos ir suinteresuotų struktūrinių padalinių vadovų.

9 Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas, *supra* note 1.

10 Bivainis, J.; Tunčikienė, Ž., *supra* note 2, p. 73.

11 Nutt, P.; Backoff, R.; Hogan, M. F. Managing the paradoxes of strategic change. *Journal of Applied Management Studies*. 2000, 9(1): 14.

2.2. Institucijų tikslinės orientacijos nustatymas

Institucijos tikslinė orientacija – pagrindas rengti, priimti strateginius sprendimus ir planuoti jų įgyvendinimą. Misija, vizija ir tikslai laikomi pagrindiniais jos elementais. Strateginio planavimo metodikoje¹² misijos esmė nėra atskleista. Tai yra visuomenės poreikių, institucijos paskirties ir įsipareigojimų nustatymas, atsižvelgiant į esamą ir būsimą jos veiklą bei tikslus. Formuojant misiją akcentuotinas institucijos unikalumas funkcinėje veikloje. Siekiant institucijos misijos suderinamumo su valstybės plėtros prioritetais, įtakos ir interesų grupių poreikiais, tikslinga taikyti įgaliojimų analizės metodą, grįstą ekstrapoliacija¹³. Jį taikant galima nagrinėti ankstesnius, vykdomus institucijos įgaliojimus ir numatyti juos ateičiai. Be to, kad misija būtų pagrįsta, siūloma ją vertinti pagal veiksmingumo, konsensuso ir kt. kriterijus.

Vizija traktuojama kaip institucijos orientyras, telkiantis kolektyvą, be formalių administracinių įpareigojimų. Dėl šio reikalavimo, kuris nedera biurokratijos principais grįstam viešajam valdymui, pagal metodiką šis elementas nėra įtrauktas į institucijos tikslinę orientaciją ir vizijos kūrimas – į uždavinių rinkinį. Tačiau publikuota nemaža darbų, kuriuose kaip svarbus tikslinės orientacijos nustatymo uždavinys nurodomas vizijos kūrimas ir kuriuose pateikiami metodai (koncentruotos grupinės veiklos metodai, klausimynai) institucijos vizijai kurti. Vizijai vertinti siūloma taikyti kriterijus, iš kurių vienas svarbiausių – veiksmingumas. Glaudžiai su šiuo kriterijumi susiję realumo ir pagrįstumo kriterijai. Vizijos realumo principo esmė – suderinamumas su aplinka, o pagrįstumo – organizacijos potencialas. Vizija turi būti grįsta institucijos potencialu, jo plėtros galimybių ir perspektyvinių projekcijų vertinimais. Siekiant pagrįstų misijos ir vizijos, itin svarbu jas rengti iteraciniu būdu, susietai, tikslinant vieną atsižvelgti į antrą.

Institucijos tikslai grindžiami tiek misija, tiek vizija. Institucijos tikslams privalomų reikalavimų sąrašė¹⁴ yra tinkamumo vykdyti misiją, suderinamumo su Vyriausybės paskelbtais valstybės plėtros tikslais bei prioritetais reikalavimai. Tačiau strateginių tikslų nustatymo etapo turinys ir procedūros nėra detalizuoti. Institucijos strateginiai tikslai išplaukia iš objektyvių poreikių, turi hierarchinį pobūdį. Efektyviausia tikslų suderinimo priemonė yra tikslų medis, jo modifikacijos¹⁵. Metodas leidžia ne tik pašalinti tikslų prieštaravimus ir nesąryšius, bet ir suderinti jų kiekybinius parametrus. Paprastai tikslo turinys kiekybiniais parametrais konkretizuojamas nurodant mastą ir laiką.

Šiame etape planavimo nuostatos¹⁶ neriboja administracinio kūrybingumo, suvokiamo kaip grupinis procesas skatinant, vertinant, priimant ar atrenkant idėjas, dalyvaujant grupei institucijos narių¹⁷. Pasakytina, kad strateginiai tikslai, kaip sudėtinė strateginių veiklos planų dalis, rengiami atsižvelgiant į galimą jų finansavimą, t. y. numatomus

12 Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas, *supra* note 1.

13 Bivainis, J.; Tunčikienė, Ž., *supra* note 2, p. 91, 92.

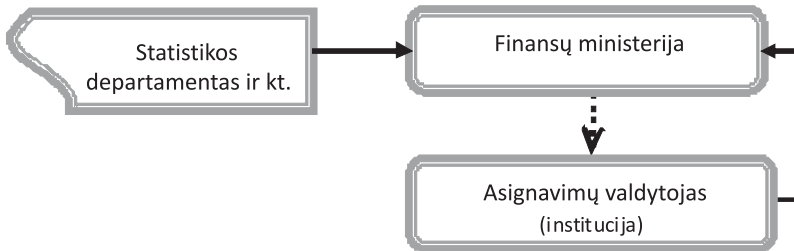
14 Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas, *supra* note 1.

15 Bivainis, J.; Tunčikienė, Ž., *supra* note 2, p. 94; Vasiliauskas, A. *Strateginis valdymas*. Kaunas: Technologija, 2005, p. 220.

16 Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas, *supra* note 1.

17 Petrauskienė, R. Lietuvos savivaldybių vidaus administravimo tobulinimas. *Viešojo politika ir administravimas*. 2005, 11: 65–73; Raipa, A. Socialiniai pokyčiai ir naujos viešojo valdymo sistemos. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. 2008, 1(10): 127–131.

asignavimus. Juos, išnagrinėjusi makroekonominis rodiklius (bendrojo vidaus produkto, infliacijos, užimtumo ir kitus) ir viešojo sektoriaus institucijos (asignavimų valdytojo) planuojamas vykdyti bei vykdomas programas, teikia Finansų ministerija (1 pav.).



1 pav. Finansų ministerijos veiklos (asignavimų aspektu) įtaka institucijos strateginių tikslų formavimui (sudaryta autorių)

Šiame etape finansavimas traktuotinas kaip priemonė sudaryti sąlygas strateginių tikslų įgyvendinimui, tam tikrų sričių veiklai suaktyvinti. Strateginio planavimo tarnybos parengti siūlymai dėl institucijos misijos ir strateginių tikslų bei jų potencialaus finansavimo paprastai svarstomi kartu su institucijos vadovybe.

3. Institucijų strateginių sprendimų rengimas, priėmimas ir jų įgyvendinimo planavimas

Galimi įvairūs būdai tikslui pasiekti. Strateginiai sprendimai lemia kelerių metų institucijos kolektyvo gyvenimą, sąnaudas, rūpesčius ir, galiausiai, rezultatus. Iš anksto pasakyti, koks strateginis sprendimas yra tinkamiausias, sudėtinga. Nors literatūroje pateikiamos galimų strateginių sprendimų variantų rekomendacijos (sprendimai, pabrėžiantys institucijos potencialo arba specialiosios aplinkos komponentus¹⁸), teigiama, kad efektyvūs sprendimai – originalūs strateginiai sprendimai.

Pagrindiniame dokumente¹⁹ nustatyti bendrieji reikalavimai programai ir konkretizuoti reikalavimai kiekvienam programos komponentui. Priemonių vertinimo kriterijams reikalavimai kito. Kaip ir anksčiau, dabartinėje metodikoje programų rengimo etapo turinys ir procedūros nėra detalizuoti.

Racionalia laikytina tokia strateginių sprendimų komponentų sudėtis: strateginių alternatyvų kūrimas, jų vertinimo kriterijų nustatymas ir derinio formavimas, strateginių alternatyvų analizė ir vertinimas, sprendimų priėmimas²⁰. Generuojant alternatyvas svarbus uždavinys – suformuoti rinkinį sprendimų, kurių įgyvendinimas leistų pasiekti strateginius tikslus. Nelengvas ir kitas strateginių sprendimų etapas – jų alternatyvų ver-

18 Vasiliauskas, A., *supra* note 15, p. 232.

19 Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas, *supra* note 1.

20 Bivainis, J.; Tunčikienė, Ž., *supra* note 2, p. 80, 81.

tinimas. Alternatyvoms vertinti paprastai siūloma kriterijus parinkti, atsižvelgiant į užsibrėžtus tikslus, jų įgyvendinimo galimybes. Strateginių alternatyvų vertinimo kriterijų pagrįstumo strateginiais tikslais reikalavimas įtvirtintas metodikoje. Jos nuostatos riboja vertinimo kriterijų pasirinkimą, įpareigoja instituciją taikyti kriterijų, jį detalizuoti ir galimas grupes rodiklių, susietų su Vyriausybės prioritetų įgyvendinimu, visuomenės nuostatų pokyčiais, institucijos veiklos efektyvumu.

Atsižvelgiant į strateginių sprendimų specifiką, tinkamiausiu pripažįstamas kompleksinis jų alternatyvų vertinimas²¹. Metodika²² leidžia tokių strateginių alternatyvų vertinimą, tačiau formaliai. Nepakankami asignavimų valdytojų planų įgyvendinimo rezultatai siejami su netinkamai parinktais būdais tikslams įgyvendinti²³. Priimant sprendimus vyrauja intuityviai ir loginiai metodai, dažniausiai taikomas kolektyvinis sprendimų priėmimo būdas. Sprendimus priimantiems asmenims siūloma nagrinėti sprendimų rengimo pradinę ir tarpinę informaciją, atskirų kriterijų reikšmes ir kitus su sprendimu susietus duomenis. Vienas iš svarbesnių tokių duomenų – potencialus programų finansavimas. Viešojo sektoriaus institucijos – asignavimų valdytojai, atsižvelgdami į Finansų ministerijos pateiktus maksimalius valstybės biudžeto asignavimus, vadovaudamiesi Strateginio planavimo metodika, rengia (tikslina) strateginius veiklos planus ir programas, sudaro programų sąmatų projektus ir organizuoja jiems pavaldžių biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų, atliekančių viešojo administravimo funkcijas, programų sąmatų projektų sudarymą. Asignavimų valdytojai įpareigoti: 1) pranešti pavaldžioms biudžetinėms įstaigoms ir kitiems subjektams prognozuojamus trejų metų pagrindinius šių įstaigų ir kitų subjektų veiklos rodiklius, maksimalių asignavimų dydį ir kitus rodiklius, būtinus programų sąmatų projektuose numatomiems asignavimams tiksliai apskaičiuoti; 2) duoti pavaldžioms biudžetinėms įstaigoms ir kitiems subjektams nurodymus dėl programų sąmatų projektų sudarymo ir nustatyti jų pateikimo terminus (asignavimų valdytojai pavaldžioms įstaigoms nustato tokius programų sąmatų projektų sudarymo terminus, kad galėtų laiku pranešti Finansų ministerijai asignavimų sumas, būtinas įtraukti į biudžeto projektą); 3) sudaryti vykdomų programų sąmatų projektus. Rengiant informaciją atliekami programų pagrindimo skaičiavimai, sintezuojami pavaldžių institucijų duomenys, derinamas asignavimų paskirstymas.

Aprobuoti strateginiai sprendimai – bazė detalizuoti institucijos strateginį foną. Sprendimams įgyvendinti rengiamas veiksmų planas. Jo paskirtis – numatyti tinkamiausius strategijos įgyvendinimo būdus, koordinuoti, kontroliuoti įgyvendinimą. Būtinai plano atributai yra įgyvendinimo terminai, vykdytojai, o komponentai – darbo, medžiaginių ir techninių išteklių paskirstymo, finansavimo planai.

Institucijos strategijos įgyvendinimo planas rengiamas etapais, jų turinys ir procedūros nėra detalizuoti²⁴. Siūlytina tokia etapų seka: uždavinių ir priemonių nustatymas,

21 *Ibid.*, p. 99; Raipa, A. Viešųjų programų ir projektų vertinimas. *Viešojo administravimo efektyvumas*. Kaunas: Technologija, 2001, p. 178–196.

22 Lietuvos Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas, *supra* note 1.

23 *Veiklos valdymas Lietuvoje: ar turime „Rezultatų Vyriausybę“*, *supra* note 8.

24 Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas, *supra* note 1.

uždavinių ir priemonių jungimas į visumą, išteklių poreikio skaičiavimas ir jų paskirstymas, plano alternatyvų vertinimas, plano priėmimas.

Uždaviniai ir priemonės, būtini strategijai įgyvendinti, modeliuojami derinant atitikties ir konversijos, tipinių ir netradicinių sprendimų metodus. Uždavinius ir priemones siūloma modeliuoti su alternatyvomis.

Strategijos įgyvendinimas – tai daugiažingsnis išsiskaidęs keletą metų trunkantis procesas, todėl sujungti į racionalią visumą aibę uždavinių ir priemonių – nelengva užduotis. Šiai užduočiai supaprastinti neretai rengiamas bendras agreguotas strategijos įgyvendinimo grafikas, kuris slenkančiu būdu detalizuojamas artimiausiam planiniam laikotarpiui. Galimas ir bendro grafiko struktūrizavimas, iteraciniu būdu detalizuojant jo dalis, išskirtas pagal veiklos sričių, padalinių ar laiko požymius.

Pripažįstama, kad tokio pobūdžio uždaviniams spręsti tinkamiausias tinklinis metodas. Tinklinio metodo taikymas²⁵ turi daug privalumų: leidžia nustatyti aiškius susijusių uždavinių ir priemonių tarpusavio ryšius, apskaičiuoti kiekvieno uždavinio įgyvendinimo laiko parametrus (pradžią, trukmę, baigmę, laiko rezervai) ir, kas svarbu, sudaro prielaidas taikyti optimizavimo metodus.

Strategijos įgyvendinimui viena iš būtinų sąlygų yra tinkamas aprūpinimas visų rūšių ištekliais. Čia papildomų keblumų, lyginti su tradicine įprasta veikla, kelia du aspektai: išteklių sąnaudų normatyvų neturėjimas, ypač tai būdinga naujesnio turinio darbams, ir tam tikrų išteklių ribotumas. Dėl normatyvų stokos paprasčiausi, mažiausiai sąnaudų reikalaujantys išteklių poreikio nustatymo metodai pritaikomi ribotai ar net visai netinka, tenka taikyti darbu imlesnius analogų ir techninius-analitinius metodus. Esant ribotiems ištekliams, o tai ypač dažnai pasitaiko praktikoje, skirstant išteklius vadovaujamosi tam tikrais kriterijais. Svarbiausi iš jų yra tikslingumo, sąnaudų vertinimo, vertės grandinės ir rizikos.

Strategijos įgyvendinimo plano alternatyvoms įvertinti tinkami kompleksinio ir daugiakriterinio vertinimo metodai. Juos taikant sudėtingas etapas yra kriterijų sistemos rengimas. Pagrindiniame dokumente²⁶ įtvirtinti kriterijų pasirinkimo ribojimai įpareigoja institucijas uždavinių ir priemonių lygmenimis alternatyvas vertinti pagal tam tikrus kriterijus, kurių turinio variantai numatyti. Metodika leidžia skirtingais aspektais vertinti alternatyvas, tačiau daugiakriterinio vertinimo prielaidų sudarymo požiūriu to nepakanka. Taikant tokį vertinimą tenka atlikti sudėtingus veiksmus: sujungti dalinius kriterijus į sistemą, juos suderinti, parengti įverčių pagal dalinius kriterijus perskaičiavimo į integruotą kriterijų algoritmus. Kriterijų reikšmių palyginamumui pasiekti tenka taikyti normalizavimo ir diskontavimo metodus.

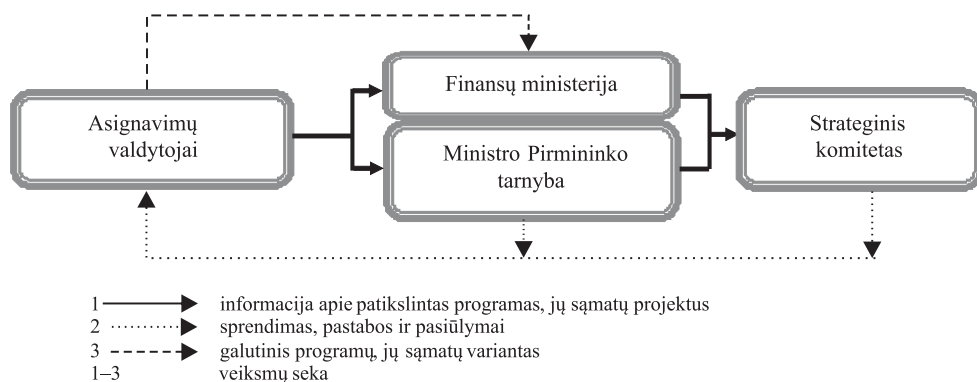
Institucijos vadovybei aprobuojant planą būtina nagrinėti jo pagrindimo skaičiavimus, tarpinių vertinimų rezultatus, visa tai sintezuojant per patirties, intuicijos, logikos prizmę. Metodikoje yra reglamentuotos plano vertinimo organizavimo ir koordinavimo procedūros. Institucijos plano projektą vertina Finansų ministerija, atskirais atvejais – Ministro Pirmininko tarnyba, vertinimo išvadas teikiamos pasitarimams. Asignavimų

25 Bivainis, J.; Tunčikienė, Ž., *supra* note 2, p. 121, 122.

26 Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas, *supra* note 1.

valdytojai, rengdami programų ir programų sąmatų projektus, gali teikti Finansų ministerijai ir jų alternatyvas, t. y. numatyti kelis kai kurių programų variantus, įskaitant specialiąsias ir tarpinstitucines programas, kurios būtų vykdomos kartu su kitais asignavimų valdytojais ar pavaldžiomis biudžetinėmis įstaigomis ir kitais subjektais. Žinoma, teikiamos alternatyvos neturi viršyti bendros maksimalių asignavimų sumos.

Asignavimų valdytojai parengtus (patikslintus) strateginius veiklos planus ir programas, išdėstytas prioriteto tvarka, bei programų sąmatų projektus pateikia Finansų ministerijai. Ministerijos (kartu su įstaigomis prie ministerijų), Vyriausybės įstaigos informaciją pateikia ir Ministro Pirmininko tarnybai. Vyriausybės Strateginis komitetas, išnagrinėjęs Ministro Pirmininko tarnybos ir Finansų ministerijos pastabas ir pasiūlymus dėl pateiktų atitinkamų metų strateginių veiklos planų, priima sprendimą dėl nacionalinio biudžeto projekto prioritetinių krypčių. Atsižvelgiant į Vyriausybės Strateginio komiteto sprendimus, Finansų ministerijos ir Ministro Pirmininko tarnybos pateiktas pastabas ir pasiūlymus asignavimų valdytojai privalo tikslinti programas (programų sąmatų projektus su atitinkamais skaičiavimais), siekti padidinti lėšų naudojimo efektyvumą, įrodyti savo siūlymų pagrįstumą ir patikslintus pateikti Finansų ministerijai (2 pav.).



2 pav. Programų, jų sąmatų projektų rengimo procese dalyvaujančių subjektų veiklos sąsajos principinė schema (sudaryta autorių)

Asignavimų valdytojų programų ir programų sąmatų sudarymas – iteracinis procesas, kuriame analizuojant ir tikslinant rodiklius dalyvauja kelių lygių institucijos, tokios kaip asignavimų valdytojai, Finansų ministerija, Ministro Pirmininko tarnyba, Strateginis komitetas²⁷. Priimant sprendimus dėl programų finansavimo įtakos turi institucijos atliekamų funkcijų analizės rezultatai, rekomenduojama²⁸ taikyti nulinio pagrindo biudžeto formavimo metodą (nuolatinės finansavimo peržiūros parenkant veiksmingą

27 Butkevičius, A.; Bivainis, J. *Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimas*. Vilnius: Technika, 2009, p. 45.

28 Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas, *supra* note 1.

ribotų išteklių panaudojimo būdą). Finansų ministerijai rengiant galutinį sprendimą dėl finansavimo pagal Vyriausybės ir Seimo išvadas, vienas iš svarbesnių kriterijų – atitiktis Vyriausybės programai, prioritetams, planuojamiems pasiekti rezultatams, asignavimų limitams. Taigi, finansavimas tampa ir viena iš institucijos veiklos kryptingos plėtros skatinimo sąlygų, skirtų Vyriausybės veiklos prioritetams įgyvendinti.

4. Institucijos veiksmų plano įgyvendinimo monitoringas

Įsigaliojus atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymui ir asignavimų valdytojams patvirtinus strateginius veiklos planus, pradedama nuolatinė jų įgyvendinimo rezultatų stebėseną, programų vertinimas ir atsiskaitymas už metinius veiklos rezultatus. Šiam procesui prielaidas sudaro institucijos programų sąmatų sudarymas pagal funkcinę ir ekonominę klasifikacijas. Institucijos gi finansuojamos pagal patvirtintas programų sąmatas (asignavimų valdytojui, pateikus Finansų ministerijai suvestinę programų sąmatą ir skaičiavimus pagal nustatytas formas, palikta galimybė keisti asignavimų pasiskirstymą pagal programas, tačiau tokiu atveju privalu patikslinti strateginius veiklos planus). Programų sąmatų vykdymo stebėsenai prielaidas sudaro standartizuota institucijos apskaita ir ataskaitų rinkiniai, kuriuos privalu teikti Finansų ministerijai. Pagal institucijos plano įgyvendinimo rezultatus priimami sprendimai tikslinti arba iš esmės keisti planą. Atsižvelgiant į įtvirtintus reikalavimus, keliamus programoms vertinti²⁹, naujų sprendimų priėmimo poreikio galimai objektyvaus pagrįstumo prielaidų sudarymo požiūriu reikalavimai vertintini kaip nepakankami. Tikslinimams ar keitimams rengti paprastai taikomi sprendimų priėmimo metodai³⁰, kurie remiasi esamų neigiamų pasekmių mažinimo arba naujai susidariusių galimybių naudojimo alternatyvių būdų bei priemonių analize ir vertinimu.

Išvados

Apibendrinant teisiškai reglamentuotų viešojo sektoriaus institucijos strateginio planavimo nuostatų nagrinėjimo rezultatus, galima daryti išvadą, kad teisinis šios srities reglamentavimas sudaro prielaidas institucijos strateginio planavimo lankstumui užtikrinti neribojant institucijos pasirinkti jos vidaus veiksmų ir aplinkos situaciją atitinkančias strateginio planavimo uždavinių sprendimo schemas ir konkrečius uždavinių sprendimo metodus.

Siekiant galimai racialesnio ir efektyvesnio institucijos strateginio planavimo, tai nėra pakankama. Teisinės nuostatos įtvirtina bendrus institucijos strateginio plana-

29 Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas, *supra* note 1.

30 Zeppou, M.; Sotirakou, T. The „STAIR“ model. A comprehensive approach for managing and measuring government performance in the post-modern era. *International Journal of Operations and Production Management*. 2003, 16(4): 320–332.

vimo principus, jie nėra detalizuoti atskirų institucijos strateginio planavimo funkcijų lygmeniu.

Viešojo sektoriaus institucijos strateginio planavimo uždavinių sprendimas, vadovaujantis vienu ar kitu principu, o ne jų visuma, neleidžia pagrįstai nustatyti institucijos veiklos suderinamumo su jos aplinka galimybų, efektyviai jų naudoti ir kryptingai plėtoti. Toks institucijos strateginis planavimas netenka prasmės kaip priemonė pagrįsti reikalingas biudžetines lėšas, taip pat efektyvų jų paskirstymą ir racionalų panaudojimą.

Strateginio planavimo, grindžiamo fragmentiniu požiūriu, metodika nėra pakankamai autoritetingas orientyras, nurodantis aktualias viešojo sektoriaus institucijų veiklos ilgalaiškės plėtros kryptis ir pagrįstus jų įgyvendinimo būdus bei priemones.

Siekiant veiksmingai planuoti viešojo sektoriaus institucijos veiklą, orientuotą į perspektyvą, svarbu suvokti strateginio planavimo principų visumos taikymo būtinumą ir numatyti jų įgyvendinimo specifiką kiekvienos efektyvaus strateginio planavimo funkcijos lygmeniu.

Literatūra

- Arend, R. J.; Levesque, M. Is the resource – based view a practical organizational theory? *Organization Science*. 2010, 21(4): 913–930.
- Arimavičiūtė, M. Savivaldos institucijų strateginės analizės metodiniai aspektai. *Viešojo politika ir administravimas*. 2007, 22: 9–16.
- Bivainis, J.; Tunčikienė, Ž. *Viešojo sektoriaus institucijų strateginis planavimas*. Vilnius: Technika, 2009.
- Butkevičius, A.; Bivainis, J. *Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimas*. Vilnius: Technika, 2009.
- Diskienė, D.; Marčinskas, A.; Vaškelis, V. Valstybės strateginio planavimo subjekto dilema. *Ekonomika*. 2008, 81: 26–35.
- Higgins, J. M. The eight ,S’s of successful strategy execution. *Journal of Change Management*. 2005, 5(1): 3–13.
- Lietuvos Respublikos Seimas. Atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymai [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-10-10]. <<http://www.lrs.lt>>.
- Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 m. balandžio 20 d. nutarimas Nr. 480 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimo Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo“. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 50-2444.
- Masiulis, K. Naujosios viešosios vadybos diegimo galimybės Lietuvoje. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. 2008, 1(10): 99–103.
- Nutt, P.; Backoff, R.; Hogan, M. F. Managing the paradoxes of strategic change. *Journal of Applied Management Studies*. 2000, 9(1): 5–31.
- Petrauskienė, R. Lietuvos savivaldybių vidaus administravimo tobulinimas. *Viešojo politika ir administravimas*. 2005, 11: 65–73.
- Raipa, A. Viešųjų programų ir projektų vertinimas. *Viešojo administravimo efektyvumas*. Kaunas: Technologija, 2001.
- Raipa, A. Socialiniai pokyčiai ir naujos viešojo valdymo sistemos. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. 2008, 1(10): 127–131.
- Vasiliauskas, A. *Strateginis valdymas*. Kaunas: Technologija, 2005.
- Vasiliauskas, A. Nacionalinės ekonomikos plėtros strateginis valdymas: nustatytinis ir plėtotinis metodologiniai požiūriai. *Pinigų studijos*. 2004, 3: 5–18.

Vasiliauskas, A. Įmonių ir nacionalinės ekonomikos strateginio valdymo sąsajos. *Pinigų studijos*. 2004, 4: 31–45.

Veiklos valdymas Lietuvoje: ar turime „Rezultatų Vyriausybę“? Tyrimo santrauka (2007). Viešosios politikos ir vadybos institutas [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-10-10]. <<http://www.vpvi.lt/assets/Ataskaitos/Rezultatu-vyriausybe-santrauka.pdf>>.

Viešojo sektoriaus institucijų administravimas.

Puškorius, S. (ats. red.). Vilnius: LTU, 2002.

Zeppou, M.; Sotirakou, T. The „STAIR“ model. A comprehensive approach for managing and measuring government performance in the post-modern era. *International Journal of Operations and Production Management*. 2003, 16(4): 320–332.

THE STATE OF PUBLIC SECTOR INSTITUTION STRATEGIC PLANNING AND PRECONDITIONS FOR ITS IMPROVEMENT

Živilė Tunčikienė, Ilona Skačkauskienė

Vilnius Gediminas Technical University, Lithuania

Summary. *This article examines the state of strategic planning and the assumptions for its improvement in the public sector of the country. Strategic planning in the public sector is a legally regulated and formalised process consisting of a complex chain of interconnected elements, from strategic analysis to the monitoring of implementation of the action plan. The elements of this process are linked by the search of a solution for rational allocation of financial resources. The solution of the main strategic planning tasks is based on the financing requirement programmes of the institutions, including the implementation of strategic goals. The analysis of the issues of strategic planning in the institutions tends to concentrate on the individual aspects of the process, however, such analysis of separate elements, and not the analysis of them as a whole, gives no opportunity to actually ensure the effectiveness of the strategic planning process.*

The aim of this research is to make a thorough analysis of the elements of strategic planning and to provide assumptions for improvement of this process in the public sector. In this study, the methods of systematic and logical analysis as well as methods of synthesis, analogy and comparison were applied.

Legal regulation of strategic planning enables ensuring the flexibility of strategic planning in an institution without restricting the institution in its choice of its internal factors and the schemes of problem solving according to the situation, as well as specific problem solving methods.

In order to ensure a more rational and effective strategic planning in an institution, those measures are not enough. The legal provisions set common strategic planning principles of the institutions and these principles are not elaborated at the level of separate strategic planning functions in the institutions.

Solving strategic planning tasks of an institution based on separate principles and not on them as a whole does not allow legitimately determining possibilities of the compatibility

of the activity of an institution with its environment, effectively using such possibilities and developing them in a targeted way. Such planning is not meaningful as a measure to justify the needed budget funds, as well as their effective distribution and rational use.

Such methodology of strategic planning, which is based on a fragmented view, is not a sufficiently authoritative landmark that would indicate the most relevant directions of long-term development of activity of a public sector institution and well-founded means and methods of their implementation.

In order to ensure efficient planning of the activity of a public sector institution, based on perspective, it is important to comprehend the need to apply strategic planning principles as a whole and to envisage their implementation specifics at the level of every function of effective strategic planning.

Keywords: *institution, strategic planning, implementation of strategic tasks, financing, appropriations.*

Živilė Tunčikienė, Vilniaus Gedimino technikos universiteto Verslo vadybos fakulteto Socialinės ekonomikos ir vadybos katedros docentė. Mokslinių tyrimų kryptys: socialinės ekonominės plėtros valdymas, viešojo sektoriaus strateginis valdymas.

Živilė Tunčikienė, Vilnius Gediminas Technical University, Faculty of Business Management, Department of Social Economics and Business Management, Associate Professor. Research interests: management of socioeconomic development, strategic management of public sector.

Ilona Skačkauskienė, Vilniaus Gedimino technikos universiteto Verslo vadybos fakulteto Socialinės ekonomikos ir vadybos katedros docentė. Mokslinių tyrimų kryptys: mokesčiai, apmokestinimas, mokesčių sistemos vertinimas, biudžeto pajamų formavimas.

Ilona Skačkauskienė, Vilnius Gediminas Technical University, Faculty of Business Management, Department of Social Economics and Business Management, Associate Professor. Research interests: taxes, taxation, tax system evaluation, budget revenue formation.