

**KLAIPĖDOS UNIVERSITETAS**

Socialinių mokslų fakultetas

Viešojo administravimo ir teisės katedra

Urtė Vaišnoraite

**STRATEGINIO PLANAVIMO DIEGIMAS IR ĮGYVENDINIMAS  
LIETUVOS SAVIVALDYBĖSE**

Viešojo administravimo studijų programos  
bakalauro baigiamasis darbas

Klaipėda, 2011

## SANTRAUKA

Vaišnoraitė U. Strateginio planavimo diegimas ir įgyvendinimas Lietuvos savivaldybėse. Viešojo administravimo bakalauro studijų programos bakalauro baigiamasis darbas. Darbo vadovas doc. dr. R. Riekašius, Klaipėdos universitetas: Klaipėda, 2011. – 72 p. Strateginio planavimo diegimas ir įgyvendinimas savivaldoje yra veikiamas daugelio veiksnių, susideda iš keleto procesų, kurių sėkmė gali priklausyti nuo savivaldybės pobūdžio. Darbo tikslas - įvertinti strateginio planavimo diegimą ir įgyvendinimą Lietuvos savivaldybėse. Darbo uždaviniai: charakterizuoti strateginio planavimo sistemą bei strateginį planavimą Lietuvos savivaldoje; nustatyti strateginio planavimo diegimo įtakos sričių pasireiškimą ir specifika; įvertinti strateginio planavimo įgyvendinimą, analizuojant įgyvendinimo komponentus bei palyginti Klaipėdos miesto savivaldybės bei Palangos miesto savivaldybės strateginio planavimo diegimo bei įgyvendinimo sistemas, kiekvienam iš uždavinių skiriant atskirą potemę. Galiausiai prieita išvados, kuri patvirtina hipotezę, kad strateginio planavimo diegimas ir įgyvendinimas iš dalies yra sėkmingesnis didesnėse miestų savivaldybėse.

## SUMMARY

Vaišnoraitė U. Strategic planning instillation and implementation in Lithuanian municipalities. The senior paper of public administration studies program of bachelor. The supervisor of the senior paper is docent R. Riekašius, Klaipėda university: Klaipėda, 2011. – 72 p. Implementation and realization of strategic planning in self-governance is affected by many factors and is composed of several processes, whose success may depend on the nature of the municipality. The aim of this senior paper is to evaluate the implementation and realization of strategic planning in Lithuanian municipalities. The tasks of the senior paper are: to characterize the strategic planning framework and strategic planning in Lithuanian self-government; to define the occurrence and specificity of the affected areas of strategic planning installation; to evaluate the implementation of strategic planning, analyzing the components of the implementation and to compare the implementation and realization of strategic planning in municipalities of Klaipėda and Palanga cities, each of the tasks on separate afterward. Finally, it was concluded, which confirms the hypothesis, that the implementation and realization of strategic planning are more successful in larger urban municipalities.

## LENTELIŲ SĄRAŠAS

<b>1 lentelė.</b> Savivaldybių interesų grupės	30
<b>2 lentelė.</b> Klaipėdos ir Palangos miestų savivaldybių darbuotojų strateginio planavimo poveikio savivaldybės veiklai vertinimas	51
<b>3 lentelė.</b> Klaipėdos ir Palangos miesto savivaldybių strateginio planavimo diegimo proceso ir įtakos sričių vertinimas	52
<b>4 lentelė.</b> Klaipėdos ir Palangos miestų savivaldybių darbuotojų strateginio planavimo diegimo vertinimas	53
<b>5 lentelė.</b> Klaipėdos ir Palangos miesto savivaldybių darbuotojų specialiųjų planų/ programų reikšmės vertinimas	56
<b>6 lentelė.</b> Klaipėdos ir Palangos miesto savivaldybių darbuotojų išteklių paskirstymo strateginio planavimo procese vertinimas	57
<b>7 lentelė.</b> Klaipėdos ir Palangos miesto savivaldybių darbuotojų strateginio planavimo įgyvendinimo stebėsenos ir kontrolės procesų užtikrinimas	58
<b>8 lentelė.</b> Klaipėdos ir Palangos miesto savivaldybių darbuotojų stebėsenos ir kontrolės procesų vertinimas strateginio planavimo įgyvendinimo procese	59
<b>9 lentelė.</b> Klaipėdos ir Palangos miesto savivaldybių darbuotojų strateginio planavimo pokyčių vertinimas	61

## PAVEIKSLĖLŲ SĄRAŠAS

<b>1 pav.</b> Pagrindiniai strategijos įgyvendinimo komponentai	15
<b>2 pav.</b> Strateginio planavimo sistemos modelis Lietuvoje	20
<b>3 pav.</b> Strategini sprendimų priėmimo modeliai ir jų taikymas Lietuvos savivaldybėse	21
<b>4 pav.</b> Klaipėdos ir Palangos miesto savivaldybių darbuotojų dalyvavimo strateginių planų diegime ir įgyvendinime pobūdis	49
<b>5 pav.</b> Klaipėdos ir Palangos miesto savivaldybių darbuotojų požiūris į strateginio planavimo reikalingumą	50
<b>6 pav.</b> Klaipėdos ir Palangos miesto savivaldybių specialiųjų planų/ programų rengimas	55
<b>7 pav.</b> Klaipėdos ir Palangos miestų savivaldybių darbuotojų problemų egzistavimo strateginių planų diegime ir įgyvendinime vertinimas	60
<b>8 pav.</b> Aktualiausios problemos diegiant bei įgyvendinant strateginius planus Klaipėdos ir Palangos miesto savivaldybėse	60

## TURINYS

<b>IVADAS</b>	6
<b>1. STRATEGINIO PLANAVIMO KONCEPCIJA</b>	12
1. 1. Strateginio planavimo sistemos bendrųjų bruožų ir sąvokų analizė	12
1. 2. Strateginio planavimo proceso pobūdis	14
1. 3. Strateginio planavimo poveikis organizacijos veiklai	16
1. 4. Strateginio planavimo pobūdžio savivaldoje tyrimas	18
<b>2. STRATEGINIO PLANAVIMO DIEGIMO ANALIZĖ</b>	22
2. 1. Teisinės aplinkos įtaka strateginiam planavimui Lietuvos savivaldybėse	22
2. 2. Ekonominės įtakos savivaldybių strateginiam planavimui vertinimas	24
2. 3. Politinės įtakos srities savivaldybių strateginiam planavimui specifika	27
2. 4. Interesų grupių įtaka savivaldybių strateginiam planavimui	28
<b>3. STRATEGINIO PLANAVIMO ĮGYVENDINIMO VERTINIMAS</b>	33
3. 1. Specialiųjų planų rengimo ypatumai	33
3. 2. Išteklių paskirstymas ir biudžetinis planavimas įgyvendinant strateginius planus	36
3. 3. Strateginių planų įgyvendinimo vertinimo sistemos ypatumai	39
3. 3. 1. Stebėsenos ir kontrolės procedūrų pobūdis	39
3. 3. 2. Strateginių planų įgyvendinimo efektyvumo nustatymas	43
<b>4. STRATEGINIO PLANAVIMO DIEGIMO IR ĮGYVENDINIMO SAVIVALYBĖSE LYGINIMAS</b>	47
4. 1. Tyrimo bendroji charakteristika ir eiga	47
4. 2. Strateginio planavimo Klaipėdos ir Palangos miesto savivaldybėse svarba	48
4. 3. Strateginio planavimo diegimo ypatumai	52
4. 4. Strateginio planavimo įgyvendinimo pobūdis	54
4. 5. Problemų analizė ir vertinimas	59
<b>IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS</b>	63
<b>LITERATŪRA</b>	66
<b>PRIEDAI</b>	72

## ĮVADAS

**Temos aktualumas.** Šiuolaikinės ekonominės, socialinės, kultūrinės, politinės kaitos sąlygomis, vyksta nuolatinė transformacija tiek viešojoje, tiek privačioje, asmeninėje erdvėje. Pripažįstama, jog privatus sektorius yra labiau dinamiškas, jame pokyčiai vyksta nuolat, tam skiriama pakankamai resursų ir dėmesio. Tuo tarpu viešojo sektoriaus institucijos dažnai yra labiau stagnatiškos, jose pokyčiai ir jų valdymas sudėtingesnis. Nepaisant to, paskutiniais dešimtmečiais, pirmiausia išsivysčiusiose vakarų demokratijose, vėliau Lietuvoje, į viešąjį sektorių ėmė skverbtis naujos vadybos idėjos, nauji valdymo modeliai ir veiklos gerinimo standartai. Vienu iš veiklos organizavimo pokyčių būtų galima laikyti strateginio planavimo sistemos diegimą ir įgyvendinimą. Strateginis planavimas, savo ruožtu, turėtų užtikrinti bet kokios organizacijos efektyvų veiklos formavimą, nes tai priemonė nustatyti strateginius, ilgalaikius tikslus, metodus, būdus jiems pasiekti bei konkrečius rezultatus.

Savivaldybės, būdamos vienos iš svarbiausių viešojo sektoriaus dalių, jungtis tarp visuomenės, piliečių ir centrinės valdžios, taip pat privalo strategiškai veikti bei savo veiklą organizuoti vadovaujantis strateginio planavimo sistema. Lietuvoje strateginių planų diegimo bei įgyvendinimo praktika dar nėra pakankama, kad ši sistema funkcionuotų be trūkumų bei leistų pasiekti visus teikiamus privalumus. Strateginio planavimo sistemos savivaldoje pobūdį verta analizuoti atskiriant du pagrindinius šios sistemos etapus: diegimą bei įgyvendinimą, nes tai dažnai būna pakankamai atskirti procesai pačioje savivaldos institucijoje bei veikiami skirtingų įtakos sričių. Pakankamai dažnai analizuojama ir kritikuojama strateginių planų diegimo netinkamumas ir įgyvendinimo neefektyvumas. Tai siejama tiek su savivaldos sistemos netobulumu, valstybės tarnautojų neigiamomis nuostatomis, kompetencijos stoka, tiek su korupcija įgyvendinimo srityje, skirstant ištekliu ar netinkamu koordinavimu. Itin svarbu pažymėti, jog strateginio planavimo sistema savivaldoje kritikuojama imant bendrus rodiklius, neatsižvelgiant į konkretų kontekstą. Būtina atsižvelgti į konkrečius savivaldybės faktorius, žinant, kad Lietuvoje savivaldybių dydis, problematika, gyventojų pasiskirstymas, finansinė padėtis, išskiriami prioritetai, verslumo skatinimo politika, ištekliai ir kt. labai skirianti. Todėl būtina analizuoti ne tik strateginių planų diegimo bei įgyvendinimo specifiką, įtakos sritis, bet ir skirtingų savivaldybių praktiką diegiant bei įgyvendinant strateginį planavimą. Būtent dėl šių priežasčių strateginio planavimo diegimas bei įgyvendinimas Lietuvos savivaldybėse turi būti išskirta kaip prioritetinė analizės sritis.

**Darbo problema.** Netinkama strateginio planavimo sistema gali sąlygoti ne tik neefektyvų savivaldybės darbą, bet ir kitas problemas, tokias kaip netinkamą išteklių paskirstymą, darbo organizavimą, viešosios nuomonės blogėjimą, visuomenės nepasitikėjimą, valstybės tarnautojų demotyvaciją ir kt. Atskiriant strateginio planavimo diegimą bei įgyvendinimą, verta pažymėti, jog

dažnai netinkamas strateginio planavimo diegimas gali sąlygoti ir netinkamą įgyvendinimą, nes suformavus daug trūkumų turintį strateginį planą, vargu ar įmanoma jį efektyviai įgyvendinti. Be to, strateginio planavimo sistema, nors ir pakankamai standartizuota, skirtingose savivaldybėse yra diegiama ir įgyvendinama skirtingai, ne tik dėl kitokių išorės ir vidaus veiksnių, bet ir dėl savivaldybių skirtumų Lietuvoje. Todėl pagrindine darbo problema galima laikyti klausimą, kiek strateginio planavimo diegimo ir įgyvendinimo sėkmė priklauso nuo savivaldybės dydžio ir turimų išteklių?

**Temos iširtumas.** Apžvelgus literatūrą, galima teigti, kad tiek strateginio planavimo diegimui, tiek ir įgyvendinimui skiriama pakankama dalis dėmesio lietuvių ir užsienio autorių literatūroje. Užsienio autoriai, tokie kaip F. R. David darbe „*Strategic management*“ (1995), A. Thompson knygoje „*Strategy formulation and implementation: tasks of the general manager*“ (1992), A. C. Hax ir N. S. Majluf knygoje „*Strategic management: an integrative perspective*“ (2004), B. De Wit bei R. Meyer darbe „*Strategy: process, content, context: an international perspective*“ (2004), A. Miller darbe „*Strategic management*“ (1998) bei P. Dobson, K. Starkey ir J. Richards knygoje „*Strategic management: issues and cases*“ (2004) pakankamai plačiai analizuoja strateginį valdymą, išskirdami jo esminius principus, atsiradimą, raidą ir pokyčius. Tarp analizuojamų aspektų kai kurie autoriai mini ir strateginio planavimo organizavimo būdus tiek privačiame, tiek viešajame sektoriuje.

Strateginio planavimo Lietuvos savivaldybėse analizę galima atlikti remiantis teisės aktais ir galiojančiais dokumentais tiek visos valstybės mastu, tiek atskirose savivaldybėse, nes strateginio planavimo diegimo ir įgyvendinimo proceso struktūra yra reglamentuojama. Pakankamai gausi dalis autorių, konkrečiai - R. Ginevičius ir kt. knygoje „*XXI amžiaus iššūkiai: organizacijų ir visuomenės pokyčiai*“ (2006), V. Gražulis knygoje „*Organizacijų strateginės pasirinktys. Ar mokame veikti?*“ (2008), V. Obrazcovas darbe „*Kur slypi sėkmė? Veiksmingų strategijų pagrindai*“ (2004), A. Raipa straipsnyje „*Viešosios politikos vieta viešojo valdymo sistemoje*“ (2009), V. Juknevičienė straipsnyje „*Laikmečio iššūkiai viešojo administravimo žmoniškųjų išteklių valdymui*“ – daugiausia analizuoja organizacijų pokyčius šiandieninėmis besikeičiančiomis visuomenės gyvenimo sąlygomis, akcentuodami, jog strateginis vystymas, valdymas, planavimas vis labiau tampa ta sritis, be kurios organizacijai tinkamai funkcionuoti būtų vis sudėtingiau. Šie autoriai daugiausia dėmesio skiria strateginio planavimo procesams, struktūrinėms dalims, pranašumams, privalumams, apibrėždami daugelį svarbių strateginio planavimo aspektų, taip nurodydami atspirties tašką tolimesniems tyrimams.

Kita dalis autorių analizuoja savivaldybių veiklos specifiką, darbo organizavimą, pobūdį ir t.t. (A. Astrauskas savivaldos tema parašytame straipsnyje „*Vietos savivalda ir vietos savivaldos problemos Lietuvoje*“ (2002), A. Vasiliauskas straipsnyje „*Teisinio reguliavimo pagrindai*

„viešajame administravime“ (2002), A. Astrauskas ir B. Galinienė knygoje „*Vietos savivalda Lietuvoje: teoriniai ir istoriniai aspektai*“ (2003), R. Lazdynas darbe „*Savivalda: filosofija, teorija, praktika*“ (2005), J. Mačiulytė ir P. Ragauskas knygoje „*Lietuvos savivalda: savarankiškos visuomenės link?*“ (2007), R. Stačiokas bei J. Rimas knygoje „*Lietuvos savivaldybių raida ir veiklos finansavimas*“ (2003), G. Davulis straipsnyje „*Lietuvos savivaldybių veiklos ekonominiai ir finansiniai aspektai*“ (2006) ir kt.). Šiuose darbuose tiriami savivaldos ypatumai, tarp kurių dažnai analizuojamas ir sprendimų priėmimas savivaldoje bei veiklos programų sudarymas.

Strateginio planavimo įtakos sritis analizuoja tokie autoriai kaip M. Arimavičiūtė knygoje „*Viešojo sektoriaus institucijų strateginis valdymas*“ (2005) bei straipsniuose „*Savivaldos institucijų strateginio valdymo sistemos analizė ir teisiniai apribojimai*“ (2005), „*Savivaldos institucijų strateginio planavimo metodai ir valdymo rekomendacijos*“ (2004) bei „*Strateginių planų rengimo ir jų įgyvendinimo tyrimai*“ (2003), publikuotuose serialiniame leidinyje „*Viešoji politika ir administravimas*“, V. Nakrošis knygoje „*Strateginis valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatų Vyriausybei?*“ (2008), kur labiau analizuojama centrinė valdžia, tačiau paliečiami ir įtakos aspektai, A. Bosas darbe „*Strateginis valdymas: nuo korporacijos iki valstybės*“ (2004), S. Puškorius bei A. Raipa straipsnyje „*Strateginis planavimas viešajame administravime*“ (2002), R. Geleževičius knygoje „*Interesų grupės ir lobizmas*“ (2004), akcentuodamas interesų grupių veiklą, A. Makštutis darbuose „*Strateginis planavimas globalizacijos sąlygomis*“ (2001) „*Strateginio valdymo principai*“ (2001), G. Barauskienė ir L. Bivainienė labiau ekonominiame straipsnyje „*Ryšiai su visuomene vieta strateginiame organizacijos planavimo etape*“ (2005), K. Masiulis monografijoje parašęs straipsnį tema „*Valdžia, partijos, savivalda ir demokratija*“ (2006), E. Leontjeva teisiniais pamatais parašytame straipsnyje „*Interesų grupės ir valdžia: pasiūlos ištakos*“ (1998) ir kt., kurių darbuose galima aptikti teisinės, ekonominės, politinės, interesų grupių įtakos sričių poveikį strateginio planavimo diegimui.

Strateginių planų įgyvendinimą ir skirtingus susijusius aspektus analizuoja R. Kalvaitis darbe „*Strateginis planavimas savivaldybėse, Mokymo vadovas savivaldybių tarybų nariams*“ (2004), kur labiausiai akcentuojama tai, kaip strateginio planavimo sistema turėtų veikti, idealus jos modelis. V. Bagdžiūnienė knygoje „*Biudžetai ir jų vykdymo kontrolė: teorija ir praktika*“ (2006), V. Nakrošis „*Europos Sąjungos regioninė politika ir struktūrinių fondų valdymas*“ (2006) daugiausia dėmesio skiria finansinei sistemai bei jos įtakai strateginio plano įgyvendinimui. M. Arimavičiūtė, G. Mačys, E. Trasauskas straipsnyje „*Strateginio planavimo sistema ir savivaldybės plėtros strategijos rengimas*“ (2007), B. Melnikas ir R. Smaliukienė knygoje „*Strateginis valdymas*“ (2007), R. Petrauskienė straipsnyje „*Strateginis planavimas viešajame administravime*“ (2009), G. T. Palubinskas knygoje „*Strateginio planavimo procesas*“ (1997), labiausiai akcentuoja strateginio planavimo įgyvendinimo problemas ir trūkumus, išskiriant, kad įgyvendinimo procesas

šiuo metu yra probleminė sritis bet kurioje savivaldybėje. Strateginio planavimo pokyčius savivaldoje analizuoja V. Tamaliūnienė darbe „*Strateginio planavimo esmė ir svarba. Pokyčių valdymas organizacijoje*“ (2007) bei J. Jagminas ir I. Pikturnaitė straipsnyje „*Žmoniškųjų išteklių valdymo kaitos ypatumai*“ (2009). Be to, strateginio planavimo įgyvendinimui skirta dalis tyrimų, atskaitų, kurios suteikia pakankamai svarios informacijos. Deja, minėtuose darbuose nepavyko aptikti tyrimais grindžiamo sistemiško atsakymo į išsikeltą probleminį klausimą, vadinasi, ši tema yra nauja ir aktuali.

**Darbo hipotezė.** Darbe bus siekiama patikrinti prielaidą, kad strateginių planų diegimas ir įgyvendinamas gali būti sėkmingesnis didesnėse miesto savivaldybėse, kuriuos skirsto didesnę dalį išteklių, turi daugiau strateginio planavimo specialistų, ekspertų, naudojami didesnės visuomenės dalies nuomone ir kt.

**Darbo objektas** – strateginio planavimo diegimas bei įgyvendinimas Lietuvos savivaldybėse.

**Darbo tikslas** - įvertinti strateginio planavimo diegimą ir įgyvendinimą Lietuvos savivaldybėse. Siekiant užsibrėžto tikslo, išsikelti tokie **darbo uždaviniai**:

1. Charakterizuoti strateginio planavimo sistemą bei strateginį planavimą Lietuvos savivaldoje.
2. Nustatyti strateginio planavimo diegimo įtakos sričių pasireiškimą ir specifiką.
3. Įvertinti strateginio planavimo įgyvendinimą, analizuojant įgyvendinimo komponentus.
4. Palyginti Klaipėdos miesto savivaldybės bei Palangos miesto savivaldybės strateginio planavimo diegimo bei įgyvendinimo sistemas.

**Tyrimo koncepcija ir metodai.** Strateginio planavimo diegimo Lietuvos savivaldybėse analizei pasirinktas M. Arimavičiūtės knygoje „*Viešojo sektoriaus institucijų strateginis valdymas*“ (2005) pateiktas strateginių sprendimų priėmimo modelių ir jų taikymo Lietuvos savivaldybėse modelis. Autorė išskiria keturias savivaldos institucijų veiklos įtakos sritis: teisinę, ekonominę, politinę ir interesų grupių. Naudojantis šiuo pateiktu modeliu, darbe bus analizuojamos visos iš išskirtų įtakos sričių. Strateginio planavimo įgyvendinimo analizei naudojamas truputį pakoreguotas A. Vasiliausko knygoje „*Strateginis valdymas*“ (2002) pasiūlyta strategijos įgyvendinimo komponentų koncepcija. Strateginio planavimo įgyvendinimo analizė bus struktūruojama pagal šio autoriaus išskirtus strategijos įgyvendinimo komponentus, pabrėžiant, jog pirminė koncepcija modifikuota ir priraikyta prie šiandieninių aktualijų, t.y. autoriaus pasiūlytas komponentas „funkcinių strateginių tikslų nustatymas“ darbe priskiriamas prie strateginių planų diegimo, todėl nebus analizuojamas, o prie „stebėsenos ir kontrolės procedūrų“ komponento prijungtas strateginio planavimo įgyvendinimo efektyvumo analizė. Bendram strateginių planų diegimo ir įgyvendinimo tyrimui atlikta apklausa Klaipėdos ir Palangos miesto savivaldybėse. Šios savivaldybės pasirinktos dėl to, kad abi iš jų yra miesto, ne rajono savivaldybės, todėl jų darbo specifika, struktūra, modelis turėtų būti panaši. Be to, siekiant palyginti strateginį planavimą savivaldybėse specialiai pasirinkta viena

iš didžiausių savivaldybių (Klaipėdos miesto savivaldybė, turinti apie 180 tūkst. gyventojų, daugiau nei 341 mln. litų planuojamomis biudžeto pajamomis bei daugiau nei 360 darbuotojų) bei viena iš mažiausių savivaldybių (Palangos miesto savivaldybė su daugiau nei 17 tūkst. gyventojų, trupučių didesniu nei 56 mln. litų planuojamų pajamų bei mažiau nei 120 darbuotojų savivaldybėje). Šių savivaldybių lyginimą taip pat lėmė ir jų geografinė padėtis.

Tyrimo metodologija – dokumentų studijų, lyginamoji, konceptualioji, vertinamoji, interpretacinė analizė bei anketinė apklausa, gautų duomenų sisteminimas, grupavimas ir tyrimas. Apibrėžiant strateginio planavimo sampratą, bendrąsias charakteristikas bei strateginio planavimo sistemą Lietuvos savivaldybėse daugiausia taikyti dokumentų studijų, lyginamasis bei vertinamasis metodai, nes siekiant išskirti svarbiausius aspektus, požymius, bruožus būtina analizuoti kitų autorių išryškinamas sritis bei vertinti per pasirinktą analizės prizmę. Analizuojant strateginio planavimo diegimo įtakos sritis taikyti dokumentų studijų, interpretacinis bei vertinamasis metodai, kadangi svarbu ne tik pateikti kiekvienos iš įtakos sričių poveikį ar reikšmę, bet taip pat vertinti šios įtakos pobūdį, naudingumą ar aktualumą. Be to, siekiant nustatyti reikšmingiausią įtakos sritį, nebus įmanoma apsieiti be interpretavimo, kadangi tikslaus atsakymo, kuri įtakos sritis yra labiausiai pasireiškianti, pateikti, žinoma, vargiai įmanoma, kadangi socialinių mokslų kontekste vienareikšmiškų atsakymų aptikti sunku. Analizuojant strateginių planų įgyvendinimą ir atskirus jo komponentus taikyti dokumentų studijų, lyginamasis bei interpretacinis metodai, kurie leido išryškinti esminius komponentų bruožus bei juos lyginti tarpusavyje ir kritiškai vertinti skirtingų autorių pateikiamą nuomonę. Siekiant palyginti strateginio planavimo diegimą bei įgyvendinimą Lietuvos savivaldybėse atlikta anketinė apklausa raštu dviejose Lietuvos savivaldybėse (Klaipėdos miesto savivaldybėse ir Palangos miesto savivaldybėje): gauti duomenys susisteminti, sugrupuoti bei interpretuoti. Siekiant išskirti skirtingų savivaldybių strateginio planavimo panašumus ir trūkumus, duomenys suskirstyti į grupes bei analizuoti lyginant savivaldybes tarpusavyje. Tokiu būdu buvo siekiama rasti atsakymą į išsikeltą darbo hipotezę.

**Darbo struktūros apžvalga.** Darbą sudaro keturios dėstomosios dalies potėmės: pirmojoje iš jų atskleidžiama strateginio planavimo sampratą, bruožai, reikšmingumas, proceso struktūra ir kt. bei nustatomas, kuo strateginis planavimas savivaldybėje skiriasi nuo strateginio planavimo kitose organizacijose. Antrojoje darbo dalyje analizuojamos strateginio planavimo įtakos sritys (teisinė, ekonominė, politinė ir interesų grupių). Šioje dalyje įvertintas atskirų įtakos sričių pasireiškimo mastas ir poveikis strateginio planavimo diegimui. Trečioji darbo dalyje analizuojamas strateginio planavimo įgyvendinimas, išskiriami skirtingi įgyvendinimo komponentai: specialių planų rengimas, išteklių paskirstymas, kontrolės, stebėsenos procedūros bei įgyvendinimo efektyvumas. Siekiant strateginio planavimo įgyvendinimą išanalizuoti kokybiškiau, šis procesas skaidomas į atskiras dalis, kurios visgi yra jungiamos į vientisą sistemą. Išanalizavus

atskirus įgyvendinimo komponentus lengviau susidaryti teisingą vaizdą ir nuomonę. Paskutinėje darbo dalyje lyginamas dviejų savivaldybių strateginio planavimo diegimas bei įgyvendinimas. Informaciją gavus iš atliktos anketinės apklausos, galima tarpusavyje lyginti duomenis, darant tam tikras prielaidas ir išvadas apie strateginio planavimo sistemos skirtumus ar panašumus.

**Darbo teorinis ir praktinis reikšmingumas.** Darbo rezultatai teoriškai gali būti reikšmingi tuo, kad atsižvelgiant į tai, kad strateginio planavimo diegimas ir įgyvendinimas imant abu procesus kartu nėra itin analizuojamas, dažniausiai pasirenkama viena sritis, todėl toks kompleksiškas tyrimas gali atskleisti naujas problemas ir pasiūlymus šiuos procesus analizuojant kartu. Praktiškai rezultatai galėtų padėti strateginių planų rengėjams ir įgyvendintojams savivaldoje nustatyti tam tikras veiklos gaires, kuriomis vadovaujantis būtų galima siekti maksimalaus efektyvumo. Tyrimas gali atskleisti naują informaciją apie tai, kad universali strateginio planavimo sistema negali būti vertinama tik teigiamai, būtina atsižvelgti į konkrečios savivaldybės kontekstą ir negalima vertinti visų savivaldybių tarpusavyje, reikėtų vertinti tam tikras panašaus pobūdžio savivaldybių grupes. Be to, gautos naujos žinios galės būti taikomos praktikoje bandant racionaliai spręsti su minėtais sunkumais susijusias problemas.

Darbo tematika buvo paruošti ir pristatyti pranešimai bei publikuoti straipsniai konferencijų leidiniuose „Darni plėtra ir Baltijos jūros regiono perspektyvos: ekonominiai, politiniai ir kultūriniai aspektai“ (2011) (straipsnis „Strateginio planavimo įgyvendinimas Lietuvos savivaldybėse“), „Lietuva 1990 – 2010 m.: politinės, ekonominės, kultūrinės transformacijos“ (2010) (straipsnis „Strateginio planavimo diegimas Lietuvos savivaldybėse“).

# 1. STRATEGINIO PLANAVIMO KONCEPCIJA

## 1. 1. Strateginio planavimo sistemos bendrųjų bruožų ir sąvokų analizė

Pradedant analizuoti temą svarbu susipažinti su pagrindinėmis sąvokomis, kuriomis bus varijuojama darbe. Terminas „strategija“ nėra vienareikšmiškai apibrėžtas, todėl jis yra vartojamas įvairiuose kontekstuose. Žodis „strategija“ yra kildinamas iš graikiško žodžio „stratos“, kuris reiškia „armija“. Vadinasi, pirmiausia strategijos buvo vartojamos kariniame kontekste. Organizacijų vadyboje terminas „strategija“ pradėtas vartoti XX a. 7-ojo dešimtmečio pirmoje pusėje, o pirmąjį šio termino apibrėžimą pateikė A. D. Chandleris (1962). Pasak šio autoriaus, strategija apima tris pagrindinius elementus: tikslus, pirmiausia ilgalaikius, organizacijos veiklos kryptį ir reikiamus tikslo pasiekimo išteklius.<sup>1</sup> Kitaip strategija gali būti apibrėžiama kaip organizacijos vadybos planas, reikalingas pasirinktiems tikslams ir uždaviniams įgyvendinti.<sup>2</sup> Tampa aišku, kad strategija dažniausiai siejama su konkrečios organizacijos tikslais ir jų pasiekiamumu. Planavimas, savo ruožtu, dažniausiai yra siejamas su valdymo ciklo funkcija, kurios realizacijos rezultate apibrėžiami organizacijos tikslai ir nustatomi veiksmai jiems įgyvendinti. Loginiu požiūriu planavimas yra priminė valdymo funkcija, kuri sudaro pagrindą kitoms funkcijoms (organizavimui, vadovavimui ir kontrolei).<sup>3</sup> Šis požiūris labiau vadybinės prieigos, kai tuo tarpu viešojo administravimo kontekste planavimas galėtų būti labiau siejamas su visuomenės raidos proceso šalies ūkyje ir rinkoje kiekvieno veiklos ciklo procesų projektavimu.<sup>4</sup> Apjungiant šiuos su apibrėžimus strateginis planavimas gali būti suvokiamas kaip visuma koncepcijų, procedūrų ir priemonių, kurios turi padėti politikams, lyderiams, vadybininkams strategiškai sugebėti veikti formuojant ir įgyvendinant veiklos kryptis.<sup>5</sup> Šis terminas tiktų beveik visoms organizacijoms. „Strateginio planavimo metodikoje“ strateginis planavimas aiškinamas kaip formalizuota sistema, užtikrinanti realizavimą viso strateginio valdymo proceso, kurio metu nustatomos veiklos kryptys ir būdai, kaip efektyviausiai panaudoti turimus ir planuojamus gauti finansinius, materialinius ir žmoniškuosius išteklius misijai vykdyti, numatytiems tikslams pasiekti, taip pat veiklos stebėseną ir atsiskaitymas už rezultatus.<sup>6</sup> Šis apibrėžimas bus laikomas pagrindiniu ir atitinkančiu Lietuvos strateginio

<sup>1</sup> Petrauskienė R. 2009. Strateginis planavimas viešajame administravime. *Įvadas į viešąjį valdymą*. Kaunas: Technologija. p. 59 - 69

<sup>2</sup> Palubinskas G. T. 1997. *Strateginio planavimo procesas*. Kaunas: Technologija. 23 p.

<sup>3</sup> Vasiliauskas A. 2002. *Strateginis valdymas*. Vilnius: „Enciklopedija”. 24 p.

<sup>4</sup> Makštutis A. 2001. *Strateginio valdymo principai*. Klaipėda: KU leidykla. 76 p.

<sup>5</sup> Raipa A. 2003. Strateginis planavimas viešajame administravime. *Viešasis administravimas*. Kaunas: Technologija. p. 274 - 292

<sup>6</sup> Strateginio planavimo metodika, patvirtinta LR Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimu Nr. 827. Nauja metodikos redakcija nuo 2007-02-23 Nr. 194, 2007-02-07, Žin., 2007, Nr. 23-879 (2007-02-22)

planavimo tendencijas bei kontekstą, žinant tai, kad savivaldybės, rengdamos strateginius planus, privalo naudotis minėta metodika.

Šiuolaikiniai autoriai išskiria ir kiek kitokį požiūrį į strategiją. Ji nebėra suvokiama kaip planavimas, ateities vizija, nes pabrėžiama, kad jei galima mąstyti, galima ir prognozuoti ar net kontroliuoti ateitį. Strateginis planavimas labiau yra susijęs su analizės naudojimu siekiant suprasti ir įtakoti organizacijos poziciją rinkoje.<sup>7</sup> Šis apibrėžimas visiškai pritaikytas rinkos organizacijos modeliui, nes savivaldybė negali būti priskirta pelno siekiančiai organizacijai, todėl pirminiu požiūriu tokia strateginio planavimo samprata netinka, tačiau žinant, jog naujosios viešosios vadybos ir kitų naujų teorijų pozicijos viešąsias institucijas laiko panašiomis į rinkos sąlygomis egzistuojančias, šią strateginio planavimo suvoktį iš dalies galima laikyti teisinga.

Pagal Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymą, „Savivaldybė - įstatymo nustatytas valstybės teritorijos administracinis vienetas, kurio bendruomenė turi Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, įgyvendinamą per to valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatinių gyventojų išrinktą savivaldybės tarybą ir jos sudarytas, jai atskaitingas vykdomąją ir kitas savivaldybės institucijas ir įstaigas“.<sup>8</sup> Kitaip savivaldybė gali būti suprantama kaip „darinys, kuris yra savarankiškas ir nepriklausomas nuo kitų žmonių socialinių (visuomeninių) susivienijimų“.<sup>9</sup> Todėl susiformuoja nuomonė, jog savivaldybė – unikali, savarankiška organizacija, kuri turėtų savarankiškai formuoti savo strategijas, siekiant kuo geriau atlikti numatytas funkcijas.

Strateginis planavimas nėra veikla, orientuota į vieną ar kelias sritis, tai sistema, besireiškianti įvairiuose kontekstuose. Strateginio planavimo ir valdymo principai diegiami: mažose įmonėse, tarptautinėse korporacijose, gamybos ir paslaugų organizacijose, viešajame sektoriuje, savanoriškose organizacijose ir nevyriausybiniam sektoriuje, paslaugas teikiančiose organizacijose ir kt.<sup>10</sup> A. Miller išskiria du strateginio plano tipus:

1. *Numatyta strategija*, kuri yra orientuota į ateities planus, sukoncentruota į būsimus įgyvendinti tikslus, siekius.
2. *Realizuota strategija*, orientuota į praeitį, apibūdinanti, kas įvyko ir kodėl.<sup>11</sup>

Verta pažymėti, kad Lietuvoje susiformavo tokia praktika, kur diegiamos tik į ateitį orientuotos strategijos, labiausiai akcentuojant ateities būseną. Nors realizuotų strategijos turėtų būti taip pat analizuojama dėl galimybės gauti praktikos ir nekartoti buvusių klaidų. Įgyvendinta strategija gali parodyti, kokiais būdais pasiekti tikslus galima geriausiai.

<sup>7</sup> Dobson P., Starkey K., Richards J. 2004. *Strategic management : issues and cases*. Malden : Blackwell Publishing. 1 p.

<sup>8</sup> Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymas, I skirsnis, 3 straipsnis. 1994 m. liepos 7 d. Nr.I-533 (aktuali redakcija nuo 2008.11.29).

<sup>9</sup> Astrauskas A., Galiniėnė B. 2003. *Vietos savivalda Lietuvoje: teoriniai ir istoriniai aspektai*. Vilnius: VU leidykla. 13 p.

<sup>10</sup> Ramanauskas G., Ramanauskienė J. 2004. *Strategic management. Study guide*. Vilnius: Technika. 15 p.

<sup>11</sup> Miller A. 1998. *Strategic management*. Boston: Irwin. 35 p.

Šiame darbe strateginis planavimas bus analizuojamas tik viešajame sektoriuje, konkrečiau savivaldoje, nes apimti visą strateginį planavimą įvairiose organizacijose yra per sudėtinga, žinant, kad skiriasi įvairios paskirties organizacijų veiklos specifika.

G.E. Greenley teigia, kad strateginis valdymas yra pagrįstas keturiais pagrindiniais principais: institucijos aplinkos tyrimu, labai aiškiai apibrėžtais tikslais, tinkamai parengtomis priemonėmis tikslams pasiekti, išorinės aplinkos galimybėmis.<sup>12</sup> Šie principai pagrindžia pagrindines strateginio planavimo diegimo ir įgyvendinimo paskatas ir strateginio plano diegimo sistemą, nes aplinkos tyrimas, tikslų iškėlimas, priemonių nustatymas ir išorės aplinkos galimybės gali būti priskirtos prie strateginio plano diegimo proceso dalių. Tai dar kartą patvirtina, kad strateginio valdymo principai, priemonės, procesai tarpusavyje glaudžiai persipynę. Tai galima būtų sieti su strategijos pagrindinių bruožų išskyrimu. R. Jucevičius akcentuoja, kad daugumoje strategijos apibūdinimų įvardijami keturi pagrindiniai elementai: aplinkos teigiami ir neigiami aspektai, veiklos tikslai, situacijos analizė, resursų panaudojimo planai.<sup>13</sup> Todėl tiek strateginio valdymo, tiek strateginio planavimo principuose, esminiuose etapuose labiausiai akcentuojamos išorės aplinka, tikslai, priemonės, resursai.

Vadinasi, strateginis planavimas, kaip ir kitos sudėtingos, sudėtinės veiklos, suvokiamas itin skirtingai, priklausomai nuo konteksto, kuriame šis terminas naudojamas. Dažniausiai strateginio planavimo apibrėžimas apima organizacijos tikslų nustatymu, metodų šiems tikslams pasiekti įvardijimu, pasirinkimu, geriausios veiklos politikos numatymu, išteklių paskirstymu ir tiksliniu planavimu.

## 1. 2. Strateginio planavimo proceso analizė

Išanalizavus strateginio planavimo sąvokos esmę, verta pažymėti, kad strateginiame planavime galima išskirti du etapus:

1. *Strategijos kūrimas*, apimantis sprendimus, kurie nusako organizacijos paskirtį, svarbiausius tikslus (keliamus uždavinius), principinius veikimo būdus ir išteklių paskirstymą.
2. *Strategijos įgyvendinimas (realizavimas)*. Šis procesas apima sprendimus ir projektus dėl organizacijos struktūros, darbuotojų motyvacijos, atsiskaitymo už veiklą tvarkos ir kt.<sup>14</sup>

Svarbu pakankamai vienodai dėmesio skirti strateginių planų diegimui ir įgyvendinimui, nors dažnai svarstoma, ar strateginio plano tinkamas suformulavimas negarantuoja efektyvaus

---

<sup>12</sup> Arimavičiūtė M. 2005. *Viešojo sektoriaus institucijų strateginis valdymas*. Vilnius: MRU leidykla. 12 p.

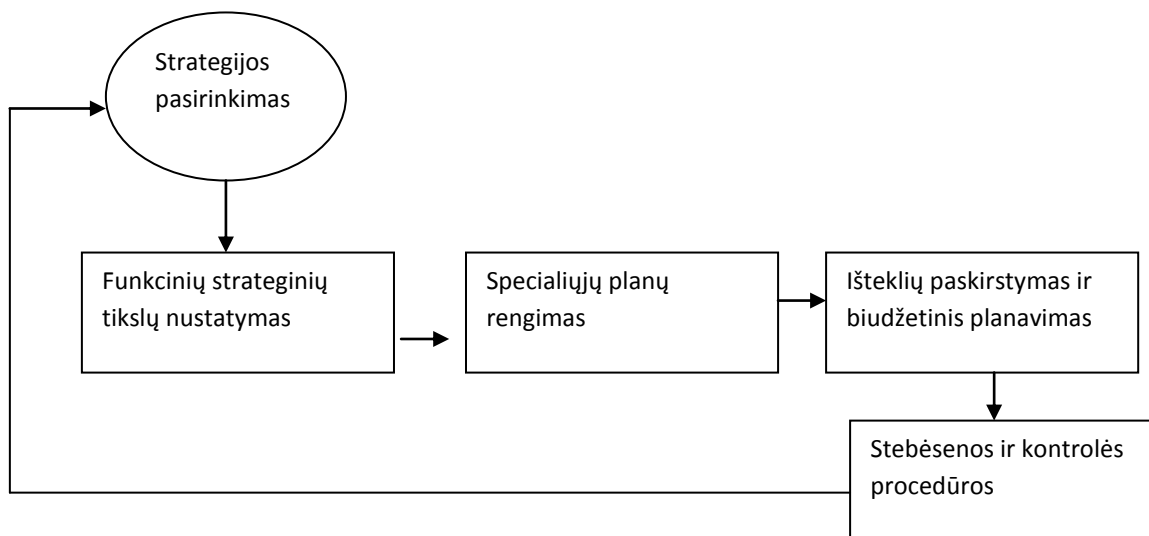
<sup>13</sup> Jucevičius R., Jucevičienė P. 2003. *Mokyklos strategija. Strateginio vystymo vadovas*. Kaunas: Žinių visuomenės institutas. 72 p.

<sup>14</sup> Pileckienė D. 2004. *Strateginis valdymas*. Kaunas: Kauno kolegijos leidybos centras. 7 p.

įgyvendinimo. Nepaisant to, tiek strateginio plano kūrimas, tiek įgyvendinimas turi atskirą specifiką, todėl verta šiuos procesus analizuoti kartu.

Galiausiai būtų svarbu pažymėti strateginio planavimo proceso struktūrą. Strateginis planavimas turėtų susidėti iš šių dalių: 1. Misijos suformulavimas; 2. Tikslų nustatymas; 3. Situacijos analizė; 4. Strategijos formavimas; 5. Strategijos įgyvendinimas; 6. Kontrolė.<sup>15</sup> Pažymėtina, jog ši schema – tik tam tikras pamatinis modelis ir kai kurie autoriai išskiria ir papildomas procedūras siekiant strateginio planavimo efektyvumo. J. Brysonas pažymi, jog pirmiausia privalu inicijuoti strateginio planavimo procesą bei įvertinti organizacijos galias. Po situacijos analizės būtina identifikuoti strateginius uždavinius bei formuoti problemų sprendimo strategiją. Taip pat jis išskiria organizacijos viziją.<sup>16</sup> Tačiau apibendrintai galima pažymėti, jog skirtingų strateginio planavimo proceso interpretacijų gali būti itin daug, tačiau iš esmės jos apima visus anksčiau išvardintus etapus, tik kai kurie požiūriai linkę juos skaidyti į smulkesnius.

Strateginio plano įgyvendinimo procesas gali būti skaidomas į itin skirtingas dalis. A. Vasiliauskui pagrindiniai strategijos komponentai yra: funkcinį strateginių tikslų nustatymas, specialiųjų planų rengimas, išteklių paskirstymas ir biudžetinis planavimas bei stebėsenos ir kontrolės procedūros (1 pav.).<sup>17</sup> Naudojantis šia koncepcija ir bus atliktas strateginių planų įgyvendinimo teorinis tyrimas, pabrėžiant, kad funkcinį strateginių tikslų nustatymas bus priskiriamas prie strateginių planų formavimo, todėl neakcentuojamas.



1 pav. Pagrindiniai strategijos įgyvendinimo komponentai

Šaltinis: Vasiliauskas A. 2002. *Strateginis valdymas*. Vilnius: "Enciklopedija". 303 p.

<sup>15</sup> Business knowledge center. *The Strategic Planning Process* [interaktyvus] [žiūrėta 2011 vasario 21 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.netmba.com/strategy/process/>>

<sup>16</sup> Raipa A. 2003. Strateginis planavimas viešajame administravime. *Viešasis administravimas*. Kaunas: Technologija. p. 274 - 292

<sup>17</sup> Vasiliauskas A. 2002. *Strateginis valdymas*. Vilnius: "Enciklopedija". 303 p.

Taip pat verta išskirti strategijos pakeitimo procesą, nes jis gali būti priskiriamas tiek prie strategijos diegimo, tiek prie įgyvendinimo, nes pakitimai gali būti daromi tiek patvirtintus strateginį planą, tiek ir įgyvendinant, suvokus, kad kuris nors uždavinys negali būti įgyvendintas dėl išorės veiksnių. Pabrėžiama, jog strategijos keitimas reikalauja papildomo laiko ir išteklių.<sup>18</sup> Todėl strategijos keitimą ar pildymą galima išskirti kaip atskirą strateginio planavimo proceso dalį.

Strateginio planavimo sistema svarbi dėl įvairių priežasčių, tačiau savivaldoje strateginio planavimo diegimas visgi paremtas rašytiniu strateginiu planu, kuris svarbus todėl, kad formaliai nustato organizacijos ribas, pateikia dokumentais patvirtintą organizacijos strategijos aprašymą ir pagrindą, kuriuo remiantis ji suformuluojama, jis signalizuoja apie organizacijos įsipareigojimus jos pasirinktai strategijai, tai kontrolės ir veiklos matavimo pagrindas, tai ateities strateginių sprendimų pagrindas.<sup>19</sup> Natūraliai strateginis planavimas savivaldoje suvokiamas kaip rašytinio dokumento sudarymas ir įgyvendinimas, tačiau dažnai nesvarstoma ir nesuvokiama šio dokumento svarba. Tampa aišku, kad be rašytinio strateginio plano, nors ir strategiškai mąstant ir organizuojant veiklą, būtų neįmanoma pasiekti konkrečių rezultatų.

Taigi strateginis planavimas neabejotinai suvokiamas kaip kompleksinis procesas. Plačiąja prasme šį procesą skaidant į sistemos diegimą ir įgyvendinimą, paaiškėja, kad tai gali būti tik pamatinis proceso dalinimas. Realiai, strateginio planavimo sistema susideda iš daugelio komponentų, kurių seką turi pasirinkti pati organizacija. Svarbiausia, kad skirtingi diegimo ir įgyvendinimo komponentai galiausiai būtų susieti į visumą.

### **1. 3. Strateginio planavimo poveikis organizacijos veiklai**

Strateginio planavimo poreikis turėtų būti išskirta kaip prioritetinga analizės sritis, kadangi iki strateginio planavimo įdiegimo valstybės valdyme, tikslingos organizacijos raidos buvo siekiama kitais būdais. Taigi strateginis planavimas organizacijai gali atnešti tokius privalumus:

- Akcentuojama organizacijos konkurencinė prigimtis;
- Nustatomos įmonės ribos ir nurodomos formalios organizacijos kryptys;
- Leidžiama vadovui imituoti popieriuje ateitį.<sup>20</sup>

Verta pažymėti, jog šie privalumai labiau tinka privačiai organizacijai, kadangi savivaldybė, būdama viešąja institucija, siekia kiek kitokių tikslų. Todėl svarbu būtų išskirti viešojo ir privataus sektoriaus organizacijų skirtumus, pažymint, kad viešoji organizacija sprendžia sudėtingus ir nevienareikšmius uždavinius, turi įveikti daugiau problemų įgyvendinant sprendimus,

<sup>18</sup> De Wit B., Meyer R. 2004. *Strategy : process, content, context: an international perspective*. London: Thomson. 165 p.

<sup>19</sup> Palubinskas G. T. 1997. *Strateginio planavimo procesas*. Kaunas: Technologija. 165 p.

<sup>20</sup> Ten pat. 25 p.

labiau rūpinasi garantijomis, turi veikti vadovaudamasi viešais interesais bei turi turėti visuomenės palaikymą, didesnę už tą, kuris būtinas privačiame sektoriuje.<sup>21</sup>

Šiame viešojo ir privataus sektoriaus organizacijų skirtumų kontekste išryškėja kiek kitokie strateginio planavimo privalumai viešosioms organizacijoms:

1. Išauga galimybė tobulinti viešųjų institucijų veiklą. Suformavus strateginius tikslus, galima strategiškai konstruoti organizacijos veiklą tokia linkme, kuri pripažįstama tinkamiausia.
2. Padidinama organizacijų atsakomybė sprendžiant institucijos išorės ir vidaus problemas.
3. Padidėja personalo įtaka organizacijos veiklai.<sup>22</sup> Strateginio planavimo proceso diegime ir įgyvendinime dalyvauja dalis organizacijos darbuotojų, o tokiu būdu didėja tiek jų atsakomybę, tiek veiklos gairės.

Kaip dar vieną strateginio planavimo privalumą galima išskirti tai, kad strateginis planavimas gali tapti sudėtingų strateginių problemų analizės priemone, reikalaujančių geriausių specialistų indėlio.<sup>23</sup> Deja, bet labai maža dalis autorių analizuoja finansų paskirstymo sistemos kaitą diegiant ir įgyvendinant strateginį planavimą. A. C. Hax ir N. S. Majluf analizuodami strateginio planavimo procesus ir reikšmes išskiria finansų temą kaip vieną iš prioritetinių. Teigiama, kad įgyvendinimo procese atliekant finansų kontrolę, adaptuotą administracinei sistemai, pasiekiamas geresnis finansų valdymas, didesnis operacijų efektyvumas ir geresnis finansinių išteklių naudojimas.<sup>24</sup> Žinoma, kiekvienoje savivaldybėje, yra griežta finansų panaudojimo atsiskaitomumo sistema, kur atsiskaitoma už visas biudžeto lėšas ar valstybės patikėjimo teise valdomą, savivaldybės nuosavybės teise naudojamą turtą, tačiau papildoma finansų kontrolė, suteikia galimybę dar kartą smulkiau peržiūrėti naudojamus išteklius.

Strateginis planavimas keičia vadovo funkcijas ir poziciją. Vadovas strategiškai orientuotoje organizacijoje užima svarbesnį vaidmenį.<sup>25</sup> Žinoma, savivaldybėje už strateginio plano diegimą ir įgyvendinimą atsakinga didesnė dalis žmonių nei verslo organizacijoje, todėl vieną vadovą išskirti sudėtinga, tačiau visgi pabrėžtina, jog esami skyrių, įgyvendinimo padalinių, strateginio planavimo grupės vadovai privalo nešti didelę atsakomybės dalį, o jo vaidmuo organizacijos kontekste padidėja. G. T. Palubinskas pabrėžia, kad strateginis planavimas sudaro prielaidas vadovybei ne tiesmukai reaguoti į pokyčius, bet orientuoti mąstymą ir veiklą į ateitį ir taip didinti organizacijos galimybes išvengti sunkumų, geriau vadovauti organizacijai, aiškiai suvokiant tikslus, greičiau ir lengviau priimti sprendimus, racionaliai paskirstyti išteklius, įtraukti

<sup>21</sup> Arimavičiūtė M. 2005. *Viešojo sektoriaus institucijų strateginis valdymas*. Vilnius: MRU leidykla. 73 p.

<sup>22</sup> Raipa A. 2003. Strateginis planavimas viešajame administravime. *Viešasis administravimas*. Kaunas: Technologija. p. 274 - 292

<sup>23</sup> Ramanauskas G., Ramanauskienė J. 2004. *Strategic management. Study guide*. Vilnius: technika. 15 p.

<sup>24</sup> Hax A. C., Majluf N. S. 1984. *Strategic management: an integrative perspective*. Englewood Cliffs: Prentice Hall. 4 p.

<sup>25</sup> Thompson A. 1992. *Strategy formulation and implementation: tasks of the general manager*. Burr Ridge: Irwin. 17 p.

darbuotojus ir kt.<sup>26</sup> Tai pagrindžia prielaidą, kad vadovybė yra itin svarbi strateginio planavimo diegimo ir įgyvendinimo procese, tačiau susiduriama su problema, kad vadovai organizacijoje, šiuo atveju savivaldoje, turi būti pakankamos kvalifikacijos, tinkamai parengti darbui, strategiškai orientuoti, atitikti reikalavimus. Vis daugiau organizacijų decentralizuoja strateginio valdymo sistemos procesą, suvokdamos, kad planavimas turi įtraukti žemesnio lygmens specialistus ir vadovus.<sup>27</sup> Todėl strateginis planavimas gali ne tik padidinti vadovo vaidmenį, bet ir išplėsti organizacijos funkcijų pasidalijimo sritį, nes decentralizuojant organizaciją, galima apsiekti didesnio jos našumo.

Strateginis planavimas gali tapti tuo veiklos gerinimo metodu, kuris sukonzentruos organizaciją tikslų siekimui, vadovybei duos daugiau įrankių skirstant išteklius bei priimant sprendimus, geriau paskirstys finansinius išteklius, padidins atskaitomybės efektyvumą, leis darbuotojams priimti geresnius sprendimus savarankiškai ir kt. Dėl šių priežasčių tampa aišku, kad strateginis planavimas gali būti būdas užtikrinti efektyvios veiklos tęstinumą savivaldoje.

#### **1. 4. Strateginio planavimo pobūdžio savivaldoje tyrimas**

Kaip jau buvo pažymėta, viešosios institucijos, tarp jų ir savivaldybės, skiriasi nuo kitų rinkoje funkcionuojančių organizacijų keletu principų, todėl strateginis planavimas jose taip pat turi savo specifiką.<sup>28</sup> Strateginio planavimo procesas, pasižymintis visapusiškumu, sprendimų priėmimo racionalumu ir tvirta kontrole, veikia tik tose savivaldos institucijose, kurios turi net tik aiškią misiją, aiškius tikslus ir uždavinius, bet ir įgaliojimus, aiškius veikimo indikatorius ir informacijos apie tinkamą veiksmų įgyvendinimo kainą ir naudą.<sup>29</sup> Todėl tampa aišku, kad savivaldos institucijų strateginio valdymo sistema yra unikali. Individualumas šiuo požiūriu yra teigiamas reiškinys, žinant, kad skirtingos savivaldos institucijos turi skirtingas problemas, siekius bei tikslus.

Verta pažymėti, kad Lietuvoje savivaldybės pasižymi dideliu veiklos teisiniu ir ekonominiu apribojimu.<sup>30</sup> Todėl strateginis planavimas vėlgi gali būti vertinamas kaip ta sritis, kurioje savivaldybė negali veikti visiškai savarankiškai. Pirmiausia gali susiformuoti nuomonė, jog strateginio planavimo metodika pernelyg apibrėžia strateginio planavimo procesą bei tikslus, tačiau, kita vertus, tokia formali struktūra turi ir teigiamų pasekmių: savivaldybė yra priversta pakankamai rimtai žiūrėti į strateginį planavimą.

<sup>26</sup> Palubinskas G. T. 1997. *Strateginio planavimo procesas*. Kaunas: Technologija. 25 p.

<sup>27</sup> David F. R. 1995. *Strategic management*. Englewood Cliffs: Prentice Hall. 15 p.

<sup>28</sup> Arimavičiūtė M. 2005. Savivaldos institucijų strateginio valdymo sistemos analizė ir teisiniai apribojimai. *Viešojo politika ir administravimas*, Nr. 14. p. 89 – 98

<sup>29</sup> Arimavičiūtė M. 2003. Savivaldos institucijų strateginio planavimo metodai ir valdymo rekomendacijos. *Viešojo politika ir administravimas*, Nr. 4. p. 9 - 17

<sup>30</sup> Arimavičiūtė M. 2004. Strateginių planų rengimo ir jų įgyvendinimo tyrimai. *Viešojo politika ir administravimas*, Nr. 8. p. 24 – 36

Savivaldybės strateginio planavimo pobūdis skiriasi ir strateginio planavimo grupės sudarymu. Savivaldybės strateginio planavimo rengimui būtina pasitelkti visą turimą potencialą, nes tokio darbo negali atlikti viena partija, o ir tai būtų vienašališka. Be to, negalima savivaldybės strategijos rengimo patikėti tik specialių žinių turintiems asmenims ar mokslininkams, nes tada būtų linkstama link akademiškumo, o tai nebūtų suprantama eiliniam gyventojui.<sup>31</sup> Vadinasi, savivaldos strateginiai planai turi būti paremti konsensuso paieška bei kompromisais, tačiau tai padaryti pakankamai sunku, nes suformuoti objektyvią strateginio planavimo grupę sudėtinga. Strateginiam planui parengti savivaldybėje turi būti sudaryta strateginio planavimo grupė, kurią sudaro ir jos sudėtį tvirtina institucijos vadovas. Į grupės sudėtį rekomenduojama įtraukti institucijos struktūrinių padalinių vadovus, vyriausiąjį finansininką, vidaus audito tarnybos vadovą arba vidaus auditorių.<sup>32</sup> Vadinasi, strateginio planavimo grupė savivaldybėje – tam tikrų grupių atstovai, kurie turėtų užtikrinti tinkamą strateginio plano parengimą, tačiau vėlgi sunku nustatyti, ar atitinkami asmenys yra pakankamai kompetentingi atlikti tokį darbą. Todėl išryškėja nuostatos, kad organizacijos tikslų, uždavinių formavimas bei sprendimų priėmimo procesas turėtų būti išskaidytas po visą organizaciją.<sup>33</sup> Laikantis tokio požiūrio savivaldybės strateginis planas turėtų būti rengiamas visos savivaldybės institucijos, tačiau vėlgi reikėtų pažymėti, kad tai vargiai įmanoma dėl teisinių apribojimų ir personalo valdymo sudėtingumo.

Pirmiausia verta pažymėti, jog Lietuvoje pagrindiniai strateginio planavimo dokumentai yra skirstomi į ilgą trukmę (apimančius ilgesnį nei 7 metų laikotarpį), vidutinę trukmę (apimančius nuo 3 iki 7 metų laikotarpį) ir trumpą trukmę (apimančius iki 3 metų laikotarpį) (2 pav).<sup>34</sup> Pagal tai, savivaldybių strateginiai planai priskiriami trumpalaikiams strateginiams dokumentams, kurie yra rengiami siekiant įgyvendinti ilgą trukmę ir vidutinę trukmę strateginio planavimo dokumentus. Nepaisant to, nuvertinti savivaldybių strateginių planų visgi nevertėtų, kadangi dažnai sistemos veiksmingumas gali būti sąlygojamas žemiausių sistemos grandžių tinkamumo. Žinoma, tai galima vertinti kaip tam tikrą veiksnį, turintį įtakos savivaldos strateginių planų rengimui.

---

<sup>31</sup> Lazdynas R. 2005. *Savivalda: filosofija, teorija, praktika*. Šiauliai: "Saulės delta". 194 p.

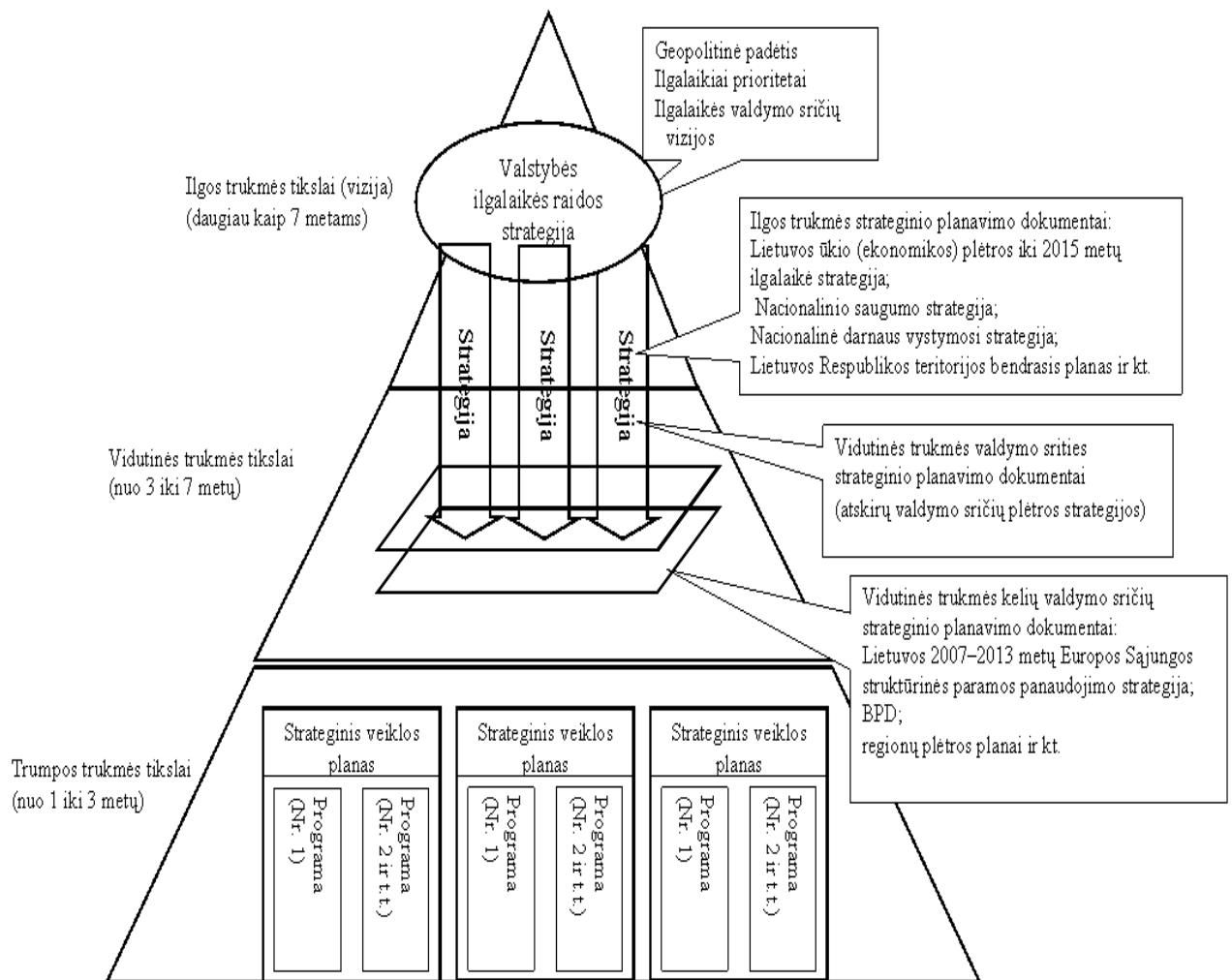
<sup>32</sup> Strateginio planavimo metodika, patvirtinta LR Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimu Nr. 827. Nauja metodikos redakcija nuo 2007-02-23Nr. 194, 2007-02-07, Žin., 2007, Nr. 23-879 (2007-02-22)

<sup>33</sup> Jucevičius R. 1997. *Strateginis organizacijų vystymas*. Kaunas: Pasaulio lietuvių kultūros, mokslo ir švietimo centras. 77 p.

<sup>34</sup> Strateginio planavimo metodika, patvirtinta LR Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimu Nr. 827. Nauja metodikos redakcija nuo 2007-02-23Nr. 194, 2007-02-07, Žin., 2007, Nr. 23-879 (2007-02-22)

PRINCIPINIS STRATEGINIO PLANAVIMO SISTEMOS  
MODELIS

Strateginio planavimo metodikos



2 pav. Strateginio planavimo sistemos modelis Lietuvoje

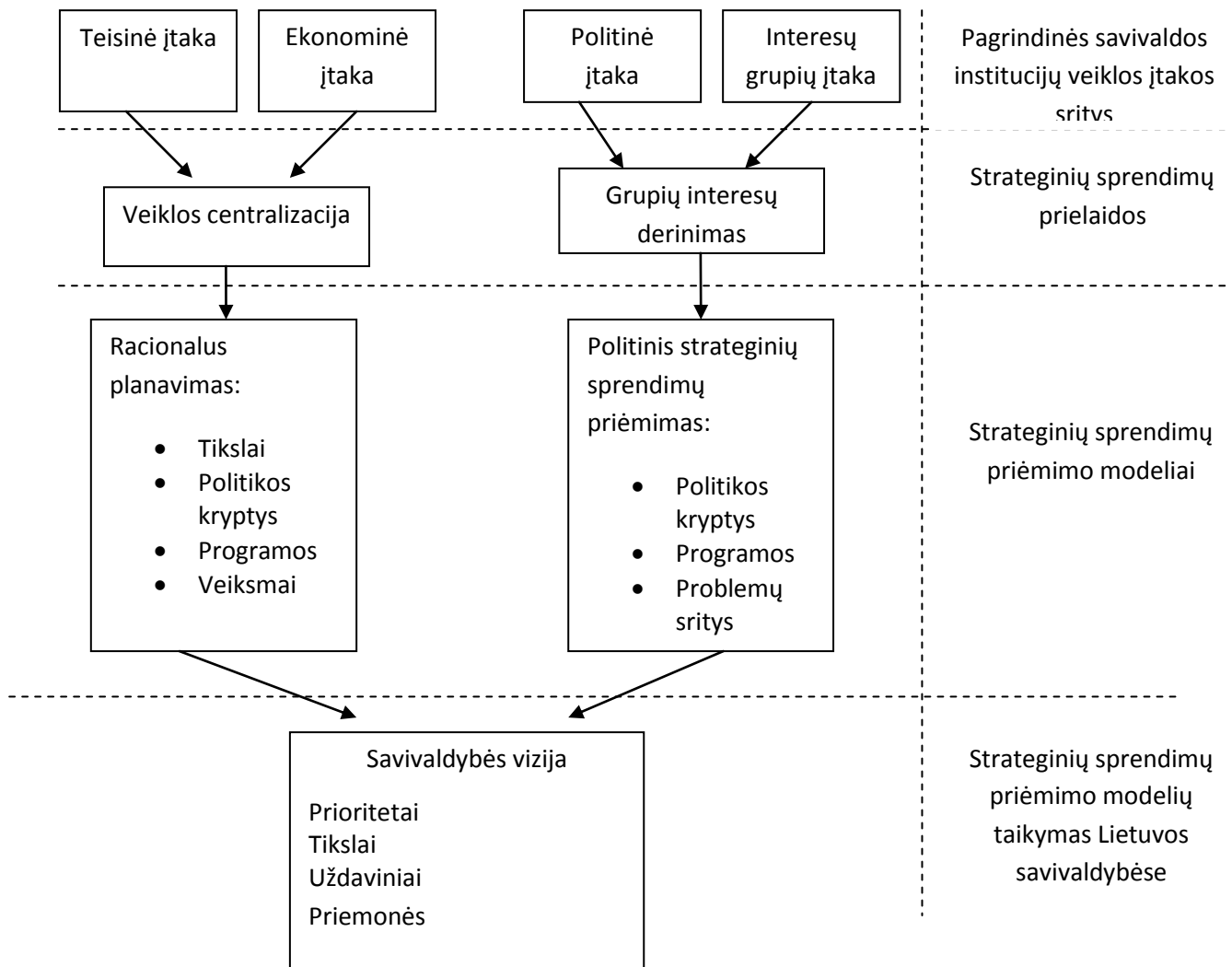
Šaltinis: Strateginio planavimo metodika, patvirtinta LR Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimu Nr. 827. Nauja metodikos redakcija nuo 2007-02-23Nr. 194, 2007-02-07, Žin., 2007, Nr. 23-879

Be to, savivaldybių strateginiam planavimui įtakos turi:

1. Savivaldybės dydis ir struktūra. Didesnės savivaldos struktūros reikalauja formalesnės strateginio valdymo sistemos.
2. Aplinkos nepastovumas. Pakankamai strateginio valdymo patirties turintis personalas lengviau reaguoja į pokyčius.
3. Ankstesnė planavimo patirtis. Jei personalas anksčiau nebuvo susidūręs su formalizuotu, konkrečiu, ilgalaikiu planavimu, šis sistemos degimas gali būti kiek komplikuoatas.
4. Valdymo stilius.<sup>35</sup>

<sup>35</sup> Arimavičiūtė M. 2005. Savivaldos institucijų strateginio valdymo sistemos analizė ir teisiniai pagrindai. *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 14, p. 89 – 98

Žvelgiant globaliau, strateginiam planavimui įtakos turi keturios sritys: ekonominė, politinė, teisinė ir interesų grupių įtaka (3 pav.). Būtent šios įtakos sritys šio darbo antroje dalyje bus išskirtos kaip prioritetingos ir analizuojamos atskirai.



3 pav. Strateginių sprendimų priėmimo modeliai ir jų taikymas Lietuvos savivaldybėse

Šaltinis: Arimavičiūtė M. 2005. *Viešojo sektoriaus institucijų strateginis valdymas*. Vilnius: MRU leidybos centras. 99 p.

Apibendrinant galima teigti, kad Lietuvoje savivaldybės, rengdamos strateginius planus, privalo atsižvelgti į susiklosčiusį kontekstą, kadangi jos pasižymi kiek kitokia institucine struktūra, valdymo pobūdžiu, dalyvavimo kultūra, tikslais ar uždaviniais. Būtent todėl tam tikri nustatyti strateginio planavimo modeliai turi būti individualizuojami ir pritaikomi konkrečioje aplinkoje, kadangi savivaldybė yra veikiamą pakankamai didelio skaičius įtakos sričių, kurios formuoja jų veiklos gaires.

## 2. STRATEGINIO PLANAVIMO DIEGIMO ANALIZĖ

### 2.1. Teisinės aplinkos įtaka strateginiam planavimui Lietuvos savivaldybėse

Pirmiausia verta pažymėti, kad teisinė aplinka savivaldybių veiklai turi nemažai įtakos. Pagal Lietuvos valstybės santvarką, teisinės normos yra tas veiklos pagrindas, kuris apibrėžia valstybės institucijų veiklos galimybes ir apribojimus. Savivaldybės pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją „veikia laisvai ir savarankiškai“.<sup>36</sup> Pagal Europos vietos savivaldos chartiją „Vietos savivalda reiškia, kad vietinės valdžios institucijos jos įstatymų numatytose ribose turi teisę ir gebėjimą reglamentuoti ir valdyti pagrindinę viešųjų reikalų dalį, už tai prisiimdamos visišką atsakomybę ir vadovaudamosi vietos gyventojų interesais“.<sup>37</sup> Žvelgiant į šiuos savivaldybių veiklą reglamentuojančius įstatymus, atrodytų, jog jos turi pakankamą autonomiją savo veiklos srityse, tačiau verta pažymėti, jog savarankiškumas visgi nėra toks beribis. Strateginis planavimas Lietuvos savivaldybėse visgi yra apibrėžtas ir aiškiai reglamentuotas. Pabrėžtina, kad demokratinėje valstybėje savivaldos institucijos yra pavaldžios tik įstatymui, kaip visos šalies visuomenės sutarčiai dėl bendrų teisinių normų, ir, žinoma, pačiai savivaldybės bendruomenei.<sup>38</sup> Todėl visgi susidarytų nuomonė, kad savivaldos institucijos veikla, šiuo požiūriu ir strateginis planavimas, neabejotinai yra formuojamas teisinės bazės.

Lietuvos savivaldybės, diegdamos strateginius planus, pirmiausia vadovaujasi strateginio planavimo metodika, kurioje aiškiai išdėstyti pagrindiniai reikalavimai strateginiam planui bei regionų plėtros planų parengimo ir atnaujinimo metodika, kurioje pakankamai smulkiai išdėstomi planavimo etapai ir principai, plano struktūra, metodai, tikslų ir prioritetų įvertinimo nuostatos ir kt.<sup>39</sup> Žinoma, iš dalies tokia metodika leidžia konkrečiai suvokti, koks turėtų būti strateginis planas, kokiomis veiklos gairėmis ir būdais reikia vadovautis jį priimant, tačiau, kita vertus, pedėm didelis reglamentavimas neleidžia individualizuoti šio proceso. Nėra konkrečios strateginio planavimo sistemos, kurią visiškai galėtų pritaikyti kiekviena savivaldybė.<sup>40</sup> Todėl vertėtų kalbėti apie tam tikrų metodinių gairių adaptavimo, keitimo priklausomai nuo kiekvienos institucijos konteksto. Šios srities ekspertų manymu, nėra geriausios strateginio valdymo sistemos ar modelio. Jis turi būti sukurtas atsižvelgiant į konkrečias sąlygas.<sup>41</sup> Nesant galimybės sistemą

<sup>36</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucija, X skirsnis, 120 straipsnis. *Valstybės Žinios*. 1992, Nr. 33-1014 (1992-11-30)

<sup>37</sup> Europos vietos savivaldos chartija. 3 straipsnio 1 dalis. *Valstybės Žinios*. 1999 spalio 01, Nr.: 82, Publ. Nr.: 2418

<sup>38</sup> Lazdynas R. 2005. *Savivalda: filosofija, teorija, praktika*. Šiauliai: „Saulės delta“. 194 p., 41 p.

<sup>39</sup> Regiono plėtros planų parengimo ir atnaujinimo metodika, patvirtinta Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2002 m. spalio 4 d. įsakymu Nr.482.

<sup>40</sup> Arimavičiūtė M. 2005. Savivaldos institucijų strateginio valdymo sistemos analizė ir teisiniai apribojimai. *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 14. p. 89 – 98

<sup>41</sup> Koteen J. 1991. *Strategic management in public and nonprofit organizations*. New York: Praeger Publishers. 31 p.

pritaikyti prie konkrečių vietos sąlygų, strateginio planavimo diegimas tampa sudėtingu procesu, kurio adaptacija prie vietos sąlygų neįmanoma.

Taikant minėtas strateginio planavimo metodikas, strateginio planavimo sistema savivaldybėse yra standartizuojama, o strateginės analizės metodų ribotumas degeneruoja institucijos strateginį planavimą į biurokratinę rutiną, kuri dažniausiai yra kritikuojama dėl perdėm didelio taisyklių laikymosi, hierarchijos.<sup>42</sup> Strateginis planavimas tapdamas biurokratine rutina gali prarasti specifinius savo privalumus, kadangi tai gali būti procesas, kuriame generuojamos naujos idėjos, tikslai, uždaviniai ir priemonės jiems pasiekti, o standartizuotoje biurokratinėje sistemoje dažniau siekiama atlikti veiksmus pagal tam tikrą schemą, nesiekiant naujų idėjų pripažinimo. Nepaisant to, kad savivaldybėms suteikiama iniciatyvos ir sprendimo teisė bei veikimo laisvė,<sup>43</sup> strateginio planavimo diegimo požiūriu, šios laisvės nėra visiškai užtikrintos.

Strateginio planavimo diegimo teisinę įtaką galima analizuoti ir teisinio reguliavimo kontekste, kur pažymimos tokios teisinio reguliavimo problemos:

1. Vykdomosios valdžios institucijos be jokių ypatingų suvaržymų gali inicijuoti sau palankius įstatymus, kurie priimami išaukštinant tikslingumą prieš teisėtumą.
2. Vykdomosios valdžios institucijos pradeda vykdyti teisingumą, o valdininkai – pareigūnai faktiškai tampa teisėjais, vykdančiais teisingumą.<sup>44</sup>

Taikant šių problemų specifiką strateginiam planavimui savivaldybėse, galima pažymėti ar interpretuoti, jog centrinės valdžios institucijos visgi gali manipuluoti įstatymų inicijavimo ar leidimo galiomis, siekiant strateginio planavimo sistemą padaryti tinkama ar priimtina sau.<sup>45</sup> Valstybės galios panaudojimas turėtų būti taikomas tada, kai savivaldos institucijos nesugebėtų taikyti strateginio planavimo principų ar sistemos, tačiau susiformavo tokia situacija, kai joms nėra suteikiama galimybė mėginti taikyti šią sistemą individualiai, primetant minėtą sistemą ir naudojant galios politiką. Nors ir egzistuoja teisiniai ir ekonominiai apribojimai, vis dėlto strateginis planavimas didina savivaldybių autonomiją – jos gali išplėsti arba susiaurinti savo misiją ir tikslus, spręsti strategines problemas, formuoti ateities vizijas ir kt.<sup>46</sup>

Teisinė įtaka gali būti kritikuojama ir dėl to, kad teisiniuose dokumentuose, reglamentuojančiuose strateginį planavimą, politiniams sprendimams neskiriama pakankamai dėmesio: Strateginio planavimo metodikoje neanalizuojamas politinis sprendimų priėmimo

---

<sup>42</sup> Raipa A. 2003. Sprendimų priėmimo teorijos. Biurokratijos vieta ir vaidmuo demokratiškai įgyvendinant sprendimus. *Viešasis administravimas*. Kaunas: Technologija. P. 127 - 155

<sup>43</sup> Astrauskas A., Galinienė B. 2003. *Vietos savivaldos sistema Lietuvoje: teoriniai ir istoriniai aspektai*. Vilnius: VU leidykla. 24 p.

<sup>44</sup> Šakočius A. 2003. Teisinio reguliavimo pagrindai viešajame administravime. *Viešasis administravimas*. Kaunas: Technologija. p. 253 - 273

<sup>45</sup> Arimavičiūtė M. 2005. *Viešojo sektoriaus institucijų strateginis valdymas*. Vilnius: MRU leidybos centras. 80 p.

<sup>46</sup> Arimavičiūtė M. 2004. Strateginių planų rengimo ir jų įgyvendinimo tyrimai. *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 8. p. 29 – 36

pubūdis.<sup>47</sup> Todėl tampa sunku suvokti ir sutikti su teiginiu, kad strateginio planavimo diegime veikia tam tikrų politinių srovių atstovai ar skirtingų interesų derinimas. Pažymima, kad savivaldybės Tarybos nariai strateginio plano sprendimus gali ir netgi privalo vertinti per savo ideologinių nuostatų prizmę, bet tai jokiū būdu nereiškia, kad jie gali sprendimus keisti pagal savo įsitikinimus.<sup>48</sup> Su politiniais sprendimais galima sieti ir reikalavimus strateginio planavimo grupei sudaryti. Sudarant darbo grupę, vargiai galima vadovautis pasiekimų, profesionalumo, gebėjimų rodikliais, nes metodikoje nurodoma, kokie asmenys yra “rekomenduojami įtraukti“ į minėtą grupę.<sup>49</sup> Žinoma, nesuformuluotas griežtas įsakymas, pateikiama tik rekomendacinė forma, tačiau susidarytų nuomonė, kad šių rekomendacijų yra laikomasi. Vadinasi, strateginio planavimo grupėje veikia konkrečias pozicijas atstovaujantys asmenys. Viena vertus, išskiriami tie darbuotojai, kurie, pagal sumanymą, turėtų puikiai vertinti savivaldybės situaciją ir gebėti išskirti prioritetus, tačiau ne visada situacija yra tokia.

Apibendrinant galima teigti, kad teisinė aplinka savivaldybės strateginio planavimo diegimui yra turinti pakankamai įtakos. Savivaldybė, rengdama strateginius planus, privalo vadovautis parengtais teisės aktais, kurie griežtai reglamentuoja įvairius strateginio planavimo diegimo aspektus. Tai reiškia, kad neatsižvelgiama į skirtingus kontekstus, pabrėžiant, jog kiekviena savivaldos institucija išsiskiria savita sistema, problemomis ar tikslais. Todėl strateginio valdymo sistema turėtų būti individualizuojama, pritaikant unikalčiai prie kiekvienos institucijos, nes formalizuotas sistemos diegimas dažnai lemia standarto pritaikymą, nesiekiant individualiai išreikšti savo pozicijas.

## **2. 2. Ekonominės įtakos savivaldybių strateginiam planavimui vertinimas**

Kuo savivaldybės turi daugiau savo finansinių išteklių (vietinių mokesčių, rinkliavų ir pan.), kurių dydį gali nustatyti tiek didėjimo, tiek ir mažėjimo kryptimi, kuo labiau nepriklausomos paskirstydamos asignavimus norimomis kryptimis, kuo laisvesnės pasirinkdamos turto valdymo ar viešųjų paslaugų teikimo formas, tuo vietos savivalda savarankiškesnė,<sup>50</sup> bei savo funkcijas atlieka tinkamiau vien todėl, kad neįaučiamas didelis ekonominis spaudimas. Nepaisant to savivaldybės dažnai skundžiasi tuo, kad valstybė neskiria pakankamai lėšų vietos savivaldai priskirtų funkcijų

---

<sup>47</sup> Arimavičiūtė M. 2005. Savivaldos institucijų strateginio valdymo sistemos analizė ir teisiniai apribojimai. *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 14, p. 89 – 98

<sup>48</sup> Lazdynas R. 2005. *Savivalda: filosofija, teorija, praktika*. Šiauliai: “Saulės delta”. 194 p.

<sup>49</sup> Strateginio planavimo metodika, patvirtinta LR Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimu Nr. 827. Nauja metodikos redakcija nuo 2007-02-23 Nr. 194, 2007-02-07, Žin., 2007, Nr. 23-879 (2007-02-22)

<sup>50</sup> Astrauskas A. 2002. Vietos savivalda ir vietos savivaldos problemos Lietuvoje. *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 3, p. 71 – 78.

įgyvendinimui.<sup>51</sup> Jei strateginį planavimą laikytume viena iš savivaldos funkcijų, būtų galima teigti, kad finansinė priklausomybė trikdo tinkamą šios funkcijos atlikimą, tačiau ši sritis turėtų būti analizuojama plačiau tam, kad būtų galima nustatyti tikslią ekonominę įtaką strateginiam planavimui savivaldoje.

Pirmiausia pažymėtina, jog savivaldybė, atlikdama vidaus analizę, kaip viena iš analizės sričių privalo išskirti finansinius išteklius.<sup>52</sup> Pagal Europos vietos savivaldos Chartiją ir galiojančius nacionalinius įstatymus, šalies ekonomikos politiką vertėtų tvarkyti taip, kad savivaldybės įgytų teisę turėti atitinkamus savo finansinius išteklius, kuriuos savo nuožiūra galėtų panaudoti suteiktų įgaliojimų srityje.<sup>53</sup> Nepaisant savivaldybių finansinio savarankiškumo didinimo galimybių, centrinės valdžios institucijos Lietuvoje priešinasi didesnių finansinių galių suteikimui vietos savivaldybėms ir bandymams pakeisti tvarką, pagal kurią didesnė savivaldybių pajamų dalis perskirstoma centralizuotai.<sup>54</sup> Vadinasi, savivaldybė, formuodama strateginį planą, atsiduria dviprasmiškoje situacijoje: pirma, objektyviai vertinti finansinę padėtį yra labai sunku vien dėl to, kad dažniausiai savivaldybės finansiškai nėra stiprios bei, antra, strateginio planavimo grupė formuojama iš savivaldybės darbuotojų, kurie, savo ruožtu, teigiamai vertinti savivaldybės finansinę padėtį galėtų tik tokiu atveju, jei toji padėtis būtų itin gera.

Be to, reikėtų pažymėti, kad visos valstybės ekonominė padėtis taip pat turi įtakos strateginiam planavimui savivaldoje, kadangi valstybė, turėdama atitinkamų sunkumų recesijos atveju, kelia atitinkamus ekonomikos gaivinimo tikslus, tokiu būdu įpareigodama savivaldybes siekti šių tikslų bei formuoti uždavinius šiems tikslams pasiekti. Normalų bet kokios savivaldybės funkcionavimą laiduoja stabilus biudžetas ir ekonomiškai patikimi jo pajamų papildymo šaltiniai,<sup>55</sup> tačiau recesijos atveju nei biudžeto stabilumas, nei pajamų stabilumas nėra visiškai užtikrintas. Be to, Vyriausybės Strateginio planavimo komitetas, analizuodamas informaciją dėl papildomų asignavimų Vyriausybės prioritetams įgyvendinti, gali siūlyti institucijoms keisti vykdomų programų prioritetus, riboti lėšas, skatinti jas racionaliau naudoti. Institucijos privalo atitinkamai patikslinti savo strateginius veiklos planus. Tampa aišku, kad savivaldybės strateginiam planavimui ekonominė valstybės padėtis turi įtakos bei siekiant ekonomikos stabilumo strateginiai planai gali būti keičiami ekonomiškai naudingesniais, o tai lieka centrinės valdžios prerogatyvoje.

---

<sup>51</sup> Davulis G. 2006. Lietuvos savivaldybių veiklos ekonominiai ir finansiniai aspektai. *Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas*. Vilnius: MRU leidykla. p. 128 - 154

<sup>52</sup> Strateginio planavimo metodika, patvirtinta LR Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimu Nr. 827. Nauja metodikos redakcija nuo 2007-02-23Nr. 194, 2007-02-07, Žin., 2007, Nr. 23-879 (2007-02-22)

<sup>53</sup> Mačiulytė J., Ragauskas P. 2007. *Lietuvos savivalda: savarankiškos visuomenės link*. Kaunas: Versus aureus. 28 p.

<sup>54</sup> Civinskas R., Tilvaišis L. 2006. Tarpbiudžetinis lėšų perskirstymas Lietuvoje: instituciniai interesai ir savivaldybių finansinis savarankiškumas. *Viešoji politika ir administravimas*6, Nr. 16. p. 87-99

<sup>55</sup> Stačiokas R., Rimas J. 2003. *Lietuvos savivaldybių raida ir veiklos finansavimas*. Kaunas: Technologija. 227 p.

Analizuojant vidines strateginio planavimo kliūtis savivaldybėse taip pat išryškėja kai kurie ekonominiai aspektai. Tarp pagrindinių kliūčių parengti tinkamus strateginius planus išskiriami: personalo nepremijavimas už planavimo rezultatus, ekonominės motyvacijos trūkumai – maži darbuotojų atlyginimai, darbuotojų trūkumas, kuris gali būti siejamas su darbo vietos paklausos netinkamumu dėl atlyginimo dydžio, mokymo knygų trūkumas, kursų, mokymų trūkumas.<sup>56</sup> Šios kliūtys neabejotinai gali būti vertinamos arba siejamos su finansų trūkumu savivaldybėje. Žinoma, galima paminėti ir motyvacijos sistemos netobulumą, tačiau šiuo požiūriu motyvacija visgi siejama su finansiniu skatinimu. Pažymėtina, kad duomenys nėra itin nauji, tyrimas atliktas 2003 m., tačiau padėtis pakito tik kai kuriais aspektais. Per analizuojamą laikotarpį mokymų pasiūla padidėjo, kaip ir mokymo knygų prieinamumas, tačiau dažniausiai minimos kliūtys, ekonominė motyvacija ir nepremijavimas, visgi nebuvo visiškai išspręstos, tačiau ši problema labiau turėtų būti analizuojama personalo vadybos viešajame sektoriuje kontekste.

Pagal ekonominį aktyvumą savivaldybes sąlyginai galima skirstyti į tris kategorijas:

1. Ekonomiškai savarankiškos, galinčios pačios plėtoti verslą.
2. Savivaldybės – vykdytojos, kurios turėdamos pakankamai resursų tik atlieka pavestas funkcijas.
3. Labai mažas mokesčines pajamas turinčios savivaldybės, vykdančios labai mažai programų.<sup>57</sup>

Vertėtų analizuoti, kaip skirtingo tipo savivaldybės diegia strateginį planavimą. Visgi būtų galima teigti, kad ekonominė savivaldybės padėtis turi įtakos strateginių planų rengimui ir jų pobūdžiui. Pirmiausia, ekonomiškai stipresnės savivaldybės gali laisviau vykdyti savo veiklą. Jos turi mažiau suvaržymų, todėl strateginis planavimas tik padeda toliau tobulėti, tikslai gali būti susieti ne su finansų užtikrinimu, o su jų gausinimu. Kai tuo tarpu savivaldybės, kurių finansinė padėtis yra pakankamai stabili, tačiau ne tokia, kokios yra siekiama, strateginį planavimą gali diegti pakankamai formalizuotai. Kalbant apie savivaldybes, kuriose finansinė padėtis yra pakankamai bloga, kliūčių diegti strateginį planavimą gali atsirasti daugiausiai: strateginis savivaldybės planas vienaip ar kitaip bus nukreiptas finansinei būklei gerinti bei savivaldybė gali susidurti su finansinėmis kliūtimis užtikrinti tinkamo strateginio plano parengimą.

Apibendrinant galima teigti, kad ekonominė įtaka savivaldybių strateginiam planavimui yra pakankamai svari. Ją galima vertinti iš dviejų pozicijų. Pirma, valstybės ekonominė situacija gali diktuoti sąlygas strateginių planų rengimo pobūdžiui. Be to, savivaldybės finansinė padėtis taip pat teigiamai arba neigiamai veikia strateginio planavimo diegimą: turint pakankamai resursų strateginio planavimo diegimo procesas palengvinamas, ir, atvirkščiai, trūkstant lėšų, jis tampa

<sup>56</sup> Arimavičiūtė M. 2006. Kai kurių strateginio valdymo aspektų Lietuvos savivaldybėse analizė. *Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas*. Vilnius: MRU leidykla. p. 276 - 296

<sup>57</sup> Lazdynas R. 2005. *Savivalda: filosofija, teorija, praktika*. Šiauliai: "Saulės delta". 194 p.

sudėtingesnis. Nepaisant šių priežasčių, ekonominė įtaka negali būti vertinama kaip visalemianti, kadangi besikeičiančios ekonominės sąlygos negali sustabdyti strateginio planavimo proceso.

### 2. 3. Politinės įtakos srities savivaldybių strateginiam planavimui specifika

Lietuvai, būnant demokratine valstybe, privalu pasižymėti tokiu demokratiniu bruožu kaip socialine sąveika visuomenės valdyme, kai politiniame ir ekonominiame gyvenime sąveikaujančių pusių lygybė yra užtikrinta.<sup>58</sup> Todėl strateginis planavimas gali būti suvokiamas kaip sąveika, kurioje, žinoma, daugiausia veikia politiniai veikėjai, kadangi savivaldybė visgi yra ta institucija, kurioje valstybės ir konkrečių ideologijų politika aiškiai reguliuoja jos veiklą. Pažymėtina, kad savivaldybių strateginiai planai būtent ir išsiskiria tuo požymiu, kad egzistuoja didesnis jautrumas politikos ir politinėms permainoms.<sup>59</sup> Vadinais politinė įtaka visgi yra sviri diegiant strateginius planus jau vien dėl to, kad politiniai veikėjai dalyvauja diegiant šį planą.

Pirmiausia, žinoma, strateginis planavimas savivaldybėse yra veikiamas išorės politikos. Lietuvoje Vyriausybės tikslai ir prioritetai, kuriais remiantis rengiami strateginių veiklos planų ir biudžetų programų projektai, yra ganėtinai platūs ir neturi uždavinių, išreikštų skaičiais. Ilgalaikė valstybės plėtros strategija – svarbiausias LR Seimo patvirtintas strateginis dokumentas – nenustato kiekybiškai išreikštų uždavinių ir nėra susieta su valstybės biudžeto išlaidomis.<sup>60</sup> Vadinasi, valstybės politinė įtaka savivaldybių strateginiam planavimui gali būti vertinama kaip nekonkrečiai primesta politika, kurią savivaldybės privalo vykdyti, tačiau tai tampa sudėtinga dėl neaiškių rodiklių ir tikslų.

Dažnai politika yra priskiriama tam tikros elito arba išskirtųjų visuomenės sluoksnių veiklai. Taigi konstatuojama ženkliai priklausomybė tarp elito sugebėjimo mąstyti strategiškai ir nacionalinių tikslų kėlimo bei jų įgyvendinimo. Esant silpnam elito strateginiam mąstymui, tiek visuomenės, tiek valstybės, tiek jų tarpusavio santykių raida tampa problemiška, jautresnė ir imlesnė išorinei įtakai.<sup>61</sup> Stipri politinio elito įtaka strateginiam planavimui savivaldybėse gali būti vertinama dvejopai: viena vertus, politinis elitas dažnai gali būti pakankamai informuotas apie valstybės raidos problemas ir turėti idėjų bei tikslų problemoms spręsti, tačiau, kita vertus, plotinio elito interesai ne visada aiškiai žinomi ir priimtini didžiajai visuomenės daliai.

Strateginio planavimo metodikoje, kaip jau minėta, išskirtos pareigybės, kurios turėtų dalyvauti strateginio planavimo procese. Žinoma, kiekviena savivaldybė į strateginio planavimo diegimo procesą įtraukia ir daugiau, bendru sutarimu pripažintų kompetentingais, asmenų, kurie

<sup>58</sup> Braslauskas J. 2006. *Politologija*. Vilnius: Biznio mašinų kompanija. 176 p.

<sup>59</sup> Arimavičiūtė M. 2005. *Viešojo sektoriaus institucijų strateginis valdymas*. Vilnius: MRU leidykla. 80 p.

<sup>60</sup> Nakrošis V. 2008. *Strateginis valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatų Vyriausybėje?* Vilnius: VU leidykla. 20 p.

<sup>61</sup> Bosas A. 2004. *Strateginis valdymas: nuo korporacijos iki valstybės*. Klaipėda: KU leidykla. 231 – 232 p.

visgi dažniausiai yra politinius postus užimantys asmenys.<sup>62</sup> Vadinasi, svarstant įvairius klausimus susiduriama su skirtingų politinių ideologijų, nuostatų sankirta, kur politinė įtaka yra pakankamai didelė. Žinant, kad partija turi atstovauti tam tikrai visuomenės daliai, jos socialiniam sluoksniui ir deklaruoti bei ginti jos interesus,<sup>63</sup> šių skirtingų politinių nuostatų taikymas turėtų būti suvokiamas kaip natūralus procesas, kuriame atstovaujami skirtingi interesai. Pažymima, jog skatinama, kad į strateginio planavimo grupę būtų įtraukiami keli strateginio planavimo profesionalai, kurie gali būti arba įdarbinami institucijoje, arba samdomi.<sup>64</sup> Tokie grupės nariai viena vertus palengvintų strateginio planavimo procesą, žinodami visas reikalingas procedūras ir reikalavimus ir, kita vertus, būtų visiškai objektyvūs. Tai, žinoma, skatintų objektyvių tikslų ir sprendimų priėmimą. Savivaldybėje vykdoma viešoji politika, kuri problemas sprendžia kolektyviai ir individualiai. Kai kurie sprendimai individualiai priimami būti negali.<sup>65</sup> Strateginis planavimas taip pat suvokiamas kaip kolektyvinis sprendimas. Todėl natūralu, jog strateginio planavimo diegimas tampa grupės žmonių darbu, kur politikai turėtų atspindėti ir atstovauti visuomenę.

Apibendrinant galima teigti, kad politinė įtaka strateginiam planavimui nėra itin didelė. Pirmiausia matoma valstybės politikos poveikis konkrečios savivaldybės veiklai, tačiau savivaldybei, būnant valstybinės politikos atstovei tam tikroje teritorijoje, tai turėtų būti vertinama kaip natūralus reiškinys. Be šios politinės įtakos, egzistuoja ir vidaus politikos įtaka, kuri visgi pasireiškia labiau. Žinoma, svarbiausia tai, jog strateginio planavimo diegimo procesas dažnai yra vykdomas tam tikros politinės srovės palaikančių asmenų, kas gali būti vertinama teigiamai. Blogesnė padėtis būtų, jei dominuotų viena politinė srovė, kuri priimtų pagrindinius sprendimus, siekiant tam tikrų savų interesų. Todėl galima teigti, kad politinė įtaka strateginiam planavimui Lietuvos savivaldybėse gali būti vertinama kaip natūralus reiškinys, kuris tik skatina kompromisų paiešką. Be to, galima paminėti, jog skirtingose savivaldybėse politinė įtaka taip pat gali būti skirtinga, skirtingoms būnant vietinėms politikoms.

## **2. 4. Interesų grupių įtaka savivaldybių strateginiam planavimui**

Bet kokiai organizacijai planuojant savo veiklą reikia atsižvelgti į organizacijos išorės aplinką, kuri gali turėti nemažai įtakos strateginio planavimo diegimui.<sup>66</sup> Itin svarios tampa interesų grupės, kurios konkrečioje bendruomenėje ar teritorijoje vykdo savo veiklą. Be to, viešosios politikos analizės kontekste tampa aišku, kad realiame pasaulyje sprendimų priėmėjui įtaką daro ir

---

<sup>62</sup> Lazdynas R. 2005. *Savivalda: filosofija, teorija, praktika*. Šiauliai: "Saulės delta". 194 p

<sup>63</sup> Ten pat. 88 p.

<sup>64</sup> Arimavičiūtė M. 2005. *Viešojo sektoriaus institucijų strateginis valdymas*. Vilnius: MRU leidykla. 187 p.

<sup>65</sup> Raipa A. 2009. Viešosios politikos vieta viešojo valdymo sistemoje. *Įvadas į viešąjį valdymą*. Kaunas: Technologija. p. 17 - 26

<sup>66</sup> Makštutis A. 2006. *Strateginis planavimas globalizacijos sąlygomis*. Vilnius: LKA. 63 p.

jį saisto skirtingi interesai, o sprendimo priėmimas vyksta vertybių bei įsitikinimų konflikto kontekste.<sup>67</sup> Remiantis tokiu požiūriu strateginis planavimas Lietuvos savivaldybėse turėtų būti tam tikrų interesų grupių įtakos sritis ir jų įtakos mišinys.

Bendrajai prasme interesai - tai individų ir grupių tikslai, siekiai, poreikiai ir kt., skatinantys tiek jų individualią, tiek ir kolektyvinę veiklą. Interesų grupė, pagal tai, gali būti apibrėžiama kaip organizuota individų grupė, suvienyta bendrų interesų ir siekiančių daryti įtaką viešajai politikai.<sup>68</sup> Strateginiam planavimui gali būti svarbūs tik tokie interesai, kuriais siekiama valstybės gerovės užtikrinimo, todėl verta atsiriboti nuo privačių interesų, kuriais siejama tik asmeninės naudos grupei žmonių.<sup>69</sup> Žinoma, konkrečios savivaldybės interesai negali būti prilyginti nacionaliniams interesams, tačiau svarbiausia buvo pažymėti ir atskirti tai, kad interesų grupė visgi siekia savų individualių tikslų.

1 lentelė. Savivaldybių interesų grupės

Vidinės interesų grupės/ jų atstovai	Išorinės interesų grupės/ jų atstovai
Bendruomenės/ jų lyderiai; Savivaldybės įstaigos, įmonės; Profesinės sąjungos; Verslo darbdavių organizacijos	Seimas, Vyriausybė, šakinės ministerijos Apskritis, regionas/ kaimyninės savivaldybės Pasienyje – užsienio savivaldybės, regionai
Stambios (ypač stambios) įmonės	Įvairios teritorinės institucijos
Savivaldybės darbuotojai, jų organizacijos ir kt.	Stambūs investuotojai, kiti partneriai ir kt.

Šaltinis: Lietuvos savivaldybių asociacija. 2003. *Strateginis planavimas, pokyčių valdymas savivaldybėse. Mokymo vadovas*. Vilnius: „Adestotra“. 13 p.

Visas vidines interesų grupes (1 lentelė) reikėtų įtraukti į planavimo procesą kaip dalyves. Išorines reikėtų įvardyti, o ypač reikšmingas savivaldybei (atskirai dėl jos apsisprendus, pvz. dėl galimo svarbaus investuotojo)- įtraukti.<sup>70</sup> Savivaldybė turėtų palaikyti glaudžius ryšius su konkrečia bendruomene tam, kad būtų išaiškinti konkretūs bendruomenės poreikiai.<sup>71</sup> Panašaus požiūrio laikosi ir E. Etzioni, teigdamas, kad daugumą užduočių, kurias atlieka valstybinės institucijos, būtų galima perleisti individams, šeimoms ar bendruomenėms.<sup>72</sup> Skirtumas tarp šių požiūrių yra tas, kad ryšių su visuomene palaikymas yra labiau siejamas su bendradarbiavimu ar interesų grupių įtraukimu, kai tuo tarpu tam tikrų funkcijų perdavimas būtų labiau drastiška

<sup>67</sup> Parsons W. 2001. *Viešojo politika. Politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas*. Vilnius: Eugrimas. 358 p.

<sup>68</sup> Geleževičius R. 2004. *Interesų grupės ir lobizmas*. Vilnius: LTU leidybos centras. 9 p.

<sup>69</sup> Lanzbergis V. 1995. Lietuvos nacionalinių interesų samprata. *Lietuvos nacionaliniai interesai ir jos politinė sistema*. Vilnius: Prada. p. 21 - 28

<sup>70</sup> Lietuvos savivaldybių asociacija. 2003. *Strateginis planavimas, pokyčių valdymas savivaldybėse. Mokymo vadovas*. Vilnius: „Adestotra“. 12 - 13 p.

<sup>71</sup> Barauskienė G., Bivainienė L. 2005. Ryšių su visuomene vieta strateginiame organizacijos planavimo etape (remiantis Vilniaus miesto savivaldybės pavyzdžiu). *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, Nr. 5. p. 33 – 37.

<sup>72</sup> Masiulis K. 2006. Valdžia, partijos, savivalda ir demokratija. *Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas*. Vilnius: MRU leidybos centras. p. 297 - 312

priemonė, kai strateginis planavimas būtų perduotas bendruomenės valiai. Vargu, ar bendruomenė savarankiškai galėtų formuoti tokius sprendimus, todėl labiau būtų galima palaikyti interesų grupių didesnio įtraukimo modelį.

Jeigu savivaldybės bendruomenių, jos vadovų netenkina esama socialinė ekonominė politika kaip visuma, akivaizdu, kad lyderiui iškils poreikis inicijuoti pokyčius. Kad būtų užtikrintas tiek socialinių – ekonominių partnerių, tiek verslininkų partnerystė bei jų galimybės rengti projektus, tiesiog būtina į procesą įtraukti kiek tik įmanoma daugiau žinomų dalyvių.<sup>73</sup> Vertinant savivaldybės darbuotojus kaip tam tikrą interesų grupę, galima teigti, kad jie strateginio planavimo diegimą gali paveikti teigiamai arba neigiamai. Jeigu darbuotojams strateginis planas atrodo tinkamas ir palankus, jie bus suinteresuoti to plano įgyvendinimo sėkmingumu ir, atvirkščiai, jei strateginio planavimo diegimas atrodytų nepriimtinas, jie gali būti nusistatę neigiamai ir nesiekti užsibrėžtų tikslų, ignoruoti planavimo procesą ar neįdėti pastangų, kad būtų užtikrintas tiek planavimo proceso tinkamumas, tiek efektyvus jo įgyvendinimas.

Jeigu analizei būtų pasirinktas planavimo procesas interesų grupių dalyvavimo kontekste, būtų verta pažymėti, kad rengiant strateginius planus iš pradžių organizuojami vieši susirinkimai, į kuriuos gali ateiti visi norintys asmenys. Į plano rengimo darbo grupes gali būti kviečiami dalyvauti aktyvūs bendruomenės asmenys, svarbiausių savivaldybės teritorijoje veikiančių organizacijų atstovai ir kt.. Bendruomenės nuomonei išsiaiškinti ir savivaldybės plėtros vizijai nustatyti gali būti organizuojama gyventojų apklausa. Tačiau teigiama, kad savivaldos institucijos nėra linkusios inicijuoti gyventojų apklausų. Ekonominių ir socialinių partnerių (įtakos/ interesų grupių) dalyvavimą rengiant planą yra privalomas Europos Sąjungos regionams, gaunantiems paramą iš struktūrinių fondų, taip pat Lietuvos regionams pagal Regioninės plėtros įstatymą. Savivaldybės taip pat turėtų vadovautis šiuo principu, kadangi savivaldybės planas turėtų apimti visas įmanomas teritorijos sritis, reikėtų įvardinti visus asmenis, kurie suinteresuoti savivaldybės plėtra. Tai yra taip vadinami interesų/ įtakos grupės.<sup>74</sup> Vadinasi, savivaldybių strateginio planavimo procese skatinamas interesų grupių dalyvavimas. Kitas klausimas yra tai, ar šios grupės realiai dalyvauja rengiant šiuos planus. Nors Lietuvoje priimta tikrai nemažai teisės aktų ir sudarytos neblogos teisinės prielaidos bendruomenės narius įvairiomis formomis įtraukti į vietos reikalų tvarkymą (rinkimai, sueigos, peticijos, apklausos, viešieji svarstymai, laikinosios komisijos, savivaldybės merų ataskaitos ir kt.), tačiau žmonės dėl nepakankamai žinomų priežasčių vis tiek neaktyvūs sprendžiant vietos problemas.<sup>75</sup> Pagal 2006 metais atliktą apklausą, dauguma piliečių

---

<sup>73</sup> Lietuvos savivaldybių asociacija. 2003. *Strateginis planavimas, pokyčių valdymas savivaldybėse. Mokymo vadovas*. Vilnius: „Adestotra“. 11 p.

<sup>74</sup> Ten pat. 11 p.

<sup>75</sup> Astrauskas A. 2002. Vietos savivalda ir vietos savivaldos problemos Lietuvoje. *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 3, p. 71 - 78

(82%) mano, jog negali daryti įtakos savivaldybės sprendimams.<sup>76</sup> Jei piliečiai nemano, jog jų dalyvavimas gali paveikti sprendimus, jie vargiai gali parodyti iniciatyvą sprendimų priėmimo procese. Vadinasi, negalima interesų grupių neįtraukimo į strateginio planavimo procesą problemą privesti prie savivaldos institucijų nenoro įtraukti skirtingas grupes į planavimą. Gali būti, jog dažnai pačių piliečių iniciatyvos trūkumas yra tokia pat svarbi ir sudėtinga problema.

Pakankamai keblus klausimas interesų atstovavimo procese yra tai, kad Lietuvos savivaldybės, palyginti su kitomis valstybėmis, yra pakankamai didelės ir dešimtis tūkstančių žmonių, gyvenančių gana toli vieni nuo kitų, gali nedominti tie patys klausimai.<sup>77</sup> Geografiškai nutolę vieni nuo kitų gyventojai gali susidurti su skirtingomis problemomis, todėl jų interesai taip pat gali pakankamai skirtis. Vadinasi, diegiant strateginius planus, šie asmenys išreikštų skirtingus interesus. Be to, didelėse savivaldybėse veikia itin daug organizuotų interesų grupių, todėl jų siekių derinimas gali būti itin sudėtingas procesas, nes vienai interesų grupei naudingas sprendimas gali būti priimtas kitų grupių interesų sąskaita.<sup>78</sup>

Svarbiausias strateginio planavimo diegimo Lietuvoje tikslas nebuvo skirtas išorinei atskaitomybei tobulinti, todėl suinteresuotųjų grupių dalyvavimo valdant veiklą klausimas nebuvo svarbus. Piliečių spaudimas prasčiau veikiančioms institucijoms dažniausiai pasireiškia tik esant itin dideliu tam tikrų grupių nepasitenkinimu.<sup>79</sup> Remiantis šiuo požiūriu tikėtina, kad interesų grupių dalyvavimas strateginio planavimo procese gali būti vertinamas kaip itin nereikšmingas. Remiantis veiklos valdymo apklausos rezultatais, planavimo procese dalyvauja visi ar daugiau institucijų vadovų (apie 70%), tuo tarpu žemesnio lygio specialistų įtraukimas yra kur kas mažesnis (mažiau negu 40%). Kiekybinių duomenų analizė rodo, kad institucijose, kurių specialistai dalyvauja veiklos valdyme, geriau naudojama informacija apie veiklą. Rengiant strateginius planus konsultacijos su socialiniais ir ekonominiais partneriais yra teisiškai įmanomos, tačiau pagal jau minėtą apklausą 2007 metais piliečiai turėjo labai mažą įtaką planų rengime (apie du trečdaliai respondentų sutinka, kad piliečių įtakos nebuvo arba ji buvo labai maža).<sup>80</sup> Nepaisant to, kad bendruomenės grupių įtraukimas yra teisiškai įmanomas ir viešai skatinamas, tyrimai rodo, kad tai nebuvo diegiama. Tokia padėtis įrodo, kad interesų grupių dalyvavimas visgi yra tik teisinė galimybė, kuri praktiškai diegiama tik kai kuriose vietovėse. Žinoma, būtų galima teigti, kad skirtingos interesų grupės yra atstovaujamos tam tikrų partijų, tačiau Lietuvoje atstovavimas dažnai nėra abipusis: ne tik partijos turi žinoti, kokią politinę kryptį ir visuomenės sluoksnį bei interesus atstovauja, bet ir ta

<sup>76</sup> Mačiulytė J., Ragauskas P. 2007. *Lietuvos savivalda: savarankiškos visuomenės link*. Kaunas: Versus aureus. 28 p.

<sup>77</sup> Paulikas V. 2004. Kaimo gyventojų atstovavimas savivaldybių tarybose. *Viešojo politika ir administravimas*, Nr. 9. p. 32 - 38

<sup>78</sup> Leontjeva E. 1998. Interesų grupės ir valdžia: pasiūlos ištakos. *Interesų grupės, valdžia ir politika*. Vilnius: Pradai. p. 25 - 28

<sup>79</sup> Nakrošis V. 2008. *Strateginis valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatų Vyriausybei?* Vilnius: VU leidykla. 20 p.

<sup>80</sup> Ten pat. 36 - 37 p.

bendruomenės dalis, kurią deklaruoja atstovaujantys partijos nariai, turi jausti, kad tik ši gina jos interesus.<sup>81</sup> Jeigu tokio ryšio nėra, tam tikros interesų grupės, tiesiogiai nedalyvaudamos sprendimų priėmimo, negali būti atstovaujamos. Todėl būtina aiškiai apibrėžti, kokios politinės srovės atstovauja tam tikrus interesus. Jei tai bus aišku, kai kurių grupių interesai bus užtikrinti net joms tiesiogiai nedalyvaujant.

Taigi interesų grupių įtaka strateginio planavimo procese teisiškai ir teoriškai yra itin didelė. Strateginis planas turėtų atspindėti skirtingų interesų grupių norus ir lūkesčius bei juos derinti, tačiau realiai šiame procese interesų grupės nedalyvauja tiek, kiek būtų įmanoma. Nors Lietuvoje skatinamas piliečių ir jų susivienijimų dalyvavimas valstybės gyvenime ir valdyme, tačiau dalyvavimo mastas nėra toks didelis, kaip norima. Priežasčių būtų galima ieškoti tiek savivaldybės darbo organizavimo specifikoje, tiek ir pačių interesų grupių savęs atstovavime. Kartais gali būti nesudarytos sąlygos pakankamam skaičiui interesų grupių išreikšti savo požiūrį ar pasiūlymus, tačiau dažnai pati visuomenė neišreiškia didžiulio poreikio dalyvauti šiame procese.

---

<sup>81</sup> Lazdynas R. 2005. *Savivalda: filosofija, teorija, praktika*. Šiauliai: "Saulės delta". 88 - 89 p.

### 3. STRATEGINIO PLANAVIMO ĮGYVENDINIMO VERTINIMAS

#### 3. 1. Specialiųjų planų rengimo ypatumai

Strateginis planavimas pats savaime nėra garantas arba stebuklingų priemonių bei metodų rinkinys, saugantis nuo nesėkmių. Perpratus strateginio planavimo metodus, galima tikėtis efektyvesnės veiklos. Tačiau kur kas dažniau organizacijų veikloje strateginis mąstymas ir veikla įsitvirtina palaipsniui, ir strateginio planavimo privalumai bei galimybės tampa vertybėmis ne iš karto, o po keleto organizacijos realizuotų strateginio planavimo ciklų, t. y. organizacijos ir sprendimus priimančių lyderiams sukaupus deramą strateginio planavimo patirtį.<sup>82</sup> Prie šių reikalavimų efektyviam įgyvendinimui būtų galima pridėti ir tai, kad strateginio planavimo įgyvendinimo procesas turi būti skaidomas į atskirus vienetus tam, kad įgyvendinus mažesnius uždavinius juos būtų galima jungti į bendrą sistemos veikimo ciklą.

Sukurtai ir aprobuotai strategijai organizacijoje yra formuojama atitinkama veiksmų ir priemonių programa. Strategijos įgyvendinimo programoje reikia numatyti veiksmų visumą, kuri užtikrintų pasirinktų strategijos tikslų ir sprendimų įgyvendinimą. Pagal A. Vasiliauską, viena iš priemonių įgyvendinti strateginius tikslus ir uždavinius yra specialiųjų planų rengimas. M. Arimavičiūtė šiuos specialiuosius planus vadina programomis, tačiau jų specifika pakankamai panaši, todėl šiame darbe tiek specialieji planai, tiek programos bus laikomos analogiškėmis sąvokomis. Programa – tai operacinės grupės valdomos ir tarpusavyje susijusios veiklos, kurios prisideda prie bendro institucijos tikslo įgyvendinimo. Programos siekia sukurti, palaikyti, padidinti arba pagerinti institucijos gebėjimą teikti tam tikrus produktus ar paslaugas klientams bei gali būti dalomos į atskirus elementus. Kitaip programa gali būti suvokiama kaip strateginio veiklos plano dalis, kurioje nustatyti tikslai, uždaviniai, priemonės (projektai), numatytos lėšos ir vertinimo (produkto, rezultato, efekto) kriterijai.<sup>83</sup> Jei strateginio plano įgyvendinimą laikytume tam tikro produkto pateikimą visuomenei, šis sąvokos apibrėžimas būtų tinkamas. Strategijos įgyvendinimo programa apima tikslų, uždavinių, reikiamų išteklių, įgyvendinimo proceso, rezultatų ir padarinių visumą. Ji įteisina patvirtintų institucijos strateginių tikslų ir sprendimų įgyvendinimo veiksmus bei priemones.

Minėti planai nustato detalesne galutines ir tarpines užduotis, apibrėžia užduočių atlikimo terminus, numato konkrečius vykdytojus užduotims ir jiems skiriamus išteklius.<sup>84</sup> Tokie

---

82 Kalvaitis R. 2004. *Strateginis planavimas savivaldybėse, Mokymo vadovas savivaldybių tarybų nariams*. Vilnius: LSA. 33 p.

83 Klaipėdos miesto savivaldybės strateginio planavimo tvarkos aprašas. Patvirtintas Klaipėdos miesto savivaldybės tarybos 2006 m. rugsėjo 28 d. sprendimu Nr. T2-310.

84 Vasiliauskas A. 2002. *Strateginis valdymas*. Vilnius: "Enciklopedija". 302 p.

planai detalizuota ilgalaikius planus ir tampa aiškiu veiklos rodikliu.<sup>85</sup> Pagal tai, matyti, jog savivaldybės strateginių planų įgyvendinimas atitinka bet kokios kitos organizacijos darbo proceso formavimą, kadangi visi darbo skaidymo elementai gali būti aptikti. Tai būtų galima vertinti teigiamai, kadangi strateginis planas yra sudėtingas uždavinys, kurio neskaidant būtų sunku įsivaizduoti jo įgyvendinimą.

Tai, kad strateginis planas turi susidėti iš specialiųjų programų patvirtina ir tai, kad pagrindiniai strateginiai tikslai turi nusakyti pagrindinius uždavinius, apibrėžti programų valdytojų bei vykdytojų įsipareigojimus, taip pat laukiamą poveikį bei kitus organizacijos prioritetus.<sup>86</sup> Būtų itin sudėtinga į konkretų strateginį planą įtraukti visus reikalingus komponentus, todėl sukurti specialias programas tampa būtina. Specialių planų kūrimas mažina užduoties neapibrėžtumą, o esant dideliame užduoties neapibrėžtumui, sprendimo priėmėjai ar užduoties įgyvendintojai, vykdydami užduotį ir siekdami apibrėžto veiklos lygio, turi apdoroti didesnę kiekį informacijos.<sup>87</sup> Šiuo metu visuomenėje vyraujant tokiam dideliame kiekiui informacijos savivaldybės darbuotojai, įgyvendinantys strateginius planus, susiduria su informacijos neapibrėžtumo ir kiekio bei kokybės sankirtos problema, todėl suformavus smulkesnius specialiuosius planus tampa lengviau juos įgyvendinti, nes mažesnės apimties užduoties reikalauja mažesnio kiekio informacijos apdorojimo, tuo pačiu geresnio jos įsisavinimo.

Atsižvelgiant į aplinkybės išskiriami šiuos strategijos įgyvendinimo programų tipai:

- *Išsami strategijos įgyvendinimo programa.* Ši programa vykdoma, kai strateginė kryptis keičiama iš esmės. Pasirinkti tokį strategijos įgyvendinimo programos tipą skatina naujos konkurencinės ir technologinės galimybės.
- *Daugiapakopė strategijos įgyvendinimo programa.* Ji skiriasi nuo išsamios programos tuo, kad strategija įgyvendinama mažais pokyčiais, trumpais laiko tarpais. Ši programa vykdoma didelio neapibrėžtumo sąlygomis. Esant neapibrėžtumui gali keistis užduotys, terminai ir net tikslai priklausomai nuo veiklos rezultatų.
- *Atrankinė strategijos įgyvendinimo programa.* Ši programa vykdoma, kai negalima įveikti su išsamia ar daugiapakope programa susijusių sunkumų atrankinė programa yra kompromisas tarp išsamios ir daugiapakopės programų.<sup>88</sup>

Verta pažymėti, jog savivaldybės, formuodamos programas, vargiai orientuojasi į minėtus programų tipus, kadangi, kaip ir bet kokiame kitame procese, programų kūrimas nėra teorinės metodologijos griežtas pritaikymas. Labiau siekiama sukurti tikslią, naudingą, įgyvendinamą programą nei skirti jas pagal tipus.

<sup>85</sup> Vanagas P. 2009. *Darbo organizavimas, normavimas ir atlyginimas už darbą*. Kaunas: Technologija. 277 p.

<sup>86</sup> Gražulis V. 2008. *Organizacijų strateginės pasirinktys. Ar mokame veikti?* Vilnius: MRU. 137 – 138 p.

<sup>87</sup> Ginevičius R., Paliulis N. K., Chlivickas E. ir kt. 2006. *XXI amžiaus iššūkiai: organizacijų ir visuomenės pokyčiai*. Vilnius: Technika. 310 p.

<sup>88</sup> Arimavičiūtė M. 2005. *Viešojo sektoriaus institucijų strateginis valdymas*. Vilnius: MRU leidykla. 217 p.

V. Obrazcovas nurodo tokius specialiųjų planų rengimo privalumus: 1. Geresnio rezultato pasiekimas; 2. Bendros įmonės, organizacijos problemų, tikslų, uždavinių vizijos užtikrinimas ir valdžios pasiskirstymas; 3. Vadovai tampa mažiau apkrauti nesvariais darbais; 4. Darbuotojai stengiasi dirbti kuo našiau; 5. Pavaldžių padalinių veikla tampa nukreipta į bendrą organizacijos strategiją ir viziją; 6. Darbuotojai patys gali planuoti veiklą; 7. Geresnis darbo koordinavimas.<sup>89</sup> Sukūrus specialiuosius planus darbas tampa lengviau organizuojamas, jo įgyvendinimas priskiriamas ne vienam asmeniui ar struktūrai, o pasiskirsto tarp organizacijos darbuotojų, todėl tampa lengviau jį koordinuoti, sukuriama geresnė atskaitomybės sistema.

Imant pavyzdžiu Klaipėdos miesto strateginį planavimą, galima pažymėti, jog miesto plėtros strateginiam planui įgyvendinti yra kuriami strateginiai veiklos planai, kurie susideda iš konkrečių įgyvendinamų programų. Šiuo metu galiojanti 2010–2012 veiklos planą sudaro pakankamai didelė dalis programų (14). Jų paskirtis varijuoja nuo miesto ir urbanistinio planavimo iki miesto kultūrinio savitumo puoselėjimo bei kultūrinių paslaugų gerinimo.<sup>90</sup> Kiekvienoje programoje nurodomi programos parengimo argumentai, ilgalaikis prioritetas, konkrečia programa įgyvendinamas įstaigos strateginis tikslas, programos tikslas, programos uždaviniai, rezultatų vertinimo kriterijai, tikslų įgyvendinimo aprašymai, miesto plėtros strateginio plano dalys, susijusios su vykdoma programa ir kt. Apibendrintai programose išskiriami visi pagrindiniai reikalingi komponentai, kad atitinkama programa būtų įgyvendinta ir tuo pačiu įgyvendintas pagrindinis tikslas ar miesto prioritetai. Kitu pavyzdžiu imant Palangos miesto savivaldybę ir jos strateginį planavimą, padėtis matoma panaši. Parengtas ir įgyvendinamas 2010 – 2012 metų strateginis veiklos planas, kurį sudaro 12 programų.<sup>91</sup> Jose aprašomų ir išdėstomų rodiklių skaičius bei pasiskirstymas panašus, todėl būtų galima manyti, jog programos rengiamas pagal tam tikrą metodiką ar šabloną, kuris leidžia suvienodinti programų kūrimo ir atskaitos procesą.

Apibendrinant galima teigti, kad įgyvendinant strateginius planus savivaldybėse būtina kurti specialiuosius planus/ programas, kurios sukonkretina planų uždavinius, nurodo skiriamus išteklius, nustato įgyvendinimo terminus, atsakingus asmenis, skyrius, reikalingas procedūras ir kt. Naudojantis šiomis programomis įgyvendinimo procesas tampa paprastesnis tiek įgyvendintojams, tiek vertintojams, tiek visuomenei, kurie pagal įgyvendintų programų ataskaitas gali orientuotis įgyvendinimo procese. Skirtingose savivaldybėse rengiamas skirtingas programų skaičius ir jų pobūdis pakankamai varijuoja pagal nustatytus pradinis strateginius tikslus ir prioritetus, tačiau pagrindiniai programų bruožai yra panašūs.

<sup>89</sup> Obrazcovas V. 2004. *Kur slypi sėkmė? Veiksmingų strategijų pagrindai*. Vilnius: LTU. 23 – 24 p.

<sup>90</sup> Klaipėdos miesto 2010 – 2012 metų strateginis veiklos planas, patvirtintas Klaipėdos miesto savivaldybės tarybos 2010 m. vasario 18 d. Nr. T2-38, Klaipėda.

<sup>91</sup> Palangos miesto savivaldybės 2010 – 2012 metų strateginio veiklos plano programos ir programų koordinatoriai. [interaktyvus]. [žiūrėta 2010 m. spalio 30 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.palanga.lt/index.php?3176673823>>

### 3. 2. Išteklių paskirstymas ir biudžetinis planavimas įgyvendinant strateginius planus

Savivaldybės strateginio veiklos plano rengimo ir įgyvendinimo procesas susijęs su biudžeto rengimu. Savivaldybės biudžetas, t. y. savivaldybės finansinės galimybės turi tiesioginės įtakos konkrečių investicinių prioritetų formulavimui savivaldybėse, daugiausiai įtakodamas trumpalaikius tikslus ir artimiausiu metu ketinamas realizuoti investicines priemones. Tuo tarpu ilgalaikė regiono plėtros vizija ir atitinkamos priemonės turėtų būti nukreiptos į kompleksinę regiono ūkio plėtrą.

Kai strateginis planas sudarytas, vadovų ir viso personalo svarbiausias rūpestis – visą organizaciją sutelkti vykdyti strategiją ir užtikrinti, kad pasirinkto plano vykdymui reikalingi išteklių bus prieinami. Išteklių apima žmones, turinčius svarbių strategijos įgyvendinimo įgūdžių; atitinkamą biudžeto paskirstymą, skatinantį veiksmingą strategijos įgyvendinimą; atitinkamą atlyginimo sistemą ir strategijos vykdymą skatinančią organizacijos kultūrą.<sup>92</sup> Bet kurioje savivaldybėje yra sukaupta dalis išteklių, kurie turi būti panaudoti tinkamai. Žinant, kad finansiniai išteklių šiuo metu nėra pakankami, itin reikalinga jų pasiskirstymą racionalizuoti. Be to, didelė problema kyla ir skirstant žmoniškuosius išteklius. Savivaldybės personalo išteklių yra riboti kaip ir finansiniai, tinkamų specialistų skaičius dažnai nėra didelis, todėl žmoniškųjų išteklių paskirstymas tampa tokia pat dilema.

Prognozės, planai, biudžetai rengiami naudojant įvairius metodus. Vienas jų remiasi retrospektyvine informacija, t. y. ateinančio periodo veiklos planai, dabartiniai ir būsimi veiksmai numatomi remiantis praėjusiais laikotarpiais.<sup>93</sup> Tačiau tokia padėtis sukelia dalį keblumų, nes: pirma, praėjusių metų praktika gali neatspindėti ateinančių metų politikos kryptį ir tikslų; antra, tampa sudėtinga planuoti finansavimą programų įgyvendinimui, jei dar neaiškūs biudžeto pakitimai ir apskirai biudžeto dydis. Nepaisant to, savivaldybėse suformuota tokia praktika, kai strateginis planas formuojamas ir patvirtinamas dar nepatvirtinus biudžeto, tuo pačiu neaiškiais programų finansavimo sąlygomis. Be to, neįvertinamas ir ES struktūrinių fondų finansavimas. Iš ES gali būti finansuojami tik visiškai parengti projektai, kurie susideda ne tik iš projekto, bet ir tokių papildomų dokumentų kaip galimybių studijos, finansinė ir ekonominė analizė, poveikio aplinkai vertinimai, viešųjų pirkimų dokumentai ir kt.<sup>94</sup> Dažnai planuojama gauti finansavimą iš ES struktūrinių fondų dar nesuformavus konkretaus projekto, todėl sunku prognozuoti galimybę įgyvendinti konkrečius planus. Be to, egzistuoja kita problema: ES lėšų netinkamas arba neefektyvus panaudojimas. Sukūrus galimybę gauti papildomų lėšų, jų panaudojimas nėra užtikrintas, todėl prarandamos ne tik lėšos, bet ir visuomenės pasitikėjimas.

<sup>92</sup> Palubinskas G. T. 1997. *Strateginio planavimo procesas*. Kaunas: Technologija. 171 p.

<sup>93</sup> Bagdžiūnienė V. 2006. *Biudžetai ir jų vykdymo kontrolė: teorija ir praktika*. Vilnius: Conto litera. 58 p.

<sup>94</sup> Nakrošis V. 2003. *Europos Sąjungos regioninė politika ir struktūrinių fondų valdymas*. Vilnius: Eugrimas. 64 p.

Kadangi biudžeto programos rengiamos kaip sudėtinė institucijos strateginio veiklos plano dalis, programinio biudžeto sistemoje, dar strateginio planavimo fazėje, automatiškai užprogramuojamas stiprus institucinis pradai, kuomet institucija, o ne programa, tampa pradiniu planavimo atskaitos tašku. Tai prisideda prie to, kad biudžetas daugeliu požiūriu „de facto“ lieka instituciniu. Todėl reikėtų toliau, siekiant biudžeto sistemą paversti išties programine, būtina įgyvendinti programos pirmaeiliškumo principą ir pasiekti, kad institucijų strateginiai planai būtų rašomi atsižvelgiant į jiems pavestas programas, o ne atvirkščiai.<sup>95</sup> Be to, problema yra ir tai, kad finansiniai ištekliai nėra aiškiai susiejami su planuojamais pasiekti rezultatais.<sup>96</sup> Tampa aišku, kad biudžeto skirstymas turi būti susietas su strateginio plano įgyvendinimo planavimu, o biudžeto panaudojimas susietas su strateginio plano įgyvendinimo rezultatais.

Galiausiai pažymėtina, jog nors Lietuvoje įdiegtas strateginis planavimas, viešojo administravimo įstaigose vykdoma veiklos stebėseną yra nepakankama bei veiklos rezultatai mažai naudojami priimant sprendimus. Minėta apklausa rodo, kad asignavimų valdytojai 2006 m. veiklos rezultatus naudojo keičiant strateginių veiklos planų ir biudžeto programų turinį, atsiskaitant už veiklą Vyriausybei bei persikirstant išteklius tarp programų ar jų viduje. Tačiau veiklos informacija beveik nėra naudojama mažinant biudžeto programų išlaidas, atsisakant esamų biudžeto programų ar įvedant naujas biudžeto programas.<sup>97</sup>

Kita išteklių paskirstymo problema yra žmogiškieji ištekliai. Visi ištekliai (natūralieji, materialieji, finansiniai, informaciniai, inovaciniai, žmogiškieji) yra svarbūs organizacijų veiklai. Tačiau pastaruosiu metu itin išryškėja žmogiškųjų išteklių svarba. Be to, daugelis nagrinėtų autorių akcentuoja ir tolesnį šio išteklių svarbos augimą ir įtaką organizacijų veiklos rezultatams.<sup>98</sup> Viešojo administravimo žmogiškieji ištekliai – kompetentingas personalas, atliekantis jam priskirtas funkcijas ir tenkinantis vartotojų poreikius viešojo administravimo institucijose.<sup>99</sup> Apie valstybės valdymo kokybę žmonės dažniausiai sprendžia iš to, kaip veiksmingai jie aptarnaujami valstybės

---

<sup>95</sup> Laisvoji rinka. *Lietuvos viešųjų finansų problematika ir 2008 m. galimybės*, Lietuvos laisvosios rinkos institutas. [interaktyvus]. [žiūrėta 2010 m. spalio 29 d.]. 2007.05.17. Prieiga per internetą:

<<http://www.lrinka.lt/Pranesim/LLRI%20analize%20biudzetas%202007%2005.pdf>>

<sup>96</sup> Korzunienė J. 2007. *Programinio biudžeto sistema ir efektyvus valstybės biudžeto lėšų naudojimą*. Konferencija: Kaip turėtų būti sudaromas 2008 metų biudžetas? Viešųjų finansų tikslingumas, efektyvumas ir skaidrumas. [interaktyvus]. 2007 m. gegužės 17 d., Vilnius. [žiūrėta 2010 m. spalio 30 d.]. Prieiga per internetą:

<[http://www.lrinka.lt/Pranesim/Jolita%20Korzuniene\\_Valstyb%C4%97s%20kontrolė.pdf](http://www.lrinka.lt/Pranesim/Jolita%20Korzuniene_Valstyb%C4%97s%20kontrolė.pdf)>

<sup>97</sup> Viešosios politikos ir vadybos institutas. 2007. *Veiklos valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatų vyriausybei. Tyrimo santrauka*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2010 m. spalio 30 d.]. 59 p. Prieiga per internetą:

<<http://www.vpvi.lt/assets/Ataskaitos/Rezultatu-vyriausybe-santrauka.pdf>>

<sup>98</sup> Jagminas J., Piktornaitė I. 2009. Žmoniškųjų išteklių valdymo kaitos ypatumai. *Vadyba*, 2009, Vol. 14, No. 1. p. 73 - 78

<sup>99</sup> Šarmanavičius, O. 2005. *Lietuvos valstybės tarnyba – dėmesys žmogui, pagarba įstatymui*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2011 m. spalio 30 d.]. Valstybės tarnybos departamentas. Prieiga per internetą: <<http://www.vtd.lt/index.php?-1198299470>>

institucijose ir kaip racionaliai ten yra tvarkomi jų reikalai.<sup>100</sup> Todėl žmoniškųjų išteklių tinkamas panaudojimas įgyvendinant strateginius planus gali būti efektyvumo užtikrinimo garantas. Nors savivaldybių funkcijos yra nuolat ir metodiškai plečiamos, nėra užtikrinamas pakankamų žmoniškųjų ir finansinių išteklių papildomoms funkcijoms įgyvendinti. Dėl šios priežasties dalis savivaldybių funkcijų, nustatytų Lietuvos Respublikos apskrities valdymo ar kituose įstatymuose, iki šiol yra nevykdomos ar vykdomos nepilnai. Ypač ši problema aktuali savivaldybių strateginio planavimo srityje – dėl žmoniškųjų išteklių stokos vykdomos ne visos savivaldybių patvirtintose tvarkose numatytos strateginių veiklos planų rengimo, įgyvendinimo ir priežiūros procedūros, dalis jų vykdoma nesistemiškai, fragmentiškai.

Atskiri strateginio planavimo skyriai yra tik keliose, dažniausiai didžiosiose, savivaldybėse. Kitose savivaldybėse strateginius planus rengia ir jų įgyvendinimo procesą koordinuoja atsakingi skyriai, kurių nuostatose minėtų funkcijų įgyvendinimas yra numatytas. Atsakingi skyriai rengia ir įgyvendina savivaldybės ir paties skyriaus 3 metų strateginius planus, metinius bei operatyvinius veiklos planus, koordinuoja savivaldybės įgyvendinamas programas. Didžiojoje dalyje savivaldybių, ypač mažųjų, šias veiklas įgyvendina 1-2 specialistai, tuo pat metu organizuodami visos savivaldybės plėtros plano rengimą ir jo įgyvendinimą bei koordinuodami ir organizuodami savivaldybės vidutinės trukmės strateginių veiklos planų ir programų rengimą ir įgyvendinimą. Tokiu būdu nepakankamas dėmesio skyrimas strateginiam planavimui bei plačiam jo objektų ratui (strateginis planavimas apima ne tik savivaldybės administraciją, tačiau taip pat ir savivaldybės biudžetines bei viešąsias įstaigas, ekonominius bei socialinius partnerius), neužtikrina efektyvaus strateginio planavimo proceso.<sup>101</sup> Siekiant padidinti strateginių planų efektyvumą, būtina nagrinėti ir naudotis asmeninėmis žmonių savybėmis, kadangi ne visi darbuotojai savivaldybėje gali efektyviai diegti ir įgyvendinti strateginius planus.

Viešosios politikos ir vadybos instituto atlikta apklausa rodo, kad 2006 m. siekti geresnių rezultatų labiausiai trukdė riboti žmogiškieji ištekliai ir valstybės tarnautojų motyvacijos stoka gerinti veiklą. Nors vertinant valstybės tarnautojų tarnybinę veiklą kai kuriais atvejais atsižvelgiama į jų indėlį įgyvendinant strateginį veiklos planą, valstybės tarnautojų atlyginimas bei kitos išmokos mažai priklauso nuo jų veiklos rezultatų.<sup>102</sup>

Apibendrinant būtina pažymėti, jog biudžetinis planavimas, nors teoriškai susietas su strateginiu planavimu, realiai yra iš dalies atskirtas, kadangi ne visada kuriant strateginius planus

<sup>100</sup> Juknevičienė V. 2006. Laikmečio iššūkiai viešojo administravimo žmoniškųjų išteklių valdymui. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 2006. 1 (6). p. 96–102

<sup>101</sup> UAB "Ekonominės konsultacijos ir tyrimai". 2007. *Savivaldybių strateginių planų analizė*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2010 m. spalio 31 d.]. 60 p. Prieiga per internetą:

<[http://www.vrm.lt/fileadmin/Padaliniu\\_failai/Viesojo\\_administravimo\\_dep/ATASKAITA.doc.doc](http://www.vrm.lt/fileadmin/Padaliniu_failai/Viesojo_administravimo_dep/ATASKAITA.doc.doc)>

<sup>102</sup> Viešosios politikos ir vadybos institutas. 2007. *Veiklos valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatų vyriausybei*. Tyrimo santrauka. [interaktyvus]. [žiūrėta 2010 m. spalio 30 d.]. Prieiga per internetą:

<<http://www.vpvi.lt/assets/Ataskaitos/Rezultatu-vyriausybe-santrauka.pdf>>

jau žinomas būsimų metų biudžeto pasiskirstymas, todėl tampa sunku planuoti atitinkamų programų įgyvendinimą, nes kiekvienai programai ar uždaviniui įgyvendinti privalu skirti dalį lėšų, todėl susiduriama su biudžeto ir strateginio plano įgyvendinimo finansavimo atskyrimo dilema. Kita problema įgyvendinant strateginius planus yra žmogiškųjų išteklių nepakankamumas ir netinkamas paruošimas. Viešajame sektoriuje susiduriant su kompetentingų specialistų stoka, vis dažniau iškyla personalo nepasirengimas įgyvendinti konkretų strateginį planą dėl žinių, informacijos, kvalifikacijos stokos ar motyvacinės sistemos trūkumų. Todėl verta ne tik tikslinti biudžetinį planavimą, bet ir ruošti tinkamus specialistus strateginiams planams įgyvendinti bei tinkamai jiems mokėti už darbą.

### **3. 3. Strateginių planų įgyvendinimo vertinimo sistemos ypatumai**

Šiame darbe vertinimo bus suprantamas kaip sistemingas proceso stebėjimas bei vertinimas, todėl monitoringas bus skiriamas į dvi dalis: stebėseną bei kontrolę, kuri atspindi realius veiksmus, pokyčius, atliekant tam tikrą analizę, bei strateginio planavimo sistemos efektyvumo vertinimą, kuris su monitoringu susijęs tuo, kad vertinant efektyvumą ir jo mastą, galima užtikrinti proceso tęstinumą ar bent jau išryškinti sistemos trūkumus, kurie vėliau turi būti keistini.

#### **3. 3. 1. Stebėsenos ir kontrolės procedūrų pobūdis**

Strateginio planavimo įgyvendinimas, kaip ir bet koks kitas procesas, privalo būti stebimas ir vertinamas, pasitelkiant kontrolės procedūras. Svarbiausias valstybės lygio viešojo administravimo kokybės valdymo būdas yra viešojo administravimo subjektų ir jų veiklos stebėseną. Šiuo būdu siekiama laiku pastebėti viešojo administravimo pokyčius, juos įvertinti ir numatyti neigiamų pasekmių prevencijos priemones. Viešojo administravimo subjekto lygio viešojo administravimo kokybės valdymo būdai yra viešojo administravimo subjekto veiklos planavimas, organizavimas ir vidaus administravimo kontrolė.<sup>103</sup> Tuo tarpu kontrolė – tai formalios, informacija pagrįstos procedūros, padedančios vadovams išlaikyti organizacijos veiklos modelius. Ji taip pat padeda strateginiams lyderiams sukurti pasitikėjimo atmosferą, parodyti strategijos vertingumą organizacijai ir įgyvendinti strateginius pokyčius. Tačiau svarbiausia – kontrolė parodo, kokių mastu ir kaip efektyviai strategija įgyvendinama, kokių dėl to atsiranda pokyčių, kaip kinta aplinkos sąlygos.<sup>104</sup> Stebėseną ir kontrolę šiuo atveju yra susiję veiksmai, todėl juos verta analizuoti greta.

Vykdamas strateginio planavimo kontrolę atliekamos šios funkcijos:

<sup>103</sup> Lietuvos Respublikos Viešojo administravimo įstatymas, 10 straipsnis. 1999 m. birželio 17 d. Nr. VIII-1234. Nauja įstatymo redakcija nuo 2007 m. sausio 1 d. Nr. X-736, 2006-06-27, Žin., 2006, Nr. 77-2975 (2006-07-14)

<sup>104</sup> Melnikas B., Smaliukienė R. 2007. *Strateginis valdymas*. Vilnius: LKA. 94 p.

- *sukuriama kontrolės sistema;*
- *vykdomi analitiniai tyrimai;*
- *nustatoma, ko galima pasimokyti iš organizacijos patirties;*
- *rekomenduojama patikslinti strategiją ir jos įgyvendinimą.*<sup>105</sup>

Šioje stadijoje nustatoma, ar reikia tikslinti strateginį planą arba kurią nors jo dalį, apriboti arba išplėsti tam tikrus projektus. Dažnai strateginio planavimo įgyvendinimo kontrolė negali būti vykdoma pagal nustatytą konkretų planą ar procedūras, nes dažnai stebėjimas parodo kiek kitokias problemas negu buvo suplanuota, todėl privalu imtis kitokių procedūrų. Todėl natūralu, jog kiti autoriai išskiria kiek kitokias kontrolės proceso sudedamąsias dalis. B. Melnikas ir R. Smaliukienė kontrolės procesą skirsto į tokias dalis:

1. *Nustatomi standartai, kuriuos reikia pasiekti.* Jie nustatomi atsižvelgiant į iškeltus tikslus. Dažniausiai standartus nusako trys dydžiai – kiekybė, kokybė ir laikas.

2. *Nustatomi pasiekimai.* Tam naudojama įvairi informacija: laiko grafikai, buhalterinės, statistinės, stebėjimų ataskaitos ir kt.

3. *Pasiekimai lyginami su standartu.* Šis lyginimas gali būti griežtas, kai analizuojami kiekybiniai pasiekimai, arba liberalus, kai analizuojami kokybiniai laimėjimai.

4. *Numatomi pokyčiai.* Jeigu pasiekimai neatitinka standarto, nustatoma neatitikimo priežastis, numatoma, kaip ją galima pašalinti arba sumažinti jos poveikį.<sup>106</sup>

Verta pažymėti, jog šis kontrolės proceso skirstymas labiau tinka privataus sektoriaus organizacijai, diegiančiai strateginį planavimą, nes viešajame sektoriuje, vadovaujamosi kitokiais vertinimo matais, pelnas nėra svarbus. Nepaisant to, kokybė, kiekybė, laikas visgi turėtų būti vertinimo matai. Nesvarbu, kad savivaldos institucijos stereotipiškai atskiriamos nuo pelno siekiančių organizacijų, visgi savivaldybės privalo veikloje vadovautis rinkoje galiojančiais dėsniais, nes atveju veikla bus siekiama efektyvumo ir sąnaudų santykio užtikrinimo.

Be to, analizuojant kontrolę ir stebėseną, svarbu iš anksto pabrėžti, kad tiek stebėseną, tiek kontrolę gali reikštis įvairiuose strateginio planavimo etapuose:

- *Kontrolė prieš pradėdant procesą.* Šios kontrolės tikslas – išvengti jau žinomų ir laukiamų problemų.
- *Kontrolė proceso metu.* Jos tikslas – kuo skubiau spręsti proceso metu kylančias problemas, galinčias turėti įtakos galutiniams rezultatams.
- *Kontrolė procesui pasibaigus.* Ja siekiama išvengti pakartotinių klaidų. Remiantis šios kontrolės rezultatais, sudaromi nauji planai ir projektuojamos naujos organizacinės struktūros.<sup>107</sup>

<sup>105</sup> Arimavičiūtė M., Mačys G., Trasauskas E. 2007. *Strateginio planavimo sistema ir savivaldybės plėtros strategijos rengimas.* [interaktyvus]. [žiūrėta 2010 m. lapkričio 7d.]. Prieiga per internetą: <<http://malvina.home.mruni.eu/wp-content/uploads/2008/11/strateginio-planavimo-sistema-viesojo-sektoriaus-institucijose.ppt>>

<sup>106</sup> Melnikas B., Smaliukienė R. 2007. *Strateginis valdymas.* Vilnius: LKA. 94 p.

Šioje darbo dalyje kontrolė labiau bus analizuojama kontrolė proceso metu ir kontrolė procesui pasibaigus, kadangi kontrolė prieš pradėdant procesą iš dalies buvo paliesta analizuojant strateginio planavimo diegimą. Stebėsenos ir kontrolės procesą galima skaidyti ir pačios stebėsenos ir kontrolės proceso aspektu. Tokiu būdu šis procesas susideda iš:

- pasiruošimo (apibrėžiami institucijų tikslai, uždaviniai, vertinimo kriterijai, jų reikšmės),
- vykdymo (kurio metu yra renkami, apdorojami ir analizuojami duomenys apie vertinimo kriterijų vykdymą, atliekamas duomenų auditas)
- užbaigimo (kurio metu stebėsenos informacija yra naudojama atsiskaityti ir valdymo tobulinimo sprendimams priimti).<sup>108</sup>

Kaip vyksta stebėsenos ir kontrolės valstybės institucijų strateginio planavimo sistemoje, taip ir savivaldybėse planų priežiūra yra vykdoma trimis lygiais: politiniu ir administraciniu, visuomeniniu. „Atliekant strateginio plėtros plano kontrolę palyginami stebint gauti duomenys su strateginio plėtros plano tikslais bei sprendimais ir parodomi nukrypimai nuo pasirinktos krypties bei šiuos nukrypimus lėmę vidaus ir išorės veiksniai.<sup>109</sup> Stebėsenos ir kontrolės procedūros yra tos specifinės veiklos sritys, kurios turi padėti strateginį planavimą tobulinti, tuo pačiu keisti ir jo įgyvendinimo efektyvumą lygi link geriausio.

Tik pradėdant analizuoti strateginio planavimo kontrolę ir priežiūrą iš karto susiduriama su tokia problema, kad dalyje savivaldybių yra sudarytos ne visos iš trijų reikalaujamų strateginio plėtros plano įgyvendinimo priežiūros grupių, pvz. sudaryta Strateginės plėtros taryba (politinis lygmuo) ir Strateginio planavimo grupė (administracinis lygmuo), tačiau nėra sudaryta Socialinių ir ekonominių partnerių grupė (visuomeninis lygmuo). Savivaldybėse, kuriose nėra sudaryta arba veikia tik formaliai Socialinių ir ekonominių partnerių grupė, strateginio plano įgyvendinimo institucinėje struktūroje nėra atstovaujamas visuomenės lygmuo, nevykdomos šiai grupei priskirtos funkcijos.<sup>110</sup> Jei susiduriama su tokia problema, tampa sudėtinga analizuoti šį procesą, nes nesant reikalingų vertinimo dalių, sunku atlikti proceso analizę.

Taip pat Lietuvos laisvos rinkos instituto apžvalgoje teigiama, kad „programų tikslai, uždaviniai, priemonės ir vertinimo kriterijai dažnai yra netinkamai formuluojami, nes yra formalūs,

---

<sup>107</sup> Lorange P. Scott Morton M. F. 1986. *Strategic Control*. St. Paul: Minn. 163 p.

<sup>108</sup> Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė. *Vyriausybei atskaitingų instancijų strateginių veiklos planų (įskaitant biudžeto programų) įgyvendinimo rezultatų stebėsenos sistemos koncepcija*. II skyrius. [interaktyvus]. [žiūrėta 2010 m. spalio 31 d.]. Prieiga per internetą: <[http://www.lrvk.lt/bylos/VORTprojektas/Dokumentai/2010-02-23\\_Stebesenos%20konceptija.pdf](http://www.lrvk.lt/bylos/VORTprojektas/Dokumentai/2010-02-23_Stebesenos%20konceptija.pdf)>

<sup>109</sup> Kalvaitis R. 2004. *Strateginis planavimas savivaldybės., Mokymo vadovas savivaldybių tarybų nariams*. Vilnius: LSA. 42 p.

<sup>110</sup> UAB “Ekonominės konsultacijos ir tyrimai”. 2007. *Savivaldybių strateginių planų analizė*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2010 m. lapkričio 5 d.]. 60 p. Prieiga per internetą: <[http://www.vrm.lt/fileadmin/Padaliniu\\_failai/Viesojo\\_administravimo\\_dep/ATASKAITA.doc.doc](http://www.vrm.lt/fileadmin/Padaliniu_failai/Viesojo_administravimo_dep/ATASKAITA.doc.doc)>

abstraktūs ir nusako funkcijas, o ne siekius ir rezultatus.<sup>111</sup> Tai vėliau neleidžia įvertinti programos efektyvumo ir pasiektų rezultatų. Neegzistuoja efektyvaus mechanizmo, kuris priverstų institucijas tobulinti programų tikslų ir t.t. formulavimą.

Kai strategija įgyvendinta turi būti tikrinama, kaip pasiekti strateginiai tikslai. Gali atsitikti taip, kad strategiją diegiant pasikeis aplinkybės, todėl natūralu, kad teks ją pataisyti ar papildyti, nes strategijos rengimas ir diegimas yra procesas, o ne vienkartinis veiksmas.<sup>112</sup> Svarbiausias metodas nustatant, kaip organizacija siekia planuotų tikslų, yra faktiškas rezultatų palyginimas su pradiniais strateginiais tikslais.<sup>113</sup> Tokiu būdu galima išmatuoti strateginio plano įgyvendinimo kokybę, kuri suvokiama kaip turimų charakteristikų visumos ir reikalavimų atitikimo laipsnis.<sup>114</sup> Nustačius rezultatų ir pradinių tikslų atitikimo mastą, galima gauti naudingos informacijos apie įgyvendinimą. Pavyzdžiui Klaipėdos miesto savivaldybėje pagrindiniais miesto vystymosi pažangą rodančiais rodikliais laikytini šie: gyventojų skaičiaus metinė kaita, vidutinė būsimą gyvenimo trukmė metais, vidutinis mėnesinis bruto darbo užmokestis litais, gyventojų apsirūpinimas gyvenamuoju plotu kvadratiniais kilometrais, BVP, tenkantis vienam gyventojui, nedarbo lygis, verslumo lygis (veikiančių smulkių ir vidutinių įmonių skaičius 1000 gyventojų), tiesioginės užsienio investicijos, tenkančios vienam gyventojui. Kasmet rengiama ataskaita apie Klaipėdos miesto plėtros strateginio plano įgyvendinimą yra paremta prieš tai minėtais rodikliais. Ataskaitoje pateikiamas rodiklių palyginimas su bendru šalies vidurkiu ir didžiųjų Lietuvos miestų (Vilniaus, Kauno, Šiaulių, Panevėžio) savivaldybių rodikliais.<sup>115</sup> Šie rodikliai turėtų padėti atlikti stebėsenos ir galutinių rezultatų pateikimo funkcijas, kadangi jau planavimo pradžioje numatomi aiškūs matavimo vienetai, kurie parodys, ar įgyvendinus planą buvo pasiekti konkretūs rodikliai.

Dalis autorių tvirtina, jog esama strateginio planavimo sistema nesudaro sąlygų vientusiai veiklos rezultatų stebėsenos ir kontrolės sistemai funkcionuoti. Lietuvoje stebėsenos sistema yra suskaidyta, ji organizuojama pagal atskirus dokumentus. Be to, atsiskaitoma dažniausiai už vykdytus procesus (įgyvendinta tiek priemonių, apmokytas toks skaičius darbuotojų ir pan.), o ne už pasiektus rezultatus (sumažėjo įstatymų pažeidimų skaičius, pagerėjo teikiamų paslaugų kokybė ir t. t.), nes strateginiuose dokumentuose arba nenumatomos arba pasirenkamos netinkamos planuojamų rezultatų reikšmės.<sup>116</sup>

---

<sup>111</sup> Lietuvos laisvosios rinkos institutas. *Lietuvos viešųjų finansų problematika ir 2008 m. galimybės*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2010 m. spalio 29 d.]. 2007.05.17. Prieiga per internetą:

<<http://www.lrinka.lt/Pranesim/LLRI%20analize%20biudzetas%202007%2005.pdf>>

<sup>112</sup> Bagdonas E., Bagdonienė L. 2000. *Adminisravimo principai*. Kaunas: Technologija. 59 p.

<sup>113</sup> Stutely R. *Pavyzdinis verslo planas. Patarimai vadovams ir verslininkams kaip išmintingai planuoti verslo planą*. 2005. Kaunas: Smaltijos leidykla. 172 p.

<sup>114</sup> Lorange P. Scott Morton M. F. 1986. *Strategic Control*. St. Paul: Minn. 22 p.

<sup>115</sup> Butenienė I. 2008. Klaipėdos miesto plėtra: vizijos ir galimybės. *Vadyba*, 2008, 2(13). P. 33 - 36

<sup>116</sup> Lietuvos Respublikos ministro pirmininko tarnybos strateginio koordinavimo departamentas. *Strateginio planavimo sistemos tobulinimo gairės*. [interaktyvus]. 4 p. [žiūrėta 2010 m. Lapkričio 7 d.]. Vilnius. Prieiga per internetą: <<http://www.am.lt/VI/files/0.423494001267611915.doc>>

Apibendrinat galima teigti, kad stebėjimo ir kontrolės procesai – tarpusavyje itin susiję veiksmai, kurie turėtų strateginio planavimo įgyvendinimo procesą paversti labiau efektyviu, viešu, užtikrinti veiksmų tęstinumą, racionalumą. Atsiskaitomybę ir kt. Kontrolės procesas labiau konkretus ir aiškus, skiriamas į atskiras dalis, kai tuo tarpu stebėjimas yra pakankamai neapibrėžtas procesiškai. Nepaisant to, jam keliami konkretūs reikalavimai, kurie šiuo metu labiau siejami su stebėjimo proceso tobulinimu nei realijomis. Vis dėl to kontrolė ir stebėjimas įgyvendinimo dalyje, esant efektyviems, gali turėti lemiamos reikšmės įgyvendinimo sėkmingumui.

### 3. 3. 2. Strateginių planų įgyvendinimo efektyvumo nustatymas

Pirmiausia svarbu išanalizuoti efektyvumo sąvoką tam, kad būtų nustatyti kriterijai, pagal kuriuos bus galima vertinti strateginius planus. Efektyvumas versle ar bet kokioje veikloje - naudojamas rodiklis, kuris apibūdina kokybiško rezultato ir sąnaudų santykį arba jų atitikimo laipsnį.<sup>117</sup> Efektyvumas paprasčiausiai gali būti suprantamas kaip veiksmo paseka, atnešanti geriausius rezultatus mažiausiomis sąnaudomis. Todėl vertinant efektyvumą privalu atsižvelgti į sunaudotus resursus bei gautą rezultatą. Viešųjų institucijų veiklos efektyvumą įvertinti yra gana sudėtinga. Šiuo metu dar nėra sukurtų realių elementų, kurie leistų objektyviai įvertinti viešųjų institucijų kokybinį veiklos efektyvumą. Dažniausiai efektyvumo matavimas viešajame sektoriuje kritikuojamas dėl to, kad sunkiai apibrėžiami galutiniai organizacijos rezultatai, tikslai, laikas nuo sprendimo priėmimo iki galutinio poveikio yra ilgas bei egzistuoja daug skirtingų suinteresuotų šalių bei didelė politinė įtaka;<sup>118</sup> Vertėtų paprieštarauti, jog kai kurios problemos visgi yra perdėtos ir išsprendžiamos, ypač diegiant ir įgyvendinant strateginius planus, nes: pirma, galutiniai strateginiai rezultatai yra numatomi ir aiškiai apibrėžiami, antra, savivaldybė dažnai įtakoja galutinį rezultatą, trečia, kai kuriais atvejais, pavyzdžiui nustatant infrasuktūros gerinimo ar plėtojimo, struktūros pokyčių strateginius tikslus, galutinis poveikis yra aiškiai matomas. Todėl strateginių planų efektyvumo nustatymas yra įmanomas, nevertinant galutinės išvados vienareikšmiškai.

Dažnai savivaldybės įgyvendindamos strateginius planus susiduria su tokiomis įgyvendinimo problemomis:

1) Visose savivaldybėse dažnai pasitaiko ydinga praktika, kai strateginio planavimo dokumentus rengia vienas savivaldybės administracijos padalinių, o savivaldybės vadovai rengimo procese

---

<sup>117</sup> Piliponis A. *Efektyvumo didinimo ir kokybės vadybos sąsajos Lietuvos organizacijose*. [interaktyvus]. 3 p. [žiūrėta 2010 m. lapkričio 22 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.isokonferencija.lt/2007/piliponis.pdf>>

<sup>118</sup> Lietuvos laisvosios rinkos institutas. *Lietuvos viešųjų finansų problematika ir 2008 m. galimybės*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2010 m. spalio 29 d.]. 2007.05.17. 8 p. Prieiga per internetą: <<http://www.lrinka.lt/Pranesim/LLRI%20analize%20biudzetas%202007%2005.pdf>>

dalyvauja epizodiškai, patvirtintą dokumentą laiko vien formalumu.<sup>119</sup> Pastebėjus, jog savivaldybėje strateginio planavimo įgyvendinimas atsiduria nedidelės grupės žmonių žinioje, būtų svarbu atlikti stebėjimą, ar tokia praktika netrukdo efektyviam darbui ir, reikiamybei esant, daryti pakitimus.

2) Pasikeitus politinėms jėgoms Savivaldybės taryboje, naujiems tarybos nariams plane suformuluota vizija, prioritetai, tikslai ir uždaviniai tampa „svetimi“ bei Savivaldybėje nėra susiformavusi „strateginio valdymo“ kultūra ir struktūra.<sup>120</sup> Natūraliai pasikeitus Tarybai, pasikeičia dalis jos narių, kuriems buvęs strateginis planas ne visada yra priimtinas, kadangi nauji politikai, ypač jei pasikeičia valdantieji, norėtų matyti kiek kitokius prioritetus. Kaip ir daugelyje savivaldybių, nesant politikos tęstinumo, sunku formuoti tinkamą strateginio planavimo sistemą ir tuo pačiu įgyvendinimą, nes politinių jėgų kaita lemia ir strateginių tikslų kaitą. Tai gali būti siejama ir su strateginio valdymo kultūros stoka, nes per neilgą strateginio planavimo sistemos diegimo laiką, dar nėra suformuota konkreti vyraujanti strateginio valdymo kultūra.

3) Neįvertintos finansinės galimybės bei neįvertintos arba pervertintos ES fondų galimybės. Dažnai savivaldybėse vyrauja tokia praktika, kad strateginis planas tvirtinamas dar nepatvirtinus biudžeto. Tik patvirtinus metų biudžetą būtų galima formuoti tokias priemones, kurios būtų realiai įgyvendintos. Be to, dažnai pervertinamos ES struktūrinių fondų lėšos. Žinoma praktika, kai ES fondų lėšos planuotos gauti, tačiau negautos arba nesunaudotos. Todėl pirmiausia strateginio plano rengimą, tvirtinimą ir įgyvendinimą reikėtų derinti su biudžeto planavimu.

4) Neįvertinti žmoniškieji ištekliai. Žvelgiant į programų įgyvendintojus dažnai matoma, jog kai kurie skyriai ar departamentai yra atsakingi už daugelio programų įgyvendinimą. Žinant, kad departamentuose ir skyriuose darbuotojų skaičius nėra didelis, todėl būtų galima paskirstyti darbus didesniai skaičiui struktūrų, atitinkamai pagal darbuotojų skaičių.

5) Priemonių „susmulkinimas“, lėšų poreikis priemonių įgyvendinimui per daug „preliminarus“.<sup>121</sup> Sunku numatyti realų konkrečių priemonių įgyvendinimo laikotarpį, nes priemonių įgyvendinimas priklauso nuo daugelio faktorių (viešųjų pirkimų procedūros, rangovų kompetencija, specialiuju, detaliųjų planų rengimo procedūros ir t.t.).

6) Menkas vizijos galių įvertinimas. Surinkti komandą, suprantančią neatidėliotinių priemonių svarbą bei stiprų vadovavimą – dar nėra pakankama sąlyga norint vykdyti esminius pokyčius organizacijoje. Tik suprantamos vizijos turėjimas gali užtikrinti sėkmę.<sup>122</sup> Kitaip pertvarkymo pastangos gali išblėsti tarp įvairių nesusipratimų, nesuderinamumų, daug laiko užimančių projektų.

<sup>119</sup> Butenienė I. 2008. Klaipėdos miesto plėtra: vizijos ir galimybės. *Vadyba*, 2008, 2(13). P. 33 - 36

<sup>120</sup> Ten pat. P. 33 - 36

<sup>121</sup> Pučkorius V. *Strateginio veiklos plano rengimo praktika Klaipėdos rajono savivaldybėje*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2010 m. spalio 29 d.]. Prieiga per internetą: <[http://www.vrm.lt/uploads/media/Pranesimas\\_V.Puckorius.ppt](http://www.vrm.lt/uploads/media/Pranesimas_V.Puckorius.ppt)>

<sup>122</sup> Tamaliūnienė V. (red.). 2007. *Strateginio planavimo esmė ir svarba. Pokyčių valdymas organizacijoje*. [interaktyvus]. 24 p. [žiūrėta 2010 m. spalio 29 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.radviliskis.lt/files/teisine-informacija/strateginis-planavimas.pdf>>

Priimtina vizija gali padėti sutaupyti sprendimų priėmėjų laiką, išvengti bereikalingo laiko švaistymo, apsaugoti dirbančiuosius nuo moralinių, energijos nuostolių.

Strateginio planavimo efektyvumo trūkumas gali būti sąlygotas ir teisinės bazės kaitos, nes nuolat kintant teisės aktams, reglamentuojant ne tik strateginio plano kūrimo ar įgyvendinimo fazes, bet ir pačios savivaldos veiklą, sunku veikti nuosekliai ir stabiliai. Kintant strateginio planavimo metodikai, privalu keiti ir pačią savivaldos strateginio planavimo sistemą, o tai reikalauja laiko, išteklių ir teisingo pokyčių valdymo

Viena iš esminių problemų, yra kriterijų ar pasiektų rezultatų nesusiejimas su programų dabartiniu ar ateities finansavimu. Programos patvirtinime nėra įvardinta, kaip ateityje pasikeis finansavimas, jeigu nebus pasiekti prognozuojami rezultatai.<sup>123</sup> Strateginio planavimo specialiosios programos, apie kurias jau buvo šnekėta, yra svarbus strategijos įgyvendinimo sėkmingumo garantas. Jei rezultatai ir finansavimas nėra susieti, sunku užtikrinti programos efektyvumą, nes rezultatyvus darbas turėtų skatinti didesnę ar bent jau pakankamą programos finansavimą.

Strateginio planavimo efektyvumo stoką lemia ir tai, kad strateginis veiklos planas keičiamas beveik 12 kartų per metus (keičiant biudžetą). Tokiu būdu visiškai neužtikrinamas strateginio plano stabilumas. Atlikus dalinius strateginio plano pakeitimus, visas strateginis planas kompleksiškai nėra atnaujinamas. Tokiu būdu metų eigoje keletą kartų pakeitus strateginį planą, jis praranda realumą (nebeatitinka realybės terminai, finansavimo šaltiniai, rezultatų vertinimo rodikliai). Po metų strateginiame plane numatytos priemonės koreguojamos, atsižvelgiant į priemonių efektyvumo vertinimo rezultatus. Pakeitus numatytų įgyvendinti priemonių mastą ar finansavimo apimtį, turėtų būti kompleksiškai keičiamas visas strateginis planas (uždaviniai, vertinimo rodikliai, terminai).<sup>124</sup> Pernelyg didelis strateginio plano kitimas, kuris iš dalies gali būti sąlygojamas politikos ir veiksmų tęstinumo stokos yra tik viena iš nepakankamo efektyvumo priežasčių, tačiau įvykus pokyčiams, kurie neleistų tokio stambaus strateginio plano keitimo, efektyvumo mastas keistųsi pakankamai daug.

Kai kurios nesėkmės gali būti panaikintos įtraukiant bendruomenę. Šiuo metu bendruomenės atstovai į strateginio planavimo procesą įtraukiami minimaliai, šis įtraukimas yra labiau formalus, kadangi į daugelį bendruomenės atstovų pastabų ir siūlymų yra neatsižvelgiama arba atsižvelgiama minimaliai. Socialinių-ekonominių partnerių apibendrinti vertinimai pateikiami tik metinėse strateginio plano įgyvendinimo ataskaitose.<sup>125</sup> Bendruomenė be savo konkretaus darbo

<sup>123</sup> Lietuvos laisvosios rinkos institutas. 2008. *LLRI analizė: Viešojo sektoriaus strateginis planavimas: iššūkiai ir sprendimai*. [interaktyvus]. 14 p. [žiūrėta 2010 m. lapkričio 23 d.]. Prieiga per internetą: <[http://www.lrinka.lt/Pranesim/LLRI\\_analize\\_strateginis\\_planavimas\\_200804.pdf](http://www.lrinka.lt/Pranesim/LLRI_analize_strateginis_planavimas_200804.pdf)>

<sup>124</sup> UAB "Ekonominės konsultacijos ir tyrimai". 2007. *Savivaldybių strateginių planų analizė*. [interaktyvus]. 17 p. [žiūrėta 2010 m. spalio 31 d.]. Prieiga per internetą: <[http://www.vrm.lt/fileadmin/Padaliniu\\_failai/Viesojo\\_administravimo\\_dep/ATASKAITA.doc.doc](http://www.vrm.lt/fileadmin/Padaliniu_failai/Viesojo_administravimo_dep/ATASKAITA.doc.doc)>

<sup>125</sup> Ten pat. 18 p.

indėlio gali išreikšti ir nuomonę apie efektyvumą ar naudingumą, tačiau dažniausiai apklausos yra rengiamos netinkamai arba jų rezultatai nesusiejami su strateginiu planavimu.

Tampa aišku, kas strateginio planavimo efektyvumo didėjimui būtina atlikti tam tikrus pertvarkymus. D.Osborne ir T.Geabler efektyvesnės viešųjų institucijų veiklos galimybes išvelgia sistemingai pertvarkant viešojo sektoriaus valdymą. Tačiau reformos kryptis formuojantys politikai, kopijuodami užsienio šalių patirtį, dažnai pasirenka neteisingus sprendimus. Be to, kartais neskiriama pakankamai lėšų valdymo procesams pertvarkyti ir dėmesio viešosioms programoms koordinuoti bei ignoruojama procedūrinių elementų ir viešumo svarba.<sup>126</sup> Todėl strateginio planavimo diegimo bei įgyvendinimo pertvarkymai gali susidurti su tokiais pat problemomis: užsienio šalių gerosios patirties kopijavimu, nepritaikant jos prie konkrečių vietos sąlygų.

Apibendrinant galima teigti, kad strateginio planavimo sistemos diegimas bei įgyvendinimas Lietuvos savivaldybėse stokoja efektyvumo, nes išteklių šiems procesams paskirstoma pakankamai daug, o rezultatai ne visada pasiekti, o jei ir pasiekti, tai ne geriausios įmanomos kokybės. Be to, dažnai sutinkama darbo našumo stokos atvejų bei korupcinės veiklos kaltinimų, o tsi, be abejonės, turi reikšmės įgyvendinimo sėkmingumui.

---

<sup>126</sup> Raipa A. 2002. Viešoji politika ir viešasis administravimas: raida, struktūra ir sąveika. *Viešoji politika ir administravimas*, 2002, Nr. 1. P. 11 - 20

## 4. STRATEGINIO PLANAVIMO DIEGIMO IR ĮGYVENDINIMO SAVIVALDYBĖSE LYGINIMAS

### 4. 1. Tyrimo bendroji charakteristika ir eiga

Siekiant ištirti strateginio planavimo diegimo bei įgyvendinimo aspektus skirtingose savivaldybėse buvo atliktas tyrimas Klaipėdos ir Palangos miesto savivaldybėse. **Tyrimo tikslas** – palyginti strateginio planavimo procesą skirtingose savo dydžiu, ištekliais, veiklos aspektais ir specifika savivaldybėse.

Siekiant užsibrėžto tyrimo tikslo išsikelti tokie **tyrimo uždaviniai**:

1. Ištirti strateginio planavimo svarbą Klaipėdos ir Palangos miesto savivaldybėse.
2. Palyginti strateginio planavimo diegimą Klaipėdos ir Palangos miesto savivaldybėse.
3. Nustatyti strateginio planavimo įgyvendinimo skirtumus analizuojamose savivaldybėse.
4. Palyginti strateginio planavimo problemų mastą ir pobūdį pasirinktose savivaldybėse.

**Tyrimo objektas.** Klaipėdos ir Palangos miesto savivaldybių strateginio planavimo diegimas bei įgyvendinimas.

**Tyrimo ginamieji teiginiai.** Atliekant tyrimą, apdorojant gautus duomenis, pagrindinė darbo hipotezė, buvo skaidoma į atskirus ginamuosius teiginius, kuriuos patikrinus, buvo galima tiksliau patikrinti pagrindinės hipotezės teisingumą. Tyrimo ginamieji teiginiai:

1. Strateginio planavimo svarbą abiejų savivaldybių respondentai suvokia vienodai.
2. Strateginio planavimo diegimo procesas Klaipėdos miesto savivaldybėje organizuojamas geriau.
3. Strateginio planavimo įgyvendinimas efektyvesnis Klaipėdos miesto savivaldybėje.
4. Palangos miesto savivaldybė susiduria su daugiau problemų diegiant bei įgyvendinant strateginius planus.

**Tyrimo atlikimo metodas** – anketinė apklausa raštu. Respondentams buvo pateikta anketa, kurioje jie pažymėjo tinkamą atsakymo variantą arba įrašė savąjį. Pasirinktas kiekybinis tyrimo tipas, kadangi naudojant šį tyrimo tipą reiškinius galima matuoti skaičiais, o duomenys vertinami objektyviai, jų patikimumas tada tampa didžiausias.<sup>127</sup>

**Anketos grįžtamumas.** Klaipėdos miesto savivaldybėje išdalinta 90, gauta – 74, todėl anketos grįžtamumas – 82, 22%. Palangos miesto savivaldybėje išdalinta 50 anketų, gauta – 42, todėl anketų grįžtamumas – 84%.

**Tiriamoji/ generalinė visuma (tyrimo populiacija).** Generalinė tyrimo visuma Palangos miesto savivaldybėje – 75 darbuotojai, Klaipėdos miesto savivaldybėje – 310 darbuotojų.

<sup>127</sup> Kardelis K. (2005). *Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai*. Kaunas: Technologija. 34 p.

**Respondentų atrankos kriterijai.** Būtina pažymėti, jog į generalinę tyrimo visumą abiejose savivaldybėse nebuvo įtraukti darbuotojai, kurie neprišieda prie strateginio planavimo sistemos diegimo ar įgyvendinimo, t. y. asmenys, dirbantys tik su įvairiais dokumentais, pagalbiniis personalas, administratoriai, sekretoriatas, eiliniai specialistai ir kt. Į tyrimo imtį įtraukiami tik vyresnieji specialistai, vyriausi specialistai, poskyrių vedėjai, vedėjai, direktoriai, tarybos nariai ir kiti galimai su strateginiu planavimu susiję asmenys.

**Tyrimo imtis.** Tyrimo imtis Klaipėdos miesto savivaldybėje – 74 darbuotojai, Palangos miesto savivaldybėje – 42 darbuotojai. Pasirinkta paklaida – 10%, tikimybė – 95%.

**Anketinės apklausos klausimyno struktūra.** Klausimyną sudaro 18 klausimų (žr. Priede Nr. 1). Anketos klausimai, analizuojant gautus duomenis, skirstyti į tokias penkias grupes:

1. Klausimai, susiję su strateginio planavimo pobūdžio ir svarbos nustatymu savivaldybėje (1, 2, 10 klausimai);
2. Klausimai, kuriais siekiama iširti strateginio planavimo diegimo aspektus (3, 4 klausimai);
3. Klausimai, susiję su strateginio plano įgyvendinimu (5, 6, 7, 8, 9 klausimai);
4. Klausimai, orientuoti į problemų įvardijimą ir jų kiekio nustatymą (11, 12, 13 klausimai);
5. Penktoji klausimų grupė (14, 15, 16, 17, 18 klausimai) atskleidė respondentų demografinius duomenis: lytį, amžių, išsilavinimą, užimamas pareigas bei departamentą/ skyrių, kuriame dirbama. Pažymėtina, jog ne visi iš šių klausimų buvo panaudoti aptariant duomenis, nes ne visi duomenys atskleidė koreliacinius ryšius.

**Duomenų analizės metodas.** Pasirinktas statistinis duomenų analizės metodas, kadangi gauti duomenys pateikiami procentine išraiška, taip siekiant aiškiai išskirti tam tikrus dėsningumus ir grupes bei pamatyti ryšius ar koreliaciją. Pirmiausia anketos klausimai buvo suskirstyti į keturias grupes pagal temas ir tada anuliuojami grupėse, siejant vienus klausimus su kitais. Buvo siekiama statistiškai pagrįsti objekto esminius požymius, reiškinų priežastinius ryšius, jo funkcionavimo veiksnius.

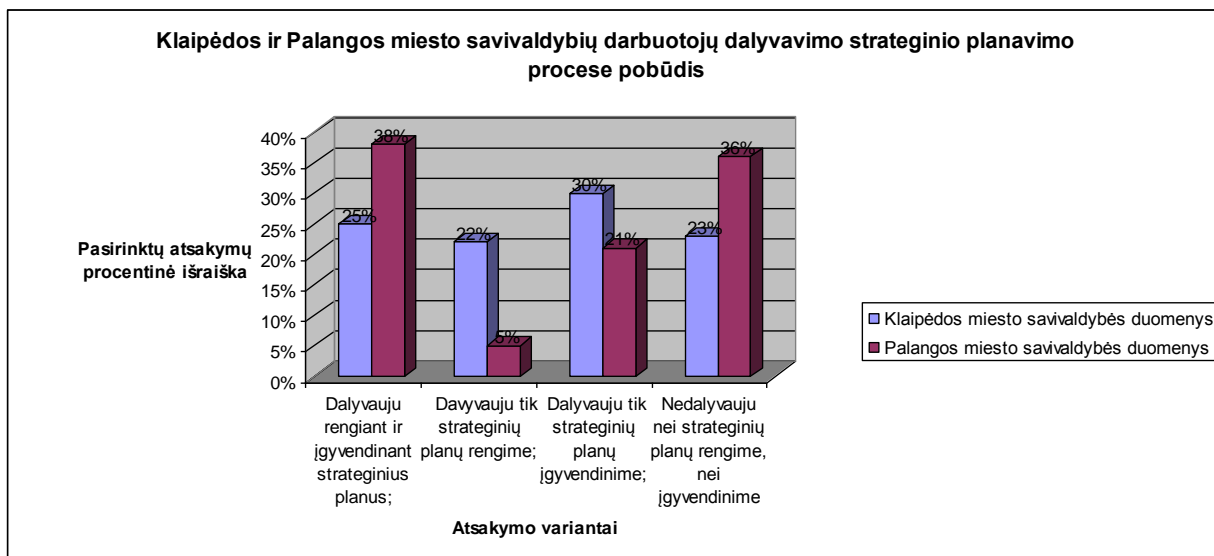
**Tyrimo eiga.** Tyrimas atliktas 2011 metų vasario – kovo mėnesiais Klaipėdos ir Palangos miesto savivaldybėse.

#### **4. 2. Strateginio planavimo Klaipėdos ir Palangos miesto savivaldybėse svarba**

Stengiantis nustatyti strateginio planavimo svarbą Klaipėdos ir Palangos miesto savivaldybėse, respondentų buvo klausama: koku būdu jie dalyvauja strateginių planų diegime/ įgyvendinime, kaip pakistų savivaldybės veikla, neegzistuojant strateginiam planavimui bei strateginio planavimo poveikis savivaldybei. Strateginio planavimo svarbos nustatytas leidžia iširti svarbiausius strateginio planavimo diegimo ir įgyvendinimo aspektus bei problemų egzistavimo

priežastis, nes savivaldos institucijų darbuotojams nesuvokiant strateginio planavimo svarbos, sunku kalbėti apie jų veiklos efektyvumą šiuose procesuose.

Norint nustatyti strateginio planavimo svarbą pirmiausia svarbu išsiaiškinti respondentų dalyvavimo pobūdį strateginiame planavime.

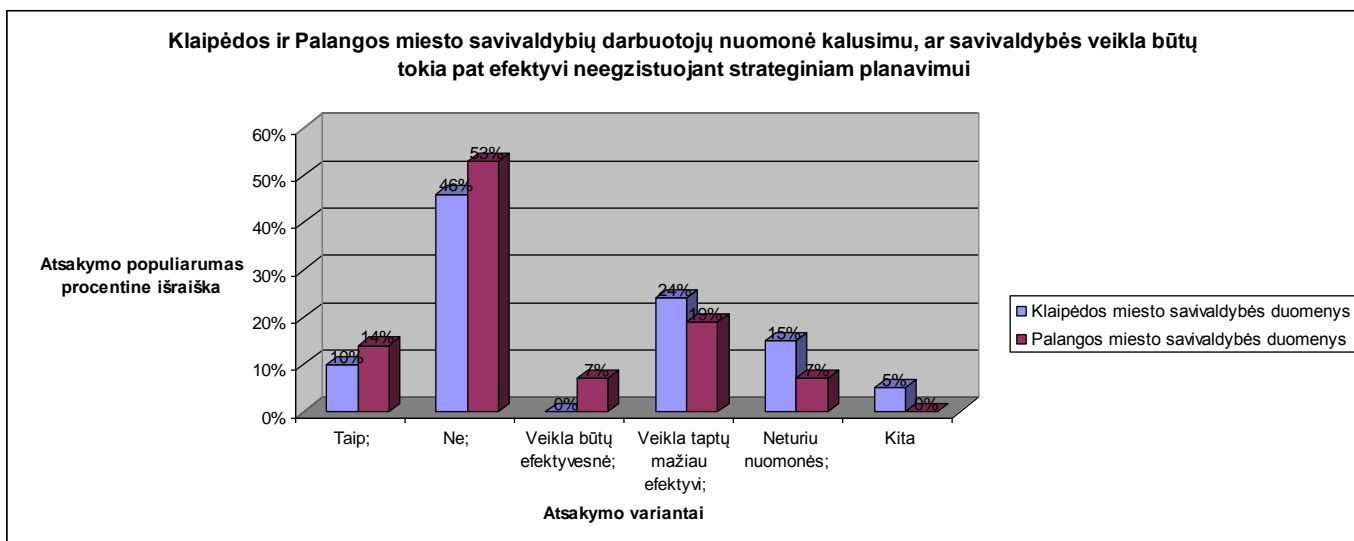


4 pav. Klaipėdos ir Palangos miesto savivaldybių darbuotojų dalyvavimo strateginių planų diegime ir įgyvendinime pobūdis

Analizuojant duomenis būtina pažymėti, jog galimų atsakymų procentinės išraiškos pakankamai skiriasi. Palangos miesto savivaldybės darbuotojai ženkliai daugiau dalyvauja tiek strateginio planavimo diegime, tiek įgyvendinime (4 pav.). Kita vertus, didesnė dalis jų, lyginant su Klaipėdos miesto savivaldybės darbuotojais, visiškai nedalyvauja minėtuose procesuose. Vadinasi, galima daryti prielaidą, jog strateginio planavimo diegimas ir įgyvendinimas labiau priskiriamas grupei darbuotojų, nediegiant didesnių darbų pasiskirstymo tarp skirtingų struktūrinių darinių. Kai tuo tarpu Klaipėdos miesto savivaldybėje strateginio planavimo diegimas ir įgyvendinimas yra paskirstomas skirtingo lygio darbuotojams perduodant įvairias funkcijas, nes visi respondantai vertinant atsakymus pasiskirstę tolygiai: panaši dalis jų dalyvauja ir diegime, ir įgyvendinime arba tik diegime ar tik įgyvendinime. Tokia situacija teoriškai yra palankesnė, nes leidžia efektyviau organizuoti darbą bei tikėtis geresnių rezultatų. Taip pat verta pažymėti, kad egzistuoja tokia tendencija, jog abejuose savivaldybėse strateginių planų diegime ir įgyvendinime dalyvauja aukštesnį išsilavinimą turintys asmenys ir atitinkamai užimantys aukštesnes pareigas (Klaipėdos ir Palangos miesto savivaldybėje šiuose procesuose dalyvauja tik aukštąjį universitetinį bakalauro ir aukštesnį išsilavinimą turintys asmenys (atitinkamai Klaipėdos miesto savivaldybėje - 27% turintys aukštąjį universitetinį bakalauro laipsnį; 73% - aukštąjį universitetinį magistro laipsnį; Palangos miesto savivaldybėje - 38% turintys aukštąjį universitetinį bakalauro laipsnį; 62% - aukštąjį universitetinį

magistro laipsnį). Pabrėžtina, jog respondentų, su žemesniu nei aukštasis universitetinis bakalauro laipsnis ir dalyvaujančių strateginių planų diegime bei įgyvendinime kartu, nėra. Vadinasi, strateginio planavimo diegime dalyvauja asmenys, kurių išsilavinimas yra aukštesnis; tuo pačiu dažniausiai tokie respondentai užima aukštesnes pareigas.

Geriausias strateginio planavimo svarbos rodiklis gali būti darbuotojų, dalyvaujančių strateginio planavimo procesuose nuomonė apie savivaldybės veiklą, neegzistuojant strateginiam planavimui. Būtent todėl šis rodiklis ir buvo matuojamas.



*5 pav. Klaipėdos ir Palangos miesto savivaldybių darbuotojų požiūris į strateginio planavimo reikalingumą*

Didžioji dalis darbuotojų abejojose savivaldybėse pasisako, jog veikla be strateginio planavimo nebūtų tokia efektyvi ar savivaldybė neveiktų taip pat efektyviai, tačiau analizuojant šį klausimą didžiausią dėmesį reikėtų skirti tiems atsakymo variantams, kurie išreiškia priešingą nuomonę (5 pav.). Palangos miesto savivaldybės darbuotojai daugiau kartų išreiškė nuomonę, jog strateginis planavimas nėra itin reikalingas: savivaldybė galėtų veikti taip pat efektyviai (14% respondentų) arba efektyviau (7% respondentų) neegzistuojant strateginiam planavimui. Vadinasi, daugiau nei 20 % darbuotojų netiki strateginio planavimo reikme savivaldoje, tai vargu ar visas procesas gali būti efektyvus. Analizuojant Klaipėdos miesto savivaldybės duomenis, būtina pažymėti, jog didžioji dalis respondentų (75%) vertina strateginio planavimo reikmę savivaldybėje teigiamai. Svarbu tai, kad egzistuoja tiesioginis ryšys tarp respondentų amžiaus ir strateginio planavimo reikalingumo vertinimo. Tiek Klaipėdos, tiek Palangos miesto savivaldybėje jaunesnės amžiaus grupės darbuotojai palankiau vertina strateginio planavimo reikmę, t. y. didesnė dalis darbuotojų pasisako, jog be strateginio planavimo savivaldybės veikla būtų mažiau efektyvi.

Strateginio planavimo svarbą galima sieti ir su strateginio planavimo poveikiu veiklai. Jei analizuojami procesai daro teigiamą poveikį savivaldai, tai jie turėtų būti itin teigiamai vertinami.

2 lentelė. Klaipėdos ir Palangos miestų savivaldybių darbuotojų strateginio planavimo poveikio savivaldybės veiklai vertinimas

Atsakymo variantai:	Pasisakiusiųjų procentinė išraiška
Sumažėja veiklos kaštai;	12%/ 4%
Paslaugos teikiamos geriau;	23%/ 21%
Išryškėja savivaldybės administracijos veiklos trūkumai;	17%/ 20%
Strateginių planų įgyvendinimas neturi jokių pasekmių savivaldybės veiklai;	3%/ 0%
Geriau paskirstomos lėšos;	28%/ 27%
Padidėja veiklos kontrolė;	13%/ 17%
Didėja gyventojų aktyvumas;	3%/ 11%
Kita	1%/ 0%

Klaipėdos miesto savivaldybės duomenys/ Palangos miesto savivaldybės duomenys

Vertinant respondentų nuomonę (2 lentelė), pirmiausia verta išskirti tai, jog teorinės nuostatos, jog strateginis planavimas sumažina veiklos kaštus pasitvirtina. Didžioji dalis respondentų pasisako, jog toks poveikis savivaldybės veiklai tikrai yra. Vadinasi, strateginio planavimo procesai savivaldoje gali būti visiškai pateisinti vien finansinės naudos aspektu. Įgyvendinant strateginius planus ir ruošiant įvairias ataskaitas dažnai aiškiai matoma, jog kai kurios veiklos sritys ar turėti įgyvendinti aspektai visgi nebuvo įgyvendinti tinkamai arba iš vis nebuvo įgyvendinti. Todėl strateginį planavimą galima vertinti ir kaip savivaldybės administracijos veiklos skaidrumo didinimą. Galiausiai, gyventojų aktyvumo didinimą šiandieninėmis sąlygomis laikant prioritetine sritimi, pastebėtina, jog strateginis planavimas nėra vertinamas kaip aktyvumo didinimo priemone. Tampa neaišku, ar tai labiau yra gyventojų nenoras, neturėjimas galimybių dalyvauti šiuose procesuose ar strateginių planų rengėjų veiklos organizavimo trūkumai. Visgi didesnis gyventojų aktyvumas egzistuoja Palangos miesto savivaldybėje. Tai, viena vertus, mažesnės savivaldybės, bruožas, kita vertus, galimas strateginių planų rengėjų ir įgyvendintojų nuopelnas.

Apibendrinant galima teigti, kad strateginio planavimo, kaip sistemos, svarba Klaipėdos ir Palangos miesto savivaldybėse yra suvokiama pakankamai aiškiai. Didžioji dalis respondentų yra įtraukiami į strateginio planavimo diegimą, įgyvendinimą arba į abu šiuos procesus. Tai reiškia, jog strateginiu planavimu savivaldoje užsiima didelė dalis darbuotojų. Be to, didžioji dalis respondentų abiejose savivaldybėse teigia, jog šis procesas yra būtinas, be jo savivaldybės veikla būtų mažiau efektyvi, išskirdami tai, kad strateginis planavimas mažina veiklos kaštus, padeda geriau paskirstyti lėšas bei didina gyventojų aktyvumą (labiau Palangos miesto savivaldybėje). Galima teigti, kad hipotezė, jog abiejose savivaldybėse strateginio planavimo svarba yra panaši pasitvirtina tik iš dalies. Lyginant savivaldybes verta pabrėžti, jog strateginio planavimo reikšmė didesnė Klaipėdos miesto savivaldybėje, kur respondentai didžia dalimi pasisako už teigiamas strateginio planavimo pasekmes, kai Palangos miesto savivaldybėje penktadalis jų strateginio planavimo nevertina kaip

reikalingo proceso efektyvumui didinti. Be to, Klaipėdos miesto savivaldybėje didesnė dalis darbuotojų įtraukiami į strateginio planavimo procesus. Tai, viena vertus, gali būti ir aptartos problemos priežastis, nes nedalyvaujant strateginio planavimo procesuose, negali būti suvokiama jo reikmė. Todėl iškyla būtinybė kuo daugiau savivaldos veiklos subjektų įtraukti į diegimą ar įgyvendinimą, taip keičiant jų nuomonę.

#### 4. 3. Strateginio planavimo diegimo ypatumai

Strateginio planavimo diegimą bei įgyvendinimą verta analizuoti atskirai, nes juos veikia skirtingos įtakos sritys bei iškiriami skirtingi procesai. Siekiant išsiaiškinti strateginio planavimo diegimo aspektus analizuojamose savivaldybėse respondentų klausta, ar jie sutinka su atitinkamais teiginiais, susijusiais su strateginio planavimo diegimo įtakos sritimis (3 lentelė) bei prašyta įvertinti strateginio planavimo diegimo procesą. Teoriškai strateginio planavimo procese daugiausia veikia teisinė įtaka (žr. 26 psl.), kai tuo tarpu interesų grupių ir politinė yra itin mažai pasireiškiančios (žr. 29 psl. ir 30 psl.), tačiau susisteminius tyrimo duomenis, gauti rezultatai yra kiek kitokie.

3 lentelė. Klaipėdos ir Palangos miesto savivaldybių strateginio planavimo diegimo proceso ir įtakos sričių vertinimas

	Visiškai sutinku/ sutinku	Nesutinku/ nesutinku	Visiškai Nežinau
Strateginis planavimas yra per daug teisiškai reglamentuotas, standartizuotas.	43%/ 39%	43%/ 55%	14%/ 6%
Ekonominė situacija neturi įtakos strateginio plano rengimo etapui.	38%/ 22%	54%/ 71%	8%/ 6%
Rengiant strateginius planus itin didelė politinė įtaka.	60%/ 64%	27%/ 26%	14%/ 10%
Strateginius planus savivaldybėje rengia patys geriausi specialistai, kuriems netrūksta kvalifikacijos.	49%/ 42%	38%/ 45%	14%/ 13%
Į strateginio plano rengimo procesą įtraukiamos interesų grupės.	49%/ 65%	22%/ 19%	30%/ 16%

\* Klaipėdos miesto savivaldybės duomenys procentine išraiška/ Palangos miesto savivaldybės duomenys procentine išraiška

Pradedant analizuoti duomenis verta pažymėti, jog didžiausias dėmesys bus skiriamas tiems rodikliams, kuriuose pasisakymų skaičius buvo didžiausias arba kurie neatitinka teorinių tezių. Gauti duomenys truputį prieštarauja įvairių autorių teoriniams samprotavimams. Pirmiausia svarbu išskirti tai, kad nors dažnai minima, jog strateginio planavimo procese egzistuoja per didelė reglamentacija (žr. 24 psl.), tyrimo duomenys rodo, jog respondentai ne visada sutinka su šiuo

teiginiu. Klaipėdos miesto savivaldybėje respondentų nuomonės pasiskirstė gana tolygiai: viena dalis teigia, jog reglamentacija tikrai per didelė, kita, jog ji yra pakankama. Kai Palangos miesto savivaldybėje ženkliai daugiau nei pusė respondentų pasisako, jog strateginis planavimas nėra per daug teisiškai reglamentuotas. Tai reiškia, kad įvairūs teisiniai dokumentai yra gerai parengti ir netrukdo organizuoti darbo. Kitas reikšmingas rodiklis yra tai, kad nors ekonominė situacija teoriškai yra vertinama kaip vidutinį poveikį turinti įtakos sritis (žr. 28 psl.), respondentų nuomone, ekonominė situacija turi ženklios įtakos. Tai labiau pasakytina apie Palangos miesto savivaldybę. Svarbiu rodikliu galima laikyti tai, jog abiejose savivaldybėse politinė įtaka yra vertinama kaip itin pasireiškianti. Tai vienas iš nedaugelio rodiklių, kurie beveik sutapo abiejose savivaldybėse. Tai gali reikšti, jog strateginio planavimo diegime dalyvauja savivaldybės politikai, kurie itin paveikia galutinį strateginį planą arba apskritai politikų veikla savivaldoje yra labai aiški ir turinti įtakos.

Asmenys, rengiantys strateginius planus neabejotinai privalo nestokoti kompetencijos ir žinių, tačiau gauti duomenys rodo, jog abiejose savivaldybėse apie trečdalį respondentų teigia, jog šiame procese veikia netinkami darbuotojai. Netinkamiems asmenims veikiant, galutinis rezultatas gali būti neefektyvus. Ši problema turėtų būti viena iš prioritetinių. Žinoma, šiuo metu sunku kalbėti apie tinkamą darbuotojų parinkimą, kai žmogiškųjų išteklių stoka yra itin analizuojama, tačiau svarbu, kad planavimo procese veiktų ne kuo daugiau, o kuo tinkamesni asmenys.

Galiausiai abiejų savivaldybių respondentai teigia, jog interesų grupės yra įtraukiamos į strateginio planavimo diegimą. Nepaisant to, jog visuomenėje plačiai kalbama apie tai, kad šios grupės neturi jokios įtakos savivaldoje (žr. 31 psl.), galima teigti, jog per strateginių planų diegimą ši įtaka gali būti didinama. Žinoma, gauti duomenys gali būti šiek tiek iškreipti, nes savivaldybių darbuotojai yra suinteresuoti teigti, jog interesų grupės yra dalyvaujančios jų veikloje, todėl būtina vertinti ir šių grupių pasisakymus.

Respondentų taip pat buvo klausama nuomonės apie strateginio planavimo diegimo procesą ir įvairius jo aspektus. Gauti atsakymai pasiskirstė taip:

4 lentelė. Klaipėdos ir Palangos miestų savivaldybių darbuotojų strateginio planavimo diegimo vertinimas

Atsakymo variantai:	Pasisakiusių procentinė išraiška
Savivaldybėje strateginio planavimo diegimui skiriama per mažai dėmesio;	15%/ 21%
Strateginio planavimo diegimas savivaldybėje yra vienas iš svarbiausių procesų;	25%/ 21%
Galutinis strateginis planas dažniausiai yra geriausias iš galimų variantų;	21%/ 13%
Dažniausiai manoma, jog strateginio planavimo rengimas nėra reikšmingas;	12%/ 21%
Strateginio planavimo rengime sunaudojama kiek galima mažiau resursų;	9%/ 9%
Strateginio plano rengimas užtrunka per ilgai.	18%/ 15%

Klaipėdos miesto savivaldybės duomenys/ Palangos miesto savivaldybės duomenys

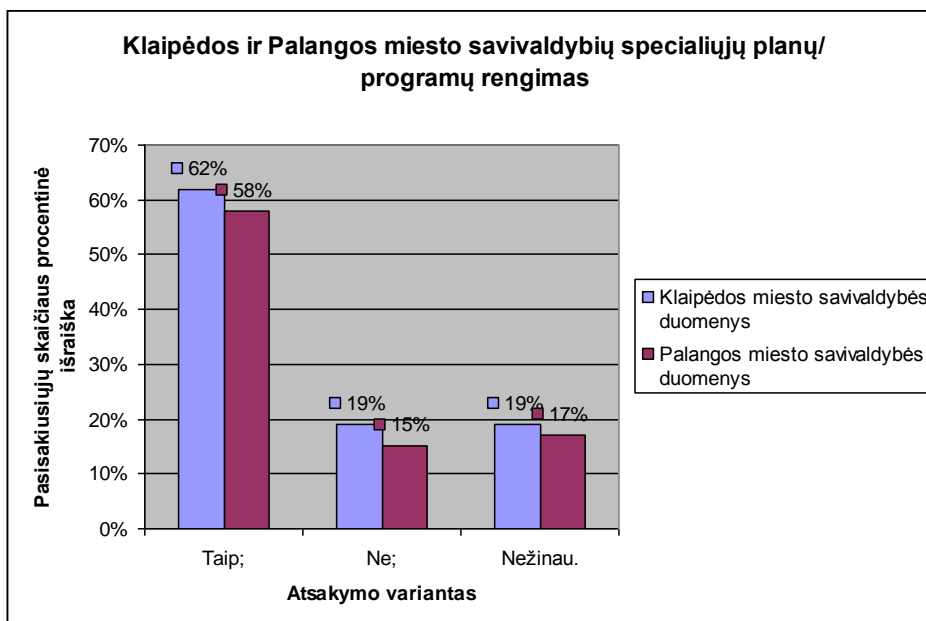
Išskiriant reikšmingiausius duomenis, svarbu pažymėti, jog didelė dalis respondentų abiejose savivaldybėse pasisakė, jog strateginio planavimo diegimui skiriama per mažai dėmesio ir strateginių planų rengimas nėra reikšmingas (4 lentelė.). Vėlgi Palangos miesto savivaldybės duomenys yra blogesni, nes joje kiekvienu iš minėtų variantų pasisakė po 21 % respondentų. Šie skaičiai rodo, jog nepaisant to, jog bendrąja prasme strateginis planavimas vertinamas gerai, tačiau diegimo kontekste matoma, jog išryškėja pagrindiniai veiklos trūkumai. Dar vienas esminis skirtumas nuo Klaipėdos miesto savivaldybės gali būti ir tai, kad galutinis strateginio plano variantas Klaipėdos darbuotojų yra vertinamas geriau. Apskritai, norint idealaus rezultato, turėtų būti taip, kad galutinis strateginio plano variantas būtų geriausias ir toks atsakymo variantas turėtų vyrauti abiejose savivaldybėse, tačiau matoma, jog padėtis yra visiškai kitokia. Be to, būtina aptarti ir savivaldybių panašumus. Esminis jų yra toks, kad abiejose iš jų strateginio planavimo procese nėra sunaudojama kiek galima mažiau resursų. Nepaisant to, jog anksčiau aptarta, kad strateginis planavimas pats savaime mažina savivaldos veiklos kaštus, tačiau organizacijos viduje kaštai nemažėja. Vos po 9% respondentų mano, jog veiklos kaštai iš tiesų mažėja. Todėl galima daryti išvadą, jog viešai skelbiant, jog stengiamasi taupyti savivaldos lėšas ir viena iš priemonių yra strateginis planavimas, matoma, jog diegimo procese lėšų nesunaudojama mažiau.

Apibendrinant galima teigti, kad strateginio planavimo diegimo įtakos sritys savivaldybėse respondentų vertinamos geriau nei manoma: strateginis planavimas nėra per daug teisiškai reglamentuotas, ekonominė situacija nedaro itin didelės įtakos, interesų grupės ir politikai šiame procese veikia reikšmingai. Pažymėtina, kad Palangos miesto savivaldybės darbuotojai kai kuriuos rodiklius vertino geriau: ten labiau akcentuojamas už interesų grupių dalyvavimas, ekonominės ir teisinės įtakos reikšmingumas, kai Klaipėdos miesto savivaldybėje didesnė politinė įtaka. Žinoma, ši priklausomybė yra laikina, nes pasikeitus politinėms jėgoms, padėtis gali kisti. Galiausiai bendras rodiklis yra tai, kad gausi dalis respondentų abiejose savivaldybėse mano, jog strateginio planavimo diegime dalyvauja netinkami asmenys. Tai rodo, jog reikia esminių pokyčių įtraukiant asmenis į strateginio planavimo grupę. Nepaisant aptartų aspektų, galima teigti, kad hipotezė, jog strateginio planavimo diegimas Klaipėdos miesto savivaldybėje yra geriau organizuojamas, gali būti vertinama tik kaip iš dalies pasitvirtinusi, nes didesnė dalis Klaipėdos miesto savivaldybės respondentų pasisako, jog šie procesai nėra išskiriami kaip prioritetiniai ar neturintys trūkumų.

#### **4. 4. Strateginio planavimo įgyvendinimo pobūdis**

Siekiant įvertinti strateginio planavimo įgyvendinimą savivaldybėse buvo siekiama iširti strateginio planavimo įgyvendinimo specialiųjų planų/ programų diegimo klausimus, išteklių paskirstymo aspektus bei įgyvendinimo stebėseną ir kontrolę, kurios jau buvo analizuojamos

teorinėje darbo dalyje. Jei būtų nustatyta, kad strateginio planavimo įgyvendinimo procesuose veikla organizuojama pagal planus/ programas, tinkamą išteklių paskirstymą bei užtikrinant stebėsenos/ kontrolės priemonių taikymą, būtų galima teigti, kad strateginio planavimo įgyvendinimas yra tinkamas.



6 pav. Klaipėdos ir Palangos miesto savivaldybių specialiųjų planų/ programų rengimas

Analizuojant gautus duomenis (6 pav.) pirmiausia būtina pažymėti, jog strateginio planavimo įgyvendinimo procese specialiųjų planų/ programų rengimas yra būtinas ir netgi reglamentuotas. Svarbiausiuose vietiniuose planavimo dokumentuose pažymima, jog programa – strateginio veiklos plano dalis, kurioje nustatyti tikslai, uždaviniai, priemonės (projektai), numatytos lėšos ir vertinimo (produkto, rezultato, efekto) kriterijai.<sup>128</sup> Klaipėdos miesto savivaldybės strateginiame veiklos plane numatoma 13 programų, kurias siekiama įgyvendinti;<sup>129</sup> Palangos miesto savivaldybėje – 12 programų.<sup>130</sup> Nepaisant to, kad abiejose savivaldybėse yra aiškiai išvardintos veiklos programos, ne visi respondentai apie šias programas yra girdėję. Duomenys abiejose savivaldybėse panašūs: apie 60% respondentų teigia, jog tokios programos egzistuoja. Deja, bet likusieji pasisako, jog tokių programų nėra arba jie nežina, ar tokios veikia. Pagrindinė priežastis, kuri gali sąlygoti respondentų nežinojimą apie strateginius planus gali būti jų veiklos

<sup>128</sup> Klaipėdos miesto savivaldybė. Strateginio planavimo tvarka. Patvirtinta Klaipėdos miesto savivaldybės tarybos 2006 m. rugsėjo 28 d. sprendimu Nr. T2-310. [interaktyvus]. [žiūrėta 2011 m. kovo 17 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.klaipeda.lt/klaipeda/selectPage.do?docLocator=03931C4E590611DB87ED746164617373&categoryId=721&pathId=1024>>

<sup>129</sup> Klaipėdos miesto savivaldybės taryba. 2011-2013 m. strateginis veiklos planas. [interaktyvus]. [žiūrėta 2011 m. kovo 17 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.klaipeda.lt/klaipeda/selectPage.do?docLocator=9D5AE8543FF611E0911E746164617373&categoryId=941&pathId=1252>>

<sup>130</sup> Palangos miesto savivaldybės taryba. Palangos miesto savivaldybės 2010-2012 metų strateginio veiklos plano programos. [interaktyvus]. [žiūrėta 2011 m. kovo 17 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.palanga.lt/index.php?3755582642>>

ribotumas strateginių planų įgyvendinimo kontekste, todėl būtina atsižvelgti į tai, kurioje savivaldybės struktūroje dirbama. Didžioji dalis respondentų Klaipėdoje, pasisakiusių, jog specialiųjų planų/ programų nėra jų savivaldybėje, dirba socialinių reikalų departamento (socialinės paramos ir socialinio būsto) ir ugdymo ir kultūros departamento švietimo skyriuje bei teisės ir personalo skyriuje. Vertinant Palangos miesto savivaldybę, didžioji dalis analogiškai pasisakiusiųjų dirba žemėtvarkos, architektūros ir urbanistinės plėtros bei socialinės rūpybos skyriuose. Galima daryti išvadą, jog šiuose skyriuose dirbantys asmenys tikrai yra mažiau susiduriantys su strateginio plano įgyvendinimu, todėl iš dalies jų pasisakymai gali būti įvertinti kaip veikiami aplinkybių. Žinoma, ne visi išvardinti skyriai nėra susiję su strateginiu planavimu, nes visi darbuotojai yra vienaip ar kitaip susiję su šiuo procesu. Ypač tai galima pasakyti apie architektūros ir urbanistinės plėtros, teisės ir personalo skyrius. Darant bendras išvadas, mažiausiai su strateginio planavimo įgyvendinimu susiduria darbuotojai, dirbantys socialinės paramos skyriuose bei ugdymo ar švietimo skyriuose. Jų negalėjimas vertinti specialiųjų planų/ programų iš dalies gali būti vertinamas kaip natūralus reiškinys. Kitų neigiamai pasisakiusiųjų asmenų požiūris labiau yra nežinojimo ir neinformuotumo klausimas.

5 lentelė. Klaipėdos ir Palangos miesto savivaldybių darbuotojų specialiųjų planų/ programų reikšmės vertinimas

	Tikrai taip	Labiau taip nei ne	Labiau ne nei taip	Visiškai ne	Neturiu nuomonės
Klaipėdos miesto savivaldybė	<b>52%</b>	27%	6%	0%	15%
Palangos miesto savivaldybė	<b>55%</b>	25%	10%	0%	10%

Siekiant įvertinti specialiųjų planų/ programų reikšmės vertinimą, buvo analizuojami tik tie respondentų duomenys, kurie ankstesniame klausime (6 pav.) nurodė, jog specialiosios programos/ planai egzistuoja jų savivaldybėse. Pabrėžtina, jog tie respondentai, kurie žino minėtų planų/ programų įgyvendinimo buvimą, nurodo, jog šie planai/ programos yra itin reikalingi (5 lentelė), būtini. Išskirti vieną savivaldybę kaip labiau teigiamai vertinančią šias programas negalima, nes respondentai pasiskirstė pakankamai tolygiai. Daugiau nei pusė jų teigia, kad specialiosios programos yra būtinos, likusi didesnė dalis pasisako teigiamai, tačiau nuomonė nėra tvirta. Žinoma, duomenys yra pakankamai geri, tačiau būtina dar kartą pabrėžti, jog šiuos planus/ programas turėtų vertinti visi darbuotojai, kai šiuo metu tik apie 60% iš jų tai gali daryti. Žinant, kad 40% respondentų negali vertinti analizuojamų programų reikšmės galimas duomenų teigiamas vertinimas nebėra toks totalus.

Kitas strateginio planavimo įgyvendinimo etapas, kuris buvo tiriamas yra išteklių paskirstymas. Dažniausiai teigiam, a jog savivaldybėje itin trūksta žmogiškųjų išteklių, o finansiniai ištekliai skirstomi netinkamai, tačiau atlikus tyrimą galima daryti ir kitokias išvadas.

6 lentelė. Klaipėdos ir Palangos miesto savivaldybių darbuotojų išteklių paskirstymo strateginio planavimo procese vertinimas

	Visiškai sutinku/ Sutinku	Nesutinku/ Visiškai nesutinku	Nežinau
Savivaldybėje įgyvendinant strateginius planus finansiniai ištekliai yra paskirstomi tinkamai.	41%/55%	22%/ 26%	27%/ 19%
Susiduriama su žmogiškųjų išteklių trūkumu įgyvendinant strateginius planus.	57%/59%	33%/ 24%	10%/ 17%
Dėl išteklių trūkumo vykdomos ne visos numatytos strateginių veiklos planų rengimo, įgyvendinimo ir priežiūros procedūros	66%/ 71%	24%/ 17%	20%/ 12%

\* Klaipėdos miesto savivaldybės duomenys/ Palangos miesto savivaldybės duomenys

Tinkamas išteklių paskirstymas dažnai gali būti vienas iš pagrindinių sėkmingos veiklos rodiklių, todėl vien išoriškai tirti jų paskirstymą nėra teisinga. Atlikus tyrimą paaiškėjo, jog tiek Klaipėdos, tiek Palangos miesto savivaldybėse finansiniai ištekliai, anot respondentų, yra paskirstomi tinkamai (4 lentelė). Nepaisant to, jog vertinant rengimo procesą itin maža dalis respondentų pažymi, jog sunaudojam kiek įmanoma mažiau resursų (6 lentelė), vertinant strateginio planavimo įgyvendinimą, finansinių išteklių paskirstymas abiejose savivaldybėse vertinamas itin gerai. Didesnė problema, kuri labiau aktuali Palangos miesto savivaldybėje, yra žmogiškųjų išteklių paskirstymas. Šioje savivaldybėje daugiau nei pusė respondentų teigia, jog žmogiškieji ištekliai yra ta problema, kuri ypač aktuali. Žinoma, tai galima sieti su savivaldybės administracijos ir personalo dydžiu, kai renkantis strateginio planavimo grupės narius ir įgyvendintojus yra galimybė pasirinkti iš mažesnio skaičiaus darbuotojų. Kita vertus, nors Klaipėdos miesto savivaldybės administracijos struktūroje dirba ženkliai daugiau darbuotojų, ši problema aktuali ir ten. Todėl tai būtų galima sieti su tinkamos kvalifikacijos ir mokymo trūkumu, nes siekiant efektyvaus įgyvendinimo pirmiausia reikia įgyvendinimui pasirengusių žmonių. Galiausiai didžiausia problema būtų ta, jog abejose savivaldybėse respondantai teigia, jog dėl išteklių trūkumo vykdomos ne visos diegimo ir įgyvendinimo, stebėsenos, kontrolės ir kt. procedūros. Palangos miesto savivaldybėje ši problema vėlgi yra aktualesnė, nes daugiau nei 70% respondentų palaiko minėtą nuomonę. Jei išteklių trūkumas yra pagrindinė priežastis, dėl ko vykdomos ne visos procedūros ar programos,

neįgyvendinimas strateginis planas, tai turėtų būti perskirstomi ištekliai taip, kad didesnė dalis lėšų ir kvalifikuotų specialistų dirbtų įvairiose programose.

Be specialiųjų planų/ programų bei išteklių paskirstymo būtina vertinti įgyvendinimo stebėseną bei kontrolę, nes ji gali atspindėti ar parodyti efektyvumo trūkumo priežastis.

*7 lentelė. Klaipėdos ir Palangos miesto savivaldybių strateginio planavimo įgyvendinimo stebėsenos ir kontrolės procesų užtikrinimas*

		Taip	Ne	Nežinau
Strateginių planų įgyvendinimo stebėseną	Klaipėdos miesto savivaldybė	<b>57%</b>	8%	35%
	Palangos miesto savivaldybė	<b>64%</b>	14%	22%
Strateginių planų įgyvendinimo kontrolė	Klaipėdos miesto savivaldybė	<b>54%</b>	11%	35%
	Palangos miesto savivaldybė	<b>67%</b>	14%	19%

Vertinant kontrolės ir stebėsenos procesus, buvo manoma, jog didesnio efektyvumo įgyvendinant strateginius planus galima pasiekti, jei savivaldybėje daugiau kontrolės ir stebėsenos procesų, nes dažniausiai pakartotinis bet kokio proceso peržiūrėjimas ir veiksmų kontrolė teikia geresnius rezultatus. Teoriniai samprotavimai patvirtino, kad geresnė kontrolė ir stebėseną gali būti atlikta ten, kur įgyvendinimo procesui skiriama daugiau išteklių, kurių, pasirodo, mažiau stokoja Klaipėdos miesto savivaldybė. Nepaisant šių pirminių prielaidų paaiškėjo (7 lentelė), jog kontrolės ir stebėsenos procesai dažniau užtikrinami Palangos miesto savivaldybėje. Apie tris ketvirtadalius respondentų Palangos miesto savivaldybėje teigia, jog kontrolė ir stebėseną šioje savivaldybėje yra diegiama, kai Klaipėdos miesto savivaldybėje tokių respondentų buvo truputį daugiau nei pusė. Remiantis tokiais duomenimis, galima būtų daryti prielaidą, jog įgyvendinimas efektyvesnis gali būti Palangos miesto savivaldybėje. Nors būtina pažymėti, jog ne visada kontrolės ir stebėsenos dažnumas gali būti vienintelis įgyvendinimo efektyvumo matas, nes jei strateginis planas suformuotas geriau, reikalinga mažiau kontrolės ir plano peržiūrėjimo. Taip pat verta pažymėti, jog kontrolės bei stebėsenos sistemų egzistavimo vertinimas priklauso nuo respondentų pareigų, nes didžioji dalis respondentų, teigusių, jog šios sistemos neegzistuoja užima vyresniųjų specialistų arba vyriausių specialistų pareigas. Labai nedidelė dalis neigiamai pasisakiusių respondentų užima aukštesnes pareigas nei vyriausio specialisto (Klaipėdos miesto savivaldybėje 10%, Palangos – 12%). Galima daryti prielaidą, kad aukštesnius postus užimantys respondentai informacijos apie strateginį planavimą turi daugiau nei žemesnes pareigas užimantys.

8 lentelė Klaipėdos ir Palangos miesto savivaldybių darbuotojų stebėsenos ir kontrolės procesų vertinimas strateginio planavimo įgyvendinimo procese

Teiginys:	Teiginį pasirinkusių respondentų dalis
Strateginio planavimo įgyvendinimo stadijoje stebėseną ir kontrolę yra būtina;	42%/ 39%
Stebėseną ir kontrolę dažnai neužtikrina efektyvaus strateginio plano įgyvendinimo;	5%/ 14%
Stebėsenos ir kontrolės sistema per daug suskaidyta;	7%/ 5%
Stebėseną ir kontrolę gali užtikrinti būsimų programų įgyvendinimo sėkmingumą;	40%/ 36%
Nevykdamas stebėsenos ir kontrolės procedūrų, galutinis rezultatas nepakistų.	6%/ 6%

Klaipėdos miesto savivaldybės duomenys/ Palangos miesto savivaldybės duomenys

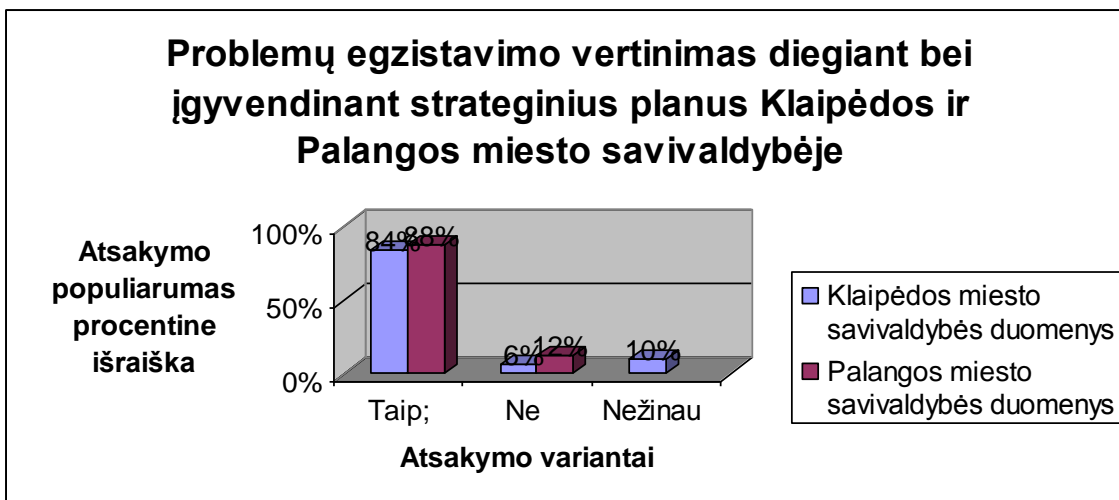
Analizuojant duomenis pirmiausia būtina pažymėti, jog, nepaisant to, kad Palangos miesto savivaldybėje pagal ankstesnius duomenis (7 lentelė) stebėseną ir kontrolę yra užtikrinama dažniau, šie procesai nėra taip gerai vertinami kaip Klaipėdos miesto savivaldybėje: beveik tris kartus daugiau Palangos miesto savivaldybės respondentų teigia, jog stebėseną ir kontrolę dažnai neužtikrina efektyvaus strateginio plano įgyvendinimo (8 pav.). Nors toks atsakymo variantas nebuvo vienas iš dažniausių, tai nereiškia, jog toks požiūris nėra vyraujantis. Jei stebėseną ir kontrolę nėra siejama su efektyvumo užtikrinimu, tampa neaišku, kam šie procesai apskritai reikalingi. Taip pat didesnė Klaipėdos miesto savivaldybės respondentų dalis pasisako, kad strateginio planavimo įgyvendinimo stadijoje stebėseną ir kontrolę yra būtina bei stebėseną ir kontrolę gali užtikrinti būsimų programų įgyvendinimo sėkmingumą. Tai reiškia, kad, nors Klaipėdos miesto savivaldybėje stebėseną ir kontrolę yra taikoma rečiau, tačiau šių procesų reikalingumas suvokiamas labiau.

Apibendrinant galima teigti, kad hipotezė, jog Klaipėdos miesto savivaldybėje strateginio planavimo įgyvendinimas yra efektyvesnis, pasitvirtino dėl šių priežasčių: pirma, Klaipėdos miesto savivaldybė žmogiškųjų ir finansinių išteklių stoka yra mažesnė; antra, tai netrukdo įgyvendinti visų suplanuotų programų; trečia, nors stebėsenos ir kontrolės procedūros šioje savivaldybėje vykdomos rečiau, į šiuos procesus žiūrima kaip į reikalingus ir būtinus, leidžiančius pasiekti didesnio efektyvumo, kai Palangos miesto savivaldybėje kontrolę ir stebėseną vykdoma dažniau, tačiau manoma, jog ji neužtikrina efektyvumo, nėra būtina.

#### 4. 5. Problemų analizė ir vertinimas

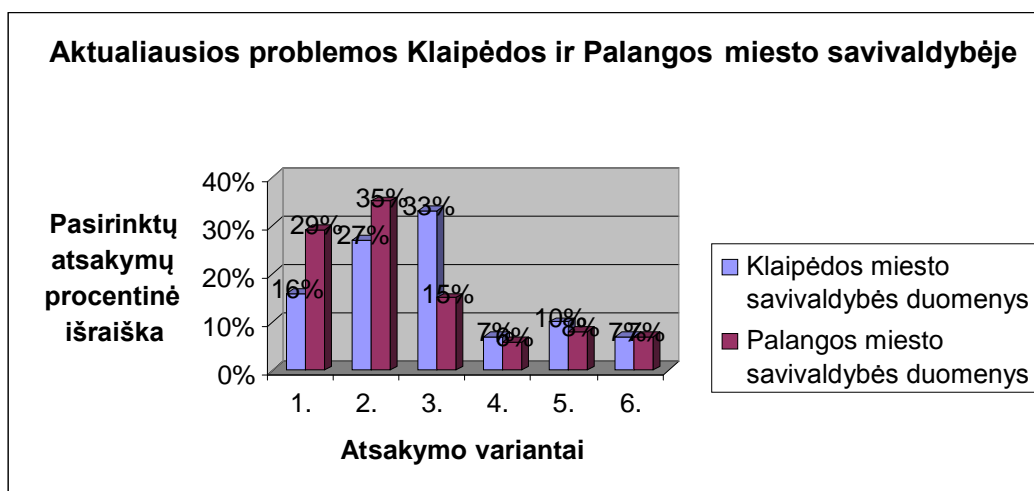
Problemų nustatymas, įvertinimas ir galimų sprendimų nurodymas yra vienas iš būtu pakeisti strateginio planavimo sistemą į tobulesnę, efektyvesnę ir labiau priimtina. Siekiant įvertinti

problemonių egzistavimą ir jų pobūdį respondentų buvo klausama, ar savivaldybėje egzistuoja problemos, susijusios su strateginio planavimo diegimu ir įvertinimu, kokios būtent problemos aktualiausios ir kaip pasikeistų savivaldybės veikla, keičiant problemines sritis. Pirmiausia nustatant problemas, respondentų buvo klausama, ar problemos apskritai egzistuoja.



7 pav. Klaipėdos ir Palangos miestų savivaldybių darbuotojų problemų egzistavimo vertinimas diegiant bei įgyvendinant strateginius planus

Pradedant analizuoti duomenis (7 pav.), pirmiausia galima pažymėti, jog gauti rezultatai buvo tikėtini, nes savivaldos veikloje apskritai sunku rasti sritį, kurioje neegzistotų problemos. Todėl natūralu, jog didžioji dalis respondentų strateginio planavimo diegimo bei įgyvendinimo procesuose teigia randą problemų ar problemišku sričių. Jų truputį mažiau Klaipėdos miesto savivaldybėje, tačiau skirtumas nėra toks žymus, kad būtų galima daryti išvadą, jog šioje savivaldybėje problemų mažiau. Šis klausimas labiau skirtas tam, kad būtų galima atskirti respondentus, kurie gali vertinti labiausiai pasireiškiančias problemas (8 pav.).



8 pav. Aktualiausios problemos diegiant bei įgyvendinant strateginius planus Klaipėdos ir Palangos miesto savivaldybėse

Atsakymų reikšmės:

1. Sunku numatyti konkrečius veiklos atlikimo terminus;
2. Finansinių lėšų trukumas;
3. Sudėtinga numatyti lėšų dydį kiekvienai priemonei;
4. Strateginio planavimo formavimo procesas per ilgas;
5. Neužtikrinamas strateginio planavimo sistemos tęstinumas;
6. Strateginių planų diegimo ir įgyvendinimo procese dalyvauja netinkami darbuotojai.

Analizuojant duomenis, pirmiausia verta pažymėti, jog išryškėja trys pagrindinės problemos: veiklos atlikimo terminai, finansinių lėšų stygius bei lėšų dydis kiekvienai priemonei (8 pav.). Problemų aktualume pažymėtina, jog Palangos miesto savivaldybėje labiau išryškėja dvi problemos: veiklos atlikimo terminų nustatymas ir finansinių lėšų stygius. Apskirtai tampa aišku, kad lėšų stygius Palangos miesto savivaldybėje yra aktualiausia. Vertinant ne tik šį, bet ir ankstesnius klausimus, galima daryti išvadą, jog tai ir yra pagrindinė problema Palangos miesto savivaldybėje. Kai Klaipėdos miesto savivaldybėje aktualesnė problema, susijusi ne su lėšų dydžiu, bet su lėšų paskirstymu kiekvienai priemonei. Vadinasi, šioje savivaldybėje trūksta įgūdžių arba praktikos paskirstant turimas lėšas. Aiškiai matoma, jog aktualiausios problemos susijusios su lėšų stygiumi ir paskirstymu bei terminais. Šie veiksmai ir procesai iš esmės yra vieni pagrindinių strateginio planavimo procese ir jei tai yra problematiškiausios sritys, galima daryti prielaidą, jog visas procesas yra problematiškas. Taip pat, verta pabrėžti, jog teoriškai itin aktuali problema yra strateginio planavimo tęstinumo užtikrinimas, tačiau realiai matoma, jog ši problema nebuvo išskirta kaip dažnai pasireiškianti. Vadinasi, ši problema gali būti neaktuali arba šiam aspektui neskiriama pakankamai dėmesio, nes visgi būtų galima manyti, jog tęstinumas Lietuvoje, bet kokioje politikoje ar srityje, nėra visiškai užtikrinamas.

9 lentelė. Klaipėdos ir Palangos miesto savivaldybių darbuotojų strateginio planavimo pokyčių vertinimas

	Pagerėtų	Nepakistų	Pablogėtų	Neturiu nuomonės
Jei savivaldybės biudžetas būtų didesnis	61%/ 78%	33%/ 12%	0%/ 0%	8%/ 10%
Jei savivaldybėje dirbtų daugiau darbuotojų	27%/ 41 %	57%/ 36%	0%/ 0%	16%/ 23%
Jei savivaldybėje gyventojų skaičius būtų didesnis	14%/ 12%	72%/ 69%	0%/ 0%	14%/ 19%
Jei padidėtų valstybės tarnautojų motyvavimas	51%/ 81%	33%/ 5%	0%/ 0%	16%/ 14%
Jei strateginio planavimo sistema būtų patobulinta atsižvelgiant į kiekvienos savivaldybės išteklius ir dydį.	65%/ 90 %	16%/ 0%	0%/ 5%	19%/ 4%

\* Klaipėdos miesto savivaldybės duomenys/ Palangos miesto savivaldybės duomenys

Iš pateiktų duomenų matyti, jog respondentų pasiskirstymas pakankamai skiriasi analizuojamose savivaldybėse (9 lentelė). Pirmiausia būtina pažymėti savivaldybių panašumus: abejose savivaldybėse respondentai mano, jog nei vienu iš išvardytų atvejų strateginio planavimo

sistema iš esmės nepablogėtų: tik Palangos miesto savivaldybėje, vertinant pokyčius, 5% respondentų mano, jog strateginio planavimo sistema pablogėtų, jei būtų patobulinta atsižvelgiant į kiekvienos savivaldybės išteklius ir dydį. Vertinant savivaldybių skirtumus, pirmiausia pažymėtina, jog Palangos miesto savivaldybėje daugiau darbuotojų teigia, jog strateginio planavimo sistema pagerėtų padidėjus darbuotojų skaičiui savivaldybėje. Atsižvelgiant į tai, kad žmogiškųjų išteklių problema savivaldoje yra aktuali, tai galima vertinti kaip natūralų aspektą. Kita vertus, Klaipėdos miesto savivaldybėje, ženkliai didesnė dalis respondentų, jog tai neturėtų jokios įtakos savivaldybės darbui. Vadinasi, žmogiškųjų išteklių stokos problema Palangos savivaldybėje didesnė. Kita, jau analizuota problema, finansiniai ištekliai, šioje savivaldybėje taip pat dažniau minima. 78% respondentų Palangos miesto savivaldybėje teigia, jog strateginio planavimo sistema pagerėtų esant daugiau finansinių išteklių. Aiškiai matoma, jog gyventojų skaičius, respondentų nuomone, neturėtų jokios įtakos strateginiam planavimui. Galiausiai, Palangos miesto savivaldybėje didesnė dalis (81% Palangoje, 51% - Klaipėdoje) respondentų teigia, jog strateginio planavimo sistema pagerėtų, jei tarnautojų motyvavimas pagerėtų. Tai pakankamai naujas požiūris, kadangi valstybės tarnautojų motyvavimas ir strateginis planavimas neturi daug bendrybių, apart to, kad dažniausiai strateginius planus rengia valstybės tarnautojai, tačiau nepaisant jų motyvavimo pobūdžio, strateginis planas turi būti parengtas kiek įmanoma geresnis. Galiausiai, Palangos miesto savivaldybėje beveik visi darbuotojai pažymėjo (91%), jog strateginio planavimo sistema pagerėtų, jei ji būtų patobulinta atsižvelgiant į kiekvienos savivaldybės išteklius ir dydį, kai Klaipėdos miesto savivaldybėje tokią nuomonę palaikė didelė dalis (65%) respondentų, tačiau mažesnė nei Palangoje.

Apibendrinant galima teigti, kad hipotezė, jog Palangos miesto savivaldybė susiduria su daugiau problemų pasitvirtino. Nors problemos aktualios abejose savivaldybėse, visgi Palangos miesto savivaldybės respondentai ženkliai labiau palaiko nuomonę, jog padidėjus finansinių išteklių, pagerėjus valstybės tarnautojų motyvavimui sistemai bei pakeitus strateginio planavimo sistemą, ją pritaikant prie kiekvienos savivaldybės, strateginio planavimo sistema pagerėtų.

## IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

1. Strateginis planavimas pirmiausia gali būti suvokiamas kaip visuma priemonių, kuriomis siekiama įgyvendinti pasirinktus tikslus ir uždavinius. Tai multifunkcinė veikla, kadangi tai mišinys koncepcijų, procedūrų, veiklų, kurios padeda politikams, vadybininkams, lyderiams formuoti ir įgyvendinti veiklos kryptis. Strateginio planavimo sistema paprasčiausiai skiriama į strateginio planavimo diegimą, apimantį strateginių planų formavimą, ir įgyvendinimą, kai sutelkiami visi ištekliai ir resursai suformuoto plano įgyvendinimui. Strateginis organizacijos vystymas akcentuoja konkurencingumą, nurodo veiklos kryptis, imituoja ateitį, sprendžia sudėtingus uždavinius, todėl tokia veikla skatinama. Savivaldybės skiriasi nuo kitų rinkoje funkcionuojančių organizacijų savo veiklos specifika ir pobūdžiu, todėl strateginis planavimas savivaldoje yra diegiamas ir įgyvendinimas vadovaujantis kiek kitokiais, labiau standartizuotais, vieningais, principais. Pabrėžtina, kad savivaldybės strateginio planavimo sistemai įtakos turi tokie veiksniai kaip savivaldybės dydis ir struktūra, valdymo pobūdis, aplinka, ankstesnė planavimo patirtis.
2. Strateginio planavimo diegimui savivaldoje daugiausia įtakos turi teisinė, ekonominė, interesų grupių ir politinė įtakos sritys. Idealiu atveju šių sričių pasireiškimas turi pakankamai vienodai įtakos, tačiau realiai, atsižvelgiant į savivaldos veiklos specifiką, tampa aišku, kad šių įtakos sritys nėra vienodai pasireiškiančios. Teorinis tyrimas atskleidė, kad labiausiai savivaldoje pasireiškia teisinė įtakos sritis, kuri diegiant strateginius planus turi daug reikšmės dėl suformuotos teisinės bazės, kuri reglamentuoja visą strateginio plano diegimo procesą. Ekonominę ir politinę įtakos sritys yra pakankamai pasireiškiančios, nes ekonominė savivaldybės padėtis turi įtakos strateginių planų nustatymui ir priemonių tikslams pasiekti pasirinkimui, o politinė įtaka pasireiškia per politinius sprendimus ir politikų dalyvavimą strateginio plano formavime. Interesų grupių įtaką galima vertinti kaip per mažai pasireiškiančią dėl interesų grupių neaktyvaus dalyvavimo strateginio plano formavime. Tai lemia kelios priežastys: minėtų grupių atstovavimo stoka, jų neįtraukimas į diegimo procesą arba pačių interesų grupių nedalyvavimas diegime dėl įvairių priežasčių.
3. Strateginio planavimo įgyvendinimas gali būti analizuojamas per įgyvendinimo komponentus (specialiųjų planų rengimą, išteklių paskirstymą ir biudžetinį planavimą bei stebėseną ir kontrolę). Specialiųjų planų rengimas yra įgyvendinimo dalis, kurios metu suformuojami specifiniai dokumentai, kuriuose pažymimi tikslų ir uždavinių atlikimo terminai, priemonės jiems pasiekti, skiriami resursai ir tikėtini rezultatai. Šie planai leidžia įgyvendinimo procesą skirstyti į atskiras dalis, vėliau jungiamas į visumą. Išteklių paskirstymas ir biudžetinis planavimas yra tas komponentas, kuris jau veiklos pradžioje turi būti apsvarstytas dėl to, kad strateginių planų įgyvendinimas reikalauja tiek žmoniškųjų, tiek finansinių resursų. Žmoniškųjų išteklių stoka

klausimas šiuo metu yra tas, kuriuo siekiama pagrįsti veiklos klaidas, todėl šiam komponentui dažnai skiriami atskiri personalo valdymo klausimų sprendimai. Strateginio planavimo įgyvendinimas gali paveikti savivaldybės biudžeto planavimą taip, kad didelė dalis savivaldos biudžeto gali būti paskirstyta remiantis strateginio plano įgyvendinimu, skiriant lėšas atskiriems specialiesiems planams ar programoms. Galiausiai stebėseną ir kontrolę yra tos procedūros, kurios lemia strateginio plano įgyvendinimo sėkmingumą, nes tinkamai atliekant stebėseną ir kontrolę, daromi atitinkami pakeitimai, sąlygojantys kliūčių pašalinimą. Be to, šie procesai gali užtikrinti veiklos tęstinumą, pokyčių valdymą ir efektyvumo didinimą.

4. Lyginant strateginio planavimo sistemas Klaipėdos ir Palangos miesto savivaldybėse pirmiausia verta išskirti tai, jog abejose savivaldybėse strateginis planavimas mažina veiklos kaštus, teisinė ir politinė įtakos sritys yra pasireiškiančios vidutiniškai, nors teorinis tyrimas atskleidė, jog teisinė įtaka yra per didelė, o politinė – per maža. Nepaisant šių įžvalgų, analizuojamose savivaldybėse itin gausu skirtumų. Palangos miesto savivaldybėje kiekviename iš analizuotų procesų aiškiai išsiskiria problemų dažnumas (visi neigiami rezultatai grindžiami finansų, proceso įgyvendinimo, žmogiškųjų išteklių, savivaldybės konteksto problemomis ar stoka). Apskritai šioje savivaldybėje įvairūs aspektai, kurie teoriškai turi būti vertinami gerai (pvz.: stebėseną ir kontrolę, darbo skaidymas, darbuotojų ar interesų grupių įtraukimas ir kt.), išskiriami kaip nereikšmingi arba jų reikalingumu abejojama. Vertinant duomenis bendrai Klaipėdos miesto savivaldybės rezultatai gali būti vertinami geriau dėl to, kad strateginio planavimo būtinumas, reikšmė, teigiamos pasekmės šioje savivaldybėje vertinamos ženkliai geriau. Be to, Klaipėdos miesto savivaldybėje mažiau akcentuojamos problemos, labiau išreiškiami gebėjimai ir sukaupta strateginio planavimo patirtis. Būtent dėl šių priežasčių matomi aiškūs skirtumai tarp šių savivaldybių, kurie atskleidžia, jog savivaldybės veiklos specifika, patirtis ir kt. turi itin daug įtakos strateginiam planavimui

Remiantis tokiomis darbo išvadomis galima teigti, kad pagrindinė darbo hipotezė pasitvirtino iš dalies, t. y. strateginio planavimo diegimo ir įgyvendinimo sėkmė priklauso nuo konkrečios savivaldybės dydžio, išteklių ir kitų vietos sąlygų. Atliktas tyrimas parodė, jog mažesnėje miesto savivaldybėje mažiau darbuotojų įtraukiamą į strateginį planavimą, jo reikšmė vertinama blogiau, diegimo procesui skiriama mažiau dėmesio, galutinis strateginio plano variantas vertinamas prasčiau, dėl itin aktualių išteklių stokos problemų vykdomos ne visos programos, kai tuo tarpu didesnėje miesto savivaldybėje aptinkama mažiau problemų (tiek žmogiškųjų, tiek finansinių išteklių). Strateginis planavimas plačiąja prasme vertinamas geriau, suvokiama jo nauda, į procesus įtraukiama daugiau darbuotojų ir kt. Siekiant tiksliau įvertinti hipotezės patvirtinimo teisingumą, būtų verta lyginti didesnę dalį Lietuvos savivaldybių, juose atliekant išsamesnius tyrimus.

Nustačius, kad diegiant ir įgyvendinant strateginius planus Lietuvos savivaldybėse susiduriama su teisinėmis, ekonominėmis, techninėmis, procesinėmis, išteklių trūkumo ir kitomis problemomis, būtų galima pateikti tokias rekomendacijas:

1. Siekiant sumažinti strateginio planavimo diegimo standartizavimą, reikėtų apriboti teisinės bazės taikymo privalomumą, paliekant reglamentuoti tik privalomus diegimo aspektus (terminų apibrėžimui, strateginio planavimo formos vienodumui, tęstinumo užtikrinimui ir kt.). Tokiu būdu būtų labiau atsižvelgiama į kiekvienos savivaldybės specifiškumą.
2. Siekiant, kad strateginius planus rengtų geriausi specialistai, labiausiai išmanantys įvairius veiklos aspektus, reikėtų kiekvienai savivaldybei leisti laisviau rinktis strateginio planavimo grupės atstovus. Tokiu būtu būtų galima formuoti grupes, turinčias daugiausiai kompetencijos ir įgūdžių, o ne skirti į grupę konkrečias pareigybes.
3. Finansų srityje, savivaldybės privalėtų turėti teisę dalyvauti biudžeto skirstymo procese bei kurti ilgalaikius strateginius planus finansų srityje. Pirmu atveju centrinė valdžia tiesiogiai susidurtų su savivaldybių problemomis, o antruoju – ilgalaikis planavimas užtikrintų tam tikrą saugumo ir nepriklausomumo principą. Be to, strateginis planavimas šiuo požiūriu galėtų būti mažiau priklausomas nuo centrinės valdžios, kadangi siektinų finansinių rodiklių nustatymas ir jų koregavimas gali destabilizuoti veiklą.
4. Skirstant žmoniškuosius išteklius strateginio plano įgyvendinimui reiktų strateginių planų įgyvendinime sutelkti kuo daugiau resursų. Tokiu būdu būtų didesnis darbų pasiskirstymas, plano įgyvendinimas netaptų kelių skyrių ar specialistų pareiga. Be to, būtų išvengta netinkamo funkcijų paskirstymo, kai keli įgyvendinimo komponentai pavedami vykdyti toms pačioms pareigybėms.
5. Galiausiai, vykdant strateginio plano įgyvendinimo stebėseną ir kontrolę reikėtų sukurti teisinį pagrindą šiems procesams užtikrinti, nes tai priverstų šiuos procesus vykdyti reguliariai, o tai užtikrintų visos sistemos tęstinumą. Stebėsenos ir kontrolės funkcijos turėtų būti įtrauktos į tam tikrų specialistų pareigybių aprašą tam, kad būtų galima išskirti atsakingus asmenis.
6. Be to, atsižvelgiant į tai, kad strateginis planavimas savivaldoje sąlyginai naujas procesas ir ne visi darbuotojai mano, jog strateginis planavimas yra neatsiejama organizacijos egzistencijos dalis, reiktų organizuoti papildomus strateginio planavimo diegimo ir įgyvendinimo mokymus, kurie būtų orientuoti į strateginio planavimo reikšmės diegimą ir procesų analizę bei mokymą šiuos procesus organizuoti.

## LITERATŪRA

### Teisės aktai:

1. Lietuvos Respublikos Viešojo administravimo įstatymas, 10 straipsnis. 1999 m. birželio 17 d. Nr. VIII-1234. Nauja įstatymo redakcija nuo 2007 m. sausio 1 d. Nr. X-736, 2006-06-27, Žin., 2006, Nr. 77-2975 (2006-07-14)
2. Strateginio planavimo metodika, patvirtinta LR Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimu Nr. 827. Nauja metodikos redakcija nuo 2007-02-23 Nr. 194, 2007-02-07, Žin., 2007, Nr. 23-879 (2007-02-22)
3. Regiono plėtros planų parengimo ir atnaujinimo metodika, patvirtinta Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2002 m. spalio 4 d. įsakymu Nr.482.
4. Europos vietos savivaldos chartija. 3 straipsnio 1 dalis. Valstybės Žinios. 1999 spalio 01, Nr.: 82, Publ. Nr.: 2418
5. Lietuvos Respublikos Konstitucija, X skirsnis, 120 straipsnis. *Valstybės Žinios*. 1992, Nr. 33-1014 (1992-11-30)
6. Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymas, I skirsnis, 3 straipsnis. 1994 m. liepos 7 d. Nr.I-533 (aktuali redakcija nuo 2008.11.29).

### Kiti šaltiniai:

7. Arimavičiūtė M. 2006. Kai kurių strateginio valdymo aspektų Lietuvos savivaldybėse analizė. *Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas*. Vilnius: MRU leidykla. p. 276 - 296
8. Arimavičiūtė M. 2003. Savivaldos institucijų strateginio planavimo metodai ir valdymo rekomendacijos. *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 4. p. 9 - 17
9. Arimavičiūtė M. 2005. Savivaldos institucijų strateginio valdymo sistemos analizė ir teisiniai apribojimai. *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 14. p. 89 – 98
10. Arimavičiūtė M. 2004. Strateginių planų rengimo ir jų įgyvendinimo tyrimai. *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 8. p. 24 – 36
11. Arimavičiūtė M. 2004. Strateginių planų rengimo ir jų įgyvendinimo tyrimai. *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 8. p. 29 – 36
12. Arimavičiūtė M. 2005. *Viešojo sektoriaus institucijų strateginis valdymas*. Vilnius: MRU leidykla.
13. Astrauskas A. 2002. Vietos savivalda ir vietos savivaldos problemos Lietuvoje. *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 3. p. 71 – 78.

14. Arimavičiūtė M., Mačys G., Trasauskas E. 2007. *Strateginio planavimo sistema ir savivaldybės plėtros strategijos rengimas*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2010 m. lapkričio 7d.]. Prieiga per internetą: <<http://malvina.home.mruni.eu/wp-content/uploads/2008/11/strateginio-planavimo-sistema-viesojo-sektorius-institucijose.ppt>>
15. Astrauskas A. 2002. Vietos savivalda ir vietos savivaldos problemos Lietuvoje. *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 3. p. 71 - 78
16. Astrauskas A., Galinienė B. 2003. *Vietos savivaldos sistema Lietuvoje: teoriniai ir istoriniai aspektai*. Vilnius: VU leidykla.
17. Bagdonas E., Bagdonienė L. 2000. *Administravimo principai*. Kaunas: Technologija.
18. Bagdžiūnienė V. 2006. *Biudžetai ir jų vykdymo kontrolė: teorija ir praktika*. Vilnius: Conto litera.
19. Barauskienė G., Bivainienė L. 2005. Ryšių su visuomene vieta strateginiame organizacijos planavimo etape (remiantis Vilniaus miesto savivaldybės pavyzdžiu). *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, Nr. 5. p. 33 – 37.
20. Bosas A. 2004. *Strateginis valdymas: nuo korporacijos iki valstybės*. Klaipėda: KU leidykla.
21. Business knowledge center. *The Strategic Planning Process*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2010 vasario 21 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.netmba.com/strategy/process/>>
22. Braslauskas J. 2006. *Politologija*. Vilnius: Biznio mašinų kompanija.
23. Butenienė I. 2008. Klaipėdos miesto plėtra: vizijos ir galimybės. *Vadyba*, 2008, 2(13). P. 33 - 36
24. Civinskas R., Tilvaišis L. 2006. Tarpbiudžetinis lėšų perskirstymas Lietuvoje: instituciniai interesai ir savivaldybių finansinis savarankiškumas. *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 16. p. 87-99
25. David F. R. 1995. *Strategic management*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
26. Davulis G. 2006. Lietuvos savivaldybių veiklos ekonominiai ir finansiniai aspektai. *Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas*. Vilnius: MRU leidykla. p. 128 - 154
27. De Wit B., Meyer R. 2004. *Strategy: process, content, context: an international perspective*. London: Thomson.
28. Dobson P., Starkey K., Richards J. 2004. *Strategic management : issues and cases*. Malden: Blackwell Publishing.
29. Geleževičius R. 2004. *Interesų grupės ir lobizmas*. Vilnius: LTU leidybos centras.
30. Ginevičius R., Paliulis N. K., Chlivickas E. ir kt. 2006. *XXI amžiaus iššūkiai: organizacijų ir visuomenės pokyčiai*. Vilnius: Technika.
31. Gražulis V. 2008. *Organizacijų strateginės pasirinktys. Ar mokame veikti?* Vilnius: MRU.

32. Hax A. C., Majluf N. S. 1984. *Strategic management: an integrative perspective*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
33. Jagminas J., Pikturnaitė I. 2009. Žmoniškųjų išteklių valdymo kaitos ypatumai. *Vadyba*, 2009, Vol. 14, No. 1. p. 73 - 78
34. Jucevičius R. 1997. *Strateginis organizacijų vystymas*. Kaunas: Pasaulio lietuvių kultūros, mokslo ir švietimo centras.
35. Jucevičius R. 1997. *Strateginis organizacijų vystymas: habilitacinio darbo santrauka*. Kaunas: VDU.
36. Jucevičius R., Jucevičienė P. 2003. *Mokyklos strategija. Strateginio vystymo vadovas*. Kaunas: Žinių visuomenės institutas.
37. Juknevičienė V. 2006. Laikmečio iššūkiai viešojo administravimo žmoniškųjų išteklių valdymui. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 2006. 1 (6). p. 96–102
38. Kalvaitis R. 2004. *Strateginis planavimas savivaldybės., Mokymo vadovas savivaldybių tarybų nariams*. Vilnius: LSA.
39. Kardelis K. 2005. *Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai*. Kaunas: Technologija.
40. Klaipėdos miesto savivaldybės strateginio planavimo tvarkos aprašas. Patvirtintas Klaipėdos miesto savivaldybės tarybos 2006 m. rugsėjo 28 d. sprendimu Nr. T2-310.
41. Klaipėdos miesto savivaldybė. Strateginio planavimo tvarka. Patvirtinta Klaipėdos miesto savivaldybės tarybos 2006 m. rugsėjo 28 d. sprendimu Nr. T2-310. [interaktyvus]. [žiūrėta 2011 m. kovo 17 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.klaipeda.lt/klaipeda/selectPage.do?docLocator=03931C4E590611DB87ED746164617373&categoryId=721&pathId=1024>>
42. Klaipėdos miesto 2010 – 2012 metų strateginis veiklos planas, patvirtintas Klaipėdos miesto savivaldybės tarybos 2010 m. vasario 18 d. Nr. T2-38, Klaipėda.
43. Klaipėdos miesto savivaldybės taryba. 2011 2013 m. strateginis veiklos planas. [interaktyvus]. [žiūrėta 2011 m. kovo 17 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.klaipeda.lt/klaipeda/selectPage.do?docLocator=9D5AE8543FF611E0911E746164617373&categoryId=941&pathId=1252>>
44. Koteen J. 1991. *Strategic management in public and nonprofit organizations*. New York: Praeger Publishers.
45. Korzunienė J. 2007. *Programinio biudžeto sistema ir efektyvus valstybės biudžeto lėšų naudojimas*. Konferencija: Kaip turėtų būti sudaromas 2008 metų biudžetas? Viešųjų finansų tikslingumas, efektyvumas ir skaidrumas. [interaktyvus]. 2007 m. gegužės 17 d., Vilnius. [žiūrėta 2010 m. spalio 30 d.]. Prieiga per internetą: <[http://www.lrinka.lt/Pranesim/Jolita%20Korzuniene\\_Valstyb%C4%97s%20kontrolė.pdf](http://www.lrinka.lt/Pranesim/Jolita%20Korzuniene_Valstyb%C4%97s%20kontrolė.pdf)>

46. Lazdynas R. 2005. Savivalda: filosofija, teorija, praktika. Šiauliai: "Saulės delta".
47. Lanzbergis V. 1995. Lietuvos nacionalinių interesų samprata. *Lietuvos nacionaliniai interesai ir jos politinė sistema*. Vilnius: Pradai. p. 21 - 28
48. Leontjeva E. 1998. Interesų grupės ir valdžia: pasiūlos ištakos. *Interesų grupės, valdžia ir politika*. Vilnius: Pradai. p. 25 - 28
49. Lietuvos laisvosios rinkos institutas. 2008. *Lietuvos viešųjų finansų problematika ir 2008 m. galimybės*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2010 m. spalio 29 d.]. 2007.05.17. 8 p. Prieiga per internetą:  
<<http://www.lrinka.lt/Pranesim/LLRI%20analize%20biudzetas%202007%2005.pdf>>
50. Lietuvos laisvosios rinkos institutas. 2008. *LLRI analizė: Viešojo sektoriaus strateginis planavimas: iššūkiai ir sprendimai*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2010 m. lapkričio 23 d.]. Prieiga per internetą:  
<[http://www.lrinka.lt/Pranesim/LLRI\\_analize\\_strateginis\\_planavimas\\_200804.pdf](http://www.lrinka.lt/Pranesim/LLRI_analize_strateginis_planavimas_200804.pdf)>
51. Lietuvos Respublikos ministro pirmininko tarnybos strateginio koordinavimo departamentas. *Strateginio planavimo sistemos tobulinimo gairės*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2010 m. lapkričio 7 d.]. Vilnius. Prieiga per internetą:  
<<http://www.am.lt/VI/files/0.423494001267611915.doc>>
52. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė. *Vyriausybei atskaitingų institucijų strateginių veiklos planų (įskaitant biudžeto programų) įgyvendinimo rezultatų stebėsenos sistemos koncepcija*. II skyrius. [interaktyvus]. [žiūrėta 2010 m. spalio 31 d.]. Prieiga per internetą:  
<[http://www.lrvk.lt/bylos/VORTprojektas/Dokumentai/2010-02-23\\_Stebesenos%20koncepcija.pdf](http://www.lrvk.lt/bylos/VORTprojektas/Dokumentai/2010-02-23_Stebesenos%20koncepcija.pdf)>
53. Lietuvos savivaldybių asociacija. 2003. *Strateginis planavimas, pokyčių valdymas savivaldybėse. Mokymo vadovas*. Vilnius: „Adestotra“.
54. Lorange P. Scott Morton M. F. 1986. *Strategic Control*. St. Paul: Minn.
55. Mačiulytė J., Ragauskas P. 2007. *Lietuvos savivalda: savarankiškos visuomenės link*. Kaunas: Versus aureus.
56. Makštutis A. 2006. *Strateginis planavimas globalizacijos sąlygomis*. Vilnius: LKA.
57. Makštutis A. 2001. *Strateginio valdymo principai*. Klaipėda: KU leidykla.
58. Masiulis K. 2006. Valdžia, partijos, savivalda ir demokratija. *Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas*. Vilnius: MRU leidybos centras. p. 297 - 312
59. Melnikas B., Smaliukienė R. 2007. *Strateginis valdymas*. Vilnius: LKA.
60. Miller A. 1998. *Strategijų management*. Boston: Irwin.
61. Nakrošis V. 2003. *Europos Sąjungos regioninė politika ir struktūrinių fondų valdymas*. Vilnius: Eugrimas.

62. Obrazcovas V. 2004. *Kur slypi sėkmė? Veiksmingų strategijų pagrindai*. Vilnius: LTU.
63. Paulikas V. 2004. Kaimo gyventojų atstovavimas savivaldybių tarybose. *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 9. p. 32 - 38
64. Palangos miesto savivaldybės taryba. Palangos miesto savivaldybės 2010-2012 metų strateginio veiklos plano programos. [interaktyvus]. [žiūrėta 2011 m. kovo 17 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.palanga.lt/index.php?3755582642>>
65. Palangos miesto savivaldybės 2010 – 2012 metų strateginio veiklos plano programos ir programų koordinatoriai. [interaktyvus]. [žiūrėta 2010 m. spalio 30 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.palanga.lt/index.php?3176673823>>
66. Palubinskas G. T. 1997. *Strateginio planavimo procesas*. Kaunas: Technologija.
67. Parsons W. 2001. *Viešoji politika. Politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas*. Vilnius: Eugrimas.
68. Petrauskienė R. 2009. Strateginis planavimas viešajame administravime. *Įvadas į viešąjį valdymą*. Kaunas: Technologija. p. 59 - 69
69. Pileckienė D. 2004. *Strateginis valdymas*. Kaunas: Kauno kolegijos leidybos centras.
70. Piliponis A. *Efektyvumo didinimo ir kokybės vadybos sąsajos Lietuvos organizacijose*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2010 m. lapkričio 22 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.isokonferencija.lt/2007/piliponis.pdf>>
71. Pučkorius V. *Strateginio veiklos plano rengimo praktika Klaipėdos rajono savivaldybėje*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2010 m. spalio 29 d.]. Prieiga per internetą: <[http://www.vrm.lt/uploads/media/Pranesimas\\_V.Puckoriaus.ppt](http://www.vrm.lt/uploads/media/Pranesimas_V.Puckoriaus.ppt)>
72. Raipa A. 2003. Sprendimų priėmimo teorijos. Biurokratijos vieta ir vaidmuo demokratiškai įgyvendinant sprendimus. *Viešasis administravimas*. Kaunas: Technologija. p. 127 - 155
73. Raipa A. 2002. Viešoji politika ir viešasis administravimas: raida, struktūra ir sąveika. *Viešoji politika ir administravimas*, 2002, Nr. 1. p. 11 - 20
74. Raipa A. 2009. Viešosios politikos vieta viešojo valdymo sistemoje. *Įvadas į viešąjį valdymą*. Kaunas: Technologija. p. 17 - 26
75. Raipa A. 2003. Strateginis planavimas viešajame administravime. *Viešasis administravimas*. Kaunas: Technologija. p. 274 - 292
76. Ramanauskas G., Ramanauskienė J. 2004. *Strategic management. Study guide*. Vilnius: technika.
77. Stačiokas R., Rimas J. 2003. *Lietuvos savivaldybių raida ir veiklos finansavimas*. Kaunas: Technologija.
78. Stutely R. *Pavyzdinis verslo planas. Patarimai vadovams ir verslininkams kaip išmintingai planuoti verslo planą*. 2005. Kaunas: Smaltijos leidykla.

79. Šakočius A. 2003. Teisinio reguliavimo pagrindai viešajame administravime. *Viešasis administravimas*. Kaunas: Technologija. p. 253 - 273
80. Šarmanavičius, O. 2005. *Lietuvos valstybės tarnyba– dėmesys žmogui, pagarba įstatymui*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2006 m. spalio 30 d.]. Valstybės tarnybos departamentas. Prieiga per internetą: <<http://www.vtd.lt/index.php?-1198299470>>
81. UAB “Ekonominės konsultacijos ir tyrimai”. 2007. *Savivaldybių strateginių planų analizė*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2010 m. spalio 31 d.]. Prieiga per internetą: <[http://www.vrm.lt/fileadmin/Padaliniu\\_failai/Viesojo\\_administravimo\\_dep/ATASKAITA.doc.doc](http://www.vrm.lt/fileadmin/Padaliniu_failai/Viesojo_administravimo_dep/ATASKAITA.doc.doc)>
82. Tamaliūnienė V. (red.). 2007. *Strateginio planavimo esmė ir svarba. Pokyčių valdymas organizacijoje*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2010 m. spalio 29 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.radviliskis.lt/files/teisine-informacija/strateginis-planavimas.pdf>>
83. Thompson A. 1992. *Strategy formulation and implementation: tasks of the general manager*. Burr Ridge: Irwin.
84. Vanagas P. 2009. *Darbo organizavimas, normavimas ir atlyginimas už darbą*. Kaunas: Technologija.
85. Vasiliauskas A. 2002. *Strateginis valdymas*. Vilnius: “Enciklopedija”.
86. Viešosios politikos ir vadybos institutas. 2007. *Veiklos valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatų vyriausybei. Tyrimo santrauka*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2010 m. spalio 30 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.vpvi.lt/assets/Ataskaitos/Rezultatu-vyriausybe-santrauka.pdf>>

## PRIEDAI

## TYRIMO ANKETA

### Tyrimas „Strateginių planų diegimo bei įgyvendinimo Klaipėdos ir Palangos miesto savivaldybėse lyginimas“

#### Gerbiamieji Respondentai,

*Esu Klaipėdos universiteto Socialinių mokslų fakulteto viešojo administravimo specialybės IV kurso studentė Urtė Vaišnoraitė. Rengiu baigiamąjį darbą, kurio tema - „Strateginių planų diegimas ir įgyvendinimas Lietuvos savivaldybėse“, bei atlieku tyrimą, kuriuo siekiama nustatyti bei palyginti strateginio planavimo diegimą bei įgyvendinimą Klaipėdos ir Palangos miesto savivaldybėse. Norėčiau paprašyti Jūsų skirti truputį laiko anketos užpildymui ir išreikšti savo nuomonę pateiktais klausimais. Jūsų nuomonė labai svarbi, nes gauta informacija bus panaudota atliekant mokslinį tyrimą. Jūsų anonimiškumas garantuojamas, nes tyrimo rezultatai bus naudojami tik apibendrinta forma.*

*Pildydami klausimyną apveskite pasirinktą atsakymą arba pažymėkite langelį „x“ ženklų. Neradę sau tinkamo atsakymo varianto, įrašykite savąjį. Užpildytą anketą grąžinkite ją pateikusiam asmeniui. Iškilus klausimams, kreipkitės šiais kontaktais:*

*Telefonas pasiteiravimui: +370 662 02503*

*El. paštas: u.vaisnoraitė@gmail.com*

#### **1. Koku būdu dalyvaujate savivaldybės strateginio planavimo diegime bei įgyvendinime?**

1. Dalyvauju rengiant ir įgyvendinant strateginius planus;
2. Dalyvauju tik strateginių planų rengime;
3. Dalyvauju tik strateginių planų įgyvendinime;
4. Nedalyvauju nei strateginių planų rengime, nei įgyvendinime.

#### **2. Kaip manote, ar savivaldybė galėtų veikti taip pat efektyviai ir neegzistuojant strateginiam planavimui?**

1. Taip;
2. Ne;
3. Veikla būtų efektyvesnė;
4. Veikla taptų mažiau efektyvi;
5. Neturiu nuomonės;
6. Kita (įrašykite) .....

**3. Ar sutinkate su šiais teiginiais?** (Įvertinkite kiekvieną iš teiginių, Jūsų nuomonę atitinkančiame langelyje pažymėdami ženklą „x“)

	Visiškai sutinku	Sutinku	Nesutinku	Visiškai nesutinku	Nežinau
Strateginis planavimas yra per daug teisiškai reglamentuotas, standartizuotas.					
Ekonominė situacija neturi įtakos strateginio plano rengimo etapui.					
Rengiant strateginius planus itin didelė politinė įtaka.					
Strateginius planus savivaldybėje rengia patys geriausi specialistai, kuriems netrūksta kvalifikacijos.					
Į strateginio plano rengimo procesą įtraukiamos interesų grupės.					

**4. Įvertinkite strateginio planavimo diegimo procesą savivaldybėje?** (Pažymėkite, Jūsų nuomone, tinkamus (daugiausia 3) atsakymo variantus)

1. Savivaldybėje strateginio planavimo diegimui skiriama per mažai dėmesio;
2. Strateginio planavimo diegimas savivaldybėje yra vienas iš svarbiausių procesų;
3. Galutinis strateginis planas dažniausiai yra geriausias iš galimų variantų;
4. Dažniausiai manoma, jog strateginio planavimo rengimas nėra reikšmingas;
5. Strateginio planavimo rengime sunaudojama kiek galima mažiau resursų;
6. Strateginio plano rengimas užtrunka per ilgai.

**5. Ar savivaldybėje įgyvendinant strateginius planus kuriami specialieji planai/programos?**

1. Taip;
2. Ne (pereikite prie 7 klausimo);
3. Nežinau (pereikite prie 7 klausimo).

**6. Kaip manote, ar specialieji planai/programos yra būtini įgyvendinant strateginius planus savivaldybėje?** (Lentelėje pažymėkite tinkamiausią atsakymo variantą atitinkantį skaičių)

Tikrai taip;	Labiau taip nei ne	Labiau ne nei taip	Visiškai ne	Neturiu nuomonės
1	2	3	4	5

**7. Ar sutinkate su šiais teiginiais?** (Įvertinkite kiekvieną iš teiginių, Jūsų nuomonę atitinkančiame langelyje pažymėdami ženklą „x“)

	Visiškai sutinku	Sutinku	Nesutinku	Visiškai nesutinku	Nežinau
Savivaldybėje įgyvendinant strateginius planus finansiniai ištekliai yra paskirstomi tinkamai.					
Susiduriama su žmogiškųjų išteklių trūkumu įgyvendinant strateginius planus.					
Dėl išteklių trūkumo vykdomos ne visos numatytos strateginių veiklos planų rengimo, įgyvendinimo ir priežiūros procedūros					

**8. Ar savivaldybėje užtikrinami šie procesai?** ( Ženklu „x“ pažymėkite tinkamą atsakymo variantą atitinkantį laukelį)

	Taip	Ne	Nežinau
Strateginių planų įgyvendinimo stebėseną			
Strateginių planų įgyvendinimo kontrolę			

**9. Ar, Jūsų manymu, šie teiginiai teisingi?** (Pažymėkite, Jūsų nuomone, tinkamus (daugiausia 3) teiginius)

1. Strateginio planavimo įgyvendinimo stadijoje stebėseną ir kontrolę yra būtina;
2. Stebėseną ir kontrolę dažnai neužtikrina efektyvaus strateginio plano įgyvendinimo;
3. Stebėsenos ir kontrolės sistema per daug suskaidyta;
4. Stebėseną ir kontrolę gali užtikrinti būsimų programų įgyvendinimo sėkmingumą;
5. Nevykdant stebėsenos ir kontrolės procedūrų, galutinis rezultatas nepakistų.

**10. Įvertinkite strateginio planavimo įgyvendinimo poveikį savivaldybei.** (Pažymėkite, Jūsų nuomone, tinkamus (daugiausia 3) atsakymo variantus arba įrašykite savo variantą)

1. Sumažėja veiklos kaštai;
2. Paslaugos teikiamos geriau;
3. Išryškėja savivaldybės administracijos veiklos trūkumai;
4. Strateginių planų įgyvendinimas neturi jokių pasekmių savivaldybės veiklai;
4. Geriau paskirstomos lėšos;
5. Padidėja veiklos kontrolė;
6. Didėja gyventojų aktyvumas;
7. Kita (įrašykite) .....



**16. Koks jūsų išsilavinimas?**

1. Vidurinis;
2. Aukštesnysis;
3. Aukštasis neuniversitetinis;
4. Aukštasis universitetinis (bakalauro laipsnis);
5. Aukštasis universitetinis (magistrantūros laipsnis);
6. Kita (*įrašykite*) ....

**17. Jūsų pareigos:**

1. Vyresnysis (ioji) specialistas (ė);
2. Vyriausias (ia) specialistas (ė);
3. Poskyrio vedėjas (a);
4. Vedėjas (a);
5. Direktorius (ė);
6. Savivaldybės tarybos narys (ė);
7. Kita (*įrašykite*) .....

**18. Kuriame departamente/ skyriuje, komitete ar kitoje savivaldybės struktūroje dirbate?**

(*įrašykite*) .....

**Ačiū!**