MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

VIEŠOJO VALDYMO FAKULTETAS

VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO INSTITUTAS

INDRĖ KMIELIAUSKAITĖ

STRATEGINIS VEIKLOS PLANAVIMAS TRAKŲ IR ANYKŠČIŲ RAJONŲ SAVIVALDYBĖSE: POKYČIAI PER 8 METUS

Magistro baigiamasis darbas

Vadovas

Prof. dr. Algirdas Astrauskas

VILNIUS

2018

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

VIEŠOJO VALDYMO FAKULTETAS

VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO INSTITUTAS

STRATEGINIS VEIKLOS PLANAVIMAS TRAKŲ IR ANYKŠČIŲ RAJONŲ SAVIVALDYBĖSE: POKYČIAI PER 8 METUS

Viešojo administravimo programos magistro baigiamasis darbas

Studijų programos kodas 621N71001

Vadovas

_____Prof. dr. Algirdas Astrauskas

2018-04-

Recenzentas

_____

2018

Atliko

_____ Stud. I. Kmieliauskaitė

2018-04-16

VILNIUS

2018

TURINYS

PAVEIKSLŲ SĄRAŠAS **4**

LENTELIŲ SĄRAŠAS **5**

PRIEDŲ SĄRAŠAS **6**

ĮVADAS **7**

1. STRATEGINIO PLANAVIMO SAMPRATA **12**

1.1. STRATEGINIO PLANAVIMO SAMPRATA IR RAIDA 12
1.2. STRATEGINIS PLANAVIMAS VIEŠAJAME SEKTORIUJE IR LIETUVOS SAVIVALDYBĖSE 16

2. STRATEGINIO VEIKLOS PLANAVIMO SAVIVALDYBĖSE TEISINIS REGLAMENTAVIMAS **20**

2.1. STRATEGINIO PLANAVIMO FORMOS 23
2.2. STRATEGINIO VEIKLOS PLANAVIMO PROCESAS 24
2.3. STRATEGINIS VEIKLOS PLANAS 26

3. TYRIMO METODOLOGIJA **29**

3.1. TRAKŲ IR ANYKŠČIŲ RAJONŲ SAVIVALDYBIŲ STRATEGINIO VEIKLOS PLANAVIMO LYGINAMOSIOS ANALIZĖS INSTRUMENTARIJUS 29
3.2. TRAKŲ IR ANYKŠČIŲ RAJONŲ SAVIVALDYBIŲ EKSPERTŲ INTERVIU INSTRUMENTARIJUS 31
3.2.1. Anykščių rajono savivaldybė *33*
3.2.2. Trakų rajono savivaldybė *37*

4. TRAKŲ IR ANYKŠČIŲ RAJONŲ SAVIVALDYBIŲ VEIKLOS PLANŲ IR PLANAVIMO POKYČIAI **40**

4.1. LYGINAMOJI STRATEGINIŲ VEIKLOS PLANŲ IR PLANAVIMO ANALIZĖ: TRAKŲ RAJONO SAVIVALDYBĖS ATVEJIS 40
4.2. LYGINAMOJI STRATEGINIŲ VEIKLOS PLANŲ IR PLANAVIMO ANALIZĖ: ANYKŠČIŲ RAJONO SAVIVALDYBĖS ATVEJIS 50
4.3. LYGINAMOJI TRAKŲ IR ANYKŠČIŲ RAJONŲ SAVIVALDYBIŲ VEIKLOS IR PLANAVIMO POKYČIŲ ANALIZĖ 57

5. TRAKŲ IR ANYKŠČIŲ RAJONŲ SAVIVALDYBIŲ POKYČIŲ ANALIZĖ **61**

5.1. INTERVIU DUOMENŲ ANALIZĖ: ANYKŠČIŲ RAJONO SAVIVALDYBĖS ATVEJIS 61
5.2. INTERVIU DUOMENŲ ANALIZĖ: TRAKŲ RAJONO SAVIVALDYBĖS ATVEJIS 67

6. TYRIMO REZULTATŲ APTARIMAS, REZULTATŲ PALYGINIMAS, DISKUSIJOS **71**

IŠVADOS **74**

PASIŪLYMAI **75**

LITERATŪROS SĄRAŠAS **76**

SANTRAUKA **81**

SUMMARY **82**

PRIEDAI **83**

PAVEIKSLŲ SĄRAŠAS

1 pav. Strateginio planavimo proceso etapai.....15

2 pav. Planavimo dokumentų schema.....21

3 pav. Strateginio veiklos plano struktūra.....27

4 pav. Anykščių rajono savivaldybė.....34

5 pav. Trakų rajono savivaldybė.....37

6 pav. Anykščių rajono savivaldybės strateginio veiklos plano tikslai.....51

7 pav. Anykščių rajono savivaldybės strateginio veiklos planavimo turinys.....53

8 pav. Vertinimo kriterijų priežastinis ryšys.....64

9 pav. Tikslų skaičiaus ir formuluotės kitimo ryšys.....68

LENTELIŲ SĄRAŠAS

1 lentelė. Stebėsenos procesas.....26

2 lentelė. Anykščių rajono savivaldybės ekspertai.....34

3 lentelė. Trakų rajono savivaldybės ekspertai.....37

4 lentelė. Tikslų formuluotės lyginamoji analizė.....41

5 lentelė. Strateginio veiklos planavimo dalyviai Trakų rajono savivaldybėje.....48

6 lentelė. Strateginio veiklos planavimo rengimas Trakų rajono savivaldybėje.....49

7 lentelė. Tikslų formuluotės lyginamoji analizė.....52

8 lentelė. Strateginio veiklos planavimo dalyviai Anykščių rajono savivaldybėje.....54

9 lentelė. Strateginio veiklos planavimo rengimas Anykščių rajono savivaldybėje.....55

10 lentelė. Strateginių veiklos planų kriterijų, tikslų, programų ir priemonių lyginamoji analizė.....58

11 lentelė. Strateginio veiklos plano formos ir struktūros pasirinkimo priežastys.....62

12 lentelė. Vieno lygmens vertinimo kriterijų naudojimo priežastys.....63

13 lentelė. Strateginio veiklos planavimo metinių ataskaitų nerengimo priežastys.....64

14 lentelė. Pokyčiai stebėsenos srityje.....65

15 lentelė. Požiūris į strateginį veiklos planavimą.....66

16 lentelė. Strateginių tikslų kiekio ir formuluotės pokyčių priežastys.....68

17 lentelė. Vertinimo kriterijų kaitos priežastys.....69

18 lentelė. Strateginio veiklos plano veiklos ataskaitų pokyčiai.....69

PRIEDŲ SĄRAŠAS

1 priedas. Anykščių rajono savivaldybės kokybinio ekspertų interviu indukcinė analizė.....83

2 priedas. Trakų rajono savivaldybės kokybinio ekspertų interviu indukcinė analizė.....94

ĮVADAS

Aktualumas. Savivaldybės yra itin jautrios politinėms permainoms, todėl joms būtina naudoti strateginio planavimo metodiką, kuri padeda institucijoms greičiau reaguoti į išorinėje ir vidinėje aplinkoje vykstančius pokyčius, lengviau ir profesionaliau išlaikyti pagrindinę veiklos kryptį, užtikrinančią optimalų, racionalų, efektingą išteklių paskirstymą ir panaudojimą, siekiant įgyvendinti nustatytą misiją ir kryptingai vystyti institucijos potencialą. Jau nuo 2004 metų žymūs Lietuvos savivaldos mokslininkai (Živilė Tunčikienė, Malvina Arimavičiūtė, Juozas Bivainis ir kt.) savo moksliniuose darbuose ėmė akcentuoti strateginio veiklos plano metodikos nesuderinamumo ir nepritaikomumo klausimus. Iki 2013 metų strateginiai veiklos planai buvo rengiami pagal valstybės pateiktą Strateginio planavimo metodiką (toliau – Metodika), kuri pasak M. Arimavičiūtės neįvertino savivaldos specifikos[1]. Atsižvelgiant į vieningos savivaldybių strateginio planavimo įstatyminės bazės nebuvimą, besitęsiančius savivaldybių skundus, 2013 metais Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas buvo papildytas svarbiomis nuostatomis[2]. Trečiame skirsnyje informatyviau išdėstomos strateginio planavimo savivaldybėse sudedamosios dalys, o 2014 metais, gruodžio mėnesį išleistas nutarimas dėl strateginio planavimo savivaldybėse rekomendacijų[3] (toliau – Rekomendacijos), siūlo aiškią ir lanksčią sistemą, papildančią ir realizuojančią minėtąsias vietos savivaldos įstatymo pataisas. Rekomendacijos tapo įrankiu, padedančiu suvienodinti planų rengimo praktiką ir išvengti pateikiamų ataskaitų įvairovės.

Pasirinkta darbo tema padės atskleisti Trakų ir Anykščių rajonų savivaldybių strateginių veiklos planų kaip dokumentų ir strateginio veiklos planavimo kaip proceso kaitą, o 8 metų riba taps atspindžiu ne tik įstatyminės bazės pritaikomumo, bet ir esminių problemų židinio išgryninimu, tolesnės reakcijos ir įvykusių pokyčių rezultatais. Lyginamosios analizės tyrimas padės identifikuoti pokyčius, pamatyti, kuriose srityse įvyko didžiausi bei kritiniai lūžiai, kaip savivaldybėms pavyko vadovautis strateginio planavimo metodikomis, kaip greitai joms pavyko adaptuotis, ką tai atnešė naudingo savivaldybėms. Kokybinis ekspertų interviu naudotas siekiant paaiškinti lyginamosios analizės metu nustatytiems pokyčiams ir suteikia darbui kokybiškesnių rezultatų.

Savivaldybės strateginio planavimo dokumentų rengimo procese dalyvauja ir administraciniame vienete gyvenanti bendruomenė. Rekomendacijose nustatyta, kad vienas iš strateginio planavimo dokumentų rengimo principų yra partnerystė su savivaldybėje gyvenančia bendruomene, tad tikslai ir

[1] Malvina Arimavičiūtė, „Savivaldos institucijų strateginės analizės metodiniai aspektai", *Viešoji politika ir administravimas* 22, (2007): 9.
[2] „Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl strateginio planavimo savivaldybėse rekomendacijų patvirtinimo 2014 m. gruodžio 15 d., Nr. 1435". TAR. https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/c3e9282086d911e481c9c95e73113964.
[3] Ibid.

būdai, kaip juos pasiekti, turi būti nustatomi konsultuojantis su savivaldybės bendruomene[4], kurios turi Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, įgyvendinamą per išrinktą savivaldybės tarybą[5]. Savivaldybėje gyvenantiems asmenims ,,geras“ strateginis planavimas, padeda išspręsti savivaldybėje esančias problemas, vystytis ir tobulėti, tad tiesiogiai liečia joje gyvenančius asmenius. Jeigu strateginio veiklos planavimo eigoje nebūtų atsižvelgiama į savivaldybės bendruomenės narių nuomonę, kiltų nepasitikėjimas savo pačių išrinktais atstovais.

Temos naujumas. Galima teigti, kad iki šiol nebuvo atliktas tyrimas, kuriame būtų lyginamos dvi, kurortinio miesto statuso intensyviai siekiančios savivaldybės, Trakai ir Anykščiai. Šiame darbe pasirinkta strateginio veiklos planavimo savivaldybėse 8 metų laiko riba, suteiks visai kitą pokyčių vertinimo prizmę. Pasirinktas limitas taps akcentu, padedančiu įžvelgti ne tik chronologinį strateginio veiklos planavimo savivaldybėse vystymąsi ir tobulėjimą, bet ir taps dabartinės savivaldybių sukauptos patirties atitikmeniu. Tyrimo rezultatai parodys ne tik praeities, bet ir dabartinę įstaigų darbo strateginio veiklos planavimo srityje patirtį. Atsižvelgiant į tai, kad mokslininkai savivaldybių strateginio planavimo tematika rašė jau senokai, galbūt šio tyrimo rezultatai taps naujos aspiracijos ar naujų inovacinių, probleminių, kontraversiškų taškų atskleidimu.

Temos mokslinis kontekstas, ištirtumas Lietuvoje ir užsienyje. Savivaldos strateginio veiklos planavimo tematikoje specializuojasi M. Arimavičiūtė. Ji identifikavo strateginio veiklos plano metodologinės nuostatos nesuderinamumą ir siūlė problemą spręsti pateikiant savivaldybių specifiką atitinkančią bei suvienodintą metodiką[6]. Kalbant apie savivaldybių specifiką ir vidinių jos komponentų sandaros, atskaitomybių pristatymą, naudinga Algirdo Astrausko mokomoji knyga[7]. Pastarasis autorius su Gediminu Česoniu yra rašę apie strateginio planavimo principų diegimo etapus Lietuvos savivaldybėse[8]. Pateikta genezė naudinga, nes išryškinamos pagrindinės problemos ir jų atsiradimas. Tai pravartu stengiantis suvokti, kodėl į strateginį planavimą anksčiau buvo žiūrima vangiau ir kodėl savivaldybėms specifiškai strateginio planavimo metodika pritaikyta, kur kas vėliau. Ž. Tunčikienė ir J. Bivainis savo

[4] ,,Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl strateginio planavimo savivaldybėse rekomendacijų patvirtinimo 2014 m. gruodžio 15 d., Nr. 1435“. TAR. https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/c3e9282086d911e481c9c95e73113964.
[5] ,,Lietuvos Respublikos Konstitucija“. TAR. Žiūrėta 2017 sausio 15 d. https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.47BB952431DA/bHVIIlKgQy.
[6] Malvina Arimavičiūtė, ,,Lietuvos savivaldybių strateginio planavimo problemos“, *Viešoji politika ir administravimas* 11, 2 (2012): 283.
[7] Algirdas Astrauskas, *Vietos savivalda: teoriniai ir praktiniai aspektai: mokomoji knyga viešojo administravimo ir ekonomikos papildomų, ištęstinių ir neakivaizdinių studijų studentams* (Vilnius: Ciklonas, 2013).
[8] Algirdas Astrauskas ir Gediminas Česonis, ,,Strateginio planavimo principų diegimo Lietuvos vietos savivaldybėse etapai“, *Viešoji politika ir administravimas* 26 (2008): 25-34.

monografijoje[9] tyrinėjo viešojo sektoriaus institucijų strateginį planavimą, kuriame išskirtas ir savivaldybių atvejis ir pateikta strateginio planavimo metodika. Siekiant išgryninti, kas yra strateginis planavimas bendrąja prasme, identifikuoti jo atsiradimą bei genezę, naudoti šie lietuvių ir užsienio literatūros autorių darbai: Aleksandro Vasiliauskas[10], Antano Makštučio[11], Johno Pearco[12], Tado Sudnicko[13], Kathleeno Monahano[14]. Dauguma Lietuvos mokslininkų atliktų tyrimų turi laiko distanciją, dėl to, atsiranda galimybė atsispirti nuo jų parengtos teorinės bazės bei įvertinti, kaip pasikeitė situacija savivaldybėse šiandien.

Tyrimo objektas. Strateginis veiklos planavimas Trakų ir Anykščių rajonų savivaldybėse.

Tyrimo problema. Kokie Trakų ir Anykščių rajonų savivaldybių strateginio veiklos planavimo pokyčiai įvyko per 8 metus ir kas tuos pokyčius lėmė?

Hipotezė. Trakų ir Anykščių rajonų savivaldybės geriau įvaldė strateginio veiklos planavimo procesą po 2014 metais išleistos Rekomendacijos. Abiejų savivaldybių strateginiai veiklos planai yra išlaikę metodikoje reikalaujamus struktūrinius elementus.

Baigiamojo darbo tikslas. Išnagrinėjus teorinius ir teisinius strateginio veiklos planavimo aspektus ir atlikus Trakų ir Anykščių rajonų savivaldybių strateginio veiklos planavimo ir strateginių veiklos planų lyginamąją analizę, nustatyti, kokie pokyčiai ir dėl kokių priežasčių įvyko Trakų ir Anykščių rajonų savivaldybių veikloje, strateginio veiklos planavimo srityje.

Tyrimo uždaviniai:

1. Išnagrinėti strateginio planavimo sampratą ir genezę bei strateginio planavimo Lietuvos viešosiose įstaigose ir Lietuvos savivaldybėse raidą, specifinius bruožus ir reikšmę;
2. Išanalizuoti Lietuvos savivaldybių veiklos planavimo teisinį reglamentavimą;
3. Nustatyti, kokie pokyčiai įvyko Trakų ir Anykščių rajonų savivaldybių strateginio veiklos planavimo srityje;
4. Išsiaiškinti, dėl kokių priežasčių įvyko pokyčiai Trakų ir Anykščių rajonų savivaldybių strateginio veiklos planavimo srityje;

[9] Juozas Bivainis ir Živilė Tunčikienė, *Viešojo sektoriaus institucijų strateginis planavimas* (Vilnius: Technika, 2009).
[10] Aleksandras Vasiliauskas, *Strateginis valdymas: įmonių ir nacionalinės ekonomikos strategijų sintezė* (Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2015).
[11] Antanas Makštutis, *Strateginio valdymo principai* (Klaipėda: Klaipėdos universiteto leidykla, 2001).
[12] John Pearce, *Strategic management: planning for domestic & global competition* (New York: McGraw-Hill, 2013).
[13] Tadas Sudnickas, „Strateginio valdymo problemos Lietuvos savivaldybėse“, *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*: 2, 22 (2011): 108-113.
[14] Kathleen Monahan, *The Government Manager's Guide to Strategic Planning* (London: Management Concepts Press, 2013).

5. Pateikti pasiūlymus, kaip Trakų ir Anykščių rajonų savivaldybėms efektyviau vykdyti strateginį veiklos planavimą.

Tyrimo metodai:

1. Siekiant išsiaiškinti strateginio planavimo sampratą, genezę ir strateginio planavimo Lietuvos viešosiose įstaigose bei Lietuvos savivaldybėse raidai, bruožams ir reikšmei nustatyti, naudoti mokslinių šaltinių ir dokumentų turinio, lyginamosios analizės, sisteminės analizės ir sintezės metodai;
2. Nagrinėjant Lietuvos savivaldybių strateginio veiklos planavimo teisinį reglamentavimą, naudota dokumentų turinio, sisteminės analizės ir sintezės metodai;
3. Siekiant nustatyti kokie pokyčiai įvyko Trakų ir Anykščių rajonų savivaldybių strateginiame veiklos planavime, naudoti: dokumentų analizės, abstrakcijos ir indukcinis metodai. Abstrakcijos metodas naudojamas siekiant išskirti esminius kriterijus, kurie būtų tinkami abiejų planų analizei. Indukcinis metodas taip pat naudingas identifikuojant kriterijus ir nustatant planus vienijančias savybes. Inventorizacijai atlikti reikalingas dokumentų turinio klasifikavimo metodas.
4. Įvykusiems pokyčiams paaiškinti naudotas kokybinis ekspertų interviu.
5. Siūlymai pateikiami atsižvelgiant į gautus darbo rezultatus ir remiantis gerąja savivaldybių strateginio veiklos planavimo patirtimi. Naudoti mokslinės literatūros turinio, lyginamosios analizės metodai.

Tyrimo strategija. Kadangi darbo pobūdis yra konkretus ir susijęs su dokumentų analize, naudojamas kokybinis tyrimas, kurio pagalba sistemingai bus atliekama dviejų savivaldybių veiklos planų lyginamoji analizė. Trianguliacijos strategija reikalinga, nes bus derinami vienos prigimties kokybiniai metodai, kurie padės visapusiškai ir išsamiai dirbti su veiklos planais. Naudojamos kelios trianguliacijos formos: informacijos šaltinių ir duomenų analizės metodų. Siekiant lyginamosios analizės metu gautus rezultatus patikrinti, atliekamas kokybinis ekspertų interviu.

Darbo struktūra. Darbą sudaro 6 dalys. Pirmoji dalis teorinė, joje nagrinėjama strateginio planavimo samprata ir raida plačiąja prasme. Pereinama nuo užsienio patirties prie strateginio planavimo genezės etapų Lietuvoje. Nagrinėjama, kaip atsirado strateginis planavimas Lietuvoje, kaip ir kokiu pavidalu planavimas pasiekė savivaldybes. Antrajame skyriuje analizuojamas teisinis strateginio veiklos planavimo savivaldybėse reglamentavimas, išsigryninami kriterijai, kurie naudojami metodologinėje dalyje. Trečiajame skyriuje skiriamas dėmesys metodologijos, metodikos aptarimui ir tyrimo instrumentų formavimui. Ketvirtajame skyriuje atliekama lyginamoji Trakų ir Anykščių rajonų savivaldybių veiklos planų ir planavimo analizė, identifikuojami strateginio veiklos planavimo srities minėtose savivaldybėse

pokyčiai. Penktajame skyriuje, kokybinio ekspertų interviu pagalba aiškinamos pokyčių priežastys. Šeštajame skyriuje: rezultatų aptarimas, diskusijos, siūlymų savivaldybių veiklos gerinimui pateikimas.

1. STRATEGINIO PLANAVIMO SAMPRATA

Skyriuje nagrinėjama strateginio planavimo užsienyje ir Lietuvoje raida, aiškinama strateginio planavimo samprata, išgryninama strateginio veiklos planavimo savivaldybėse specifika. Aiškinamos pamatinės aplinkybės, suformavusios strateginio veiklos planavimo koncepcijos pagrindą.

1.1. Strateginio planavimo samprata ir raida

Strategija dar iki 1940-ųjų metų buvo siejamas su karyba, nuolatiniu planavimu kaip laimėti kovą ir įveikti priešus. XX a. 3-ajame deš. Robert Wood pripažino strategijos svarbą versle. Po Antrojo pasaulinio karo strategijos samprata ėmė vystytis. Vis daugiau mokslininkų bandė išgvildenti strategijos ir planavimo naudą organizacijose. 1962 metais verslo istorikas Alfredas Chandler strategiją siūlė apibrėžti kaip įmonės ilgalaikių tikslų ir uždavinių formulavimą, veiksmų jiems įgyvendinti parinkimą, reikalingų išteklių nustatymą ir paskirstymą[15]. Pasak James Stoner, Edward Freeman, Daniel Gilbert, A. Chandler atsisakė iki tol vyravusios normos, kad verslo ir jo aplinkos santykiai yra stabilūs ir dėl šios priežasties nesunkiai numanomi. A. Chandler sąvokos sampratos reikšmingiausi bruožai: strategija turi turėti veiksmų seką, kuri būtina tikslų įgyvendinimui; pagrindinių organizacijos idėjų siekimas turi būti suvokiamas kaip procesas, o ne rutininis esamos politikos įgyvendinimas; svarbus strategijos tikslingas formulavimas, siekiant išvengti interpretacijų, kokia strategija atrodo esanti[16]. Strategija imta suvokti kaip procesas. Verslo ir vadybos mokslininkas, Henry Mintzberg, 1987 metų veikale, strategiją siūlo apibrėžti remiantis penkiais skirtingais požiūriais: planas, modelis, pozicija, perspektyva, manevras[17]. Pasak mokslininko, kiekvienas segmentas atskirai neatitinka išbaigtos strategijos sąvokos sampratos. Visapusiškas organizacijos galimybių ir silpnybių matymas padeda kokybiškiau sukurti strategiją. Mąstymas iš skirtingų perspektyvų tapo plačiai naudojamas renkant informaciją analizei, sprendžiant, ar užsibrėžtus planus galima įgyvendinti praktiškai ir turint įgyvendintus rezultatus, vertinant kas jau yra pasiekta, o ką būtina tobulinti.

Planavimas pasak prancūzų mokslininko Henri Fayol yra viena iš vadybos dalių, pagrindinė jo išraiška yra veiksmų planas arba programa[18]. Mokslininkas planavimą įvardina kaip veiksmų planą, kuris yra „ateities paveikslas“, jame artimiausi įvykiai pateikiami aiškiai, o tolimesni – ne taip apibrėžtai. Šis požiūris tinka, norint suvokti, kaip yra konstruojamas savivaldybių strateginis veiklos planas. Veiksmų

[15] James Stoner, Edward Freeman ir Daniel Gilbert, *Vadyba* (Kaunas: Mažoji poligrafija, 2005), 264.
[16] Ibid.
[17] Henry Mintzberg, „The strategy concept I: Five ps for strategy“, *California managment review*, žiūrėta 2018 sausio 22 d. http://www3.uma.pt/filipejmsousa/ge/Mintzberg,%201987.pdf.
[18] Henri Fayol, *Administravimas: teorija ir praktika* (Vilnius: Eugrimas, 2005), 66.

plane vienu metu turi atsispindėti numatomas rezultatas, sektina veiksmų virtinė, etapai, priemonės, kurios bus panaudotos[19]. A. Astrauskas ir G. Česonis, teigia, jog Foyalio XX a. pradžioje suformuluota bendroji planavimo sąvokos esmė išliko ta pati. Remdamiesi Gilberto, Stonerio, Freemano veikalu apie vadybą, pateikia sąvoką, jog planavimas – tai tikslų nustatymas ir priemonių tiems tikslams pasiekti iškėlimas[20]. Vadybos specialistai S. Stoškus, D. Beržinskienė, planavimą įvardija kaip vadybos funkciją, kuri nurodo procesą: ką, kada ir kaip daryti ir teigia, jog šis yra susijęs su ateities prognozavimu bei sprendimų priėmimu[21]. Ekonomikos mokslų daktaras A. Vasiliauskas bendrąja prasme planavimą priskiria vienai iš valdymo ciklo funkcijų, kurių metu apibrėžiami įstaigos tikslai ir nustatomos priemonės tikslų įgyvendinimui[22]. Autorius teigia, kad planavimas yra pirminė valdymo funkcija, po kurios seka kiti etapai: organizavimas, vadovavimas, kontrolė. Planavimas ilgą laiką buvo suvoktas kaip viena iš vadybos mokslo dalių, pirminis etapas valdymo ciklo procese.

1990 metais, mokslininkai C. Hax ir N. Majluf išleido veikalą, kuriame strateginis planavimas laikomas viena iš trijų planavimo evoliucijos stadijų[23]. Vadybos mokslo specialistai teigia, kad strategijos gali skirtis atsižvelgiant į kompanijos dydį, aplinką, verslo pobūdį. Akademiniame tarpe priimta strategiją klasifikuoti į tris lygius: korporacijos, verslo vieneto, funkcinio lygio strategijas. Nors jie savo funkcija labiau tinkami verslo organizavimui, veiklos principai išlieka panašūs, vyrauja strategijų hierarchija. Korporacinio lygio strategija formuluojama aukščiausios grandies vadovų daugiau nei vienos organizacijos veiklai prižiūrėti[24]. Verslo vieneto strategija skirta atskiros veiklos tikslams įgyvendinti. Funkcinio lygio strategija formuojama specifinei funkcinei sričiai, kurią įgyvendinus priartėjama prie bendrosios strategijos įgyvendinimo.

Strateginis planavimas turi būti suvokiamas kaip procesas ir kaip rezultatas, kurio išraiška – strateginis planas. Pasak K. E. Monahan, strateginis planavimas – tai procesas, apibrėžiantis ilgalaikę kryptį. Procesą sudaro vizija, apibūdinanti, kur organizacija nori būti bei misija, apibrėžianti kam organizacija yra skirta. Strateginis planavimo procesas atsispindi plane, iš kurio matyti, kur organizacija

[19] Henri Fayol, *Administravimas: teorija ir praktika* (Vilnius: Eugrimas, 2005), 66.
[20] Algirdas Astrauskas ir Gediminas Česonis, „Strateginio planavimo principų diegimo Lietuvos vietos savivaldybėse etapai“, *Viešoji politika ir administravimas* 26 (2008): 27.
[21] Bronislavas Martinkus, Stasys Stoškus ir Daiva Beržinskienė, *Vadybos pagrindai* (Šiauliai: Šiaulių universiteto leidykla, 2010), 78.
[22] Aleksandras Vasiliauskas, *Starteginis valdymas* (Kaunas: Technologija, 2007), 24.
[23] Algirdas Astrauskas ir Gediminas Česonis, „Strateginio planavimo principų diegimo Lietuvos vietos savivaldybėse etapai“, *Viešoji politika ir administravimas* 26 (2008): 27.
[24] James Stoner, Edward Freeman ir Daniel Gilbert, *Vadyba* (Kaunas: Mažoji poligrafija, 2005), 268.

yra, kur ji eina, kokiu būdu jai pavyks pasiekti išsikeltą tikslą[25]. Tai, kaip strateginis planas vystysis priklausys nuo organizacijos struktūrinės aplinkos, lyderio, darbuotojų, dydžio[26]. Pasak John Sutherland ir Diane Canwell, strateginis planavimas yra nuolatinis, tęstinis procesas, o stebėjimo ir kontrolės procedūros garantuoja informacijos tinkamumą nusistatytųjų strateginių planų vystymui[27]. John M. Bryson ir Farnum K. Alston, apibrėžia strateginį planavimą kaip apgalvotą, disciplinuotą mėginimą suformuoti pamatinius sprendimus ir veiksmus, kurie apibrėžia, kas yra organizacija ir ką ji daro, padeda susidoroti su rimtais iššūkiais[28]. Autoriai teigia, kad strateginio planavimo procesas nėra apčiuopiamas, tai yra rinkinys koncepcijų, procedūrų, metodologijų, veiksmų virtinė, padedanti valstybinėms ir privataus sektoriaus įmonėms išlaikyti efektyvumą ir sėkmingai pasiekti misiją ir viziją. Pasak Bryson strateginis planavimas – tai disciplinuotos pastangos kurti sprendimus ir veiksmus, nurodančius ir formuojančius aspektus kaip: kas ji yra, ką ji daro, kodėl ji tai daro[29]. Nors strateginis ir tradicinis planavimas turi laiko imtį ir ateities perspektyvą, tačiau strateginis planavimas ne tik yra žvilgsnis į ateitį, bet ir reikalavimas organizacijai apsibrėžti kas ji yra ir kokioje aplinkoje ji veikia.

[25] Kathleen Monahan, *The Government Manager's Guide to Strategic Planning* (London: Management Concepts Press, 2013), 12.
[26] Ibid., 13.
[27] Jonathan Sutherland ir Diane Canwell, *Key Concepts in Strategic Management* (Houndmills, Basingstoke, Hampshire RG21 6XS and 175 Fifth Avenue, New York: Palgrave Macmillan, 2004), 261.
[28] John M. Bryson ir Farnum K. Alston, *Creating Your Strategic Plan: A Workbook for Public and Nonprofit Organizations, Third Edition* (989 Market Street, San Fransisco, CA: Jossey-Bass A Wiley Imprint, 2011), 8.
[29] John M. Bryson „The future of public and nonprofit strategic planning in the United state", *Public administration review*, 2010, 256-257. Žiūrėta 2018 sausio 25 d. https://pdfs.semanticscholar.org/7bf5/bf15b7eb779b3e09bbb0ac4d2d5a71843726.pdf

Galima išskirti tokius strateginio planavimo kaip proceso etapus:



1 pav. Strateginio planavimo proceso etapai. Sudaryta darbo autorės remiantis teorine dalimi.

Esamos organizacijos padėties analizės dalyje dažniausiai taikomos SSGG (SWOT), PEST analizės. SSGG metodas padeda surinkti informacija apie specifinius išorinės ir vidaus aplinkos faktorius ir įvertinti stiprybes, silpnybes, galimybes ir grėsmes. PEST analizės metu tiriami politiniai, ekonominiai, socialiniai ir technologiniai veiksniai, darantys įtaką organizacijai. Aplinkos ir išorės analizė įrodo ar misiją įgyvendinti yra įmanoma, remiantis analizės išvadomis, atsisakoma neefektyvių programoje esančių punktų, arba keičiamos įgyvendinimo priemonės[30]. Ateities vizijos etapo metu, kuriamos organizacijos vizijos ir misijos sampratos, apibrėžiančios, kur organizacija nori būti, suformuojamos puoselėtinos vertybės. Apsibrėžus organizacijos misiją formuojama strategija, nustatomi mažesni tikslai ir uždaviniai bendrajam tikslui pasiekti.

Galima teigti, kad strateginis planavimas – procesas, kurį sudaro šios logiškai viena su kita susijusios funkcijos: strategijos formavimas, įgyvendinimas, įgyvendinimo stebėjimas ir rezultatų kontrolė. Strateginio planavimo proceso rezultatuose organizacija turi aiškią idėją kas ji yra, ką ji daro, su kokiais iššūkiais jai tenka susidoroti. Jis nėra apčiuopiamas, strateginio planavimo rezultatai atsispindi strateginiame plane. Strateginis planavimas nuo tradicinio planavimo skiriasi tuo, kad į planavimo procesą įtraukia ne tik organizacijos vizijos, kur ji mato save ateityje nustatymą, bet ir dabartinės organizacijos analizę, tikslų ir uždavinių tikslų pasiekimui nustatymą.

[30] Malvina Arimavičiūtė, *Viešojo sektoriaus institucijų strateginis valdymas* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005), 208.

1.2. Strateginis planavimas viešajame sektoriuje ir Lietuvos savivaldybėse

Strateginis planavimas ilgą laiką buvo suvokiamas kaip vadybos dalis, padedanti verslo organizacijoms laiku reaguoti į aplinkos pokyčius, esant poreikiui, keisti organizacijos struktūrą, siūlomus produktus, reklamos tendencijas, investavimą. Įvaldžius strateginį planavimą, organizacijoms pavyksta pasiekti apčiuopiamų, pelnu matuojamu, rezultatų. Ryškiausi to pavyzdžiai: IBM, Citibank ir kt. Versle strateginis planavimas tapo neatsiejama sėkmės dalis. Su laiku bandyta strateginį planavimą perkelti ir į viešąjį sektorių.

Kada imtos naudoti strateginio planavimo idėjas viešajame sektoriuje? K. E. Monahan teigia, kad tai įvyko pastebėjus strateginio planavimo naudą privačiame sektoriuje, 1990-aisiais metais bandyta perkelti jį į vyriausybės lygmenį, tačiau buvo pastebėta, kad tos pačios taisyklės, kurios buvo taikomos privačiame sektoriuje, viešajame lygmenyje nepritaikytinos[31]. Tai sąlygoja pamatinių sampratos apie tikslą, veiklos vertinimą, sprendimo priėmimą skirtumai viešajame ir privačiajame sektoriuose. Ph. Blackerby teigia, kad iki 1980-ųjų metų vidurio strateginis planavimas buvo laikomas tinkamu tik privačiam sektoriui, o tokios sąvokos kaip klientų bendruomenės, rinkodara, rizikos valdymas, viešajam sektoriui buvo svetimi[32]. S. Puškorius, remdamasis G. Moorhead ir R.W. Griffin autoriais, patvirtina, kad didelę reikšmę strateginis planavimas kaip metodas įgavo tada, kai daugelis pažangių pasaulio kompanijų suklestėjo taikydami strateginio planavimo metodus[33]. Pasak autoriaus, mokslinėje literatūroje įsigalėjo nuomonė, kad strateginis planavimas turi padėti politikams ir kitiems viešojo administravimo subjektams, pasinaudojus procedūrų ir priemonių visuma, sugebėti kritiškai mąstyti, veikti formuluojant bei įgyvendinant viešosios politikos kryptis[34].

Palaipsniui samprata, kad strateginis planavimas gali padidinti viešojo sektoriaus efektyvumą, įsitvirtino ir Lietuvos viešosiose įstaigose. Viešajame sektoriuje jau nuo 1994-1995 metų buvo susidomėta strateginiu planavimu ir mokomasi iš užsienio pavyzdžių, imta suvokti, kad strateginiai planai padeda identifikuoti plėtros kryptis, suvokti kaip efektyviausiai skirstyti išteklius[35]. Iki Nepriklausomybės atkūrimo Lietuvoje, kaip ir kitose buvusios Sovietų Sąjungos dariniui priklausančiose šalyse, planavimas buvo siejama su beatodairiškai, neatsižvelgiant į šalies specifines sąlygas, iš „centro“ primetamais

[31] Kathleen Monahan, *The Government Manager's Guide to Strategic Planning* (London: Management Concepts Press, 2013), 14.
[32] Phillip Blackerby, „History of strategic planning", *Armed Forces Comptroller* 39, 1 (1994): 2.
[33] Stasys Puškorius, *Viešojo sektoriaus institucijų administravimas* (Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002): 135.
[34] Ibid.
[35] Algirdas Astrauskas ir Gediminas Česonis, „Strateginio planavimo principų diegimo Lietuvos vietos savivaldybėse etapai", *Viešoji politika ir administravimas* 26 (2008): 25.

sprendimais[36]. Pasak R. Lazdyno, pirmajame Nepriklausomybės dešimtmetyje tvyrojusios laisvės nuotaikos lėmė, kad bet kokio planavimo buvo atsisakyta, neva naujoji rinkos ekonomika ir natūrali konkurencija savaime viską sudėlios į vietas[37]. Ilgainiui, pastebėta, kad naudojant strateginio planavimo metodus padidinama institucijų ir įstaigų atsakomybė už rezultatus ir sprendžiama valstybės tarnautojų našumo problema bei proporcingiau paskirstomi turimi žmogiškieji ištekliai.

Strateginis planavimas savivaldybėse nebuvo vienalytis, tačiau perėjo tam tikrus raidos etapus. Remiantis A. Astrausko ir G. Česonio tyrimu, galima teigti, kad Lietuvos savivaldybėse vyko keturi raidos etapai. Pirmasis planavimo etapas sietinas su Nepriklausomybės atkūrimu ir pirmuoju penkmečiu – 1990-1994/5 metais, mokslininkai šį etapą vadina planavimo principų neigimo etapu[38]. Politinio režimo pakitimas ir su juo siejamas požiūris į planavimą buvo skeptiškas, tai sukėlė chaotišką savivaldybių plėtrą[39]. Antrasis strateginio planavimo savivaldybėse raidos etapas, autorių įvardijamas, kaip planavimo principų mokymosi etapu, kuomet pastebėjus užsienio savivaldybių sukauptą patirtį ir gaunamą naudą, buvo kviečiami strateginio planavimo ekspertai ir taip kaupiama teorinė ir praktinė patirtis, strateginio planavimo srityje[40]. Trečiasis etapas sietinas su antrojo etapo metu sukauptos medžiagos panaudojimu praktikoje ir mokslininkų datuojamas 2001/2-2007/8 metais[41]. Įtvirtinama strateginių plėtros planų rengimo metodika ir mokomasi kurti gyvybingesnius, trimečius veiklos planus. 2002 metais, atlikus Strateginio planavimo metodikos ir Regioninio plėtros įstatymo pakeitimus, jais remtis turėjo ir savivaldybės, tad šiuo laikotarpiu beveik visos savivaldybės pasitvirtino strateginius plėtros planus, sekdamos Vilniaus ir Klaipėdos pavyzdžiu[42]. Strateginio planavimo įsitvirtinimas dalinai susijęs ir su tuo, kad siekiant ES lėšų, tapo būtina turėti projektą, pagrindžiantį veiklą, strateginiame plėtros plane[43]. Ketvirtąjį raidos etapą A. Astrauskas ir G. Česonis datuoja 2007-2008 metais – vieningo strateginio planavimo kūrimas. 2014-ųjų metų gruodžio 15 dieną, Vyriausybės nutarimu patvirtintos Savivaldybių strateginio planavimo metodikos rekomendacijos, siekiant suvienodinti strateginių planavimo dokumentų praktiką.

Lietuvos savivaldybėse atliekant strateginį veiklos planavimą remiamasi: Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“, „Regionų plėtros planų

[36] Stasys Puškorius, *Viešojo sektoriaus institucijų administravimas* (Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002), 134.
[37] Rimantas Lazdynas, *Savivalda: filosofija, teorija ir praktika* (Šiauliai: Saulės delta, 2005): 189.
[38] Algirdas Astrauskas ir Gediminas Česonis, „Strateginio planavimo principų diegimo Lietuvos vietos savivaldybėse etapai“, *Viešoji politika ir administravimas* 26 (2008): 29.
[39] Ibid., 30.
[40] Ibid., 25.
[41] Ibid.
[42] Ibid., 31.
[43] Ibid.

parengimo ir atnaujinimo metodika“, „Vietos savivaldos įstatymu“. M. Arimavičiūtė teigia, kad taikant minėtas metodikas Lietuvos savivaldybėse, pateikti situacinės analizės metodai yra riboti ir nepakankamai įvertina savivaldybių specifikos[44]. Mokslininkė laikosi pozicijos, kad nėra atsižvelgiama į savivaldybių unikalumą, kurį sąlygoja savivaldybių dydis ir struktūra, aplinkos nepastovumas, sukaupta planavimo patirtis, valdymo stilius. M. Arimavičiūtė mano, kad strateginis valdymo procesas turėtų atitikti kiekvienos savivaldybės išskirtinius bruožus[45]. Pasak M. Arimavičiūtės, savivaldos institucijų strateginio planavimą išskiria šie ypatumai: dideli teisiniai ir ekonominiai apribojimai, racionalus planavimo ir politinių strateginių sprendimų integravimas[46]. T. Sudnickas teigia, kad Lietuvos savivaldybėse strateginio valdymo planų rodikliai neatspindi visų savivaldybės veiklos aspektų ir teigia, nes savivaldybių plačiausiai naudojamame strateginio planavimo ir regionų plėtros planavimo parengimo ir atnaujinimo metodikose, nėra reglamentuojamas ar rekomenduojamas išsamus rodiklių taikymas[47]. Mokslininkų išskirtos priežastys, lemiančios savivaldybių strateginių veiklos planavimo rezultatų išsamumo trūkumą, leidžia daryti atskirtį tarp savivaldybių ir viešojo sektoriaus strateginio veiklos planavimo proceso specifikos. Vieną ryškesnių skirtumų įvardina A. Astrauskas ir G. Česonis: tai, kad viešajame sektoriuje rengiami ir įgyvendinami ne tik vienos organizacijos strateginiai veiklos planai, bet ir savivaldybės atskiro sektoriaus plėtros strategijos[48]. Savivaldybės skiriasi nuo valstybinių įstaigų valdymo forma, kiekvienai savivaldybei suteikta vietos savivaldos teisė, leidžianti savivaldybėms savarankiškai, atsižvelgiant į vietos gyventojų interesus, tvarkyti viešuosius reikalus. Savivaldybė yra unikali, nes: turi savivaldos teisę; nėra didelio atotrūkio tarp savivaldybėje dirbančiųjų darbuotojų ir valdymo objekto. Skirtingi ekonominiai, socialiniai ir geografiniai veiksniai, lemia, kiekvienos savivaldybės savitumus ir sąlygoja teisinę bazę aktualią tiek pačiai savivaldybei, tiek ir administraciniame vienete gyvenantiesiems. Unikalu yra tai, kad savivaldos institucijos savarankiškai sprendžia vietinės reikšmės klausimus ir kartu, vienu lygmeniu, įgyvendina tam tikras valstybės funkcijas[49].

Strateginio planavimo samprata viešosiose įstaigose ir savivaldybėse turėjo mažiausiai keturias raidos stadijas: neigimo; gerosios užsienio praktikos patirties kaupimo; žinių pritaikymas rengiant strateginius plėtros ir veiklos planus; vieningos planavimo sistemos kūrimo. Raidą sąlygojo politinio

[44] Malvina Arimavičiūtė, „Savivaldos institucijų strateginės analizės metodiniai aspektai“, *Viešoji politika ir administravimas* 22, (2007): 9
[45] Ibid.
[46] Malvina Arimavičiūtė, „Savivaldos institucijų strateginių planų rengimo ir jų įgyvendinimo tyrimai“, *Viešoji politika ir administravimas* 8 (2004): 35.
[47] Tadas Sudnickas, „Strateginio valdymo problemos Lietuvos savivaldybėse“, *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*: 2, 22 (2011): 112.
[48] Algirdas Astrauskas ir Gediminas Česonis, „Strateginio planavimo principų diegimo Lietuvos vietos savivaldybėse etapai“, *Viešoji politika ir administravimas* 26 (2008): 28.
[49] Andrejus Novikovas, „Vietos savivaldos esmė ir socialinė paskirtis visuomenėje“, *Jurisprudencija*: 77(69): 61.

režimo, ekonomikos modelio ir žmonių sampratos į strateginį planavimą kaita. Strateginis planavimas leidžia išsamiai įvertinti veiklos potencialą reaguojant į supančią aplinką, pagrįsti biudžetines lėšas ir efektyviai bei racionaliai jas panaudoti, tikslingai paskirstyti žmogiškuosius išteklius. Savivaldybių strateginio planavimo specifiniai bruožai: *savitumas*, kurį lemia skirtingi ekonominiai, socialiniai ir geografiniai veiksniai; *valdymo forma*, dėl kurios savivaldybės savarankiškai sprendžia ir vietinės reikšmės klausimus, kurie yra specifiniai skirtingose savivaldybėse bei tuo pačiu lygmeniu turi įgyvendinti ir pavestas valstybės funkcijas.

2. STRATEGINIO VEIKLOS PLANAVIMO SAVIVALDYBĖSE TEISINIS REGLAMENTAVIMAS

Savivaldybių strateginis planavimas reglamentuotas šiuose teisiniuose dokumentuose: Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“[50]; „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas“[51]; Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl strateginio planavimo savivaldybėse rekomendacijų patvirtinimo“[52], „Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas“[53], Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“[54].

Vietos savivaldos įstatyme pagrindiniais bruožais aptariama, kas yra strateginis planavimas savivaldybėje, kokie yra strateginiai planavimo dokumentai, kaip jie tarpusavyje susiję, nurodomi jų rengimo terminai ir atskaitomybė. Platesniam susipažinimui nuorodos teikiamos į Lietuvos Respublikos vyriausybės nutarimą „Dėl strateginio planavimo savivaldybėse rekomendacijų patvirtinimo“.

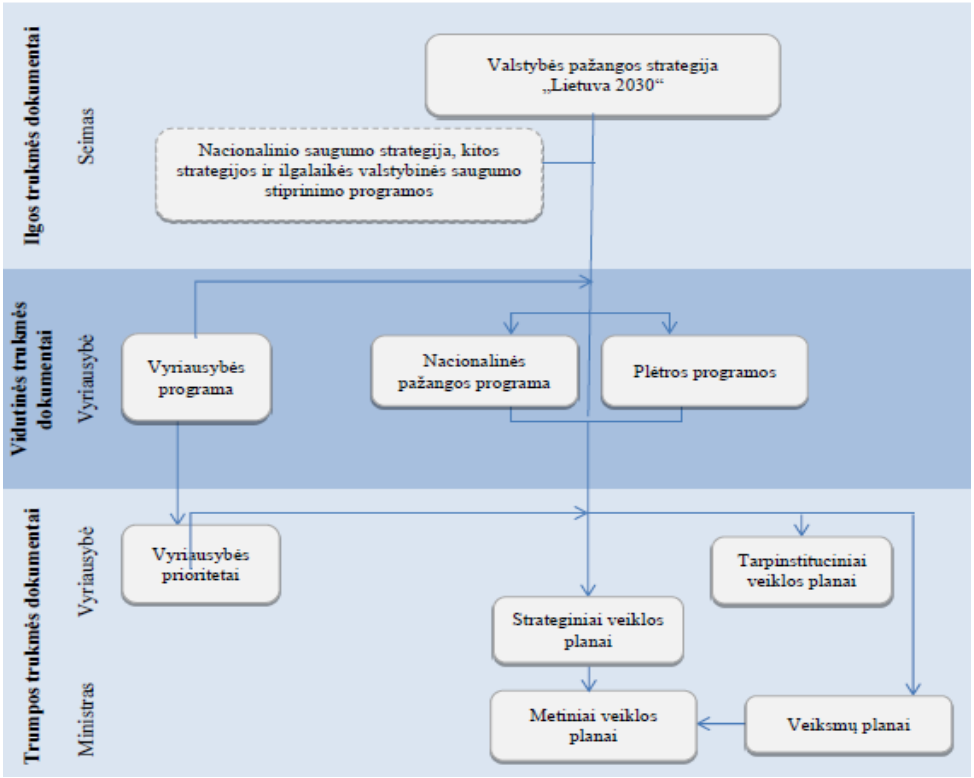
Strateginio planavimo metodikoje pateikiamos universalios, viešojo sektoriaus įstaigoms pritaikytos strateginio planavimo nuostatos. Iki 2014 m. gruodžio 15 d. priimtų Rekomendacijų, tai buvo vienas detaliausių, strateginį planavimą reglamentuojančių įstatymų. Šio dokumento struktūra yra:

a) Strateginio planavimo sistemos apibrėžimas, strateginių planavimo dokumentų rūšys, trukmės ir atskaitomybės;
b) Reglamentuotina kiekvieno dokumento eiga (pvz.: nuo ko pradedamas strateginio veiklos plano rengimas, kokie rengimo terminai, kokia yra strateginio veiklos plano sandara, detaliai paaiškinamos kiekvieno sandaros elemento kūrimo sudėtinės dalys, įvardijami veiklos plano rengimo dalyviai, finansavimas);
c) Strateginio veiklos plano vertinimo kriterijų sudarymas;
d) Strateginių veiklos planų įgyvendinimo stebėsena (stebėsenos: tikslas, struktūra, subjektai, vykdymo etapai);

[50] „Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo 2002 m. birželio 6 d. Nr. 827“. TAR. https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.A6665E0FB4EC/DVzsDwbLfj.
[51] „Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymas 1994 m. liepos 7 d. Nr. I-533”. TAR. https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D0CD0966D67F/iarNRhmqDV.
[52] „Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl strateginio planavimo savivaldybėse rekomendacijų patvirtinimo, Nr. 1435“. TAR. https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/c3e9282086d911e481c9c95e73113964.
[53] „Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas I-430”. TAR. Žiūrėta 2018 sausio 17 d. https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.712BBBFA3D41/LdxKFgcrFZ.
[54] „Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo 2001 m. gegužės 14 d. Nr. 543“. TAR. https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.55AE7A4E7975/dwzIyFbAKc.

e) Programų vertinimo ir atsiskaitymo gairės[55].

Kadangi visi strateginiai planavimo dokumentai turi būti susiję loginiais ryšiais, trumpai apžvelgsime kokių tipų strateginio planavimo dokumentai reglamentuojami šiame nutarime.



2 pav. Planavimo dokumentų schema. Cit. pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ 1 priedą.

Aukščiau esančiame (*2 pav.)* paveikslėlyje, pateikiama Lietuvos Respublikoje reglamentuota, bendroji strateginio planavimo dokumentų rengimo ir atskaitomybių schema. Ilgos (virš 10 metų) trukmės dokumentus tvirtina Seimas, t. y.: Valstybės pažangos strategija, Nacionalinio saugumo strategija, ilgalaikės valstybinės saugumo stiprinimo programos[56]. Vidutinės trukmės dokumentus tvirtina Vyriausybė, t. y.: Vyriausybės programa, kuri turėtų apimti iki 4 metų laikotarpį (tvirtinama gavus iš

[55] „Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo 2002 m. birželio 6 d. Nr. 827“. TAR. https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.A6665E0FB4EC/DVzsDwbLfj.
[56] Ibid.

Seimo pritarimą), Nacionalinė pažangos programa (7-9 metų) ir tokios pat trukmės vienos iš valdymo sričių plėtros programa[57]. Trumpos trukmės dokumentams (iki 3 metų) priskiriami: tarpinstituciniai veiklos planai, kasmetiniai Vyriausybės veiklos prioritetai ir siektini rezultatai ministrams pavestose valdymo srityse (abu minėtus dokumentus tvirtina Vyriausybė). Trumpos trukmės dokumentams priklauso ir strateginiai veiklos planai (iki 3 metų) bei metiniai veiklos planai, kuriuos tvirtina atitinkamas valstybės biudžeto asignavimų valdytojas[58]. Visi strateginio planavimo dokumentai susiję aiškiais loginiais ryšiais, t. y. ilgesnės trukmės dokumentai įgyvendinami per trumpesnės trukmės strateginio planavimo dokumentus. Trumpesnės trukmės dokumentuose tikslai ir uždaviniai formuluojami taip, kad jų rezultatas turėtų naudos ilgesnės trukmės strateginio planavimo dokumentų pasiekimui[59]. Strateginio planavimo dėka savivaldybėms pavyksta ne tik prisitaikyti prie nuolat kintančios aplinkos, reaguoti į ekonominius ir socialinius pokyčius, bet ir panaudoti stipriąsias puses kryptingai vystant išsikeltus tikslus.

Biudžeto sandaros įstatyme reglamentuojama, jog savivaldybių biudžetai yra sudėtinė Lietuvos Respublikos valstybinės biudžeto sistemos dalis, o kiekviena jų turi ir savarankišką biudžetą[60]. Tolesnėse įstatymo dalyse nustatoma kaip sudaromas savivaldybės biudžetas. Dar vienas su savivaldybių biudžetu susijęs nutarimas yra Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“[61], kuris reglamentuoja programų būtinumo pagrindimą.

Daugiau dėmesio skirsime Rekomendacijų[62] aptarimui. Pastarasis dokumentas skirtas strateginių planavimo dokumentų proceso ir plano, kaip rezultato praktikos išraiškos sunorminimui. Pradėjus taikyti strateginio planavimo metodus viešajame sektoriuje neaplenktos ir savivaldybės, kurios turėjo ruošti strateginius veiklos bei plėtros planus. Pagrindinė iki 2014 metų vyravusi problema, kaip teigia didžioji dalis Lietuvos mokslininkų, planų išsamumo nebuvimas, nepritaikomumas. Tačiau dėl skirtingų gamtos, ekonominių, demografinių, infrastruktūros išteklių, lemiančių nevienodos ekonominės padėties

[57] „Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo 2002 m. birželio 6 d. Nr. 827“. TAR. https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.A6665E0FB4EC/DVzsDwbLfj.
[58] Ibid.
[59] Ibid.
[60] „Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas I-430”. TAR. Žiūrėta 2018 sausio 17 d. https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.712BBBFA3D41/LdxKFgcrFZ.
[61] „Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo 2001 m. gegužės 14 d. Nr. 543“. TAR. https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.55AE7A4E7975/dwzIyFbAKc.
[62] „Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl strateginio planavimo savivaldybėse rekomendacijų patvirtinimo, Nr. 1435“. TAR. https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/c3e9282086d911e481c9c95e73113964.

savivaldybėse buvimą, negali būti priimto sunorminto, visoms savivaldybėms tinkančio įstatymo[63]. Dėl šios priežasties Rekomendacijos priimtos siekiant kaip įmanoma labiau tarpusavyje suderinti planų formas, suteikti išsamias gaires kaip vykdyti kiekvieną strateginio planavimo proceso žingsnį. Savivaldybės turėtų pritaikyti Rekomendacijose esančias gaires savo valdomos teritorijos sandarai, derinant tiek valstybės, tiek ir bendruomenės, gyvenančios savivaldybės valdomame administraciniame teritoriniame vienete, interesus. Svarbu tai, kad neapsiribojama tik reglamentavimu apie plano struktūrines dalis. Daug dėmesio skiriama kriterijų, vertinimo rodiklių, pagal kuriuos bus kokybiškai įvertintas pasiektas rezultatas, vykdymo eigai. Pakinta ir stebėsenos samprata: ji turi savo periodiškumą, už kurį savivaldybės turi pateikti rezultatus. Jeigu nepasiekti iškelti tikslai, reikalingas priežasčių nustatymas ir tikslinimas. Rekomendacijose reglamentuoti stebėsenos terminai, periodiškumas, atskaitomybės, realumui pagrįsti reikalingi preliminarūs finansiniai apskaičiavimai[64]. Galima teigti, kad Rekomendacijose atsiranda vertinimo rodikliai ir jie yra apibrėžti.

2.1. Strateginio planavimo formos

Savivaldybėse yra kelios strateginio planavimo formos: plėtros ir veiklos. Strateginis plėtros planavimas yra procesas, kurio metu atliekama savivaldybės aplinkos, socialinės ir ekonomikos raidos analizės rengimas ir įgyvendinimas. Remiantis šiuo planu galima suvokti kokias kryptis savivaldybė siekia plėtoti. Strateginio plėtros planavimo proceso rezultatas – planas, kuriame numatomos visos savivaldybės rajono plėtros kryptys ir raidos tendencijos. Strateginio planavimo savivaldybėse rekomendacijų I-ąjame skyriuje pateikiamas toks strateginio plėtros plano apibrėžimas: „Ilgesnės kaip 3 metų trukmės strateginio planavimo dokumentas, skirtas aplinkos, socialinei ir ekonominei raidai savivaldybės teritorijoje numatyti“[65]. Už šio planavimo dokumento tvirtinimą atsakinga savivaldybės taryba. Pasak M. Arimavičiūtės strateginių plėtros planų dėka savivaldybėms lengviau nustatyti jų vietą ir vaidmenį šalies ir tarptautiniame kontekste bei tikslingai nukreipti viešąsias ir privačias iniciatyvas, siekiant garantuoti didžiausią naudą savivaldybėms[66]. Strateginis plėtros planas rengiamas remiantis valstybės planavimo dokumentais[67]. Strateginio plėtros planavimo proceso etapai:

a) Aplinkos analizė (atliekama nuodugni socialinės-ekonominės būklės analizė);

[63] Malvina Arimavičiūtė, „Savivaldybių strateginės plėtros planavimas užsienio šalių pavydžiu“, *Socialinių mokslų studijos* 3, 1 (2011): 60.
[64] „Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl strateginio planavimo savivaldybėse rekomendacijų patvirtinimo, Nr. 1435“. TAR. https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/c3e9282086d911e481c9c95e73113964.
[65] Ibid.
[66] Malvina Arimavičiūtė, „Savivaldybių strateginės plėtros planavimas užsienio šalių pavydžiu“, *Socialinių mokslų studijos* 3, 1 (2011): 60.
[67] „Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl strateginio planavimo savivaldybėse rekomendacijų patvirtinimo, Nr. 1435“. TAR. https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/c3e9282086d911e481c9c95e73113964.

b) Plano projekto rengimas (formuluojama vizija ir strateginiai tikslai, uždaviniai, kriterijai, finansavimas);
c) Svarstymas ir tvirtinimas (viešas svarstymas)[68].

Strateginis veiklos planavimas – procesas, kurio metu savivaldybės viduje nustatomos veiklos kryptys ir būdai, kaip efektyviausiai panaudojant finansinius ir žmogiškuosius išteklius, įgyvendinti iškeltus tikslus. Veiklos planavimo proceso rezultatas – savivaldybės, kaip institucijos veiklos planas, kurio trukmė – 3 metai. Pirmieji metai būna suplanuoti detaliausiai. Strateginis veiklos planas detalizuoja plėtros plano ir atskirų ūkio šakų plėtros programų tikslų ir uždavinių įgyvendinimą. Veiklos planavimo proceso etapai: planų įgyvendinimo etapų rengimas, svarstymas, tvirtinimas, vertinimas, atsiskaitymas.

Savivaldybės kaip ir organizacijos paprastai turi du pagrindinius planų tipus. Pasak mokslininkų strateginiai planai yra skirti svarbiausiems organizacijos tikslams pasiekti, o kiti vadinami – operatyviniais – detalizuoja kaip strateginius planus įgyvendinti organizacijos viduje[69]. Strateginis planavimas turi dvi veiklos formas, kurios yra tarpusavyje susijusios loginiais ryšiais. Pagrindiniai šių planavimo rūšių skirtumai: dokumentų galiojimo laikas, planavimo laikotarpis, jų koncepcija, apimtis paskirtis, išsamumas ir pasiektų rezultatų vertinimo aspektai[70]. Strateginis plėtros planas yra priskiriamas ilgos trukmės dokumentams, darbai planuojami 7-9 metams į priekį, tad juose priemonės uždaviniams pasiekti nėra konkrečiai apibrėžiamos ir išlieka gana plačios aprėpties. Strateginis veiklos planas yra trumpos trukmės dokumentas, rengiamas 3 metų laikotarpiui, atsižvelgiant į turimus savivaldybės išteklius. Jame formuojama savivaldybės kaip institucijos misija ir darbai, skirti konkrečioms strateginio plėtros plano priemonėms įgyvendinti. Veiklos planas yra atnaujinamas kasmet, jis yra detalus, jame pateikiamos uždavinių vykdymo formos, terminai, lėšos, paskiriami vykdytojai. Pagrindiniai trys aspektai kuo skiriasi plėtros ir veiklos planai yra: laiko imtis, apimtis ir detalumas.

2.2. Strateginio veiklos planavimo procesas

Kadangi šio darbo tema yra susijusi konkrečiai su viena strateginio planavimo dokumentų rūšimi – veiklos planavimu, tad detaliau aptarsime, kaip reglamentuojama: strateginio veiklos planavimo dokumentų struktūra, koks yra strateginio veiklos planavimo dokumentų rengimo procesas (kas jame dalyvauja), organizavimo eiga ir įgyvendinimas (stebėsena).

[68] „Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl strateginio planavimo savivaldybėse rekomendacijų patvirtinimo, Nr. 1435“. TAR. https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/c3e9282086d911e481c9c95e73113964.
[69] James Stoner, Edward Freeman ir Daniel Gilbert, *Vadyba* (Kaunas: Mažoji poligrafija, 2005), 262.
[70] Algirdas Astrauskas ir Gediminas Česonis, „Strateginio planavimo principų diegimo Lietuvos vietos savivaldybėse etapai“, *Viešoji politika ir administravimas* 26 (2008): 28.

Strateginis veiklos planavimas turi šiuos etapus: plano rengimas, įgyvendinimas, stebėsena, vertinimas. Strateginio veiklos **plano rengimo** proceso etapai[71]:

1. Aplinkos analizės atlikimas;
2. Strateginių pokyčių dalies rengimas;
3. Savivaldybės strateginio veiklos plano projekto rengimas;
4. Savivaldybės strateginio veiklos plano projekto svarstymas ir tvirtinimas.

Pirmiausia atliekama savivaldybės esamos socialinės-ekonominės padėties analizė ir įvertinami atskirose veiklos srityse pasiekiami rezultatai. Aplinkos analizės išvados yra pagrindas tolesniems strateginio veiklos plano rengimo etapams[72]. Strateginių pokyčių dalyje turi būti išskirti veiklos prioritetai, svarbiausi darbai ir planuojami pasiekti rezultatai, rengtini pagal Rekomendacijose pateiktus 18-22 punktus[73]. Strateginio veiklos plano programų, jų tikslų, uždavinių, vertinimo kriterijų, reikšmių, paremtų loginiais ryšiais kūrimas, priklauso nuo aplinkos analizės metu gautų rezultatų, pasirinktų veiklos prioritetų, vadovaujantis savivaldybės strateginiu plėtros planu, ir kitais planavimo dokumentais[74]. Su strateginio veikos plano projektu visuomenė gali susipažinti, kadangi jis pateikiamas viešojoje erdvėje – savivaldybės interneto svetainėje, taip pat gali būti organizuojamas viešas aptarimas.

IV Rekomendacijų skyrius reglamentuoja **strateginio planavimo dokumentų įgyvendinimo** organizavimo procesą, kurį sudaro: strateginio planavimo dokumentų stebėsena, strateginio planavimo dokumentų tikslinimas, atsiskaitymas už strateginio planavimo dokumentų įgyvendinimo rezultatus, strateginio planavimo dokumentų įgyvendinimo vertinimas[75].

V-asis Rekomendacijų skirsnis skirtas įgyvendinimo stebėsenos reglamentavimui. Šioje dalyje stebėsena yra traktuojama kaip atskiras veiklos valdymo etapas, kuris turi savo ciklą, kurio dalys pateikiamos žemiau esančioje lentelėje (žr. *1 lentelė*).

[71] „Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl strateginio planavimo savivaldybėse rekomendacijų patvirtinimo, Nr. 1435“. TAR. https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/c3e9282086d911e481c9c95e73113964.
[72] Ibid.
[73] Ibid.
[74] Ibid.
[75] Ibid.

1 lentelė. Stebėsenos procesas

Stebėsena	Tikslinimas	Ataskaitos	Vertinimas
„Tikslas – rinkti ir analizuoti informaciją apie strateginio planavimo dokumentų įgyvendinimo rezultatus ir laiku priimti sprendimus dėl veiklos valdymo tobulinimo“[76].	*„Savivaldybės strateginis veiklos planas tikslinamas vadovaujantis savivaldybės strateginio veiklos plano įgyvendinimo stebėsenos ir savivaldybės biudžeto vykdymo duomenimis, siekiant užtikrinti, kad būtų pasiekta nustatytų tikslų ir įgyvendinti numatyti uždaviniai“*[77].	*„Pateikti informaciją apie: veiklos prioritetų įgyvendinimą, tikslų ir uždavinių įgyvendinimą ir vertinimo kriterijų reikšmių pasiekimą, apie problemas ir priežastis, dėl kurių nepavyko įgyvendinti uždavinių, apie asignavimų naudojimą programos uždavinių pasiekimui, pasiūlymai ir rekomendacijos“.*[78]	*„Jis apibrėžiamas kaip sistemingas ir objektyvus planuojamų vykdyti, vykdomų ar baigtų vykdyti programų vertinimas siekiant įvertinti vykdymo tinkamumą, efektyvumą, rezultatyvumą, naudingumą ir tęstinumą“*[79].

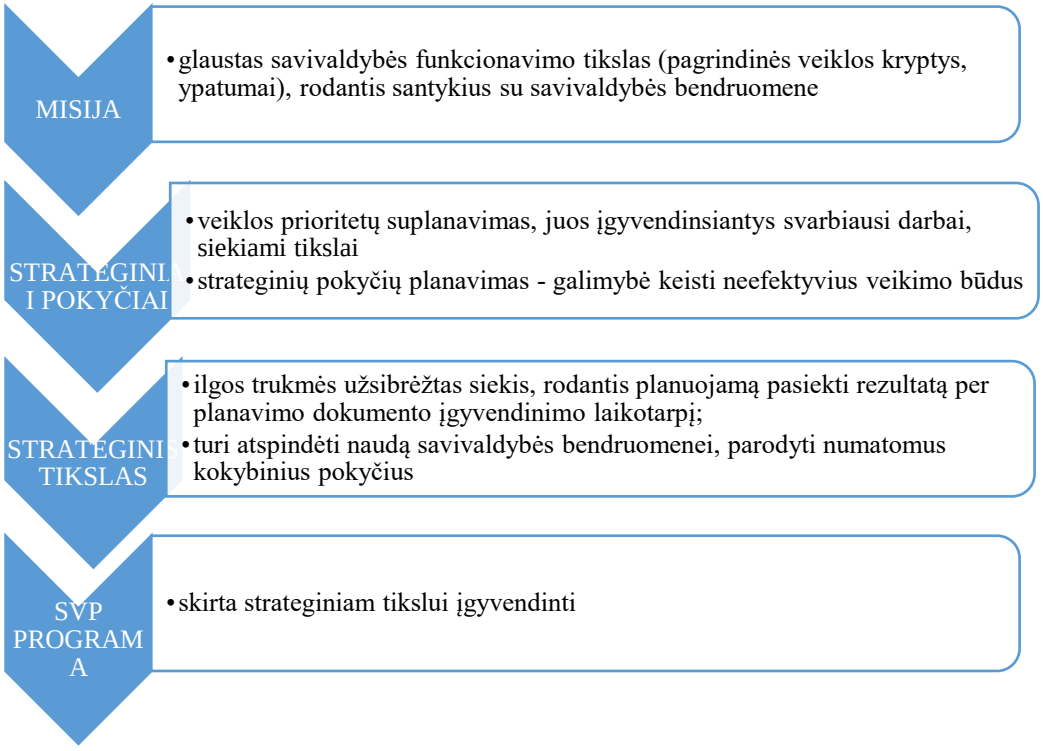
Sudaryta darbo autorės remiantis Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu „Dėl strateginio planavimo savivaldybėse rekomendacijų patvirtinimo“ V skirsniu.

Antrasis Rekomendacijų skyrius skirtas strateginio planavimo dokumentų vertinimui. Programų vertinimo metu daromos išvados, kodėl nepasiekiami užsibrėžti tikslai, ar programos, teikiamos išvados ir rekomendacijos kaip pagerinti veiklos rezultatus[80]. Pačiose Rekomendacijose nėra nurodoma kaip atlikti vertinimo procesą, tačiau nukreipiama į Lietuvos Respublikos Finansų ministro įsakymą „Dėl Strateginio planavimo dokumentuose naudojamų vertinimo kriterijų sudarymo ir taikymo metodikos patvirtinimo“[81]. Joje nagrinėjama vertinimo rodiklių hierarchija: efekto, rezultato, produkto.

2.3. Strateginis veiklos planas

Rekomendacijose yra pateikta strateginio veiklos plano struktūra. Šioje dalyje, remdamiesi Rekomendacijomis nagrinėsime, kokie struktūriniai elementai turi būti strateginiame veiklos plane.

[76] „Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl strateginio planavimo savivaldybėse rekomendacijų patvirtinimo, Nr. 1435“. TAR. https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/c3e9282086d911e481c9c95e73113964.
[77] Ibid.
[78] Ibid.
[79] Ibid.
[80] Ibid.
[81] „Lietuvos Respublikos Finansų ministro įsakymas dėl strateginio planavimo dokumentuose naudojamų vertinimo kriterijų sudarymo ir taikymo metodikos patvirtinimo, 2010 m. spalio 25 d. Nr. 1K-330“.TAR. https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.1D092317D41E/uEwfdamclj.



3 pav. Strateginio veiklos plano struktūra. Sudaryta darbo autorės pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimą „Dėl strateginio planavimo savivaldybėse rekomendacijų patvirtinimo“.

Misijoje turėtų būti pateiktas glaustas savivaldybės funkcionavimo tikslas, iš kurio formuluotės turi aiškiai atsiskleisti savivaldybės pagrindinės veiklos kryptys, ypatumai ir santykiai su savivaldybės teritorijoje gyvenančia bendruomene[82]. Svarbus ir naujas struktūrinis elementas pavadinimu – *strateginiai pokyčiai*, kurios rekomenduojamos dalys yra: savivaldybės veiklos prioritetai, darbai, kurie turi padėti įgyvendinti išsikeltus prioritetus ir suformuoti siekiami rezultatai, planuojamų pokyčių poveikis savivaldybės gyventojams[83]. Ši dalis sukurta tam, kad savivaldybės, esant poreikiui, galėtų keisti neefektyvius veikimo būdus ir spręsti problemas. *Veiklos prioritetai* yra reikšmingas proceso etapas, kurio rezultatai turi būti integruoti į savivaldybės strateginio veiklos plano programas[84]. *Strateginis tikslas* – ilgos trukmės užsibrėžtas siekis, kuris turi rodyti per dokumento įgyvendinimo laikotarpį planuojama pasiekti rezultatą[85]. Šis tikslas privalo parodyti numatomus kokybinius pokyčius ir atspindėti naudą savivaldybei. Strateginius tikslus rekomenduojama formuluoti atsižvelgiant į savivaldybės strateginiame

[82] „Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl strateginio planavimo savivaldybėse rekomendacijų patvirtinimo, Nr. 1435“. TAR. https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/c3e9282086d911e481c9c95e73113964.
[83] Ibid.
[84] Ibid.
[85] Ibid.

plėtros plane numatytus plėtros prioritetus[86]. Strateginio tikslo pasiekimui ir poveikiui matuoti patariama naudoti efekto vertinimo kriterijus, kurie parodys strateginio tikslo įgyvendinimo naudą. Savivaldybės strateginio *veiklos plano programa* – skirta strateginiam tikslui įgyvendinti[87]. Programoje iškeliami tikslai, uždaviniai, priemonės, vertinimo kriterijai ir jų matavimo vienetai bei reikšmės, asignavimai strateginio tikslo įgyvendinimui[88]. *Vertinimo kriterijai* turi parodyti planuojamų pasiekti rezultatų kiekybinę ir kokybinę išraišką ir leisti įvertinti pokyčių kryptį bei apimtį[89]. Vertinimo kriterijai sudaromi pagal hierarchinį principą: pirmiausia efekto, kuriais vertinamas strateginių tikslų įgyvendinimas; rezultato vertinimo kriterijai matuoja programų tikslų įgyvendinimą; produkto – programų uždavinių įgyvendinimą[90].

Apibendrinant strateginio planavimo teisinį reglamentavimą Lietuvoje, nuodugniai reglamentuotos formaliosios strateginio veiklos planavimo procedūros bei jų turinys, pateikiami metodiniai reikalavimai, kaip tinkamai formuoti ir vykdyti veiklos planavimo proceso etapus – Vyriausybės nutarimu patvirtintose Rekomendacijose.

[86] „Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl strateginio planavimo savivaldybėse rekomendacijų patvirtinimo, Nr. 1435“. TAR. https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/c3e9282086d911e481c9c95e73113964.
[87] Ibid.
[88] Ibid.
[89] Ibid.
[90] Ibid.

3. TYRIMO METODOLOGIJA

Metodologija, pasak Rimanto Tidikio, yra suvokiama kaip bendros tyrimo strategijos sritis, o metodika – kaip taktika, taikytina tyrimo metu[91]. Šiame skyriuje detaliai pagrindžiamas lyginamosios dokumentų analizės ir kokybinio ekspertų interviu instrumentarijus.

3.1. Trakų ir Anykščių rajonų savivaldybių strateginio veiklos planavimo lyginamosios analizės instrumentarijus

Siekiant identifikuoti pokyčius, įvykusius Trakų ir Anykščių rajono savivaldybių strateginiame planavime, remiamasi teorinėje (1 ir 2 skyrius) magistro darbo dalyje išanalizuotais strateginio veiklos planavimo teisiniais aktais, reglamentuojančiais esamą strateginio veiklos planavimo struktūrą ir eigą. Strateginis veiklos planavimas savivaldybėse analizuojamas skaidant jį į dvi dalis:

- Strateginis veiklos planavimas kaip procesas;
- Strateginis veiklos planas kaip dokumentas.

Tyrimo metodologijos pagrindimas

Remiantis Vyriausybės patvirtintomis Rekomendacijomis, Strateginio planavimo metodika, lyginamajai pokyčių analizei atlikti pasirinktos šios veiklos planavimo stadijos: *rengimas, stebėsena, vertinimas*. Lyginamajai plano sudėtinių dalių pokyčių analizei atlikti, naudojami šie kriterijai: *misija, tikslas, vertinimo kriterijai, programos, strateginių pokyčių dalis*. Tyrimo instrumentas sudaromas remiantis pasirinktais kriterijais, lyginami pirmieji pasirinktų savivaldybių strateginiai veiklos planus su priimtais per/ po 2014-ųjų metų. Kriterijų sąvokų turinys sudarytas vadovaujantis Rekomendacijomis:

Plano struktūros turinio kriterijai:

- Misija – glaustas savivaldybės funkcionavimo tikslas, apibūdinantis pagrindinis veiklos kryptis, ypatumus, rodantis santykį su savivaldybės teritorijoje gyvenančia bendruomene[92].
- Tikslas – siekis, rodantis planuojamą pasiekti rezultatą per dokumento įgyvendinimo laikotarpį, atspindintis naudą savivaldybės bendruomenei, parodo numatomus kokybinius pokyčius[93].

[91] Rimantas Tidikis, *Socialinių mokslų tyrimo metodologija* (Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003), 168.
[92] „Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl strateginio planavimo savivaldybėse rekomendacijų patvirtinimo, Nr. 1435“. TAR. https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/c3e9282086d911e481c9c95e73113964.
[93] Ibid.

- Vertinimo kriterijai – rodo planuojamų pasiekti rezultatų kiekybinę ir kokybinę išraišką, įvertina pokyčių kryptį ir apimtį. Sudaromi laikantis hierarchinio principo: efekto – strateginiams tikslams; rezultato – programų tikslams; produkto – programų uždavinių įgyvendinimui[94].
- Strateginiai pokyčiai – veiklos prioritetai, svarbiausi darbai, siekiami rezultatai[95].

Šaltinis: strateginiai veiklos planai, administracijos direktoriaus ir administracijos metinės veiklos ataskaitos, mero metinės veiklos ataskaitos.

Planavimo proceso kriterijai:

- Rengimas – aplinkos analizė; strateginių pokyčių dalis; veiklos plano projektas; svarstymas ir tvirtinimas[96].
- Įgyvendinimas – stebėsena; dokumentų tikslinimas; atsiskaitymas; įgyvendinimo vertinimas[97].
- Vertinimas – strateginio veiklos plano metinės ataskaitos[98].

Šaltinis: strateginio planavimo organizavimo dokumentai, ataskaitos.

Atskaitos taškas – 2014 metų pabaigoje išleistos Rekomendacijos, kuris, 8 metų imtyje pasirinktas kaip lūžinis aspektas, siekiant patikrinti suformuotą hipotezę ir išsiaiškinti, ar specifiškai skirtos savivaldybėms Rekomendacijos, padėjo suvienodinti strateginių veiklos planų rengimo, stebėsenos ir vertinimo praktiką.

Dokumentų turinio analizės tyrimo tikslas – identifikuoti pokyčius, vykusius per 8 metus savivaldybių veiklos planavime.

Uždavinys: remiantis kriterijais, palyginti savivaldybių strateginius veiklos planus ir planavimo sistemos patirtį prieš 8 metus ir dabar bei identifikuoti, kuriose veiklos planavimo srityse įvyko pokyčiai.

Duomenų rinkimo būdai: strateginiai veiklos planai buvo ieškomi naudojantis teisės portalu Infolex: http://infolex.lt/trakai/, http://infolex.lt/anyksciai/. Reikšminiai paieškos žodžiai naudojami teksto laukuose *Žodžiai pavadinime* ir *Žodžiai tekste*: strateginis, strateginio, planavimo, organizavimo,

[94] „Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl strateginio planavimo savivaldybėse rekomendacijų patvirtinimo, Nr. 1435“. TAR. https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/c3e9282086d911e481c9c95e73113964.
[95] Ibid.
[96] Ibid.
[97] Ibid.
[98] Ibid.

stebėsenos, ataskaitos, veiklos, ataskaita, ataskaitos. Pirmiausia buvo siekiama surasti pirmuosius veiklos planus savivaldybių praktikoje. Naudojami *filtrai*:

- *data,* dažniausiai naudota vienerių metų imtis;
- *skyrius,* analizuojami Tarybos patvirtinti nutarimai bei Administracijos direktoriaus nutarimai.
- *dokumento rūšis* – nutarimas.

3.2. Trakų ir Anykščių rajonų savivaldybių ekspertų interviu instrumentarijus

Interviu tema: strateginio veiklos planavimo kaip proceso ir plano kaip dokumento formos pokyčiai Anykščių ir Trakų rajono savivaldybėse.

Tyrimo objektas: strateginio veiklos planavimo Anykščių ir Trakų rajono savivaldybėse pokyčiai.

Tyrimo problema: įvykusių strateginio veiklos planavimo kaip dokumento (tikslas, vertinimo kriterijai, struktūra) ir strateginio veiklos planavimo kaip proceso (rengimas, stebėsena, vertinimas) pokyčių analizė. Ekspertų interviu metu paaiškinami dokumentų analizės metu iškilę klausimai.

Empirinio domeno apibūdinimas: už strateginį veiklos planavimą atsakingi ekspertai Trakų ir Anykščių rajonų savivaldybėse.

Interviu tipas: pusiau struktūruotas, iš anksto numatomi būtini klausimai, tačiau interviu metu nėra laikomasi griežtos eigos, siekiant palaikyti laisvesnę atmosferą tyrimo metu. Tikslinė paskirtis – dokumentinis interviu, kurio tikslas interviu proceso metu, atkurti tam tikrus praeities faktus ir apklausti šių įvykių dalyvius, ar liudininkus[99].

Interviu klasifikavimas pagal procedūrą: fokusuotas interviu[100]. Prieš imant interviu buvo gilinamasi į temą, įgytas teorinis pasirengimas, o praktinėje dalyje analizuojami ir tarpusavyje lyginami planavimo dokumentai. Iki interviu klausimų formulavimo buvo ieškomi didžiausi pokyčiai, įvykę strateginio veiklos planavimo procese, o interviu metu, stengiamasi išsiaiškinti priežastis ir aplinkybes, sąlygojusias įvykusius pokyčius.

Interviu valdymas: naudoti klausimynai-gairės. Iš gautų atsakymų galima daryti išvadas, ar dokumentų analizės metu gautos išvados pasitvirtino. Dėmesio centre išlaikomas tyrimo tikslas ir su juo susiję esminiai klausimai, tačiau tuo pat metu sudaromos prielaidos pasireikšti spontaniškiems tyrimo dalyvių nulemtiems temos nagrinėjimo posūkiams. Galima teigti, kad buvo naudojamos dviejų sluoksnių interviu

[99] Rimantas Tidikis, *Socialinių mokslų tyrimo metodologija* (Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003), 467.
[100] Ibid., 469.

gairės, susidedančios iš pagrindinių temų sąrašo ir juos detalizuojančių klausimų, kurie buvo užduodami tyrimo eigoje, tai suteikia lankstumo ir išlaikoma interviu kryptis nenukrypstant nuo norimų aptarti aspektų.

Interviu srities pasirinkimo motyvai: Anykščių ir Trakų rajono savivaldybių pasirinkimo motyvai:

a) Abu miestai turi kurortinės teritorijos statusą ir siekia kurortinio miesto statusų – pastarieji planai yra prioritetiniai, įrašyti į strateginius plėtros planus;
b) Veiklos specifika: abiejų savivaldybių teritorijose turizmas yra viena pagrindinių sričių, sąlygojanti lankytojų skaičių ir papildomų pajamų pritraukimą;
c) Sezoniškumas: vasarą vykdoma didelio masto užsiėmimai; žiemą – pasyvus turizmas.

Tyrimo etika:

Kadangi tyrimo naudos gavėjas yra studentas, o tyrimo tikslo esmė yra gauti praktinių žinių, kurios panaudojamos rengiant magistro baigiamąjį darbą ir tikėtina, pasiliks šio darbo ribose, ekspertai buvo ganėtinai suinteresuoti dalyvauti tyrime. Pastebėta, kad vienas iš Trakų rajono savivaldybės ekspertų šį darbą suprato ir kaip „tiltą“, galimai vedantį į pokyčius, tad išsakė savo pasiūlymus ir pastebėjimus iš praktinės pusės, susijusius su Rekomendacijų tobulinimu. Prieš imant interviu tiesiogiai, siūlyta susipažinti su klausimais.

Etika kokybinio tyrimo metu:

Prieš įrašant pokalbius – atsiklausiama. Dauguma ekspertų laisvai reiškė savo mintis, nesivaržydami fakto, kad interviu yra įrašinėjimas, tai suvokiama kaip natūrali, moksliniam tyrimui reikalinga fazė, padedanti tyrėjui kokybiškiau susisteminti ir transkribuoti gaunamą medžiagą jos neiškraipant. Tiesa, būta ir atvejo, jog ekspertas viduryje pokalbio teigė: „Jūs dabar irgi įrašinėsite?“, tada priimtas sprendimas – išjungti diktofoną. Siekiant užtikrinti konfidencialumą ir korektiškai pateikti duomenis, įspėta, kad vardai ir pavardės išliks anonimiški, o moksliniame darbe pateiktinos užimamos pareigos, darbo X pozicijoje patirtis, pareigybės. Ataskaitoje asmenys yra užkoduojami dviejų simbolių kombinacija: A-Anykščių ekspertas, T-Trakų ekspertas, o numeriai 1,2,3,4 paaiškinti žemiau pateiktose lentelėse. Koduočių pagalba išsaugomas ekspertų anonimiškumas, neatskleidžiant amžiaus, lyties, pateikiama tik naudinga informacija pagrindimui, kodėl šie asmenys yra vertingi tyrimui. Konfidencialumas, pasak Ingos Gaižauskienės ir Natalijos Valavičienės, yra informacijos, gautos interviu

metu, neviešinimas[101]. Ekspertai, sutikdami dalyvauti interviu žinojo, kad jų pateikta nuomonė bus svarbi ir naudojama baigiamajame darbe, todėl sutiko, kad šie duomenys bus analizuojami ir pristatomi.

Tyrimo dalyvių atranka. Dviejų konkrečių savivaldybių darbuotojai. Dėl laiko imties stengtasi atrinkti ekspertus, kurie dirbtų su strateginiais veiklos planais šiomis dienomis ir turėtų patirties su pirmaisiais strateginio veiklos planavimo žingsniais savivaldybėse. Remiantis V. Žydžiūnaitės ir S. Sabaliausko pristatytais mokslininko Pattono imties sudarymo būdais, naudotasi kriterinės atrankos ir patvirtinančių arba paneigiančių faktus atveju atrankos tyrimo imties metodais[102]. Kriterinės atrankos imties metodu vadovautasi atrenkant asmenis, kurie bus kompetentingi, atsakymams į dokumentų analizės metu iškilusius klausimus. Antrasis imties metodas naudotas užduodant ekspertams klausimus, kurie gali patvirtinti ar paneigti dokumentų analizės metu iškilusiems atvejams.

Pagrindiniai atrankos kriterijai:

a) pareigybė (ekspertai, dirbantys strateginio planavimo skyriuose)
b) darbo patirtis savivaldybėje (reikalingi ekspertai ir su ilgesne darbo patirtimi, kad turėtų kompetencijos atsakyti į interviu metu užduodamus klausimus, susijusius su pirmine strateginio veiklos plano ir veiklos planavimo proceso praktika, ir dirbantis su planais šiomis dienomis).

Dalyvių imtis nėra labai didelė, kadangi nedidelėse savivaldybėse, tokiose kaip Anykščių ir Trakų konkrečiai su SVP dirba tik po vieną žmogų. Tad buvo stengiamasi apklausti ir Tarybos susirinkimuose dalyvaujančius narius, administracijos direktorių, ar SVP koordinatorius.

Kęstutis Kardelis, remdamasis mokslininkų Cohen ir Manion mintimis teigia, kad interviu paskirtis gali būti trejopa: tiesioginė, t. y. pagrindinė priemonė reikiamai informacijai gauti; priemonė iškeltai hipotezei patvirtinti, t. y. nustatyti arba patikslinti tiriamojo įvykio ryšius; gali būti naudojama derinant su kitais tyrimo metodais, papildant ir įvertinant kitais duomenų rinkimo metodais surinktus duomenis[103]. Interviu kaip empirinio tyrimo būdas pasirinktas, nes papildo dokumentų analizės metu gautus duomenis ir yra skirtas priežasčių kodėl įvyko pokyčiai, kas juos sąlygojo, giluminių priežasčių paaiškinimui.

3.2.1. Anykščių rajono savivaldybė

Anykščių rajono savivaldybė yra Utenos apskrityje, šiaurės rytinėje Lietuvos dalyje, rajono centras – Anykščiai. Savivaldybėje yra 3 miestai: Anykščiai, Kavarskas, Troškūnai; 8 miesteliai: Andrioniškis,

[101] Inga Gaižauskienė ir Natalija Valavičienė, *Socialinių tyrimų metodologija: kokybinis interviu* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2015), 63.
[102] Ibid, 62-63.
[103] Kęstutis Kardelis, *Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai* (Šiauliai: Lucilijus, 2005), 195-196.

Debeikiai, Kurkliai, Skiemonys, Surdegis, Svėdasai, Traupis, Viešintos; 758 kaimai[104]. Seniūnijos: Andrioniškio, Anykščių, Debeikių, Kavarskio, Kurklių, Skiemonių, Svėdasų, Traupio, Troškūnų, Viešintų[105]. Gyventojų skaičius – 26898, tankumas – 15,2 žm./km^2. Plotas – 1764 km^2. Rajono teritorijoje plėtojamas žemės ūkis, maisto pramonė, vyno pramonė, plėtojama kvarcinio smėlio žaliavos gamyba. Skiriama nemažai dėmesio kultūros sričiai: rengiami festivaliai, puoselėjami žymių kultūros veikėjų A. Baranausko ir A. Vienuolio-Žukausko memorialiniai muziejai[106]. Rajone yra Anykščių regioninis parkas. 2007 m. liepos 11 d., paskelbtas Lietuvos Vyriausybės nutarimas Nr. 727, dėl kurortinės teritorijos statuso suteikimo Anykščių miestui[107].



4 pav. Anykščių rajono savivaldybė. Cit. pagal Wikimapia[108].

2 lentelė. Anykščių rajono savivaldybės ekspertai

Pareigos	**Patirtis**	**Pareigybės**
Administracijos direktorius **Kodas – A1**	16 metų	Asignavimų valdytojas; Skiria lėšas priemonės vykdytojams ir pasirašo biudžeto lėšų panaudojimo sutartis;

[104] „Anykščių rajono savivaldybė“, LR Valstybė, žiūrėta 2018 m. vasario 25 d. http://www.lrvalstybe.lt/anyksciu-rajono-savivaldybe-5050.
[105] „Seniūnijos“, LR Valstybė, žiūrėta 2018 m. kovo 2 d., http://www.lrvalstybe.lt/seniunijos-5077/.
[106] „Anykščių rajono savivaldybė“, Lietuvos regionų portretas, žiūrėta 2018 m. kovo 2 d., http://regionai.stat.gov.lt/lt/utenos_apskritis/anyksciu_rajono_savivaldybe.html.
[107] „Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl kurortinės teritorijos statuso suteikimo Anykščių miestui, 2007 m. liepos 11 d. Nr. 727“. TAR. https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.ED2CE867ACCD.
[108] „Anykščių rajono savivaldybė“, *Wikimapia*, žiūrėta 2018 sausio 8 d. http://wikimapia.org/18901366/lt/Anyk%C5%A1%C4%8Di%C5%B3-rajono-savivaldyb%C4%97.

		Atsakingas už metinius veiklos planus, jų tvirtinimą; Tvirtina SVP, MVP ir programų rengimo formas; Sudaro Grupę[109], skiria SVP programų koordinatorius;
Vyriausioji specialistė (strateginio planavimo koordinatorė) **Kodas – A2**	6 mėnesiai	Dalyvavimas rengiant ir renkant dokumentus, kurie teikiami kartu su paraiška; Surenka ir apibendrina informaciją ir pasiūlymus dėl SPP, SVP, SMP; Rengia SPP, SVP, SMP projektus; Pristato Grupėje ir Komisijoje suderintą SPP, SVP, SMP Komitetuose ir teikia SPP, SVP projektą tvirtinti Tarybai; Organizuoja patvirtintų planų paskelbimą Administracijos interneto puslapyje; Parengia SVP, SMP metinės ataskaitos projektą ir teikia jį svarstyti Grupei ir Komisijai; QPR sistemos koordinatoriaus funkcijos: suveda duomenis į SP sistemą, atlieka duomenų pakeitimus[110].
Mero pavaduotojas **Kodas – A3**	17 metų	Ilgalaikis Anykščių rajono savivaldybės darbuotojas, buvęs meras; Anykščių rajono savivaldybės tarybos narys. Tvirtina SPP, SVP, atskirų ūkio šakų plėtros programas.
Meras **Kodas – A4**	3 metai	Meras; Anykščių rajono savivaldybės tarybos narys. Tvirtina SPP, SVP, atskirų ūkio šakų plėtros programas.

Sudaryta darbo autorės pagal Anykščių rajono savivaldybės strateginio planavimo organizavimo tvarkos aprašą Nr. 1-TS-204.

Ekspertų pasirinkimo motyvai:

A1 – dėl ilgametės darbo patirties Anykščių rajono savivaldybėje. Ekspertas yra tiesiogiai susijęs su asignavimų valdymu, skyrimu, tvirtina strateginio veiklos plano ir metinio veiklos plano rengimo formas,

[109] SVP grupė (Grupė) – Anykščių rajono savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymu sudaryta darbo grupė, kurią sudaro programų koordinatoriai ir/ ar kiti suinteresuotieji asmenys.

[110] „Anykščių rajono savivaldybės tarybos sprendimas dėl strateginio planavimo Anykščių rajono savivaldybėje organizavimo tvarkos aprašo patvirtinimo, 2015 m. birželio 25 d. Nr. 1-TS-204“. TAR. https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/34eaaeb01efe11e586708c6593c243ce.

skiria programų koordinatorius, yra atsakingas už administracijos veiklos darbą ir koordinavimą. Ilgalaikė darbo patirtis – didelis privalumas atsižvelgiant į tai, kad savivaldybėje vyksta nuolatinė darbuotojų kaita.

A2 – vyriausioji specialistė, konkrečiai atsakinga už strateginio veiklos planavimo dokumentų ataskaitos parengimą; koordinatorių kuravimas ir jų veiklos rezultatų suvedimas į vieną sistemą – metinės ataskaitos projekto rengimas; QPR stebėsenos sistemos koordinavimas. Nors šioje pozicijoje patirtis yra neilga, tačiau tai yra vienintelis asmuo, atsakingas už strateginį veiklos planą. Sukauptas strateginio planavimo patirtis X darbovietėse sąlygoja didelę kompetenciją.

A3 – ilgalaikė darbo patirtis Anykščių rajono savivaldybėje, buvęs meras, esamas Tarybos narys, suteikia informacijos apie pirmąsias SVP patirtis.

A4 – Tarybos narys.

Interviu organizavimas. Pirmiausia buvo parengtas klausimynas, remiantis dokumentų analizės rezultatais. Sekantis žingsnis – susitarimas dėl interviu paėmimo iš ekspertų. Kadangi, buvo rašomi el. laiškai ir į juos nesulaukta atsakymo, nuspręsta skambinti savivaldybei tiesiogiai. Gavus iš administracijos ekspertų kontaktus stebėtinas vengimas, siekis nukelti susitikimą, tačiau faktoriai: kelionė iš Vilniaus ir susitikimas su meru sąlygojo ekspertų sutikimą duoti interviu. Mero leidimu buvo intervuojami A1, A2 ir A3 ekspertai.

Interviu eiga. Prisistatymas: pateikiama informacija apie tyrėją: vardas, pavardė, mokymosi įstaiga. Pristatyta susitikimo: priežastis – mokslinis darbas tema: „Strateginis veiklos planavimas Anykščių ir Trakų rajono savivaldybėse“; objektas: pokyčiai SVP planavimo procese (rengimas, stebėsena, vertinimas) ir SVP kaip dokumento dalys (struktūriniai elementai, tikslai, vertinimo kriterijai); tikslas: išsiaiškinti, kodėl neįvyko pokyčių strateginio veiklos planavimo procese ir plano kaip dokumento formoje per 8 metus? Kas tai sąlygoja?

Ekspertai galutinai nusprendžia ar jie sutinka dalyvauti interviu. Paklausiama, ar galima įrašyti pokalbį. Buvo remtasi didžiąja dalimi V. Žydžiūnaitės ir S. Sabaliausko susistemintais mokslininkų Miller, Boulton, Williams sutikimo protokolo klausimų sąrašu: pateikta tyrimo tikslas ir nauda; laiko sąnaudos; nuasmeninimas ir konfidencialumo užtikrinimas; informacija, kuriems tikslams ruošiamasi panaudoti tyrimo metu gautus duomenis; kaip tyrimo dalyvis galės prieiti prie tyrimo rezultatų[111]. Žodinis susitarimas buvo įrašomas. Informavus apie tyrimo pobūdį, leidžiama ekspertams patiems pasisakyti

[111] Vilma Žydžiūnaitė ir Stanisval Sabaliauskas, *Kokybiniai tyrimai: principai ir metodai* (Vilnius: Vaga, 2017), 351.

esama tema. Po to, užduodami tiksliniai klausimai, esantys klausimyne. Pastebėta, kad respondentai pasimeta užduodant jiems klausimus tiesiogiai, jie pradeda per daug mąstyti kaip „teisingai“ atsakyti, dėl to interviu buvo lankstesnis – pusiau struktūruotas. Tai užtikrino ne tik respondentų didesnį pasitikėjimą, atvirumą, geresnę atmosferą, bet ir svarbią papildomą informaciją, išaiškintą būtent interviu metu.

3.2.2. Trakų rajono savivaldybė

Administracinis teritorinis vienetas Lietuvos pietrytinėje dalyje, su administraciniu centru – Trakais. Trakų rajone yra 3 miestai: Lentvaris, Rūdiškės, Trakai; 2 miesteliai – Aukštadvaris ir Onuškis; 440 kaimų. Seniūnijos: Aukštadvario, Grendavės, Lentvario, Onuškio, Paluknio, Rūdiškių, Senųjų Trakų, Trakų[112]. Garsėja turtinga, traukiančią turistus iš viso pasaulio, istorija, vos 28 km nuo Lietuvos sostinės – Vilniaus. Vystomas miškų ūkis, lengvoji pramonė, popieriaus gamyba, turizmas ir rekreacija, vasaros metu – Trakai laikomi turizmo ir vandens pramogų sostine[113]. Didelė savivaldybės teritorijos dalis priklauso Trakų istoriniam nacionaliniam parkui bei Aukštadvario ir Neries regioniniams parkams[114]. Trakų rajono savivaldybė užima 1208 km^2. Gyventojų skaičius – 33038, tankumas – 27,8 žm./km^2[115]. Trakams suteiktas kurortinės teritorijos statusas, 2008 metų rugsėjo 24 d. LR Vyriausybės nutarimu Nr. 945 „Dėl kurortinės teritorijos suteikimo Trakų miestui“[116]. Trakai siekia tapti teisėtu kurortu, vienu iš prioritetiniu tikslų įtraukę ir į Trakų rajono plėtros planą[117].



[112] „Trakų rajono savivaldybė“, *Lietuvos regionų portretas.* Žiūrėta 2018 m. sausio 3 d. http://regionai.stat.gov.lt/lt/vilniaus_apskritis/traku_rajono_savivaldybe.html.
[113] Ibid.
[114] Ibid.
[115] „Trakų rajono savivaldybės tarybos sprendimas dėl Trakų rajono savivaldybės 2016 metų socialinių paslaugų plano patvirtinimo, 2016 m. kovo 24 d. Nr. S1-87“. Infolex. http://infolex.lt/trakai/Default.aspx?Id=3&DocId=61135.
[116] „Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl kurortinės teritorijos statuso suteikimo Trakų miestui, 2008 m. rugsėjo 24 d. Nr. 945“. TAR. https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.2CF652FAA57C.
[117] „Trakų rajono savivaldybės tarybos sprendimas dėl Trakų rajono savivaldybės 2016-2025 metų strateginio plėtros plano naujos redakcijos patvirtinimo, 2015 m. spalio 1 d. Nr. S1-77”. Infolex. http://infolex.lt/trakai/Default.aspx?Id=3&DocId=60896

5 pav. Trakų rajono savivaldybė. Cit. pagal Trakų rajono savivaldybės svetainę Trakai[118]

3 lentelė. Trakų rajono savivaldybės ekspertai

Pareigos	Patirtis	Pareigybės
Strateginio planavimo ir investicijų skyriaus vedėja Kodas - T1	13~ metų	Organizuoja rajono strateginių ir prioritetinių projektų sąrašo sudarymą, stebi ir koordinuoja šių projektų įgyvendinimo eigą; Dalyvauja kuriant savivaldybės plėtros strategiją, rengia trumpalaikius veiklos planus, organizuoja ir koordinuoja parengtos strategijos ir veiklos planų įgyvendinimą; Dalyvauja komisijų, darbo grupių veikloje[119].
Vyriausioji specialistė Kodas – T2	7~ metai	Padeda rengti, prižiūrėti ir įgyvendinti Trakų rajono savivaldybės SPP ir jo įgyvendinimo programą; Teikia metodinę paramą investicijų, strateginio planavimo, įvairių fondų lėšų gavimo ir ekonominės plėtros klausimais kitiems savivaldybės administracijos padaliniams; Rengia SVP metinės ataskaitos projektą[120].
Vyriausioji specialistė Kodas – T3	6~ metai	Padeda rengti, prižiūrėti ir įgyvendinti Trakų rajono savivaldybės strateginį plėtros ir veiklos planą ir jo įgyvendinimo programą, vykdo nuolatinę kontrolę; Teikia metodinę parama strateginio planavimo klausimais kitiems savivaldybės administracijos padaliniams; Kaupia įstatyminę medžiagą ir teikia pasiūlymus dėl strateginio planavimo skyriaus SVP planų įgyvendinimo.
Merė Kodas – T4	3 metai, ilgalaikė savivaldybės darbuotoja	Meras; Anykščių rajono savivaldybės tarybos narys. Tvirtina SPP, SVP, atskirų ūkio šakų plėtros programas.

Sudaryta darbo autorės pagal specialių reikalavimų Trakų rajono savivaldybėje pareigas einančiam valstybės tarnautojui aprašą.

[118] Trakų rajono savivaldybės svetainė www.Trakai.lt, žiūrėta 2018 m. sausio 18 d., http://trakai.lt/trakai/m/m_images/wfiles/i0S6O96HH.jpg.
[119] „Specialūs reikalavimai pareigas einančiam valstybės tarnautojui“ http://www.trakai.lt/popup.php?ru=bnfOqjgm9g&view_id=172, žiūrėta 2018 kovo 20 d.
[120] Ibid.

Ekspertų pasirinkimo motyvai:

T1 – didelė patirtis, dalyvavimas rengiant pirmąjį strateginį veiklos planą, jį tobulinant ir koordinuojant, prisidedant prie strateginio veiklos organizavimo funkcijos.

T2 – strateginio veiklos plano metinių ataskaitų koordinatorė. Atsakinga už strateginių veiklos planų metinės ataskaitos projekto rengimą. Sukaupta patirtis – daugiau nei 7 metai.

T3 – padeda rengti, prižiūrėti, įgyvendinti strateginius veiklos planus. Vertingos metodinės žinios strateginio veiklos planavimo rengimo, priežiūros ir įgyvendinimo klausimais.

T4 – tarybos narė, ilgalaikė savivaldybės darbuotoja.

Interviu organizavimas. Po klausimyno sudarymo kreiptasi el. laišku į savivaldybės administraciją ir ekspertus – atsakymas nesulauktas. Sutartas susitikimas su T4. SVP ekspertai sutinka duoti interviu ir suderinama susitikimo data, sužinojus, kad esu iš kito miesto.

4. TRAKŲ IR ANYKŠČIŲ RAJONŲ SAVIVALDYBIŲ VEIKLOS PLANŲ IR PLANAVIMO POKYČIAI

Šioje dalyje, remiantis metodologinėje dalyje aprašytu strateginių veiklos planų ir planavimo metodologiniu instrumentu, vadovaujantis iškeltais kriterijais lyginami strateginiai veiklos planai, ieškant įvykusių pokyčių per 8 metus.

4.1. Lyginamoji strateginių veiklos planų ir planavimo analizė: Trakų rajono savivaldybės atvejis

Misija

Rekomendacijose teigiama, kad misijos teiginys turi turėti tris elementus: nurodyti pagrindines veiklos kryptis, nusakyti savivaldybės ypatumus ir rodyti savivaldybės santykius su bendruomene. Galime teigti, kad tinkama savivaldybės formuluotė turi nusakyti savivaldybės teikiamų paslaugų priežastis, nusakyti veiksmą ir rezultatą. Gerai suformuluotas misijos teiginys nusako kaip savivaldybė savo veiksmais prisidės prie geresnės visuomenės kūrimo.

Trakų rajono savivaldybės 2010-2012 metų strateginiame veiklos plane misija apibrėžiama: „Vietos savivaldos teisės ir principų įgyvendinimas teikiant bei užtikrinant vietos gyventojų poreikius atitinkančias viešąsias paslaugas“. Šioje formuluotėje nurodoma savivaldybės veiklos sritis – viešųjų paslaugų teikimas, remiantis vietos savivaldos teisiniais principais. Jos apibrėžtis yra bendra, įpareigojanti savivaldybę nuolatos sekti įstatymų kaitą ir esant poreikiui ją pritaikyti, tam, kad vietos savivaldos teisės ir principai būtų įgyvendinami. Skatinamas pozityvus ryšys tarp savivaldybės ir jos administraciniame vienete gyvenančios bendruomenės – teikti tokias viešąsias paslaugas, kurioms yra juntamas poreikis. Remiantis 2009-2015 metų plėtros plane pateikta vizija: „Trakų rajonas – reprezentacinis Lietuvos rajonas, traukiantis gyvąja istorija ir kultūra, aktyvaus poilsio ir renginių organizavimo galimybėmis“, galima teigti, kad aptartas strateginio veiklos plano misijos teiginys nėra nusakantis pokyčių, nurodančių kaip savivaldybė prisidės prie plėtros plano vizijos išpildymo. Misijos formuluotė siunčia žinutę, kad savivaldybė ruošiasi kompetentingai atlikti savo veiklos funkcijas. 2014-2016 metų strateginiame veiklos plane misijos apibrėžimas išlieka tapatus. Tad galima daryti išvadą, kad misijos formuluotė išliko nekoreguotina, dėl universalios turinio išraiškos.

Strateginiai tikslai

Strateginis tikslas – ilgos trukmės užsibrėžtas siekis, rodantis planuojamą pasiekti rezultatą per planavimo dokumento įgyvendinimo laikotarpį; turi atspindėti naudą savivaldybės bendruomenei ir parodyti numatomus kokybinius pokyčius[121]. Šioje dalyje analizuojama strateginių tikslų formuluotės atitikimas, remiantis šiais kriterijais: siekyje aiškiai apibrėžtas planuojamas pasiekti rezultatas; nauda visuomenei; kokybiniai pokyčiai; atitiktis strateginiame plėtros plane numatytiems plėtros prioritetams.

2010-2012 metų strateginiame veiklos plane formuluojami 5 tikslai ir 9 programos jiems pasiekti. 2014-2016 metų strateginių tikslų lieka 3 ir 10 programų jiems įgyvendinti. Sumažėjo ne tik tikslų skaičius, bet pakito ir jų turinys. 2012-2012 metų strateginiame veiklos plane tikslų formuluotės skamba konstantyviai, atspindi savivaldybės užimtumą: „puoselėti saugią, švarią bei sveiką aplinką“, „tikrinti viešosios infrastruktūros ir urbanistinę plėtrą“[122]. Tokioje formuluotėje neatsispindi siektinas pokytis, pateikiami įprasti administraciniai procesai. 2014-2016 metų Trakų rajono savivaldybės strateginio veiklos planų tikslų formuluotėje atsispindi procesas ir pokytis, kad tikslą pasiekus bus daroma pažangą: „gerinti švietimo, socialinės paramos, socialinių paslaugų ir sveikatos paslaugų kokybę ir prieinamumą“, „gerinti viešąją infrastruktūrą ir gyvenamąją aplinką, skatinti kaimo ir verslo plėtrą“, „gerinti savivaldybės valdymą bei teikiamų kultūros, sporto ir turizmo paslaugų prieinamumą“[123]. 2014-2016 metų strateginio veiklos plano tikslų formuluotė yra tikslingesnė, nes aiškiai apibrėžtas planuojamas pasiekti rezultatas – pagerinti, padaryti geriau nei yra dabar.

Žemiau esančioje lentelėje (*4 lentelė*), remiantis Rekomendacijose pateikta metodika, lyginamas tikslų formuluotės turinio atitikimas.

[121] „Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl strateginio planavimo savivaldybėse rekomendacijų patvirtinimo 2014 m. gruodžio 15 d. Nr. 1435“. TAR. https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/c3e9282086d911e481c9c95e73113964.
[122] „Trakų rajono savivaldybės tarybos sprendimas dėl Trakų rajono savivaldybės 2010-2012 metų strateginio veiklos plano patvirtinimo, 2010 m. vasario 23 d. Nr. S1-33“. Infolex. http://infolex.lt/trakai/Default.aspx?Id=3&DocId=62766.
[123] „Trakų rajono savivaldybės tarybos sprendimas dėl atnaujinto Trakų rajono savivaldybės 2014-2016 metų strateginio veiklos plano patvirtinimo, 2014 m. gruodžio 4 d. Nr. S1-359”. Infolex. http://infolex.lt/trakai/Default.aspx?Id=3&DocId=64373.

4 lentelė. Tikslų formuluotės lyginamoji analizė

	Planas	Apibrėžtas planuojamas pasiekti rezultatas	Nauda visuomenei	Kokybiniai pokyčiai	Strateginiame plėtros plane prioritetų atitikimas	Ar efekto vertinimo kriterijai parodo strateginio tikslo įgyvendinimo naudą?
Tikslo formuluotė	2010-2012 m.	-	+	-	+	-
	2014-2016 m.	+	+	+	+	+

Sudaryta darbo autorės pagal Trakų rajono savivaldybės 2010-2012 m.[124], 2014-2016 m.[125] veiklos planus ir Rekomendacijas[126].

Abejose tikslų formuluotėse užfiksuojama būsima nauda visuomenei: 2010-2012 metais: rajonas prižiūrimas, saugus, tvarkingas, skiepijamas sveikatingumo būtinybė; infrastruktūros priežiūra, plėtros skatinimas. Tuo tarpu 2014-2016 metų plane tikslai yra panašūs, tik formuluotėje fiksuojamas aiškus naudos gavimas gyventojams – padėties gėrėjimas. Abu strateginiai veiklos planai atitinka strateginius plėtros prioritetus (Rajono istorinio-kultūrinio ir rekreacinio potencialo didinimas; investicijos į žmones; patogios, švarios ir saugios aplinkos kūrimas; verslo ir ekonomikos plėtra). Kadangi efekto vertinimo kriterijai turi vertinti tikslų įgyvendinimą, tad remiantis Finansų ministerijos sudaryta Vertinimų kriterijų metodika, vertinimo kriterijų skaičius turi būti lygus strateginių tikslų skaičiui[127]. 2010-2012 metų plane ne visi strateginiai tikslai turi efekto vertinimo kriterijus (tik 3 iš 5). Tuo tarpu 2014-2016 metų plane visi tikslai turi efekto vertinimo kriterijus. Minėtame SVP kiekvienas tikslas turi efekto vertinimo kriterijus, kurie atspindi strateginio tikslo įgyvendinimą. Įgyvendinant pirmąjį tikslą – „gerinti švietimo, socialinės paramos, socialinių paslaugų ir sveikatos priežiūros paslaugų kokybę ir prieinamumą“, parinktas efekto vertinimo kriterijus: „įgijusių pradinį/ pagrindinį/ vidurinį išsilavinimą mokinių dalis, tarp baigusiųjų

[124] „Trakų rajono savivaldybės tarybos sprendimas dėl Trakų rajono savivaldybės 2010-2012 metų strateginio veiklos plano patvirtinimo, 2010 m. vasario 23 d. Nr. S1-33“. Infolex. http://infolex.lt/trakai/Default.aspx?Id=3&DocId=62766.

[125] „Trakų rajono savivaldybės tarybos sprendimas dėl atnaujinto Trakų rajono savivaldybės 2014-2016 metų strateginio veiklos plano patvirtinimo, 2014 m. gruodžio 4 d. Nr. S1-359”. Infolex. http://infolex.lt/trakai/Default.aspx?Id=3&DocId=64373.

[126] „Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl strateginio planavimo savivaldybėse rekomendacijų patvirtinimo 2014 m. gruodžio 15 d. Nr. 1435“. TAR. https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/c3e9282086d911e481c9c95e73113964.

[127] „Lietuvos Respublikos Finansų ministro įsakymas dėl strateginio planavimo dokumentuose naudojamų vertinimo kriterijų sudarymo ir taikymo metodikos patvirtinimo 2010 m. spalio 25 d. Nr. 1K-330”. TAR. https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.1D092317D41E/uEwfdamclj.

atitinkamą programą skaičius“, kuris parodo tikslo dalies, susijusios su švietimo ir ugdymo sritimi įgyvendinimo naudą – didesnio jaunimo išsilavinimo augimą.

Galima teigti, kad Trakų rajono savivaldybės rengiamų strateginio veiklos plano tikslų formuluotė patobulėjo, lyginant su pirmuoju parengtu 2010-2012 metais, nes: tikslų formuluotė rodo pokytį ir gaunamą naudą visuomenei, kiekvienas tikslas turi bent po vieną efekto vertinimo kriterijų, kurie leidžia įvertinti suformuoto tikslo įgyvendinimo rezultatus ir suvokti ar jų įgyvendinimas gali būti naudingas savivaldybės teritorijoje gyvenančiai bendruomenei.

Vertinimo kriterijai: efekto, rezultato, produkto

Efekto vertinimo kriterijai skirti nustatytų tikslų matavimui. 2012-2014 metų strateginio veiklos plano tikslas - „Puoselėti saugią, švarią bei sveiką aplinką rajone“. Jis turi 4 efekto vertinimo kriterijus: „piniginės socialinės paramos tikslingumas, proc.“, „socialinių paslaugų seniems ir neįgaliems asmenims augimas, proc.; „socialinio darbo su įvairiomis socialinėmis grupėmis poreikio didėjimas, proc.“; „didėjanti vidutinė gyventojų gyvenimo trukmė Trakų rajone, metai“[128]. Nors šiam strateginiam tikslui įvykdyti paskirtos trys programos (sveikatingumo skatinimo, socialinės apsaugos ir aplinkos apsaugos), matavimo rodikliai orientuoti į socialinių ir sveikatingumo aspektų rezultatus. Galima teigti, kad parinkti efekto vertinimo kriterijai nevisiškai įvertina suformuoto tikslo įgyvendinimo kokybę. Efekto vertinimo kriterijai matuoja tikslo įgyvendinimo naudą specifinei auditorijai – senyvo amžiaus gyventojams ir specialiųjų poreikių asmenims. Parinkti rodikliai apima tik trečdalį tikslo, tad veiklos rezultatai nebus įvertinti visoje veiklos srityje. Efekto vertinimo kriterijai netiesiogiai atspindi tikslo įgyvendinimą, tačiau yra susiję su esamos padėties keitimu. Padidėjusi vidutinė gyventojų trukmė gali sąlygoti pokytį, susijusį su sveikatos sistemos paslaugų gerinimu, kas prisidėtų prie sveikos aplinkos rajone užtikrinimo. Galima teigti, kad efekto vertinimo rodikliai tik iš dalies padės įvertinti veiklos rezultatus, tikslui pasiekti.

Antrasis tikslas - „užtikrinti viešosios infrastruktūros ir urbanistinę plėtrą“, šiam tikslui įgyvendinti skirtos 2 programos: „viešosios infrastruktūros priežiūros ir plėtros programa“ ir „urbanistinė plėtros programa“. Efekto vertinimo kriterijus: „ES struktūrinių fondų lėšų dalis Viešosios infrastruktūros priežiūros ir plėtros programoje, proc.“. Šis vertinimo rodiklis neįvertins tikslo įgyvendinimo rezultato visapusiškai, nes apima tik pirmąją užsibrėžto tikslo dalį. Efekto vertinimo kriterijus atspindi naudą, kurią gaus visuomenė – prižiūrėta rajono infrastruktūra. Galima teigti, kad parinktas rodiklis tiesiogiai atspindės tikslo įgyvendinimo naudą – bus išskirto ES struktūrinio fondo lėšos, skirtos infrastruktūrai. Rezultatuose

[128] „Trakų rajono savivaldybės tarybos sprendimas dėl Trakų rajono savivaldybės 2010-2012 metų strateginio veiklos plano patvirtinimo, 2010 m. vasario 23 d. Nr. S1-33“. Infolex. http://infolex.lt/trakai/Default.aspx?Id=3&DocId=62766.

turėtų atsispindėti išskirtos lėšos ir kam jos panaudotos. Efekto vertinimo kriterijus, ar buvo skirtos ES lėšos viešosios infrastruktūros priežiūrai, bet ne apie tikslingą jų paskirstymą.

Galima teigti, kad formaliai bandyta pritaikyti Finansų ministerijos vertinimo kriterijų metodiką, tačiau pagrindiniai trūkumai susiję su efekto vertinimo kriterijų formuluotės išbaigtumu. Iš aptartų rezultatų matyti, kad parinkti rodikliai dalinai matuoja tikslo įgyvendinimo pasiekimą, trūksta pokyčių siekio, nes nurodoma ką norima keisti, bet ne kaip ir kiek, kad tikslas būtų pasiektas.

2014-2016 metų strateginiame veiklos plane yra 3 tikslai. Pirmasis - „Gerinti švietimo, socialinės paramos, socialinių paslaugų ir sveikatos priežiūros paslaugų kokybę ir prieinamumą“[129]. Šiam tikslui įgyvendinti paskirtos 2 programos (Ugdymo kokybės ir mokymosi aplinkos užtikrinimo programa“; „Socialinės paramos ir sveikatos apsaugos paslaugų kokybės gerinimo programa“). Pateikti 3 efekto vertinimo kriterijai: „Įgijusių pradinį/ pagrindinį/ vidurinį išsilavinimą mokinių dalis, tarp baigusių atitinkamą programą mokinių (proc.)“; „Patenkintų prašymų socialinėms paslaugoms dalis tarp bendro pateiktų prašymų skaičiaus (proc.)“; „Didėjanti vidutinė tikėtina gyvenimo trukmė (metai)“[130]. Suformuoti efekto vertinimo kriterijai vertina tikslo pasiekimą bei visuomenės gaunamą naudą: padidėjęs įgijusių išsilavinimą procentas; patenkintų prašymų socialinėms paslaugoms dalis; ilgėjanti gyvenimo trukmė, metais. Efekto vertinimo rodikliai suformuluoti tinkamai, nes parodo pokytį. Įmanoma vadovaujantis šiais rodikliais įvertinti veiklos rezultato įvykdymą.

Antrasis tikslas - „Gerinti viešąją infrastruktūrą ir gyvenamąją aplinką, skatinti kaimo ir verslo plėtrą“, kurio įgyvendinimui parinktos 3 programos: „Aplinkos apsaugos, kaimo plėtros ir verslo skatinimo programa“; „Viešosios infrastruktūros priežiūros ir plėtros programa“; „Investicijų programa“[131]. Pateikiami 3 efekto vertinimo kriterijai: „Migracijos saldo dinamika, proc.“; „Materialinių investicijų apimtys, tenkančios vienam savivaldybės gyventojui (Lt)“, „Verslumo lygis (veikiančių SVV įmonių skaičius, tenkantis 1.000-iui gyventojų)“[132]. Efekto vertinimo kriterijai leis išmatuoti veiklos rezultatą, atsispindi nauda gaunama savivaldybės teritorijoje gyvenantiems asmenims: verslumo skatinimas, investicijų apimtys ir t.t. Rodikliai suformuluoti tinkamai, nes parodo ką ir kaip savivaldybė darys tikslo įgyvendinimui.

[129] „Trakų rajono savivaldybės tarybos sprendimas dėl atnaujinto Trakų rajono savivaldybės 2014-2016 metų strateginio veiklos plano patvirtinimo, 2014 m. gruodžio 4 d. Nr. S1-359”. Infolex. http://infolex.lt/trakai/Default.aspx?Id=3&DocId=64373.
[130] Ibid.
[131] Ibid.
[132] Ibid.

Galima teigti, kad 2014-2016 metų strateginio veiklos plano tikslų įgyvendinimui matuoti skirti efekto vertinimo kriterijai suformuluoti tikslingai, yra laikomasi Finansų ministerijos vertinimo kriterijų kūrimo gairių – jie padeda išmatuoti veiklos rezultatus, signalizuoja apie būsimą pokytį.

Rezultato vertinimo kriterijai skirti programų tikslų įgyvendinimui vertinti. Plačiau panagrinėsime Socialinės programos vertinimo rodiklių atitikimą, kadangi ta pati programa vykdoma 2010-2012 ir 2014-2016 metų strateginiuose veiklos planuose.

2010 metų Socialinės apsaugos programa turi 2 tikslus. Pirmasis tikslas - „Mažinti socialinę atskirtį, teikiant piniginę socialinę paramą Trakų rajono savivaldybės gyventojams“[133]. Rezultato pasiekimo vertinimo kriterijus - „piniginės socialinės paramos gavėjų (asmenų) skaičiaus didėjimas (proc.). Rezultato kriterijus suformuotas tikslingai, parodo naudą, kurią įgyvendinus programą gaus jos naudotojai. 2010 metų administracijos veiklos ataskaitoje šis rezultato vertinimo kriterijus nėra įgyvendinamas. Socialinės paramos gavėjų skaičiaus mažėjimas grindžiamas nuo savivaldybių nepriklausančiais veiksniu – nepalankia ekonomine situacija šalyje[134].

Antras tikslas - „Teikti kokybiškas ir efektyvias socialines paslaugas įvairioms gyventojų grupėms“[135]. Rezultato vertinimo kriterijus - „20 proc. didesnis finansavimas socialinėms įstaigoms, teikiančioms socialines paslaugas“. Šis vertinimo kriterijus parodo finansinį tikslą, išskirti daugiau lėšų, kurios tikslingai būtų taikomos socialinių paslaugų įgyvendinimui. Šiam rezultato rodikliui trūksta kryptingumo, įvardijančio ką su didesniu finansavimu ruošiamasi daryti. Šio tikslo įgyvendinimas nepasiektas. Tai lėmė naujo dienos centro atidarymas, kuris pareikalavo papildomų investicijų.

2014-2016 metų Socialinės paramos ir sveikatos paslaugų programos tikslai yra 2. Pirmasis - „Kryptingai įgyvendinti valstybės socialinę politiką, mažinti socialinę atskirtį rajone“[136]. Rezultato vertinimo kriterijai: „Piniginės paramos gavėjų skaičiaus pokytis (proc.)“, „Nepiniginės paramos gavėjų skaičiaus pokytis (proc.)“, „Klientų poreikius atitinkančių socialinių paslaugų teikimas (proc.)“. Šie rezultato vertinimo kriterijai yra konkretūs, nurodo tikslų ir išmatuojamą rezultatą. Rodikliai rodo ir naudą būsimiems gavėjams. Nurodyti rezultato vertinimo kriterijai įgyvendinti, pateikiami administracijos

[133] „Trakų rajono savivaldybės tarybos sprendimas dėl Trakų rajono savivaldybės 2010-2012 metų strateginio veiklos plano patvirtinimo, Nr. S1-33, priedas“. Infolex. http://infolex.lt/trakai/Default.aspx?Id=3&DocId=62770.
[134] „Trakų rajono savivaldybės tarybos sprendimas dėl Trakų rajono savivaldybės administracijos 2010 metų veiklos ataskaitos, 2011 m. vasario 22 d. Nr. S1-27“. Infolex. http://infolex.lt/trakai/Default.aspx?Id=3&DocId=58105.
[135] „Trakų rajono savivaldybės tarybos sprendimas dėl Trakų rajono savivaldybės 2010-2012 metų strateginio veiklos plano patvirtinimo, Nr. S1-33, priedas“. Infolex. http://infolex.lt/trakai/Default.aspx?Id=3&DocId=62770.
[136] „Trakų rajono savivaldybės 2014-2016 metų strateginio veiklos plano Nr. S1-359, 2 priedas, 1 b forma“. Infolex. http://infolex.lt/trakai/Default.aspx?Id=3&DocId=64362.

metinėje ataskaitoje. Antrasis tikslas - „Skatinti rajono gyventojų sveikatingumą ir gerinti sveikatos paslaugų kokybę“. Rezultato vertinimo kriterijai: „Laikotarpis (metais), kurį asmuo laukė dantų protezavimo paslaugų“, „Sveikatinimo renginiuose dalyvavusių gyventojų dalis (proc.)“, „Prevencinių priemonių skaičius pokytis, lyginant su praėjusiais metais (proc.)“[137]. Galima teigti, kad minėtosios programos rezultato vertinimo kriterijai yra konkretesni nei 2010-2012 metais, nes juose tiksliai nustatoma ko siekiama ir kas bus matuojama.

2011 metų Socialinės apsaugos programoje *produkto* vertinimo kriterijai yra suformuoti netinkamai. Šie rodikliai turi išmatuoti kiekvieną programoje pateikiamą uždavinį. Pirmojo tikslo uždavinys turi produkto vertinimo kriterijus: „piniginės paramos teikimo atvejai (išmokų), skaičius“; „piniginės paramos teikimo nepinigine forma atvejai (išmokų), skaičius“[138]. Produkto matavimo išraiška yra tinkama, o suformuluotieji produkto vertinimo kriterijai, susiję loginiais ryšiais su rezultato vertinimo kriterijus. Abejotinas yra šio rodiklio sukuriamas materialinis produktas ar paslaugų forma. Ar pinigų suma sumažins socialinę atskirtį? Šiuo atveju matuojama išmokų skaičius, o ne kaip jos panaudojamos. Antrasis šios programos tikslas turi 4 uždavinius ir tik 2 iš jų turi produkto vertinimo kriterijus.

2014 metų Socialinės apsaugos programoje, kiekvienas uždavinys turi daugiau negu vieną produkto vertinimo kriterijų. Pavyzdžiui, uždavinys „Mažinti aplinkos veiksnių įtaką gyventojų sveikatai ir užtikrinti saugią aplinką“, turi tokius produkto vertinimo kriterijus: „Maudyklų, kuriose vykdoma vandens kokybės stebėsena, skaičius“, „Vakcinuotų naminių gyvūnų skaičius“, „Parengtų informacinių priemonių skaičius“, „Priimtų beglobių gyvūnų skaičius“. Produkto rodikliai formuojami tikslingai, kadangi tiesiogiai atspindi uždavinio įgyvendinimą.

Apibendrinant galima teigti, kad 2011 metų Socialinės apsaugos programoje bandyta vadovautis vertinimo kriterijų metodikomis, tačiau tai, galimai dėl sukauptos patirties stokos, nepilnai išpildyta: ne visi programų uždaviniai turi produktų vertinimo kriterijus; uždavinių aprašymai nenurodo išsamesnio veiksmų plano. 2014 metų Socialinės apsaugos programos aprašymas labiau pagrįstas, parodoma nauda, kuri turėtų būti gaunama įvykdžius programos tikslus, laikomasi vertinimo kriterijų metodinių reikalavimų. 2011 ir 2014 metų programos išlaiko vertinimo kriterijų hierarchiją: efekto → rezultato → produkto.

[137] „Trakų rajono savivaldybės 2014-2016 metų strateginio veiklos plano Nr. S1-359, 2 priedas, 1 b forma“. Infolex. http://infolex.lt/trakai/Default.aspx?Id=3&DocId=64362.
[138] „Trakų rajono savivaldybės tarybos sprendimas dėl Trakų rajono savivaldybės 2010-2012 metų strateginio veiklos plano patvirtinimo, Nr. S1-33, priedas“. Infolex. http://infolex.lt/trakai/Default.aspx?Id=3&DocId=62770.

Strateginio veiklos plano forma ir turinys

Trakų rajono savivaldybės strateginiai veiklos planai nėra vientisi, kas tris metus yra rengiama *a* forma, kurioje pateikiami duomenys apie situacijos analizę (išorės ir vidaus aplinkos analizės), misija, SSGG analizė, tikslai[139]. Atskirose *b* formose pateikiami programų aprašymai ir EXCEL programos formatu pateikiami asignavimai. Tai nėra patrauklu ir apsunkina informacijos suvokimą. Kadangi yra prieinamos tik dvi 2010-2012 ir 2014-2016 metų strateginio veiklos plano *a* formos palyginsime jų turinį. 2010-2012 metų strateginio veiklos plano turinys negausus. Aplinkos analizė skaidoma į išorės (šioje dalyje aptariami politiniai; ekonominiai; socialiniai; technologiniai veiksniai), vidaus analizės dalyje (teisinė bazė; organizacinė struktūra; žmogiškieji ištekliai; planavimo sistema; finansiniai ištekliai; informacinės ir komunikacinės sistemos; vidaus darbo kontrolė). Toliau seka SSGG ir tikslai.

2014-2016[140]metų strateginio veiklos plano aplinkos analizės duomenys detaliau pagrindžiami, smulkiau skaidomos ir analizuojamos veiksnių sudedamosios dalys: aplinkos analizė: a) išorės (politiniai ir teisiniai veiksniai; ekonominiai veiksniai (bendrieji ekonominiai rodikliai; verslas; statybos ir gyvenamasis fondas; transportas; turizmas; inžinerinė ir energetinė infrastruktūra; aplinkosauga; žemės ūkis ir miškininkystė); socialiniai veiksniai (demografinė situacija; užimtumas ir darbo rinka; švietimas; jaunimo situacija; sveikatos apsauga; socialinė apsauga; kultūra; sportas; viešasis saugumas); b) vidaus aplinkos analizė: teisinė bazė; organizacinė struktūra; žmogiškieji ištekliai; planavimo sistema; finansiniai ištekliai; ryšių, informacinės ir komunikavimo sistemos; vidaus darbo kontrolė; c) SSGG; d) misija, e) strateginiai tikslai ir efekto vertinimo kriterijai. Daugiau dėmesio skiriama teorinės bazės parengimo pristatymui, kuriuo remiantis formuluojamos likusios SVP dalys.

Rengimas, stebėsena, vertinimas

Strateginio veiklos plano rengimo ir įgyvendinimo priežiūros tvarkos kriterijus pasirinktas siekiant nustatyti ar įvyko pokyčių strateginio veiklos planavimo proceso etapuose. Trakų rajono savivaldybė turėjo 2 tvarkos aprašus, vienas jų patvirtintas 2012 metais, o kitas 2014 metais, rugpjūčio 21 dieną, Nr. S1-200 sprendimu ir galioja iki šių dienų. Dviejų tvarkos aprašų lyginimo metu nustatysime, kokie pokyčiai įvyko, kas juos sąlygojo?

[139] „Trakų rajono savivaldybės tarybos sprendimas dėl Trakų rajono savivaldybės 2010-2012 metų strateginio veiklos plano patvirtinimo, 2010 m. vasario 23 d. Nr. S1-33“. Infolex. http://infolex.lt/trakai/Default.aspx?Id=3&DocId=62766.

[140] „Trakų rajono savivaldybės tarybos sprendimas dėl atnaujinto Trakų rajono savivaldybės 2014-2016 metų strateginio veiklos plano patvirtinimo, 2014 m. gruodžio 4 d. Nr. S1-359”. Infolex. http://infolex.lt/trakai/Default.aspx?Id=3&DocId=64373.

Pasikeitė bendrųjų nuostatų dalyje vartojamos sąvokos, pvz. pakito strateginio planavimo sąvokos apibrėžimas. Pokytį sąlygojo Strateginio planavimo metodikos pakeitimas. Naujame apibrėžime strateginis planavimas reglamentuojamas kaip procesas, kurio tikslas – nustatytųjų tikslų rezultatyvus įgyvendinimas. Sąvoka lakoniškesnė ir aiškesnė nei 2012-ųjų apraše.

Pakito ir strateginio veiklos plano samprata. Nuo 2014 metų veiklos planas suvokiamas ne tik kaip veiklos dokumentas, kuriame nustatoma misija, strateginiai tikslai, vykdomos programos, numatomi asignavimai, tačiau numatoma, kad strateginiame veiklos plane turi būti strateginių pokyčių dalis, kurioje išdėstyti siekiami rezultatai.

Didesnių pokyčių organizavimo aprašuose neįvyko: prailgintas strateginio veiklos plano rengimo laikotarpis, nebe kovo – lapkričio, bet kovo – gruodžio mėnesiais. Programų koordinatoriai parengia pirminius strateginius veiklos projektus iki gruodžio 1 d., tad laikas prailgintas dvejais mėnesiais. Be programų vykdymo laikotarpių pakito ir skyriaus, atsakingo už planavimą pavadinimas. Buvo – Investicijų, turto valdymo ir vietinio ūkio skyrius, o nuo 2014 metų – Strateginio planavimo, investicijų ir ūkio plėtros skyrius.

Žemiau pateiktoje lentelė (*5 lentelė*) įvardinti savivaldybės veiklos plano vykdymo procese dalyvaujantys dalyviai.

5 lentelė. Strateginio veiklos planavimo dalyviai Trakų rajono savivaldybėje

SVP dalyviai	**Proceso etapai, kuriuose jie dalyvauja**
Strateginio planavimo komisija (SPK)	Svarstymas, įgyvendinimo priežiūra.
Strateginio planavimo grupė (SPG)	Rengimas, svarstymas, įgyvendinimo priežiūra, tikslinimas.
Programų koordinatoriai (administracijos darbuotojai)	Rengimo ir įgyvendinimo koordinavimas, tikslinimas.
Programų vykdytojai	Rengimas, įgyvendinimas (teikia informaciją)
Savivaldybės taryba (Taryba)	Tvirtinimas, tikslinimas.

Sudaryta darbo autorės pagal Trakų rajono savivaldybės strateginio veiklos plano rengimo ir įgyvendinimo priežiūros tvarkos aprašą Nr. S1-200.

Programų vykdytojai pateikia numatomų programų asignavimo poreikį koordinatoriams. Pastarieji pateikia pirminius SVP programų projektus SPIŪP. Toliau seka SVP projekto svarstymas, tikslinimas ir tvirtinimas. Žemiau pateiktoje lentelėje (*6 lentelė*), susisteminta strateginio veiklos plano rengimo Trakų rajono savivaldybėje eiga.

6 lentelė. Strateginio veiklos planavimo rengimas Trakų rajono savivaldybėje

Etapas	Terminas	Kas	Rezultatas
Rengimas	Liepos 1 d.	administracija	Susipažinimas su SPP veiksmais
Rengimas	Spalio 1 d.	programų vykdytojai	Informacija apie planuojamą veiklą ir lėšų poreikis 3 m. imtinai teikiami koordinatoriams.
Rengimas	Gruodžio 1 d.	programų koordinatoriai	SVP programų projektų teikimas SPIŪP[141] skyriui
Rengimas	Gruodžio 1 d.	EAFBS[142], SPIŪP	Maksimalių asignavimų prognozuojamos veiklos programoms teikimas Grupei svarstyti, tvirtinamas Komisijoje ir perduodamas Tarybos svarstymui ir tvirtinimui.
Rengimas	Nėra duomenų	koordinatoriai	Korekcija, asignavimai metams siunčiami SPIŪP
Rengimas	Nėra duomenų	SPIŪP	Projekto rengimas teikimas Komisijai, Tarybai

Sudaryta darbo autorės pagal Trakų rajono savivaldybės strateginio veiklos plano rengimo ir įgyvendinimo priežiūros tvarkos aprašą Nr. S1-200.

Vertinimo proceso eiga: programų vykdytojai, savo koordinatoriams, biudžetinių metų pabaigoje teikia vykdomų priemonių ataskaitas[143]. Iki vasario 1 d. koordinatoriai įgyvendinimo ataskaitas teikia SPIŪP skyriui, kuris išanalizavęs vykdymo ataskaitas, parengia suvestinę informaciją apie strateginio veiklos plano vykdymą, ją teikdamas svarstyti Komisijai[144]. Gautos Komisijos išvados ir suvestinė teikiama Administracijos direktoriui bei programų koordinatoriams, kurie rengdami kitų metų SVP programas privalo atsižvelgti į išvadas.

Esminių strateginio veiklos plano nuostatų *tikslinimo* poreikį nustato savivaldybės Taryba. Koordinatoriai atlieka tikslinimo darbus, derindami su EAFBS, SPIŪP skyriais. Projektą paruošia SPIŪP skyrius ir teikia Tarybai. Už programų priemonių vykdymą atsakingas Administracijos direktorius. Patikslinus SVP, asignavimų valdytojai per 10 d. d. savo įsakymu patvirtina atnaujintas veiklos

[141] Strateginio planavimo, investicijų ir ūkio plėtros skyriui.
[142] Ekonominės analizės, finansų ir biudžeto skyrius.
[143] „Trakų rajono savivaldybės tarybos sprendimas dėl Trakų rajono savivaldybės strateginio veiklos plano rengimo ir įgyvendinimo priežiūros tvarkos aprašo patvirtinimo, 2014 m. rugpjūčio 21 d. Nr. S1-200". Infolex. http://infolex.lt/trakai/Default.aspx?Id=3&DocId=60218.
[144] „Trakų rajono savivaldybės tarybos sprendimas dėl Trakų rajono savivaldybės strateginio veiklos plano rengimo ir įgyvendinimo priežiūros tvarkos aprašo patvirtinimo, 2014 m. rugpjūčio 21 d. Nr. S1-200". Infolex. http://infolex.lt/trakai/Default.aspx?Id=3&DocId=60218.

programas[145]. Galima formuoti tokį tikslinimo ciklą: Strateginio planavimo skyrius → Grupė → Komisija → tikslinimas → Strateginio planavimo skyrius → Grupė → Komisija → Taryba → tikslinimai → Strateginio planavimo skyrius → Grupė → Komisija → Taryba.

Lyginant šį Trakų rajono savivaldybės strateginio planavimo veiklos aprašą su Rekomendacijomis, galima teigti, kad minėtoji savivaldybė nesiremia Rekomendacijomis, tačiau vadovaujasi bendrosiomis Strateginio planavimo metodikos nuostatomis. Rekomendacijose siūloma įvertinti esamą socialinę-ekonominę būklę ir atskirose veiklos srityse pasiektus rezultatus. Veiklos apraše nėra nurodytas stebėsenos tikslas, nei principai, kurie yra pateikti Rekomendacijose.

4.2. Lyginamoji strateginių veiklos planų ir planavimo analizė: Anykščių rajono savivaldybės atvejis

Anykščių rajono savivaldybė iki 2016-2018 metų strateginio veiklos plano pateikimo neįtraukdavo *misijos* į veiklos plano struktūrą. Misija ir vizija buvo strateginio plėtros plano dalimi. Nuo 2016-2018 metų toks pats misijos apibrėžimas perkeliamas į strateginį veiklos planą. Misijos formuluotė: „Sudaryti kokybiškas gyvenimo ir darbo sąlygas Anykščių rajono savivaldybės gyventojams“. Veiklos sritis: gyvenimo ir darbo sąlygų gerinimas. Iš šios formuluotės galime įžvelgti pokytį ir galimai esančios problemos sprendimą – darbo aplinkos gerinimą, galimai naujų darbo vietų kūrimo skatinimą, gyventojų saugumo gerinimą. Ši misijos formuluotė atitinka vizijos išpildymą: „Anykščiai – kultūrinio turizmo kurortas, atjaunėjęs kraštas, kuriame jauku ir saugu gyventi bei ilsėtis“. Galima teigti, kad savivaldybės strateginio veiklos plano tikslas yra išlaikyti savivaldybės gyventojus, suteikiant jiems kokybiškas gyvenimo sąlygas ir nesudarant prielaidų ieškoti darbo vietų užsienyje, ar didesniuose Lietuvos miestuose.

Anykščiuose misijos teiginys perkeltas iš strateginio plėtros plano į strateginį veiklos planą, atsižvelgiant į Rekomendacijų ir Strateginio planavimo metodikos reikalavimus strateginio veiklos plano struktūrinėje dalyje misiją išlaikyti kaip privalomą sudėtinį strateginio veiklos plano elementą.

Lyginant Anykščių rajono savivaldybės 2012-2014 metų, 2014-2016 metų, 2016-2018 metų strateginius *tikslus*, jų programas ir įgyvendinimo uždavinius joms pasiekti, sutinkamas identiški. Strateginis veiklos planas turi 9 tikslus, kiekvienas jų turi po vieną paskirtą programą jų įgyvendinimui.

[145] „Trakų rajono savivaldybės tarybos sprendimas dėl Trakų rajono savivaldybės strateginio veiklos plano rengimo ir įgyvendinimo priežiūros tvarkos aprašo patvirtinimo, 2014 m. rugpjūčio 21 d. Nr. S1-200”. Infolex. http://infolex.lt/trakai/Default.aspx?Id=3&DocId=60218.



6 pav. Anykščių rajono savivaldybės strateginio veiklos plano tikslai. Cit. pagal Anykščių rajono savivaldybės 2012-2014 m. strateginį veiklos planą.

Tikslai suformuluoti aiškiai, galima suvokti planuojamus pasiekti rezultatus: puoselėti kultūrą, plėtojant turizmo infrastruktūrą, siekį pritraukti investicijų, vystyti ūkį, užtikrinti sveikatos politikos įgyvendinimą, pasirūpinti rajono saugumu, švietimo vystymu, užtikrinti rajono teritorinę plėtrą, modernizuoti ūkinės veiklos infrastruktūrą, kokybiškai vykdyti savivaldybės veiklą. Iš tikslų formuluočių galima numanyti tikslų įgyvendinimo naudą bendruomenei: didesnis apsilankiusiųjų turistų skaičius; pritraukus investicijų – naujos darbo vietos; ilgesnė bendruomenės gyventojų trukmė, sudarius tinkamas sveikatos apsaugos sąlygas ir pan., tačiau konkrečių paaiškinimų ir toliau pateiktose programų planuose nėra nurodyta, taip pat nėra aiškiai suprantami kokybiniai pokyčiai, pvz. remiantis tikslu 5.1 Efektyviai vykdyti Savivaldybės veiklą, būtina stebėti plano gale pateiktas priemones, rodiklius ir jų reikšmių paaiškinimą. Parengti 2012-2014, 2014-2016, 2016-2018 metų strateginiai veiklos planai atitinka plėtros plane numatomus prioritetus, kadangi jie yra tiesiogiai susiję.

7 lentelė. Tikslų formuluotės lyginamoji analizė

	Planas	Apibrėžtas planuojamas pasiekti rezultatas	Nauda visuomenei	Kokybiniai pokyčiai	Strateginiame plėtros plane prioritetų atitikimas	Ar efekto vertinimo kriterijai parodo strateginio tikslo įgyvendinimo naudą?
Tikslo formuluotė	2012-2014 m.	+	+	-	+	-
	2014-2016 m.	+	+	-	+	-

Sudaryta darbo autorės pagal Anykščių rajono savivaldybės 2012-2014 m.[146], 2014-2016 m.[147] strateginius veiklos planus.

Strateginio plėtros plano tikslų uždaviniai yra strateginio veiklos plano tikslai. Galimai dėl šios sąsajos priežasties SVP tikslai ir uždaviniai yra neatnaujinami, kadangi jie yra tiesioginė strateginio plėtros plano dalis. Anykščių rajono savivaldybė pradėjo kurti strateginį veiklos remiant Europos socialinio fondo agentūrai. Lyginant pirmuosius Anykščių rajono savivaldybės strateginius veiklos planus, stebėtinas jų formos, tikslų formulavimo ir išdėstymo eigos nekintamumas. Pildomi tik priedai.

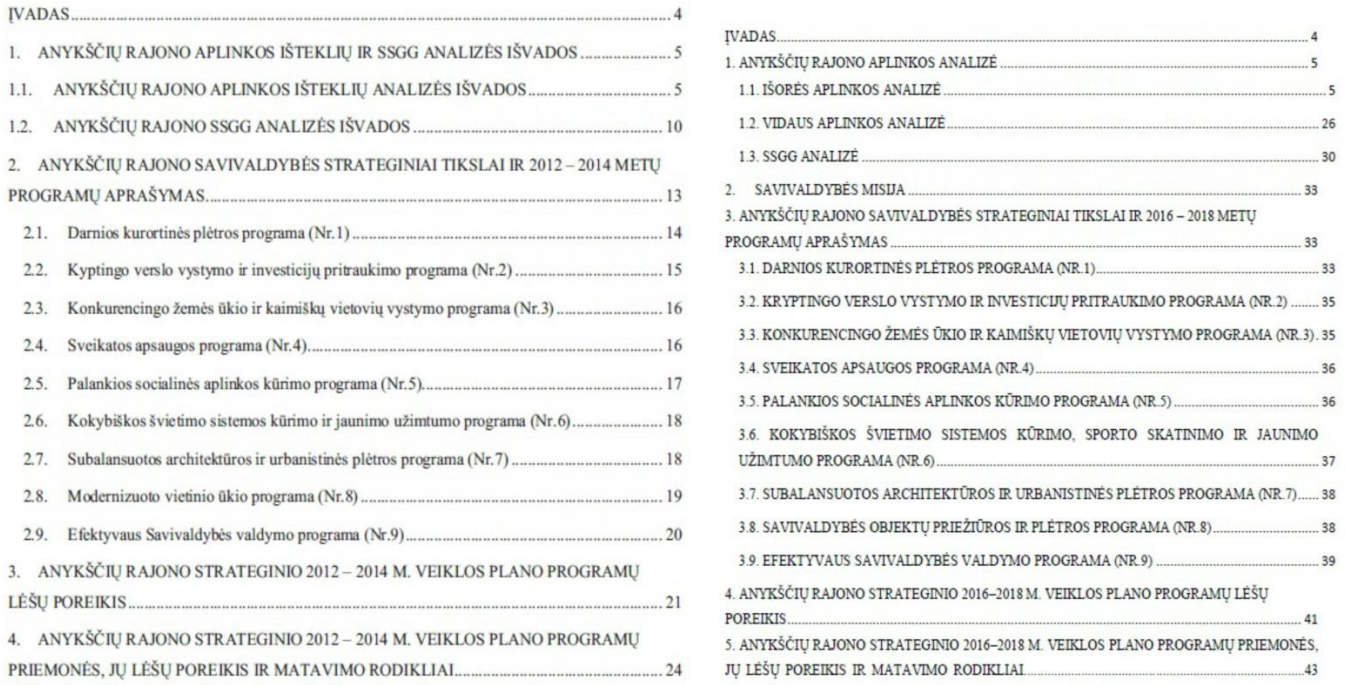
2012-2014 metų strateginiame veiklos plane neatsispindi *vertinimo* rodiklių hierarchija. Nenurodyti efekto, rezultato bei produkto vertinimo kriterijai. Programų aprašymas statiškas – jame nurodoma kokius tikslus siekiama įgyvendinti ir kas už jas atsakingas. Pabaigoje pateikiama lentelė, kurioje atsispindi priemonių, jų lėšų ir poreikio matavimo rodikliai. Programoms skirtų rodiklių tipas nėra įvardijamas. Nuo 2014 metų kovo 27 d. įvedami ir programų priemonių aprašai. Anykščių rajono savivaldybės atveju pačios programos nėra aprašomos, vietoje jų yra detaliai aprašoma priemonių, skirtų programai įgyvendinti eiga. Priemonių tikslams matuoti jie naudoja rezultatų vertinimo rodiklius, o ne produkto, kaip yra įprasta.

Programų priemonių aprašuose, kurios yra skirtos strateginio veiklos plano programoms įgyvendinti, naudojami rezultatų vertinimo kriterijai. Priemonės turi savus tikslus ir uždavinius, kuriems matuoti pasitelkti rezultato vertinimo kriterijai. Programų priemonių rezultato vertinimo kriterijai parodo konkretų rezultatą, o ne tik procesą: pvz. „Tradicinių festivalių programa“ priemonė, skirta „Darnios kurortinės plėtros programos“ pirmam tikslui įgyvendinti („Rūpintis kultūros ir turizmo paslaugų kokybe“, tikslo „Rengti kultūros, meno projektus, stiprinančius rajono kurortinės teritorijos tapatumą“),

[146] „Anykščių rajono savivaldybės tarybos sprendimas dėl Anykščių rajono strateginio 2012-2014 metų veiklos plano tvirtinimo, 2011 m. gruodžio 22 d. Nr. TS-376“. Infolex. http://infolex.lt/anyksciai/Default.aspx?Id=3&DocId=4581.
[147] „Anykščių rajono savivaldybės tarybos sprendimas dėl Anykščių rajono strateginio 2014-2016 metų veiklos plano tvirtinimo, 2014 m. kovo 27 d. Nr-T-118“. Infolex. http://infolex.lt/anyksciai/Default.aspx?Id=3&DocId=6067.

rezultato vertinimo kriterijus – didėjantis festivalių dalyvių ir žiūrovų skaičius, išraiška vienetais. Pasigendama vertinimo kriterijų hierarchijos: neišskirti efekto, rezultato ir produkto vertinimo kriterijai.

Kalbant apie Anykščių rajono savivaldybės strateginio veiklos *plano formą ir tur*inį įvyko nežymūs struktūriniai pokyčiai.



ĮVADAS ... 4
1. ANYKŠČIŲ RAJONO APLINKOS IŠTEKLIŲ IR SSGG ANALIZĖS IŠVADOS ... 5
1.1. ANYKŠČIŲ RAJONO APLINKOS IŠTEKLIŲ ANALIZĖS IŠVADOS ... 5
1.2. ANYKŠČIŲ RAJONO SSGG ANALIZĖS IŠVADOS ... 10
2. ANYKŠČIŲ RAJONO SAVIVALDYBĖS STRATEGINIAI TIKSLAI IR 2012 – 2014 METŲ PROGRAMŲ APRAŠYMAS ... 13
2.1. Darnios kurortinės plėtros programa (Nr.1) ... 14
2.2. Kyptingo verslo vystymo ir investicijų pritraukimo programa (Nr.2) ... 15
2.3. Konkurencingo žemės ūkio ir kaimiškų vietovių vystymo programa (Nr.3) ... 16
2.4. Sveikatos apsaugos programa (Nr.4) ... 16
2.5. Palankios socialinės aplinkos kūrimo programa (Nr.5) ... 17
2.6. Kokybiškos švietimo sistemos kūrimo ir jaunimo užimtumo programa (Nr.6) ... 18
2.7. Subalansuotos architektūros ir urbanistinės plėtros programa (Nr.7) ... 18
2.8. Modernizuoto vietinio ūkio programa (Nr.8) ... 19
2.9. Efektyvaus Savivaldybės valdymo programa (Nr.9) ... 20
3. ANYKŠČIŲ RAJONO STRATEGINIO 2012 – 2014 M. VEIKLOS PLANO PROGRAMŲ LĖŠŲ POREIKIS ... 21
4. ANYKŠČIŲ RAJONO STRATEGINIO 2012 – 2014 M. VEIKLOS PLANO PROGRAMŲ PRIEMONĖS, JŲ LĖŠŲ POREIKIS IR MATAVIMO RODIKLIAI ... 24

ĮVADAS ... 4
1. ANYKŠČIŲ RAJONO APLINKOS ANALIZĖ ... 5
1.1. IŠORĖS APLINKOS ANALIZĖ ... 5
1.2. VIDAUS APLINKOS ANALIZĖ ... 26
1.3. SSGG ANALIZĖ ... 30
2. SAVIVALDYBĖS MISIJA ... 33
3. ANYKŠČIŲ RAJONO SAVIVALDYBĖS STRATEGINIAI TIKSLAI IR 2016 – 2018 METŲ PROGRAMŲ APRAŠYMAS ... 33
3.1. DARNIOS KURORTINĖS PLĖTROS PROGRAMA (NR.1) ... 33
3.2. KRYPTINGO VERSLO VYSTYMO IR INVESTICIJŲ PRITRAUKIMO PROGRAMA (NR.2) ... 35
3.3. KONKURENCINGO ŽEMĖS ŪKIO IR KAIMIŠKŲ VIETOVIŲ VYSTYMO PROGRAMA (NR.3) ... 35
3.4. SVEIKATOS APSAUGOS PROGRAMA (NR.4) ... 36
3.5. PALANKIOS SOCIALINĖS APLINKOS KŪRIMO PROGRAMA (NR.5) ... 36
3.6. KOKYBIŠKOS ŠVIETIMO SISTEMOS KŪRIMO, SPORTO SKATINIMO IR JAUNIMO UŽIMTUMO PROGRAMA (NR.6) ... 37
3.7. SUBALANSUOTOS ARCHITEKTŪROS IR URBANISTINĖS PLĖTROS PROGRAMA (NR.7) ... 38
3.8. SAVIVALDYBĖS OBJEKTŲ PRIEŽIŪROS IR PLĖTROS PROGRAMA (NR.8) ... 38
3.9. EFEKTYVAUS SAVIVALDYBĖS VALDYMO PROGRAMA (NR.9) ... 39
4. ANYKŠČIŲ RAJONO STRATEGINIO 2016–2018 M. VEIKLOS PLANO PROGRAMŲ LĖŠŲ POREIKIS ... 41
5. ANYKŠČIŲ RAJONO STRATEGINIO 2016–2018 M. VEIKLOS PLANO PROGRAMŲ PRIEMONĖS, JŲ LĖŠŲ POREIKIS IR MATAVIMO RODIKLIAI ... 43

7 pav. Anykščių rajono savivaldybės strateginio veiklos planavimo turinys. Cit. pagal Anykščių rajono savivaldybės 2012-2014 m.[148], ir 2016-2018 m.[149] strateginius veiklos planus.

Kairėje pusėje pateiktas 2012-2014 metų Anykščių rajono savivaldybės strateginio veiklos plano turinys, dešinėje – 2016-2018-ųjų metų. Senesnėje formoje, neatliekama išorės ir vidaus aplinkos analizė. Trumpai aptariami sričių privalumai ir trūkumai: politiniai, ekonominiai, socialiniai, technine/inžinerinė sritys. Po šios dalies lakoniško aptarimo seka SSGG analizė. 2016-2018 metų strateginiame veiklos plane įtraukiamas detalus išorės ir vidaus aplinkos analizės aprašymas atskirame skyriuje. Analizuojami šie išorės aplinkos veiksniai: politiniai-teisiniai; ekonominiai (makroekonominiai /darbo rinka/ žemės ūkis/ verslas/ turizmas); socialiniai (demografinė padėtis/ socialinė apsauga/ švietimas/ kultūra/ sportas/ jaunimo situacija/ viešasis saugumas); technologiniai veiksniai. Vidaus aplinkos analizė apima šias temas: teisinė bazė; organizacinė struktūra; žmogiškieji ištekliai; planavimo sistema; finansiniai ištekliai ir apskaita; ryšių sistema; vidaus kontrolės sistema (ir auditas). Kaip jau aptarėme aukščiau, į strateginio

[148] „Anykščių rajono savivaldybės tarybos sprendimas dėl Anykščių rajono strateginio 2012-2014 metų veiklos plano tvirtinimo, 2011 m. gruodžio 22 d. Nr. TS-376". Infolex. http://infolex.lt/anyksciai/Default.aspx?Id=3&DocId=4581.
[149] „Anykščių rajono savivaldybės tarybos sprendimas dėl Anykščių rajono strateginio 2016-2018 metų veiklos plano patvirtinimo, 2016 m. sausio 28 d. Nr. 1-TS-8". Infolex. http://infolex.lt/anyksciai/Default.aspx?Id=3&DocId=7286.

veiklos plano struktūrą įtraukiama ir misija, kuri perkeliama iš strateginio plėtros plano. Iš 2012-2014 metų aplinkos analizės formos, galima daryti išvadą, kad Anykščių rajono savivaldybė rėmėsi regiono socialinės ir ekonominės būklės analizės atlikimo rekomendacijomis ir informaciją pateikė PESET analizės struktūros pavydžiu[150]. Regionams skirtomis metodinėmis gairėmis siūloma vadovautis tik rengiant strateginį plėtros planą. Rekomendacijose siūloma aplinkos analizės duomenis pateikti tik strateginiame veiklos plano projekte, o patvirtintame strateginiame veiklos plane, remiantis gautomis aplinkos analizės išvadomis, formuoti misiją ir strateginius pokyčius (nurodomi veiklos prioritetai ir svarbiausi darbai); strateginis tikslas; programos.

Anykščių rajono savivaldybė išlaiko strateginio plėtros plano turinio struktūrą, tad pokytis įvyko tame, kad pereita nuo rėmimosi Regionine metodika iki vadovavimosi strateginio plėtros plano metodinėmis gairėmis, pateiktomis Vyriausybės patvirtintose Strateginio planavimo metodikose. Anykščių rajono savivaldybės strateginiai veiklos planai pateikiami vientisu PDF formatu, kas lemia patogų priėmimą bet kuriam bendruomenės nariui.

Rengimas, stebėjimas, ataskaitos

Anykščių rajono savivaldybės taryba yra išleidusi nutarimą, reglamentuojantį strateginio planavimo savivaldybėje tvarkos organizavimo aprašą. Žemiau esančioje lentelėje (*8 lentelė*) pateikiami strateginio veiklos planavimo dalyviai.

8 lentelė. Strateginio veiklos planavimo dalyviai Anykščių rajono savivaldybėje

SVP dalyviai	Proceso etapai, kuriuose jie dalyvauja
Strateginio planavimo priežiūros komisija (Komisija)	Rengimas; koordinuoja eigą, veiklos planų įgyvendinimas ir priežiūra, tikslinimas; tvirtinimas.
Savivaldybės strateginio planavimo grupė (Grupė), sudaryta iš programų koordinatorių	Rengimas; įgyvendinimo stebėsena; tikslinimas; rezultatai (metinė ataskaita).
Programų koordinatoriai	Rengimas; įgyvendinimo stebėsena.
Priemonių vykdytojai	Rengimas; įgyvendinimo stebėsena.
Strateginio planavimo koordinatorius.	Rengimas; tvirtinimas; įgyvendinimo stebėsena; tikslinimas.
Už finansavimą atsakingas asmuo	Rengimas.

[150] „Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministro įsakymas dėl regionų plėtros planų rengimo metodikos patvirtinimo, 2011 m. rugsėjo 23 d. Nr. 1V-706". TAR. https://www.e-tar.lt/portal/legalAct.html?documentId=TAR.D4C68B24B435.

Taryba	Tvirtinimas.
Komitetai	Tvirtinimas.

Sudaryta darbo autorės pagal strateginio planavimo priežiūros komisijos sudarymo ir jos nuostatų patvirtinimo aprašą Nr. 1-TS-205.

Nuo 2015 metų birželio 25 d. sudaryta Strateginio planavimo priežiūros komisija. Sprendimas grindžiamas atsižvelgiant į Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014 m. gruodžio 15 d. nutarimo Nr. 1435 „Dėl strateginio planavimo savivaldybėse rekomendacijų metodikos patvirtinimo“ 33.1 punktą[151]. Anykščių rajono savivaldybė kurdama strateginio veiklos planavimo organizavimo aprašą, vadovaujasi Rekomendacijų nuostatomis (*9 lentelė*).

9 lentelė. Strateginio veiklos planavimo rengimas Anykščių rajono savivaldybėje

Rengimo procesas	Anykščiai	Rekomendacijos
Aplinkos analizė	+	+
Strateginių pokyčių dalies rengimas	+	+
SVP projekto rengimas	+	+
SVP projekto svarstymas ir tvirtinimas	+	+
Įgvendinimo stebėsena	+	+
Tikslinimas	+	+
Atsiskaitymas	+	+

Sudaryta darbo autorės pagal strateginio planavimo priežiūros komisijos sudarymo ir jos nuostatų patvirtinimo aprašą Nr. 1-TS-205 ir Rekomendacijas[152].

Tolesni strateginio veiklos planavimo proceso etapai: įgyvendinimo stebėsena, tikslinimas ir atsiskaitymas už įgyvendinimo rezultatus. Patvirtinus strateginį veiklos planą pradedama nuolatinė strateginio veiklos plano įgyvendinimo rezultatų stebėsena, kuri yra reikalinga, siekiant laiku priimti atitinkamus sprendimus, užtikrinančius veiklos kokybę, vedančią į užsibrėžtų rezultatų pasiekimą. Stebėsenos procese privalo dalyvauti atsakingi Savivaldybės administracijos darbuotojai, programų

[151] „Anykščių rajono savivaldybės tarybos sprendimas dėl Anykščių rajono savivaldybės strateginio planavimo priežiūros komisijos sudarymo ir jos nuostatų patvirtinimo, 2015 m. birželio 25 d. Nr. 1-TS-205“. Infolex. http://infolex.lt/anyksciai/Default.aspx?Id=3&DocId=7055.

[152] „Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl strateginio planavimo savivaldybėse rekomendacijų patvirtinimo 2014 m. gruodžio 15 d. Nr. 1435“. TAR. https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/c3e9282086d911e481c9c95e73113964.

koordinatoriai, asignavimų valdytojai[153]. Stebima šių SVP planavimo dalių įgyvendinimo lygio pažanga: strateginių tikslų; programų; programų uždavinių; priemonių. Sukaupus įgyvendinimo stebėsenos rezultatus ir remiantis biudžeto vykdymo duomenimis, organizuojamas strateginio veiklos plano *tikslinimas*. Tikslinimų formas, Savivaldybės skyrius, atsakingas už Strateginį veiklos planavimą, išnagrinėja ir jeigu jie svarbūs, teikia patikslinto strateginio veiklos plano projektą svarstyti Grupei. Pasibaigus kalendoriniams metams teikiamos Savivaldybės administracijas, seniūnijos, savivaldybės biudžetinių įstaigų metinės veiklos ataskaitos. Jos yra naudingos, kadangi jų pagrindu, kasmet vasario balandžio mėn. rengiama atitinkamų metų SVP ataskaita. Šiose ataskaitose privalo būti aptarti šie aspektai: a) pasiekta pažanga; b) iškilusios problemos; c) galimi iššūkiai[154]. Anykščių rajono strateginio planavimo organizavimo tvarkos apraše pabrėžiama, kad svarbiausia strateginio veiklos plano metinėje ataskaitoje akcentuoti pasiektus rezultatus, o ne vykdytą veiklą ar atliktas funkcijas. Anykščių rajono savivaldybė užsibrėžia ataskaitoje pateikti šią informaciją: a) veiklos prioritetų ir svarbiausių darbų įgyvendinimą, nurodant pasiektą pažangą; b) tikslų ir uždavinių įgyvendinimą; c) vertinimo kriterijų reikšmių pasiekimą; d) išskirti problemas ir priežastis, dėl kurių tikslai ir uždaviniai nebuvo pasiekiami; e) įvardinanti asignavimų panaudojimą skirtą tikslų įgyvendinimui, f) pateikti siūlymus ir rekomendacijas dėl prioritetų tęstinumo, tikslų ir uždavinių peržiūros ir kitų susijusių su veiklos valdymu tobulinimo klausimų[155]. Vidiniame teisės dokumente yra užfiksuota, kad pasibaigus metams, programų priemonių vykdytojai turi pateikti SVP įvykdymo ataskaitas programų koordinatoriams. Pastarieji analizuoja pateiktas ataskaitas ir iki kovo 15 d. suderinę su skyriais, atsakingais už Strateginį planavimą ir Finansavimo valdymą, parengia programų vykdymo ataskaitas ir pateikia jį skyriui atsakingam už Strateginį planavimą[156]. Pastarasis skyrius rengia strateginio veiklos plano įgyvendinimo suvestinės ataskaitos projektą ir teikia jį Grupei svarstymui. Grupėje yra suformuluojamos išvados, revizuojant pagrindines SVP dalis, apimančias misiją, prioritetus, uždavinius ir parengtą SVP įgyvendinimo ataskaitą teikia svarstyti Komisijai[157]. Komisija ataskaitą teikia svarstymui Tarybai iki birželio 1 d. Tarybai pritarus strateginio veiklos plano ataskaita skelbiama Savivaldybės internetiniame puslapyje[158].

[153] „Anykščių rajono savivaldybės tarybos sprendimas dėl Anykščių rajono savivaldybės strateginio planavimo priežiūros komisijos sudarymo ir jos nuostatų patvirtinimo, 2015 m. birželio 25 d. Nr. 1-TS-205“. Infolex. http://infolex.lt/anyksciai/Default.aspx?Id=3&DocId=7055.
[154] Ibid.
[155] Ibid.
[156] Ibid.
[157] Ibid.
[158] Ibid.

Formaliai Anykščių rajono savivaldybės strateginio veiklos planavimo sistema atitinka Rekomendacijas. Eiga ir turinys parengtas vadovaujantis jomis. Ieškant stebėsenos ataskaitų duomenų bazėse, darytina išvada, kad priežiūros ataskaitos buvo vykdomos tik Sveikatos priežiūros srityje.

4.3. Lyginamoji Trakų ir Anykščių rajonų savivaldybių veiklos ir planavimo pokyčių analizė

Misija

Abiejų savivaldybių misijos formuluotės turinys išliko nekoreguotinas.

Strateginiai tikslai

2014-2016 metų Trakų rajono savivaldybės veiklos plane pasikeitė strateginių tikslų skaičius ir formuluočių turinys. 2010-2012 metų tikslų formuluotės atspindi savivaldybės kasdienes funkcijas, bet nenurodo proceso, siekiamo pokyčio, pažangos. 2014-2016 metų tikslų turinys tikslingesnis, nes aiškiai apibrėžia planuojamus pasiekti rezultatus.

Anykščių rajono strateginio veiklos plano tikslai išliko tokie patys. Lyginamosios analizės metu pastebėta, kad strateginio plėtros plano tikslų uždaviniai yra strateginio veiklos plano tikslai. Galimai dėl šio ryšio strateginio veiklos plano tikslų formuluotėje ir kiekyje pokyčių neįvyko.

Vertinimo kriterijai

Trakų rajono savivaldybėje nuo 2010-2012 metų taikytina Finansų ministerijos vertinimo kriterijų metodika, tačiau jai trūko išbaigtumo: efekto ir rezultato vertinimo kriterijai suformuluoti netikslingai, nes nenurodo numanomo pokyčio. 2014-2016 metų strateginio veiklos plano vertinimo kriterijai suformuluoti tikslingai: išmatuotini, signalizuojantys apie būsimą pokytį. Produkto vertinimo kriterijai atitiko reikalavimus. Pokytis įvyko efekto, rezultatų vertinimo kriterijų formuluotėse.

Anykščių rajono savivaldybė nesilaiko vertinimo kriterijų hierarchijos. Priemonių aprašuose pateikiami rezultato vertinimo kriterijai. Lentelėje (*10 lentelė)* pateiktoje analizėje atsispindi, kad Anykščių rajono savivaldybė turi programoms įgyvendinimui skirtą gausų kiekį priemonių rodiklių, tad nesilaikoma hierarchinio vertinimo kriterijų proporcingumo. Vertinimo kriterijų srityje pokyčiai neįvyko.

10 lentelė. Strateginių veiklos planų kriterijų, tikslų, programų ir priemonių lyginamoji analizė

Savivaldybė/ metai	Vertinimo kriterijų skaičius	Iš jų:			SVP strateginių tikslų skaičius	SVP programų tikslų skaičius	SVP programų uždavinių skaičius	SVP priemonių skaičius
		Efekto	Rezultato	Produkto				
Trakų r. sav. 2010-2012 m.	101	5	25	71	5	18	50	249
Trakų r. sav. 2014-2016 m.	140	9 (+10)	22	99	3	11	24	186
Anykščių 2012-2014 m.	383	0	0	0	9	0	0	383
Anykščių 2014-2016 m.	386	0	22	0	9	Priemonių*		
						18	22	386
Anykščių 2016-2018 m.	303	0	45	0	9	21	34	303

Sudaryta darbo autorės remiantis Trakų ir Anykščių rajonų strateginiais veiklos planais

Strateginio veiklos plano forma ir turinys

Trakų rajono savivaldybės strateginiai veiklos planai nėra vientisi, tai nėra patrauklu ir apsunkina informacijos supratimą. Kas tris metus yra kuriama *a* forma, kurioje pateikiami duomenys apie situacijos analizę, misiją, SSGG analizę ir tikslus. Atskirose *b* formose pateikiami programų aprašymai ir EXCEL formatu pateikiami asignavimai, programų priemonių rodikliai. Norint susipažinti su medžiaga, reikia kiekvieną priedą atsisiųsti, tai vargina ir apsunkina plano turinio formos vertinimą. Pagrindiniai pokyčiai yra susiję su aiškesniu priedų susisteminimu (Excel formate asignavimai, priemonių aprašymai, rodikliai) pateikiami viename formate, jie išdėstomi loginiu ryšiu: programa → asignavimai.

Anykščių rajono savivaldybės plano struktūra išlieka konstantyvi ir nekintanti. Ji yra glaudžiai susijusi su strateginiu plėtros planu. Galima daryti išvadą, kad pakito metodinis planų pagrindimas – perėjimas nuo Regioninės metodikos.

Proceso organizavimas

Trakų rajono strateginio veiklos plano eiga reglamentuota nutarimu Nr. S1-200, jis priimtas 2014 metų rugpjūčio 21 d. Jis grindžiamas Strateginio planavimo metodika ir Vietos savivaldos įstatymu. Lyginant su prieš tai buvusiu aprašu didesnių pokyčių neįžvelgta: prailgintas rengimo laikotarpis, pakeistas skyriaus, atsakingo už strateginį planavimą pavadinimas.

Anykščių rajono proceso organizavimas parengtas vadovaujantis Rekomendacijomis. Nėra išlikusios ankstesnės organizavimo tvarkos duomenų bazėse. Stebėsenos rezultatai pateikiami tik už sveikatos sritį. Vertinimo ataskaitos pateikiamos tik Administracijos direktoriaus ir administracijos ataskaitose, nėra rengiama kasmetinė strateginio veiklos plano ataskaita. Galima daryti išvadą, kad nėra laikomasi organizavimo tvarkoje pateikto reikalavimo nuo 2015 metų rengti strateginio veiklos plano metines ataskaitas.

Galima teigti, kad Trakų rajono savivaldybėje įvyko pokyčiai šiose veiklos plano dalyse:

- tikslų formuluotėje ir jų kiekyje. Tikslų formuluotės turinys kokybiškesnis, juose aiškiai atsispindi planuojami pasiekti rezultatai ir rodikliai. Galima daryti prielaidą, kad šiems pokyčiams neturėjo įtakos Rekomendacijos, kadangi jos buvo priimtos 4 mėnesiais vėliau.
- Tinkamas vertinimo kriterijų formulavimas ir hierarchijos išlaikymas.
- Plano forma ir struktūra išlaiko privalomas dalis.

Trakų rajono savivaldybėje pokyčiai įvyko šiose veiklos planavimo proceso dalyse:

- Vertinimas, nuo 2016-ųjų metų teikiamos strateginio veiklos plano metinės ataskaitos. Iki to laiko rezultatai teikiami metinėse veiklos ataskaitose.

Anykščių rajono savivaldybės strateginio veiklos planavimo procese ir plano kaip dokumento išraiškose neįvyko jokių pokyčių:

- Plano forma ir turinys išliko nepakitę, plano turinys statiškas, keičiami tik priedai – priemonių aprašymai;
- Vertinimo kriterijai neišlaiko hierarchijos.
- Strateginio planavimo savivaldybėje tvarkos aprašas priimtas po 2015-ųjų metų, formaliai pritaikant Rekomendacijų metodiką. Nėra išsaugotų ankstesnių strateginio veiklos planavimo organizavimo aprašų, tad nėra galimybės išsiaiškinti, ar įvyko pokyčiai šioje dalyje.
- Stebėsenos procese vertinamas rezultatų pasiekiamumo lygis, pateikiamos stebėsenos ataskaitos tik iki 2014-ųjų metų Sveikatos stebėsenos srityje, jokių kitų rezultatų ataskaitų nėra.

- Vertinimo rezultatai, kaip ir iki 2014-ųjų pateikiami metinėse mero ir administracijos direktoriaus ataskaitose, iki šių dienų nėra parengto strateginio veiklos planavimo metinės ataskaitos.

5. TRAKŲ IR ANYKŠČIŲ RAJONŲ SAVIVALDYBIŲ POKYČIŲ ANALIZĖ

Šioje dalyje analizuojami interviu metu gauti duomenų rezultatai, su kurių indukcinės analizės metodu atliktu tyrimu plačiau galima susipažinti prieduose (žr. 1 ir 2 priedas). Atskiruose poskyriuose pateikiami Anykščių ir Trakų rajono savivaldybių atvejai, kadangi interviu klausimai buvo formuluojami atsižvelgiant į dokumentų analizės metu gautus rezultatus.

5.1. Interviu duomenų analizė: Anykščių rajono savivaldybės atvejis

Interviu tikslas: išsiaiškinti kodėl per 8 metus SVP planavimo procese ir plano kaip dokumento struktūrinėse dalyse neįvyko jokių pokyčių.

Interviu metu buvo svarbiausi šie klausimai:

1. Jūsų strateginio veiklos plano forma ir struktūra yra išskirtinė ir nesutinkama praktikoje. Dėl kokių priežasčių pasirinkote tokią plano formą ir struktūrines dalis bei jas išlaikėte?
2. Dėl kokių priežasčių naudojatės tik vienos rūšies, - priemonių rezultato - vertinimo rodikliais?
3. Dėl kokių priežasčių veiklos ataskaitas pateikiate tik Administracijos direktoriaus ir meto ataskaitose, tačiau nerengiate strateginio veiklos plano metinės ataskaitos?
4. Ką jūs galvojate apie įvykusius pokyčius stebėsenos srityje?
5. Kaip Jūs vertinate dabartinius SVP reikalavimus?

Žemiau pateiktoje lentelėje (*11 lentelė*), susisteminti svarbiausi ekspertų atsakymai į pirmąjį klausimą, kurio metu buvo aiškinamasi, kodėl nuo 2012-ųjų metų strateginis veiklos planas išliko statiškas, mažai kintantis. Interviu metu buvo stengiamasi išsiaiškinti, kodėl strateginiame veiklos plane nėra programų aprašų, o vietoje jų pateikiami tik priemonių aprašai. Su detalesniu interviu galima susipažinti 1 priede.

Pirmąjį klausimą detalizuojantys subklausimai, pasirinkti norint išsiaiškinti, kodėl pasirinktas toks strateginio veiklos plano rengimo principas, keičiant tik priemonių aprašymus, didžiąją plano dalį išlaikant statišką ir nekintančią.

11 lentelė. Strateginio veiklos plano formos ir struktūros pasirinkimo priežastys

Klausimo tipas	R	Etiketė	Pavyzdžiai	Refleksija*
Nr 1.	A3	Glaudžios SPP ir SVP sąsajos	*Veiklos planai pradėti kurti kartu su plėtros planu*	Neilga patirtis Metodika Konsultantai
Nr 1.	A1	Glaudžios SPP ir SVP sąsajos	*vadovavomės 2012-2018 m. plėtros planu*	Bendra planavimo metodika Finansinių išteklių nebuvimas Konsultantai
Nr. 1	A2	Teigiamas požiūris į SVP formą	*viskas aišku atrodo*	Žvilgsnis iš dabarties
Nr. 1.1	A1	Glaudžios SPP ir SVP sąsajos	*Programos yra plėtros plane, kad nereiktų dubliuoti*	SVP tęstinė SPP dalis Dokumentacijos mažinimas
Nr. 1.2	A1	Požiūris į SVP formą	*Gal ir reikėtų pasitempt mums, pažiūrėt kažką...*	Pokyčių siekis Galima ginybinė refleksija
Nr. 1.3	A2	Glaudžios SPP ir SVP sąsajos	*Veiklos plane pagrinde yra nagrinėjamos priemonės.*	SVP tiesioginė SPP dalis. SVP turi tik priemones Dokumentacijos mažinimas Informacijos kartojimas

Sudaryta darbo autorės

Apibendrinant galima teigti, kad strateginio veiklos plano turinio forma ir struktūra nesikeitė, dėl glaudžios sąsajos tarp strateginio plėtros ir veiklos planų. Anykščių rajono savivaldybės veiklos plano forma retai sutinkama praktikoje. Paprastai strateginis veiklos planas turi atskirus uždavinius, programų ir priemonių aprašymus, o pačios priemonės, įvardijančios kaip savivaldybė pasieks veiklos planus, yra aprašomos metiniuose planuose. Vyriausybės patvirtintoje Strateginio planavimo metodikoje apibrėžiama, kad strateginiame veiklos plane turi būti šios dalys: „Strateginis veiklos planas – veiklos planavimo dokumentas, kuriame atsižvelgiant į ilgos ir vidutinės trukmės planavimo dokumentų tikslus ir aplinkos

analizės išvadas suformuluota misija, nustatyti strateginiai pokyčiai ir strateginiai tikslai, aprašomos vykdomos programos, siekiami rezultatai, numatomi asignavimai ir žmogiškieji ištekliai“[159].

Susiduriama su problema, jog norint pakeisti strateginį veiklos planą, t. y. padaryti jį išsamesnį, reiktų performuoti ir strateginį plėtros planą. Tai yra didelis darbas, reikalaujantis papildomų lėšų. Ekspertai strateginį veiklos planą laiko kaip tiesioginį strateginio plėtros plano tęsinį. Galima teigti, kad nekintančios struktūrinės dalys yra susijusios ir su pačių darbuotojų požiūriu į strateginį veiklos planą, tad pamatinė priežastis – strateginio veiklos plano ir strateginio plėtros plano sąsajos.

Antruoju klausimu, siekiama išsiaiškinti dėl kokių priežasčių naudotinas tik vieno lygio vertinimo kriterijus. Su detalesniu interviu galima susipažinti 1 priede.

12 lentelė. Vieno lygmens vertinimo kriterijų naudojimo priežastys

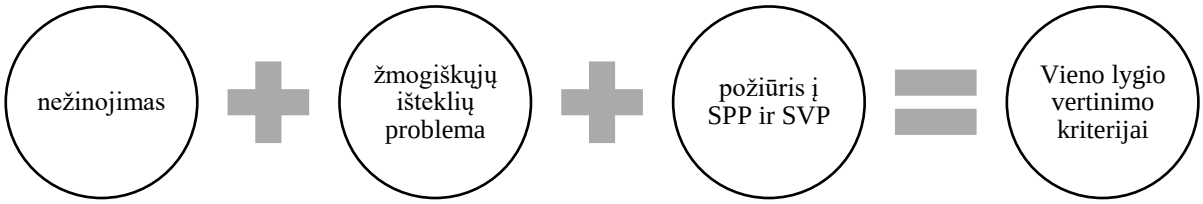
Klausimas	R	Etiketė	Pavyzdžiai	Refleksija
Nr. 2	A1	Nesivadovauja vertinimo rodikliais	*Nežinau... kokios rūšys?;* *<...> taip sunkiai nenuėjome tikrai*	Nežinojimas apie vertinimo kriterijų lygius
Nr. 2	A2	Nesivadovauja vertinimo rodikliais	*<...>ten toj pačioj tvarkoj yra daug prirašyta;* *Trūksta žmonių*	Žinios yra Žmogiškųjų išteklių stoka Laiko trūkumas Dokumentacijos gausa

Sudaryta darbo autorės

Vertinimo kriterijai yra vieno lygmens, priemonių aprašuose esančioms programoms įvertinti. Naudojamas rezultato vertinimo kriterijus. A1 respondento, kuris yra ilgalaikis Anykščių rajono savivaldybės darbuotojas, atsakymas signalizuoja, kad vertinimo rodiklių pamatiniams principams įgyvendinti, t. y. logiškos hierarchijos tarp vertinimo kriterijų išlaikymui, nebuvo skiriama daug dėmesio. Respondentui suteikus platesnę informaciją, buvo pateiktas atsakymas, suponuojantis, kad jiems svarbiausia buvo išsikelti reikalaujamą rodiklį ir taip atitikti reikalavimus, vertinant darbuotojų veiklas. A2 respondentas, atėjęs iš kitos aplinkos, turi žinių apie vertinimo kriterijų hierarchiją, tačiau

[159] „Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo 2002 m. birželio 6 d. Nr. 827“. TAR. https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.A6665E0FB4EC/DVzsDwbLfj.

nesivadovavimą jais grindžia žmogiškųjų išteklių stoka ir darbuotojų strateginio planavimo pozicijoje stygiumi.



8 pav. Vertinimo kriterijų priežastinis ryšys. Sudaryta darbo autorės remiantis atlikto tyrimo duomenimis.

Galima įžvelgti sąsajų ir su ankstesniu požiūriu į strateginį veiklos planavimą. Rekomendacijose teigiama, kad: „Strateginiuose veiklos planuose pateikiami vertikalūs efekto, rezultato ir produkto vertinimo kriterijai, kurie sudaromi pagal hierarchinį principą: efekto vertinimo kriterijais vertinamas strateginių tikslų, rezultato vertinimo kriterijais – programų tikslų, produkto vertinimo kriterijais – programų uždavinių įgyvendinimas“[160]. Šiuo atveju, neatitinka ir pasirinkta vertinimo kriterijų forma. Anykščių rajono savivaldybė priemones vertina rezultato vertinimo kriterijais, kurie yra skirti programų uždavinių įgyvendinimo išmatavimui.

Trečiuoju klausimu bandomos išsiaiškinti strateginio veiklos plano metinių ataskaitų nerengimo priežastys. Ekspertų atsakymai susisteminti žemiau esančioje lentelėje (*13 lentelė*). Plačiau susipažinti su interviu galima 1 priede.

13 lentelė. Strateginio veiklos planavimo metinių ataskaitų nerengimo priežastys

Klausimas	R	Etiketė	Pavyzdžiai	Refleksija
Nr. 3	A3	SVP ataskaitų nerengimas	*nebuvo tokio reikalavimo;*	Nebuvo poreikio Buvo tik administracijos ir mero ataskaitos Ankščiau nekurta dėl darbuotojų kaitos
Nr. 3	A1	SVP ataskaitų nerengimas	*Čia tas reikalavimas nuo kokių 2015 m. atsiradęs yra.*	Ataskaitos ir ankščiau buvo tik kitu formatu
Nr. 3	A2	SVP ataskaitų nerengimas	*<...> du vienodi dokumentai;* *Nieko nebuvo,*	Esant reikalavimams SVP rengimo vidinė tvarka patvirtinta, tačiau nevykdyta Priežastis – žmogiškieji ištekliai

[160] „Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl strateginio planavimo savivaldybėse rekomendacijų patvirtinimo 2014 m. gruodžio 15 d. Nr. 1435“. TAR. https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/c3e9282086d911e481c9c95e73113964.

			niekas to nepadarė, pirmi metai, kai aš padarysiu <...>	

Sudaryta darbo autorės

Ekspertų apklausos metu išaiškėjo, kad vadovaujantis Rekomendacijomis buvo pakeisti vidiniai dokumentai, reglamentuojantys strateginio planavimo organizavimą savivaldybės viduje. Tačiau tai liko popieriuje, kadangi didelė darbuotojų kaita strateginio veiklos planavimo pozicijoje lėmė nusistovėjusios praktikos nesusiformavimą. Specialistė, interviu ėmimo metu vis dar rengė pirmąją strateginio veiklos plano ataskaitą už 2017 metus. Galima teigti, kad žmogiškųjų išteklių trūkumas strateginio planavimo skyriuje yra kertinė strateginio planavimo Anykščių rajono savivaldybėje priežastis, lėmusi metinių veiklos ataskaitų nevykdymą.

Ketvirtuoju klausimu įvertinama ekspertų nuomonė apie įvykusius pokyčius stebėsenos srityje. Plačiau galima susipažinti su visu interviu 1-ame priede.

14 lentelė. Pokyčiai stebėsenos srityje

Klausimai	R	Etiketė	Pavyzdžiai	Refleksija
Nr. 4	A3	Pokyčiai stebėsenos srityje	*Profesionaliau viskas;* *Reikalavimas buvo;* *Įrankis ES lėšų panaudojimui*	Reikalavimas stebėseną rengti Įrankis ES lėšų kuravimo stebėsenai Ankščiau stebėsena fiksuojama Tarybos narių pasitarimuose
Nr. 4	A1	Pokyčiai stebėsenos srityje	*QPR <...> daug ką palengvina;* *Savikontrolė*	Pozityvus požiūris į QPR sistemą; Darbuotojų savikontrolė Sąmoningumo ugdymas
Nr. 4.1.	A2	Priemonių ataskaitos	*Dėl darbuotojų viskas*	Žmogiškieji ištekliai
Nr. 4	A2	Pokyčiai stebėsenos srityje	*darbuotojams fiziškai nebereik suvedinėt duomenų;* *turėtų būti galingesnis serveris.*	QPR pagalba Silpnas serveris – ne visi gali naudotis programa

Sudaryta darbo autorės

Stebėsenos sistema buvo įvaldyta vėliau, ne iš karto ją įdiegus. Ekspertai teigia, kad ši priemonė yra didelė pagalba siekiant susisteminti popierizmą ir nedvigubinti darbo. Taip pat, pasikeičia ir savivaldybėje dirbančiųjų vaidmuo. Jie save ima suvokti kaip sistemos dalį, geba patys kontroliuoti ir planuoti savo darbus, matyti pažangą ar trūkumus. Pozityvus poslinkis yra dėl to, kad nebereikia laukti konkrečių aukštesniojo rango vadovų paliepimų užduotims vykdyti. Kiekvienas darbuotojas turi jam priskirtą programą, kurią metų eigoje stebi ir pildo, koreguoja, o gale metų vykdomas įvertinimas. Iki 2014 metų savivaldybės praktikoje viešai pristatomos tik Sveikatos priežiūros programų stebėsenos ataskaitos, nes tai buvo būtinas reikalavimas. Kitų priemonių stebėsenos ataskaitų, anot ekspertų, nebuvo būtina viešinti, tad jie liko vidiniuose archyvuose.

Penktuoju klausimu siekiama išsiaiškinti kokia ekspertų nuomonė į Rekomendacijose siūlomą metodiką strateginio planavimo srityje. Žemiau pateiktoje lentelėje (*15 lentelė*) pateikti susisteminti interviu rezultatai, su kuriais plačiau galima susipažinti 1-ame priede.

15 lentelė. Požiūris į strateginį veiklos planavimą

Klausimas	R	Etiketė	Pavyzdžiai	Refleksija
Nr. 5	A1	požiūris į SVP	*Konkretumo <...>lengviau;* *Žmonių supratime pokyčiai*	Teigiamas vertinimas Darbuotojų sampratos apie planavimo sistemą kaita
Nr. 5	A2	požiūris į SVP	<...> *ataskaitos forma* <...> *per sudėtinga*	Siūlymai iš praktinės pusės Paprastesnis ataskaitų modelis
Nr. 5.1	A2	požiūris į SVP	<...> *kartojimo dokumentuose mažinimas*	Dokumentų valdymas
Nr. 5.1	A4	požiūris į SVP	*Nėra problemų jokių*	Politinis požiūris Vidinių problemų nesureikšminimas

Sudaryta darbo autorės

Vyrauja pozityvus požiūris į permainas strateginio planavimo srityje. Ekspertė, daugiausiai susidurianti su strateginių veiklos planų informacijos srauto valdymu teigia, kad privalomai pateiktinos dokumentacijos yra per daug, ji kartojasi, tad reiktų spręsti problemą kaip išvengti besikartojančių ataskaitų turinio srauto.

Ekspertų interviu metu išsiaiškinta:

1. Strateginio veiklos plano formoje ir vykdymo procesuose neįvyko pokyčių, nes strateginis veiklos planas ir strateginis plėtros planas sukurtas kaip vientisas, vienas kitą papildantis dokumentas. Tai yra nuo savivaldybės priklausantis reiškinys, susijęs su darbuotojų požiūriu į planavimo procesą.
2. Strateginio veiklos plano formoje naudojami tik vieno lygio vertinimo kriterijai dėl šių priežasčių: žinių ir laiko trūkumas. Išryškėjanti problema – didelė žmogiškųjų išteklių kaita, lemianti planavimo praktikos savivaldybėje stagnaciją.
3. Nors vidiniuose dokumentuose nuo 2015 metų yra reglamentuota apie metinių veiklos planų rengimo būtinybę, tačiau ataskaitos nerengiamos iki 2018-ųjų metų, dėl didelės žmogiškųjų išteklių kaitos. Tyrimo metu ekspertė rengė pirmąją ataskaitą už 2017-uosius.
4. Stebėsenos proceso etapas buvo įsisavintas per trijų metų laiko tarpą. Priežastis – suvokimas, kad stebėsena yra įrankis, padedantis lengviau valdyti darbą.
5. Strateginiam veiklos planui skirti reikalavimai vertinami teigiamai, tačiau praktiškai su planais daugiausiai susidurianti ekspertė teikia siūlymus mažinti dokumentacijos apimtį.

Galima teigti, kad pagrindinė problema, sąlygojanti planavimo trikdžius savivaldybėje yra vidinis, nuo savivaldybės priklausantis veiksnys – žmogiškieji ištekliai. Tai yra gelminė, liečianti sunkiai vykdomų pokyčių planavimo srityje ašis.

5.2. Interviu duomenų analizė: Trakų rajono savivaldybės atvejis

Interviu tikslas: išsiaiškinti, kokios priežastys lėmė pokyčius, įvykusius 2014-2016 metų strateginiame veiklos plane, tikslų ir vertinimo kriterijų dalyse, bei kodėl pokyčiai strateginio veiklos planavimo stebėsenos ir vertinimo etapuose įvyko tik nuo 2016 metų?

Interviu metu buvo svarbiausi šie pamatiniai klausimai:

1. Dėl kokių priežasčių 2014-2016 metais pakito strateginių veiklos planų tikslų skaičius ir formuluotės?

2. Kokios priežastys lėmė pokyčius, nustatant 2014-2016 metų strateginio veiklos plano vertinimo kriterijus?

3. Dėl kokių priežasčių tik nuo 2016 metų ėmėte skelbti strateginio veiklos plano metines ataskaitas?

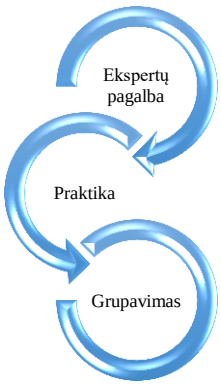
Pirmojo klausimo metu siekiama išsiaiškinti, kodėl kito tikslų ir programų skaičius bei formuluotės 2014-2016 metų strateginiame veiklos plane. Žemiau esančioje lentelėje (*16 lentelė*), pateiktos pagrindinės pokyčius lėmusios priežastys, su kuriomis plačiau galima susipažinti 2-ame priede.

16 lentelė. Strateginių tikslų kiekio ir formuluotės pokyčių priežastys

Klausimas	R	Etiketė	Pavyzdžiai	Refleksija
Nr. 1	T1	pergrupavimas	*supratom kad dubliuojasi;* *Tai yra patirtis*	Pergrupavimas Lengvesnis administravimas Priežiūra ta pati Mažiau dokumentacijos Sutraukiamos panašios programos
Nr. 1	T2	pergrupavimas	*pergrupavimą padarėm pagal sritis ir pačios programos pasikeitė*	Pergrupavimas pagal sritis

Sudaryta darbo autorės

Pirmasis Trakų rajono strateginis veiklos planas buvo rengiamas remiantis konsultantų pagalba. 2010-2012 metų strateginio veiklos plano tikslų formuluotė buvo konstantyvi, nerodanti planuojamų pokyčių, įvardijamos įprastos, ir taip savivaldybei priklausančios funkcijos. 2014-2016 metų strateginių veiklos planų tikslų formuluotės turinys tapo daug kokybiškesnis. Ekspertai teigia, kad pokyčiai vyko realaus darbo dėka, tobulėjant. Pagrindinės priežastys, lėmusios programų ir tikslų skaičiaus sumažinimą – dubliavimasis. Pokyčiai buvo vykdomi siekiant sumažinti dokumentacijos kiekį, taip palengvinant administravimo eigą. Programų priežiūra liko ta pati, tad šis grupavimo metodas išsaugojo laiko ir finansinių išteklių sąnaudas bei žmogiškųjų išteklių resursus.



9 pav. Tikslų skaičiaus ir formuluotės kitimo ryšys. Sudaryta darbo autorės remiantis atlikto tyrimo duomenimis.

Antruoju klausimu siekta išsiaiškinti aplinkybes, sąlygojusias 2014-2016-ųjų strateginiame veiklos plane esančių vertinimo kriterijų formuluotės kaitą. Žemiau esančioje lentelėje (17 lentelė) pateikiamos pokyčius lėmusios priežastys.

17 lentelė. Vertinimo kriterijų kaitos priežastys

Klausimas	R	Etiketė	Pavyzdžiai	Refleksija
Nr. 2	T2	Vertinimo kriterijų kaita	*sistema pasikeitė*	Nėra žinomos giluminės priežastys
Nr. 2	T3	Vertinimo kriterijų kaita	*dalyvavo mokymuose;* *stengiamasi <...> išlaikyti reikalavimus*	Autoritetas Taisyklių laikymasis
Nr. 2	T1	Vertinimo kriterijų kaita	*viskas yra eigoje kai dirbi sprendi tokius dalykus*	Pažanga daroma darbo metu susiduriant su konkrečiomis situacijomis Stiprus žmogiškųjų išteklių darbas
Nr. 2.1	T1	Įstatymų gairių laikymasis	*Ne, tikrai ne*	Nėra kalbama, kad įstatymų gairės padėjo kokybiškiau formuoti vertinimo kriterijus Praktika

Sudaryta darbo autorės

Apibendrinant galima teigti, kad pagrindinė priežastis, kuri pasak ekspertų lėmė vertinimo kriterijų kokybiškesnį turinio formulavimą, parodantį siektiną pokytį, yra susijusi su praktine strateginio planavimo srityje dirbančių darbuotojų patirtimi. Pokyčiai vyko savivaldybės viduje. Tai nuo darbuotojų kompetencijos priklausantys veiksniai, susiję su gebėjimu pasinaudoti ir pritaikyti teisinį reglamentavimą strateginio planavimo procedūrose.

Trečiuoju klausimu siekta sužinoti dėl kokių priežasčių tik nuo 2016-ųjų metų pradėtos kurti strateginio veiklos plano metinės ataskaitos. Žemiau esančioje lentelėje (*18 lentelė*) susistemintos ekspertų nuomonės.

18 lentelė. Strateginio veiklos plano veiklos ataskaitų pokyčiai

Klausimas	R	Etiketė	Pavyzdžiai	Refleksija
Nr. 3	T3	Reikalavimas ataskaitoms	*Agentūros <...>reikalauja <...> konkrečiai nurodyti*	Patikrinimai Vertinimai išorės agentūrų Priemonė finansinių išteklių panaudojimo parodymui

Nr. 3	T2	Reikalavimas ataskaitoms	*Patvirtino kitas taisykles*	Sąsajos su naujuoju SPP, SVP ES finansuojamu Klaidinga interpretacija
Nr. 3	T1	Reikalavimas ataskaitoms	*Prievolė buvo rengti, čia nuo rekomendacijų tas reikalavimas atsirado;* *tokius dalykus <...> tikrina, tai mes juos ir darom.*	Privalomas reikalavimas nuo 2014 pabaigos. Neigiamas požiūris į SMP ataskaitas – beprasmis darbas Dokumentų dubliavimasis

Sudaryta darbo autorės

Ankščiau, pasak ekspertų, nebuvo privaloma rengti strateginio veiklos plano metinių ataskaitų. Rekomendacijose reglamentuota ir metinių veiklos ataskaitų rengimo būtinybė. Pastebėta, kad ekspertai neturi pastabų Rekomendacijose pateiktai metodikai, susijusiai su strateginiais veiklos planais, tačiau diskutuotinas metinių planų ataskaitų poreikis. Ekspertai pateikia poziciją, kad tai yra prarandantis prasmę, perteklinis darbas.

Apibendrinant galima teigti, jog ekspertų nuomone, visi pokyčiai įvyko dėl nuolatinio ir kryptingo darbo planavimo srityje, tobulinant personalo gebėjimus ir kompetencijas. Mokymai, vadovavimasis Strateginio planavimo metodikomis ar Rekomendacijomis nėra esminė priežastis, lėmusį progresą planavimo srityje.

Pagrindinės išvados:

1. Tikslų formuluotė ir programų skaičius pasikeitė dėl tikslų sugrupavimo pagal bendrą tematiką, o programų skaičius sumažėjo dėl perstruktūrizavimo pagal teminius blokus ir sritis.
2. Kriterijai formuluojami tikslingiau, dėl didesnio patyrimo ir praktinio tobulėjimo.
3. Metinės strateginio veiklos plano ataskaitos nebuvo rengiamos, nes nebuvo Rekomendacijų, po kurių tapo privaloma rengti strateginio veiklos ir metines ataskaitas.

6. TYRIMO REZULTATŲ APTARIMAS, REZULTATŲ PALYGINIMAS, DISKUSIJOS

Savivaldybių dokumentų analizės metu buvo padarytos tokios išvados: esminių pokyčių Anykščių rajono savivaldybės plano formoje ir turinyje neįvyko. Patvirtintas naujas strateginio planavimo organizavimo aprašas leidžia kalbėti apie galimus strateginio planavimo proceso pokyčius, tačiau praktinių rezultatų, pagrindžiančių šį teiginį nerasta. Trakų rajono savivaldybės strateginiame veiklos plane įvyko šie pokyčiai: sumažintas strateginių tikslų ir programų kiekis, pasikeitė tikslų, vertinimo kriterijų formuluotė, susistemintas programų aprašų rengimas. Planavimo procese įvykę pokyčiai – strateginių veiklos planų metinių ataskaitų rengimas.

Abi savivaldybės nesilaiko Rekomendacijose ir Metodikoje pateiktos strateginio veiklos plano struktūros: nėra pateikiamas strateginių pokyčių skyrius, kuriame aptariami: veiklos prioritetai, svarbiausi darbai, planuojami pasiekti rezultatai. Galima išskirti šias priežastis, dėl kurių Anykščių rajono savivaldybė nesilaiko plano struktūros:

1. Reikalavimo nebuvimas;
2. Glaudus požiūris į strateginį veiklos ir strateginį plėtros planą;
3. Žmogiškieji ištekliai.

Aptariant pirmąją poziciją, tokia samprata yra dviprasmiška. Rekomendacijose ir Vyriausybės nutarimu patvirtintoje Strateginio planavimo metodikoje, aukščiau minėtos dalys, strateginiame veiklos plane yra privalomos. Tuo tarpu Vietos savivaldybės įstatyme, šis reikalavimas nėra minimas, tad iškyla strateginio veiklos planavimo metodikos reglamentavimo skirtingumo problema. Tai lemia lankstesnes savivaldybių strateginio veiklos plano formas.

Antra priežastis, kodėl nesilaikoma siūlomos strateginio veiklos plano struktūros yra per stipriai suvokiamas loginis ryšys tarp strateginio veiklos plano ir strateginio plėtros plano. Anykščių rajono savivaldybėje vyrauja kertinis požiūris, kad strateginis veiklos planas yra tiesioginis įrankis, detalizuojantis strateginį plėtros planą. Dėl šios priežasties strateginio veiklos plano pagrindinė dalis nėra keičiama visų biudžetinių metų laikotarpiu, pridedant pakeitimus tik prieduose esančiose priemonėse. Tai lemia priežastis, kad keisti ar koreguoti strateginio veiklos plano dalių turinio nėra įmanoma, kadangi korekcijas reikėtų atlikti ir strateginiame plėtros plane, o tai sukeltų ne tik žmogiškųjų išteklių sąnaudas, bet ir finansines išlaidas.

Pagrindinė priežastis, kodėl Anykščių rajono savivaldybėje neįvyko pokyčių vertinimo ir stebėsenos etapuose yra žmogiškieji ištekliai, kurių kaita sukelia strateginio planavimo patirties ir praktikos nesusiformavimą. Kalbant apie vertinimo kriterijus Anykščių rajono savivaldybė nesivadovauja vertinimo rodiklių hierarchija dėl nežinojimo bei žmogiškųjų išteklių problemos. Opi problema, kas pusmetį besikeičiantys strateginio planavimo darbuotojai, kurie negeba įsisavinti naujų žinių ar susikurti sistemingos strateginio veiklos planavimo praktikos. Stebėsenos procesas Anykščių rajono savivaldybės praktikoje prigijo nuo 2015 metų, naudojantis QPR sistema, ataskaitos rengiamos vidiniam naudojimui. Metinės vertinimo ataskaitos rengiamos tik nuo šių, 2017-2018-ųjų metų, dėl žmogiškųjų išteklių strateginio planavimo pozicijoje nestabilumo.

Trakų rajono savivaldybė nesilaiko Rekomendacijose siūlytinos strateginio veiklos plano formos, dėl prievolės nebuvimo. Tyrimo metu pastebėta, kad ekspertai vengia bet kokių gerosios patirties Trakų rajono savivaldybėje aiškinimo sąsajų su įstatymine baze. Didžiuojamasi praktiniu patyrimu ir sukauptomis žiniomis planavimo srityje. Pagrindinės teigiamos patirtys strateginio planavimo sferoje susijusios su sukaupta patirtimi, efektyvumo siekiu, reflektavimu į besikartojantį perteklinį darbą.

Galima teigti, kad abi savivaldybės griežtai nesilaiko Strateginio planavimo metodikos ir Rekomendacijų, tačiau geriau metodinius nurodymus atitinka Trakų rajono savivaldybė, nes turi kokybiškiau ir tinkamiau suformuotus vertinimo rodiklius, laiku ir pagal pateiktą formatą rengia ataskaitas, joje dirba didesnis kiekis darbuotojų su ilgamete planavimo patirtimi.

DISKUSIJOS

Panašumų turi Kauno technologijos universiteto socialinių ir humanitarinių mokslų ir menų fakulteto viešosios politikos ir administravimo instituto buvusios magistrantės Kristinos Buzaitės darbas tema „Strateginio planavimo įgyvendinimo Lietuvos savivaldybėse analizė: Kretingos ir Palangos miesto savivaldybių atvejai“[161]. Autorės tyrimas atliktas 2014-ųjų metų gruodžio mėnesį, nesenai išleidus Rekomendacijoms, tad tyrimo metu vis dar buvo gajos senosios problemos, susijusios su strateginio planavimo metodikos nepritaikomumu savivaldybėse. Mano magistrinio darbo temoje tikrinama hipotezė ar išleidus Lietuvos Respublikos Vyriausybės patvirtintas Strateginio planavimo savivaldybėms rekomendacijas, pavyko susisteminti ir aiškiau reglamentuoti strateginį planavimą. Atlikto tyrimo metu, paaiškėjo, kad visiškai suvienodinti praktikos nepavyko, tačiau patobulėta strateginio veiklos plano

[161] Kristina Buzaitė, „Strateginio planavimo įgyvendinimo Lietuvos savivaldybėse analizė: Kretingos ir Palangos miesto savivaldybių atvejai“ (magistro darbas, Kauno technologijos universitetas, 2015). https://epubl.ktu.edu/object/elaba:6941247/index.html.

ataskaitų teikimo srityje: duomenys pateiktini pagal suvienodintą formatą, jame atsispindi ką savivaldybė užsibrėžė pasiekti, kaip tai išmatuojama ir ką pavykta pasiekti. Strateginio planavimo ekspertų interviu metu pateiktas praktiškas požiūris į Rekomendacijas: besikartojančių dokumentų srautas. 2014-ųjų metų Rekomendacijose reglamentuotas kasmetinis metinių strateginių veiklos ir metinių planų teikimas, ekspertai pastebi, kad dokumentai dubliuojasi, vienas kitą kartoja, tad tai veda į reikšmę prarandantį mechaninį procesą.

IŠVADOS

1. Strateginis planavimas kaip atskira mokslo šaka atsirado XX a. 6-7 deš., kurios pamatiniai elementai paremti strategijos ir tradicinio planavimo idėjomis. Tai yra neapčiuopiamas procesas, suvokiamas kaip seka darbų, kurių rezultatas atsispindi strateginiame plane.
2. Strateginio planavimo samprata viešosios įstaigose ir savivaldybėse turėjo mažiausiai keturias raidos stadijas (neigimo, kaupimo, pritaikymo, sistemos kūrimo), kurias sąlygojo politinio režimo, ekonomikos modelio ir žmonių sampratos į strateginį planavimą kaita.
3. Specifiniai savivaldybių strateginio planavimo bruožai: aplinkos savitumas, valdymo forma. Strateginis planavimas leidžia išsamiai įvertinti veiklos potencialą, reaguojant į supančią aplinką, pagrįsti biudžetines lėšas ir efektyviai bei racionaliai jas panaudoti, tikslingai paskirstyti žmogiškuosius išteklius.
4. Strateginio veiklos planavimo dokumentus pagal pobūdį galima klasifikuoti į reglamentuojančius: biudžeto, vertinimo kriterijų, strateginio veiklos planavimo proceso eigą. Nuodugniausiai strateginio veiklos planavimo procedūros ir plano struktūros reikalavimai pateikiami Vyriausybės nutarimu patvirtintose Strateginio planavimo savivaldybėse rekomendacijose. 2013-ųjų metų Vietos savivaldos įstatymo papildymas naujomis nuostatomis dėl planų ir planavimo savivaldybėse proceso bei šių nuostatų detalizavimas 2014-ųjų metų Vyriausybės patvirtintose rekomendacijose, buvo veiksnys, dėl kurių keitėsi strateginio planavimo dokumentų turinys ir planavimo procesas.
5. Trakų rajono savivaldybėje per 8 metus pakito plano struktūrinės dalys. Sumažėjo strateginių veiklos tikslų ir programų skaičius, juos pergrupavus pagal sritis. Tai padaryta, siekiant palengvinti administravimą ir išvengti besikartojančios dokumentacijos. Pakito strateginių tikslų formuluotė, joje identifikuojami siektini pokyčiai ir numatoma nauda savivaldybės bendruomenei. Nuo 2016-ųjų metų, atsižvelgiant į Rekomendacijų reikalavimus, rengiamos strateginio veiklos plano metinės ataskaitos.
6. Per 8 metus, Anykščių rajono savivaldybėje, formaliai įvyko pokytis strateginio veiklos planavimo organizavimo tvarkoje, tačiau plano struktūrinė ir ataskaitų forma išliko nepakitusi. Pirmoji strateginio veiklos plano metinė ataskaita už 2017 metus dar nėra publikuojama, nes interviu ėmimo metu ji buvo ruošiama. Šioje savivaldybėje pokyčiai veiklos planavimo srityje vyksta lėtai dėl žmogiškųjų išteklių kaitos ir glaudaus požiūrio į santykį tarp strateginio veiklos ir plėtros plano.
7. Trakų rajono savivaldybės strateginis veiklos planas nėra vientisos formos, tai apsunkina perteiktos informacijos įsisavinimą. Siūlytina pateikti vientisą veiklos plano formą. Anykščių rajono savivaldybei siūlytina stiprinti žmogiškuosius išteklius, kuriant palankią darbo aplinką.

PASIŪLYMAI

Trakų rajono savivaldybei:

1. Pateikti vientisą strateginio veiklos plano formą, nes informacijos pateikimas atskirais Excel ir Doc. tipo formatais apsunkina gyventojų susipažinimą su Strateginio veiklos plano programa, sumažindamas visuomenės įsitraukimo į veiklos plano rengimo procentą;
2. Įtraukti į strateginį veiklos plano dalis: strateginiai pokyčiai: veiklos prioritetai ir numatomi tikslai, strateginių pokyčių įgyvendinimas. Siūlytina remtis Tauragės rajono savivaldybės 2017-2019 metų strateginio veiklos plano pirmąja dalimi.

Anykščių rajono savivaldybei:

1. Artėjant naujiems biudžetiniams metams, atsisakyti esamos strateginio planavimo formos, pasirinkti tokią, kur strateginis veiklos planas nebūtų tiesiogiai integruotas į strateginį plėtros planą, tokiu būdu jį galima nuolat atnaujinti. Rekomenduojama remtis Vilniaus miesto savivaldybės patirtimi dėl ilgalaikės patirties strateginio veiklos planavimo srityje.
2. Stiprinti žmogiškuosius išteklius: palankios darbo aplinkos kūrimas, darbuotojo vertinimas ir išsaugojimo siekis, motyvacinės sistemos vystymas, didesnis darbuotojų skaičius strateginio veiklos planavimo srityje.
3. Įdiegti vertinimo rodiklių hierarchiją remiantis Lietuvos Respublikos Finansų ministro įsakymu „Dėl Strateginio planavimo dokumentuose naudojamų vertinimo kriterijų sudarymo ir taikymo metodikos patvirtinimo“, Nr. 1K-330. Tikslingai suformuotus rodiklius lengviau įvertinti ir susisteminti.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

1. Arimavičiūtė, Malvina. „Lietuvos savivaldybių strateginio planavimo problemos.“ *Viešoji politika ir administravimas* 11, 2 (2012): 272–286.
2. Arimavičiūtė, Malvina. „Savivaldybių strateginės plėtros planavimas užsienio šalių pavydžiu.“*Socialinių mokslų studijos* 3, 1 (2011): 59-76.
3. Arimavičiūtė, Malvina. „Savivaldos institucijų strateginės analizės metodiniai aspektai.” *Viešoji politika ir administravimas* 22, (2007): 9-16.
4. Arimavičiūtė, Malvina. „Savivaldos institucijų strateginių planų rengimo ir jų įgyvendinimo tyrimai.“ *Viešoji politika ir administravimas* 8 (2004): 25-26.
5. Arimavičiūtė, Malvina.*Viešojo sektoriaus institucijų strateginis valdymas*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005.
6. Astrauskas, Algirdas, ir Gediminas Česonis. „Strateginio planavimo principų diegimo Lietuvos vietos savivaldybėse etapai.“ *Viešoji politika ir administravimas* 26 (2008): 25-34.
7. Astrauskas, Algirdas. *Vietos savivalda: teoriniai ir praktiniai aspektai: mokomoji knyga viešojo administravimo ir ekonomikos papildomų, ištęstinių ir neakivaizdinių studijų studentams*.Vilnius: Ciklonas, 2013.
8. Bivainis, Juozas, ir Živilė Tunčikienė. *Viešojo sektoriaus institucijų strateginis planavimas*. Vilnius: Technika, 2009.
9. Blackerby, Phillip. „History of strategic planning.” *Armed Forces Comptroller* 39, 1 (1994): 2.
10. Bryson, John M. „The future of public and nonprofit strategic planning in the United State.”*Public administration review*, 2010, 256-257. Žiūrėta 2018 sausio 18 d. https://pdfs.semanticscholar.org/7bf5/bf15b7eb779b3e09bbb0ac4d2d5a71843726.pdf
11. Bryson, John M., ir Farnum K. Alston. *Creating Your Strategic Plan: A Workbook for Public and Nonprofit Organizations, Third Edition*. 989 Market Street, San Fransisco, CA: Jossey-Bass A Wiley Imprint, 2011.
12. Buzaitė, Kristina. „Strateginio planavimo įgyvendinimo Lietuvos savivaldybėse analizė: Kretingos ir Palangos miesto savivaldybių atvejai“. Magistro darbas, Kauno technologijos universitetas, 2015. https://epubl.ktu.edu/object/elaba:6941247/index.html.
13. Fayol, Henri. *Administravimas: teorija ir praktika*. Vilnius: Eugrimas, 2005.
14. Gaižauskienė, Inga, ir Natalija Valavičienė. *Socialinių tyrimų metodologija: kokybinis interviu.* Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2015.

15. Kardelis, Kęstutis. *Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai*. Šiauliai: Lucilijus, 2005.
16. Lazdynas, Rimantas. *Savivalda: filosofija, teorija ir praktika*. Šiauliai: Saulės delta, 2005.
17. Makštutis, Antanas. *Strateginio valdymo principai*. Klaipėda: Klaipėdos universiteto leidykla, 2001.
18. Mintzberg, Henry. „The strategy concept I: Five ps for strategy“, *California managment review*. Žiūrėta 2018 sausio 22 d. http://www3.uma.pt/filipejmsousa/ge/Mintzberg,%201987.pdf.
19. Monahan, Kathleen. *The Government Manager's Guide to Strategic Planning*. London: Management Concepts Press, 2013.
20. Novikovas, Andrejus. „Vietos savivaldos esmė ir socialinė paskirtis visuomenėje.“ *Jurisprudencija*: 77(69): 58-64.
21. Pearce, John. *Strategic management: planning for domestic & global competition*. New York: McGraw-Hill, 2013.
22. Puškorius, Stasys. *Viešojo sektoriaus institucijų administravimas.* Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002.
23. Stoner, James, Edward Freeman, ir Daniel Gilbert. *Vadyba*. Kaunas: Mažoji poligrafija, 2005.
24. Sudnickas, Tadas. „Strateginio valdymo problemos Lietuvos savivaldybėse.“ *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*: 2, 22 (2011): 108-113.
25. Sutherland, Jonathan, ir Diane Canwell. *Key Concepts in Strategic Management*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire RG21 6XS and 175 Fifth Avenue, New York: Palgrave Macmillan, 2004.
26. Tidikis, Rimantas. *Socialinių mokslų tyrimo metodologija*. Vilnius:Lietuvos teisės universitetas, 2003.
27. Vasiliauskas, Aleksandras. *Strateginis valdymas: įmonių ir nacionalinės ekonomikos strategijų sintezė*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2015.
28. Žydžiūnaitė, Vilma, ir Stanisval Sabaliauskas. *Kokybiniai tyrimai: principai ir metodai*. Vilnius: Vaga, 2017.

TEISĖS AKTAI

1. ,,Anykščių rajono savivaldybės tarybos sprendimas dėl Anykščių rajono savivaldybės strateginio planavimo priežiūros komisijos sudarymo ir jos nuostatų patvirtinimo, 2015 m. birželio 25 d. Nr. 1-TS-205“. Infolex. http://infolex.lt/anyksciai/Default.aspx?Id=3&DocId=7055.
2. ,,Anykščių rajono savivaldybės tarybos sprendimas dėl strateginio planavimo Anykščių rajono savivaldybėje organizavimo tvarkos aprašo patvirtinimo, 2015 m. birželio 25 d. Nr. 1-TS-204“. TAR. https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/34eaaeb01efe11e586708c6593c243ce.
3. ,,Dėl Trakų rajono savivaldybės strateginio veiklos plano rengimo ir įgyvendinimo priežiūros tvarkos aprašo patvirtinimo, 2014 m. rugpjūčio 21 d. Nr. S1-200”. Infolex. http://infolex.lt/trakai/Default.aspx?Id=3&DocId=60218.
4. ,,Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas I-430”. TAR. Žiūrėta 2018 sausio 17 d. https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.712BBBFA3D41/LdxKFgcrFZ.
5. ,,Lietuvos Respublikos Finansų ministro įsakymas dėl strateginio planavimo dokumentuose naudojamų vertinimo kriterijų sudarymo ir taikymo metodikos patvirtinimo 2010 m. spalio 25 d. Nr. 1K-330”. TAR. https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.1D092317D41E/uEwfdamclj.
6. ,,Lietuvos Respublikos Konstitucija“. TAR. Žiūrėta 2017 sausio 15 d. https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.47BB952431DA/bHVIIlKgQy.
7. ,,Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministro įsakymas dėl regionų plėtros planų rengimo metodikos patvirtinimo, 2011 m. rugsėjo 23 d. Nr. 1V-706”. TAR. https://www.e-tar.lt/portal/legalAct.html?documentId=TAR.D4C68B24B435.
8. ,,Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymas 1994 m. liepos 7 d. Nr. I-533”. TAR., https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D0CD0966D67F/iarNRhmqDV.
9. ,,Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl kurortinės teritorijos statuso suteikimo Anykščių miestui, 2007 m. liepos 11 d. Nr. 727“. TAR. https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.ED2CE867ACCD.
10. ,,Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl kurortinės teritorijos statuso suteikimo Trakų miestui, 2008 m. rugsėjo 24 d. Nr. 945“. TAR. https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.2CF652FAA57C.
11. ,,Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo 2001 m. gegužės 14 d. Nr. 543“. TAR. https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.55AE7A4E7975/dwzIyFbAKc.

12. „Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl strateginio planavimo savivaldybėse rekomendacijų patvirtinimo 2014 m. gruodžio 15 d. Nr. 1435“. TAR. https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/c3e9282086d911e481c9c95e73113964.

13. „Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo 2002 m. birželio 6 d. Nr. 827“. TAR. https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.A6665E0FB4EC/DVzsDwbLfj.

14. „Trakų rajono savivaldybės 2014-2016 metų strateginio veiklos plano Nr. S1-359, 2 priedas, 1 b forma“. Infolex. http://infolex.lt/trakai/Default.aspx?Id=3&DocId=64362.

15. „Trakų rajono savivaldybės tarybos sprendimas dėl atnaujinto Trakų rajono savivaldybės 2014-2016 metų strateginio veiklos plano patvirtinimo, 2014 m. gruodžio 4 d. Nr. S1-359”. Infolex. http://infolex.lt/trakai/Default.aspx?Id=3&DocId=64373.

16. „Trakų rajono savivaldybės tarybos sprendimas dėl Trakų rajono savivaldybės 2016 metų socialinių paslaugų plano patvirtinimo, 2016 m. kovo 24 d. Nr. S1-87“. Infolex. http://infolex.lt/trakai/Default.aspx?Id=3&DocId=61135.

17. „Trakų rajono savivaldybės tarybos sprendimas dėl Trakų rajono savivaldybės 2010-2012 metų strateginio veiklos plano patvirtinimo, 2010 m. vasario 23 d. Nr. S1-33“. Infolex. http://infolex.lt/trakai/Default.aspx?Id=3&DocId=62766.

18. „Trakų rajono savivaldybės tarybos sprendimas dėl Trakų rajono savivaldybės administracijos 2010 metų veiklos ataskaitos, 2011 m. vasario 22 d. Nr. S1-27“. Infolex. http://infolex.lt/trakai/Default.aspx?Id=3&DocId=58105 .

19. „Trakų rajono savivaldybės tarybos sprendimas dėl Trakų rajono savivaldybės 2010-2012 metų strateginio veiklos plano patvirtinimo, Nr. S1-33, priedas“. Infolex. http://infolex.lt/trakai/Default.aspx?Id=3&DocId=62770.

INTERNETINIAI ŠALTINIAI

1. ,,Anykščių rajono savivaldybė.“ *Lietuvos regionų portretas*. Žiūrėta 2018 kovo 2 d., http://regionai.stat.gov.lt/lt/utenos_apskritis/anyksciu_rajono_savivaldybe.html.
2. ,,Anykščių rajono savivaldybė.“ *Wikimapia*. Žiūrėta 2018 sausio 8 d., http://wikimapia.org/18901366/lt/Anyk%C5%A1%C4%8Di%C5%B3-rajono-savivaldyb%C4%97.
3. ,,Seniūnijos.“*LR Valstybė.* Žiūrėta 2018 kovo 2 d., http://www.lrvalstybe.lt/seniunijos-5077/.
4. ,,Trakų rajono savivaldybė.“*Lietuvos regionų portretas*. Žiūrėta 2018 m. sausio 3 d. http://regionai.stat.gov.lt/lt/vilniaus_apskritis/traku_rajono_savivaldybe.html.
5. *Trakų rajono savivaldybės svetainė*. Žiūrėta 2018 m. sausio 18 d. http://trakai.lt/trakai/m/m_images/wfiles/i0S6O96HH.jpg.

Reikšminiai žodžiai anglų kalba: *strategic planning, municipal, framework, strategic performance management.*

Reikšminiai žodžiai lietuvių kalba: *strateginis veiklos planavimas, strateginis planas, savivaldybės, lyginamoji analizė, strateginis valdymas, metodika.*

Literatūros paieškos strategija.

Pirmiausia literatūros ir straipsnių ieškojau lietuvių kalba, tad labai pravertė MRU archyvas, kuriame sutalpintos mokslinio žurnalo *Viešoji politika ir administravimas* publikacijos. Archyvo patogus valdymas, galima pasirinkti norimą tematiką arba atlikti paiešką nurodžius konkrečius autorius. Man labiau padėjo konkretus autoriaus pavardės į paieškos lauką suvedimas. Daug dėmesio skyriau duomenų bazėms, aplankiau praktiškai visas socialinių mokslų bazes, pateiktas bibliotekos sąraše. Naudingiausi buvo *Academic Search Complete, Education Source, MRU ebooks, eBooks on EBSCOhost,* juose radau angliškų knygų ir straipsnių strateginio planavimo tematika. Naudodamasi EBSCOhost sistema atlikdavau išplėstinę paiešką ir pasirinkdavau kriterijus leidimo metams ir nurodydavau, kad būtinai tekstas būtų pilnas. Nemažai literatūros apie strateginio planavimo tematiką radau MRU ir M. Mažvydo bibliotekose. Naudojausi TAR ir Infolex svetainėmis, ieškodama įstatymų ir nutarimų susijusių su strateginiu planavimu.

SANTRAUKA

Indrė Kmieliauskaitė. Strateginis veiklos planavimas Trakų ir Anykščių rajonų savivaldybėse: pokyčiai per 8 metus

Magistriniame darbe lyginamos dviejų - *Trakų ir Anykščių rajonų* – savivaldybių, siekiančių kurortinio miesto statuso strateginio veiklos planavimo patirtys. Šių savivaldybių strateginis veiklos planavimas analizuojamas dvejais aspektais: strateginis veiklos planas, kaip dokumentas ir strateginis veiklos planavimas, kaip procesas. Dokumentų analizės metodu yra nustatomi pagrindiniai įvykę pokyčiai šių savivaldybių strateginio planavimo srityje per 8 metus, o ekspertų interviu naudojamas kaip metodas įvykusių/neįvykusių pokyčių priežastims paaiškinti.

Tema yra *aktuali,* nes strateginis planavimas – reikalingas savivaldybių valdymo įrankis, nurodantis veiklos kryptį, padedantis organizuoti vidaus darbus, planuoti biudžetą, valdyti žmogiškuosius išteklius, greičiau spręsti savivaldybėje egzistuojančias problemas. Laiko perspektyva leidžia analizuoti strateginio veiklos planavimo savivaldybėse vystymąsi ir tai sąlygojusius pokyčius.

Darbe nagrinėjama *problema* – kokie Trakų ir Anykščių rajonų savivaldybių strateginio veiklos planavimo pokyčiai įvyko per 8 metus ir kas tuos pokyčius lėmė? *Tikslas* – išnagrinėjus teorinius ir teisinius strateginio veiklos planavimo aspektus ir atlikus Trakų ir Anykščių rajonų savivaldybių strateginio veiklos planavimo ir strateginių veiklos planų lyginamąją analizę, nustatyti, kokie pokyčiai ir dėl kokių priežasčių įvyko Trakų ir Anykščių rajonų savivaldybių veikloje strateginio veiklos planavimo srityje.

Uždaviniai: 1. išnagrinėti strateginio planavimo sampratą ir genezę bei strateginio planavimo Lietuvos viešosiose įstaigose ir Lietuvos savivaldybėse raidą, specifinius bruožus ir reikšmę; 2. išanalizuoti Lietuvos savivaldybių veiklos planavimo teisinį reglamentavimą; 3. nustatyti, kokie pokyčiai įvyko Trakų ir Anykščių rajonų savivaldybių strateginio veiklos planavimo srityje; 4. išsiaiškinti, dėl kokių priežasčių įvyko pokyčiai Trakų ir Anykščių rajonų savivaldybių strateginio veiklos planavimo srityje; 5. pateikti pasiūlymus, kaip Trakų ir Anykščių rajonų savivaldybėms efektyviau vykdyti strateginį veiklos planavimą.

Rašant darbą, naudoti šie *metodai*: mokslinių šaltinių turinio ir lyginamoji analizės, sintezė, indukcinis metodas, dokumentų analizė. S*trategija* – trianguliacijos – dokumentų analizės duomenys derinami su ekspertų interviu rezultatais.

Darbo rezultatai: strateginio planavimo sampratos ištakos paremtos strategijos ir tradicinio planavimo idėjomis. Tai neapčiuopiamas procesas, kurio vykdomų darbų rezultatas atsispindi strateginiame plane. Specifinius savitumo ir valdymo formos bruožus turinčių savivaldybių strateginio planavimo raida turėjo keturias stadijas, kurias sąlygojo politinio režimo, ekonomikos modelio ir žmonių sampratos į strateginį planavimą kaita. Strateginio veiklos planavimo dokumentai klasifikuotini pagal biudžeto sudarymo, vertinimo kriterijų, strateginio veiklos planavimo eigos tematiką, nuodugniausiai procedūros ir plano struktūros reikalavimai pateikiami Vyriausybės nutarimu patvirtintose Strateginio planavimo savivaldybėse rekomendacijose. Pokyčiai per 8 metus Trakų rajono savivaldybėje sietini su tikslų, vertinimo kriterijų, ataskaitų dalimis, dėl patirties sukaupimo strateginio planavimo srityje. Anykščių rajono savivaldybėje neįvyko esminių pokyčių dėl žmogiškųjų išteklių kaitos ir glaudaus požiūrio į strateginį plėtros planą ir strateginį veiklos planą.

Trakų rajono savivaldybei siūlytina pateikti vientisą plano forma, tokių būdu gyventojai sklandžiau susipažintu su strateginiais planais. Anykščiams siūlytina pasirinkti kitą, dažniau praktikoje pasitaikančią strateginio veiklos plano formą, kuri nebūtų tiesiogiai integruota į strateginį plėtros planą. Rekomenduojama stiprinti žmogiškųjų išteklių sritį. Abejoms savivaldybėms siūlytina vadovautis Rekomendacijų metodika ir įterpti skyrių pavadinimu strateginiai pokyčiai.

*Raktiniai žodžia*i: strateginis veiklos planavimas, savivaldybė, pokyčiai.

SUMMARY

Indrė Kmieliauskaitė. Strategic planning of activities in the municipalities of Trakai and Anykščiai districts: changes over 8 years

The master's thesis compares experiences of two -Trakai and Anykščiai districts - municipalities, seeking experience in strategic planning of activities. The strategic planning of these municipalities is analyzed in two aspects: the strategic plan of action, as a document and strategic planning of activities as a process. The document analysis method identifies the main changes that have taken place in the strategic planning of these municipalities over a period of 8 years, and interviews with experts are used as a method for explaining the causes of the changes that have taken place.

It is relevant because strategic planning is a necessary tool for municipal management, indicating the direction of the activity, which helps to organize internal work, budget planning, management of human resources, and faster solution of problems existing in the municipality. The time perspective allows analyzing the development of strategic planning of activities in municipalities and the resulting changes. The *problem* - what changes in the strategic planning of municipalities of Trakai and Anykščiai district municipalities took place during 8 years and what have caused these changes? *The goal of the paper* is to measure the reasons leading to changes in the field of strategic planning of activities in the municipalities of Trakai and Anykščiai districts after analyzing the theoretical and legal aspects of the strategic planning of activities and after implementation of the comparative analysis of the strategic planning of activities and strategic plans of the activities of the municipalities of Trakai and Anykščiai districts.

Objectives:

1. The analysis of the concept and genesis of strategic planning and development, specific features and significance of the strategic planning in Lithuanian public institutions and Lithuanian municipalities;
2. The analysis of the legal regulation of the activity planning of Lithuanian municipalities;
3. Identify the changes that took place in the strategic planning of the municipalities of Trakai and Anykščiai district;
4. Identification of the reasons leading to changes in the field of strategic planning of activities;
5. Submission of suggestions on how to make municipal strategic planning more effective.

Results of the paper: Strategic planning concept is based on strategy and traditional planning ideas. It is an intangible process, the result of which implemented works is reflected in the strategic plan. The development of strategic planning of municipalities having specific characteristics and management form features are characterized by four stages, which were conditioned by changes in political regime, economic model and people's concepts into strategic planning. Documents of strategic planning of activities are classified according to the topic of budgeting, assessment criteria and development of strategic planning of activities. The most detailed requirements for procedures and plan structure are presented in the Recommendations for the Strategic Planning in Municipalities approved by the Government resolution.

The changes are related to the objectives, assessment criteria, reports' parts because of the accumulation of experience in the field of strategic planning. There were no major changes in Anykščiai in terms of human resource change and a close approach to the strategic development plan and the strategic planning of activities.

Key words: strategic planning of activities, municipalities, changes

PRIEDAI

1 priedas. Anykščių rajono savivaldybės kokybinio ekspertų interviu indukcinė analizė

Interviu metu buvo svarbiausi šie pamatiniai klausimai:

1. Jūsų SVP plano forma ir struktūra yra išskirtinė ir nesutinkama praktikoje. Dėl kokių priežasčių pasirinkote tokią SVP plano formą ir struktūrines dalis bei jas išlaikėte?
2. Dėl kokių priežasčių naudojatės tik vienos rūšies, - priemonių rezultato - vertinimo rodikliais?
3. Dėl kokių priežasčių veiklos ataskaitas pateikiate tik Administracijos direktoriaus ir meto ataskaitose, tačiau nerengiate SVP metinės veiklos ataskaitos?
4. Ką jūs galvojate apie įvykusius pokyčius stebėsenos srityje?
5. Kaip Jūs vertinate dabartinius SVP reikalavimus?

Interviu ištrauka.

I: Jūsų SVP plano forma ir struktūra yra išskirtinė ir nesutinkama praktikoje. Dėl kokių priežasčių pasirinkote tokią SVP plano formą ir struktūrines dalis bei ją išlaikėte?

Respondentas A3:

Veiklos planai buvo pradėti kurti nuo 2012 m. ***kartu su plėtros planu****. Nusamdyta* ***firma rengė mums strateginį plėtros planą****, tame ir patys dalyvavom, vis vien daugiausiai dirba mūsų specialistai... skyrių vedėjai, informacijos kažkokios tai plano rengėjas vis vien prašo iš mūsų. Buvo lyg kažkokios metodikos ir pagal tai rengėm, pasitvirtinom ir nebekeitėm nieko.*

Etiketė kodas: Glaudžios SPP ir SVP sąsajos.

Prasminio vieneto apibendrinimas: veiklos planai buvo kuriami kartu su plėtros planais, o juos padėjo rengti įmonė, kuri pateikė kartu ir metodikas. Veiklos planavimu užsiima patys savivaldybės darbuotojai.

Tyrėjo refleksija: vėlyvas SPP ir SVP rengimas sąlygoja neilgą patirtį. Respondentas teigia, kad esamą SVP forma buvo patvirtina rengiant kartu su SPP planu, kurį rengė nusamdyta įmonė. Remiantis SPP gairėmis ir buvo suplanuotas tokios pat formos SVP planas. Kadangi SVP glaudžiai susijęs su SPP, jokių pokyčių neatlikta.

Pastebėjimai: neužtikrintumas kalbant apie praeities įvykius.

Respondentas A1:

Tai vadovavomės 2012-2018 m. plėtros planu**, mokymai buvo, priemones sukūrėm ir palikom tą struktūrą, o kai keičiasi finansavimo laikotarpis, va nuo 2018 m., tai daugiau išsigrynino. Plėtros rengti konsultantų... EKT įmonė berods buvo. O veiklos – patys. Strateginio planavimo darbuotojai. **Nuo finansavimo priklauso, nelabai galim kažką.

Etiketė: Glaudžios SPP ir SVP sąsajos.

Prasminio vieneto apibūdinimas: SVP buvo kuriamas kartu su SPP, remiantis EKT įmonės metodika. Struktūra nekeista, nes nebuvo pokyčiams išskirti finansavimai.

Tyrėjo refleksija: įžvelgtinos tamprios sąsajos su SPP ir SVP. Keitimo nebuvimas grindžiamas finansavimo nebuvimu.

Respondentas A2:

*Negaliu labai komentuoti, tame nedalyvavau, gal mano kolegos administracijos direktorius ką pasakys šiuo klausimu... jie ilgamečiai čia darbuotojai. Dar mero pavaduotojas, jis buvo meras irgi tuos kaip ankščiau čia buvo dalykai sprendžiami gal pasakys... **Man** į mūsų SVP žiūrint **viskas aišku atrodo**, gal dėl to, kad aš dirbu su juo, **kitų savivaldybių kai pasižiūriu... nu nieko nesuprantu kaip jie ten viską daro, gal dėl to ir atrodo kitoks**.*

Etiketė: teigiamas požiūris į SVP formą.

Prasminio vieneto apibūdinimas: dėl neilgai užimamos pozicijos, nukreipiamas klausimas kolegų kompetencijai. Vertinimas iš savo perspektyvos – teigiamas.

Tyrėjo refleksija: nėra aiškinama kodėl tokia forma, bet apginama, kad kitų savivaldybių planų forma gali būti neaiški, nors jos ir laikosi reikalavimų.

Pastebėjimai: pasitikėjimas tuo ką daro.

Papildomi klausimai šiam klausimui patikslinti:

Klausimas nr. 1.1

I: Dėl kokių priežasčių nesivadovaujate Vyriausybės patvirtintomis metodikomis dėl Strateginio planavimo ar Rekomendacijų, o SVP pateikiate tik priemones?

Respondentas A1:

Programos yra plėtros plane, kad nereiktų dubliuoti viskas ten ir lieka. *Jei kažkokių naujų priemonių atsiranda mes tada įvedame jas ir keičiame.*

Klausimas nr. 1.2.

I: O kaip Jūs vertinate savo SVP plano formą?

Gal ir reikėtų pasitempti mums, pažiūrėti kažką...

Etiketė: Glaudžios SPP ir SVP sąsajos.

Prasminio vieneto apibūdinimas: SVP yra suvokiamas kaip SPP veiksmų planas, jame pateikiamos tik priemonės, o programos yra tik SPP.

Tyrėjo refleksija: tokia glaudi SPP ir SVP samprata lemia tai, kad SVP pateikiamas kaip neatsiejamas SPP priedas.

Pastebėjimai: neužtikrintumas.

Papildomi klausimai šiam klausimui patikslinti:

Klausimas nr. 1.3.

I: kaip Jūs galvojate kodėl pasirinkta tokia SVP struktūra, jog pateikiamos planuose tik priemonės, o programos, uždaviniai nėra detaliai aptariami ir nesikeičia?

Respondentas A2:

Veiklos plane pagrinde yra nagrinėjamos priemonės. *Nes* ***veiklos planas yra tai kaip tu įgyvendinsi plėtros planą, o metinis kaip tu įgyvendinsi to vienų metų planą. Nekartojama informacija, nes ir taip tas dokumentas didžiulis. Man atrodo nėra reikalavimo, kad SVP būtų programos. Nes logiška, o kam kartoti? Jei kyla klausimai pasiimi plėtros planą.*** *Esmė yra tame kad tame įsakyme ta logika. Yra pagrindas plėtros planas, tada kai daromas veiklos planas įsakymo preambulėje toje vadinamoje yra paaiškinama kokiais dokumentais remiantis yra sudarytas veiklos planas. Ten ir paminėta kad jis yra sudaromas vietos veiklos įstatymu, strateginio planavimo rekomendacijomis ir plėtros planu,* ***vadinasi jei tau reikia informacijos pasiimti tą plėtros plano įsakymą ir susirandi informaciją. Nes mano nuomone jau ir taip yra per daug pridedama į tuos įsakymus, per daug kartų kartojasi ta informacija***.

Prasminio vieneto apibūdinimas: Veiklos planas yra plėtros plano detalizavimas, dėl to jeigu informacija yra reikalinga ją reikia susirasti SPP.

Etiketė: Glaudžios SPP ir SVP sąsajos

Tyrėjo refleksija: SVP kaip SPP tęstinumas grindžiamas siekiu sumažinti dokumentacijos kiekį ir yra motyvuojamas logikos ryšių atitikimo užtikrinimu.

Interviu ištrauka.

I: Dėl kokių priežasčių naudojatės tik vienos rūšies, - priemonių rezultato - vertinimo rodikliais?

Respondentas A1.

*Tai yra rodiklis... **nežinau... kokios rūšys**?*

I: Vyriausybės patvirtintose rekomendacijose, Finansų ministerijos metodiniuose nurodymuose yra metodinės gairės, kaip reikia formuoti vertinimo rodiklius, jie dažniausiai būna trijų lygių: efekto, rezultato ir produkto. Kas lėmė, kad pasirinkote tik rezultato vertinimo kriterijus?

*Na... **tokiais vertinimo kriterijais nesivadovaujame, taip sunkiai nenuėjome tikrai**... Ankščiau iš vis būdavo darbas kaip vienas vienetas be jokių kriterijų. Projektas ir tiek, neformuluodavom nieko labai konkrečiai. Tiesiog tai būdavo darbas - padarytas, pliusiuką uždedi ir tvarkoj. O dabar iš praktikos pusės kalbant, turi būti ir rodiklis, ir pagal jį vertinama ar darbas įgyvendintas. Tai teikiama metinėse ataskaitose ir direktoriaus ir viso skyriaus, tai jis būna vienas paprastai.*

Etiketė: nesivadovavimas vertinimo rodiklių hierarchija

Prasminio vieneto apibendrinimas: nėra pakankamai žinių apie vertinimo kriterijų sudarymo metodiką.

Tyrėjo refleksija: respondentas nejučia grįžta į praeitį prisimindamas, kad ankščiau nebūdavo jokių vertinimo kriterijų.

Pastebėjimai: respondentas galimai nežino techninių niuansų dėl aukštesnių pareigų ir atitinkamai kitų funkcijų.

I: Dėl kokių priežasčių naudojatės tik vienos rūšies, - priemonių rezultato - vertinimo rodikliais?

Respondentas A2:

Tai mes pagal įstatymus stengiamės, Rekomendacijomis patvirtinom visą tvarką remdamiesi...

I: Tose pačiose rekomendacijose yra kalbama apie rodiklių rūšis

*Ai, ten toj pačioj tvarkoj yra **daug prirašyta**, bet realiai kadangi aš tai **darau pirmą kartą** tai didžiulis darbas ir čia reikia labai įsigilinti tai aš padarysiu savas išvadas. **Nėra laiko** tiesiog ir taip daug dokumentacijos. Čia dėl tų rodiklių reikia gilintis, o kai **šiuo metu be proto trūksta žmonių**, įsivaizduok 12 žmonių tokiai savivaldybei... tai yra labai mažai. **Gal jei būtų kita situacija ir įžvalgos kažkokios ateitų.***

Etiketė: nesivadovavimas vertinimo rodiklių hierarchija

Prasminio vieneto apibendrinimas: respondentas žino, kad rodiklių hierarchija egzistuoja ir yra rekomenduojama ja vadovautis. Vieno lygio rodiklių naudojimas grindžiamas didele darbuotojų kaita, lemiančia nuoseklaus tobulėjimo stokai.

Tyrėjo refleksija: respondentas pateikia aplinkybes pagrindžiančias, kodėl nėra išlaikoma vertinimo rodiklių hierarchija. Iškeliamas aplinkoje esantis problemos židinys – žmogiškieji ištekliai.

Pastebėjimai: atvirumas, nusivylimas esama padėtimi.

Interviu ištrauka.

I: Dėl kokių priežasčių veiklos ataskaitas pateikiate tik Administracijos direktoriaus ir mero ataskaitose, tačiau nerengiate SVP metinės veiklos ataskaitos?

Respondentas A3:

Na reikėjo tų metinių ataskaitų, bet nuo šių metų rengsime SVP veiklos ataskaitas pagal visus reikalavimus. Ankščiau nebuvo taip detaliai ataskaitos rengiamos, ***nebuvo tokio reikalavimo,*** *bet dabar atėjo specialistė ji tvarko viską.*

Papildomas klausimas Nr. 3.1.

I: Kokios aplinkybės sutrukdė ankščiau rengti ataskaitas?

Pagrinde žmogiškieji ištekliai... labai keitėsi toj pozicijoje

Etiketė: SVP ataskaitų nerengimas

Prasminio vieneto apibendrinimas: nebuvo reikalavimo rengti SVP metinių ataskaitų, užtekdavo tik administracijos direktoriaus ir mero ataskaitų.

Tyrėjo refleksija: ekspertas teigia, kad iki kol nesulaukta prievolės rengti SVP metinės ataskaitos ji ir nebuvo įvykdyta, dėl žmogiškųjų išteklių planavimo skyriuje kaitos.

Pastebėjimai: ekspertas teigia, kad nebuvo tokios praktikos, jog reikia rengti vien tik SVP metines ataskaitas.

I: Dėl kokių priežasčių veiklos ataskaitas pateikiate tik Administracijos direktoriaus ir meto ataskaitose, tačiau nerengiate SVP metinės veiklos ataskaitos?

Respondentas A1:

Kasmet administracijos direktorius ir mero ataskaitos yra rengiamos, bet viso ***veiklos plano ataskaita rengiama nebuvo iki dabar****. Vertinamas būna metų gale, kiekvieni skyriaus vedėjai yra atsakingi už programas, kiti už priemones, darbuotojai, kiekvienas kažką daro jei nepadaro tai atitinkamai jiems būna vertinimas – jų veiklos.* ***Čia tas reikalavimas nuo kokių 2015 m. atsiradęs yra.***

Etiketė: SVP ataskaitų nerengimas

Prasminio vieneto apibendrinimas: ataskaitos nebuvo rengiamos iki 2015 m., nes nebuvo reikalavimo, kuris atsirado nuo 2015 m.

Tyrėjo refleksija: ekspertas grindžia atsiradusį SVP metinių ataskaitų poreikį 2015 m. Vyriausybės nutarimu patvirtintomis Rekomendacijomis.

I: Dėl kokių priežasčių veiklos ataskaitas pateikiate tik Administracijos direktoriaus ir meto ataskaitose, tačiau nerengiate SVP metinės veiklos ataskaitos?

Respondentas A2:

*Mano nuomone **mero ir administracijos veiklos ataskaitos yra du vienodi dokumenta**i. Kas yra meras? **Ta pati informacija tik kitaip pateikta**. Žmogus tiek neskaito. Kai kurios veiklos būna ataskaitos virš 100 psl., manau to nereikia.*

I: O dėl ataskaitų ką galite pakomentuoti?

*Esmė tame kad tik 2015 metais buvo suformuota tvarka kaip yra sudarinėjami strateginiai planai, **ir nuo 2015 m kasmet turėjo būti daromi veiklos planai. Nieko nebuvo, niekas to nepadarė, pirmi metai, kai aš padarysiu 2017 metų veiklos plano ataskaitą.***

I: Tvarka buvo tik fiktyvi? Ar gerai supratau?

Iki to laiko tvarka buvo, bet niekas nepadarė dėl labai didelės darbuotojų kaitos būtent šitoje pozicijoje. Realiai žmonės kas pusmetį keitėsi.

Etiketė: Ataskaitų rengimo problema

Prasminio vieneto apibendrinimas: ekspertė iškelia problemą, kad nors 2015 m. SVP vidaus savivaldybės dokumentas, apie strateginio planavimo savivaldybėje procesą buvo sukurtas, bet tik ji 2017 m. pirmą kartą parengs SVP metinę veiklos ataskaitą. Ji teigia, kad priežastis sąlygojusi šią priežastį yra didelė darbuotojų kaita.

Tyrėjo refleksija: SVP giluminė priežastis, sąlygojusi daugumą spragų yra susijusi su didele darbuotojų kaita.

Interviu ištrauka

Respondentas A3

I: Ką jūs galvojate apie įvykusius pokyčius stebėsenos srityje?

Profesionaliau viskas. *Atsirado kompiuterinės bazės, kuriose viskas fiksuojama, ankščiau tai buvo fiksuojama kažkokiuose pokalbiuose, tvirtinant, pildant planą ir pan. Iki to nelabai kas ten ir buvo stebima ar fiksuojama. Nu tokio dalyko kaip fiksavimo turiu omenyje.* ***Ankščiau*** *lyg ir buvo sekama kaip planas vykdomas, bet* ***jis buvo sekamas*** *daugiau kada būdavo vykdomi skyrių* ***vedėjų pasitarimai****, ir juose būdavo atsakingas žmogus už plano vykdymą, gal protokoluose ir būtų galima rasti kas buvo fiksuojama kas vykdoma, kas nevykdoma.*

I: Kas lėmė, kad pokyčiai įvyko? Kaip sakot suprofesionalėjo?

Reikalavimas buvo, ankščiau nereikėjo taip fiksuoti visko*. Nu ir šiaip reikia sekti,* ***ypatingai naudinga dėl*** *tų vietų kurios yra susijusios su ES pinigais, nes ten reikėjo tą sekti, kad neprarasti* ***ES pinigų, projektų***.

Etiketė: pokyčiai stebėsenos srityje.

Prasminio vieneto apibendrinimas: pozityviai vertinamas stebėsenos sistemos QPR pritaikomumas. Teigiama, kad ankščiau nebuvo tokio stebėjimo veiklos vykdymo, nebent tai buvo susiję su ES paramos ar siūlomų projektų vykdymų. Pasak eksperto, tada buvo vykdoma stebėsena dėl siekio neprarasti ES lėšų.

Tyrėjo refleksija: dabartinius pokyčius vertina teigiamai, lygina su praeitimi, pabrėždamas, kad nebuvo taip griežtai sekama ir fiksuojama plano vykdymo eiga.

I: Ką jūs galvojate apie įvykusius pokyčius stebėsenos srityje?

Respondentas A1:

Turim įrankį jau įsigiję ir įvaldę, QPR. Tai irgi daug ką palengvina, galima pasižiūrėti, suvesti viską lyginti ir panašiai. Apie stebėseną kalbant, ***neturėjom ilgai QPR ar nebuvom įvaldę, nenaudojam taip, kaip dabar****. Nes dabar tai visi yra suvedę praeitų metų rezultatus, dar ketvirčių turės suvesti – tą kontrolę mes patys matysim ir patys darbuotojai matys jei pas juos raudona – tai turės parašyti priežastį kodėl tai neįvyko.* ***Savikontrolė***

Etiketė: pokyčiai stebėsenos srityje.

Prasminio vieneto apibendrinimas: teigiama patirtis dirbant su QPR sistema, eksperto nuomone tai padeda kiekvienam darbuotojui lengviau kontroliuoti savo veiklą, lyginti progresą.

Tyrėjo refleksija: didžiuojamasi stebėsenos sistemos įrankio įvaldymu dėl kokybiškesnių rezultatų.

Papildomas klausimas 4.1.

I: Dėl kokių priežasčių neskelbiate viešai programų priemonių rezultatų ataskaitų forma?

Respondentas A2:

***Dėl darbuotojų viskas**, kažkas išeina kitam darbuotojui pavedamos užduotis, vadinasi jis gauna perteklinį darbą. O su tuo reikia daug dirbti. QPR atsirado 2012 projektas 2015 baigėsi. Bet dėl darbuotojų kaitos kas pusę metų... Pusę darbuotojų yra pasikeitę, iš kur jis gali žinot kai kas yra. Išėję turėtų palikti aiškius rodiklius kas kaip daroma, bet niekas taip nedaro ėjau ir išėjau, o koks man rūpestis. Tai apie kokias ataskaitas galima kalbėti? Privalumas **dabar** tas yra, kad atsirado vidinis serveris ir **darbuotojams fiziškai nebereik suvedinėti duomenų**, juk veikia žmogiškasis faktorius – pabėga ir skaičiai ir veiklos.*

I: Ką jūs galvojate apie įvykusius pokyčius stebėsenos srityje?

*Kaip minėjau **palengvino darbą**, bet yra niuansas: savivaldybės pastatai penki, o tik ketvirtadalis gali naudotis vidine sistema, o likusieji pildo duomenis excel formatu. Turėtų būti galingesnis serveris.*

Etiketė: pokyčiai stebėsenos srityje.

Prasminio vieneto apibendrinimas: dėl QPR sistemos įvaldymo įvyko teigiami pokyčiai duomenų valdymo srityje. Minimas sudėtingas QPR sistemos pritaikymas praktikoje, dėl darbuotojų kaitos, kurie nepalikdavo gairių, tad atėjus naujam darbuotojui sunku suprasti kas daroma, kokius rodiklius reikia stebėti. Trūkdavo duomenų. Tai sąlygojo ir priemonių ataskaitų nerengimą ir neskelbimą

Tyrėjo refleksija: A2 ekspertė pozityviai kalba apie QPR sistemą, kadangi ji palengvina duomenų susisteminą. Tačiau pateikia pastebėjimą, kad ne visi darbuotojai gali naudotis ta sistema dėl silpno serverio, kuris neapima visų savivaldybės pastatų.

Interviu ištrauka

I: Kaip Jūs vertinate dabartinius SVP reikalavimus?

Respondentas A1:

*Dabar **įvedus konkretumo lengviau**. Dabar visi pamatė kad pagal strateginius planus lengviau ir biudžetą formuojant kasmet, kad tie darbai numatyti, kad lengviau patiems dirbti, nes žinai, kad šiais*

metais tas projektas bus vykdomas, reikia pasiruošti, kitais metais tą reikia daryti – reikia pasiruošti, tą reikia nupirkti, tą įgyvendinti ir pan. Ankščiau laukdavome ką nuleis vadovas ką pasakys. O gal ***žmonių supratim****e visi tie* ***pokyčiai*** *yra. Nes ankščiau visi galvojo kam tas strateginis planas, kam ta strategija, kažkas čia primetė, dar vienas darbas bereikalingas.*

Etiketė: požiūris į SVP

Prasminio vieneto apibendrinimas: pozityvi pažiūra į SVP dėl efektyvesnės ir rezultatyvesnės darbo eigos. Išsakoma mintis, kad virsmas įvyko ir žmonių nuostatose. Ankščiau SVP buvo suvokiamas tik kaip papildomas darbas, kurį reikėjo padaryti. Virsmas – perspektyva, kad SVP nėra tik papildomas darbas, o tai yra įrankis, padedantis greičiau ir kryptingiau pasiekti rezultatus.

Tyrėjo refleksija: Ekspertas, išreikšdamas nuomonę apie dabartinius SVP reikalavimus, suponuoja du aspektus. Viena – darbuotojų vertybių kaita ir antra – darbo, susijusio su planavimu pobūdžio eigos organizavimo pokyčiai..

I: Kaip Jūs vertinate dabartinius SVP reikalavimus?

Respondentas A2:

Mano ***nuomone šita ataskaitos form****a, kuri yra patvirtinta 2015 metais* **yra per sudėtinga**. *Visą tai reiktų pateikti kažkaip paprasčiau. Nes reikia suvesti labai daug duomenų.*

Papildomas klausimas 5.1

I: Gal turite pasiūlymų ką tobulintumėte?

Kartojimo dokumentuose mažinimas, *na iš viso norėčiau kad apie tai kas yra antraštėje parašyta, jeigu tai yra veiklos planas tai plėtros plano mes nekartojame, jokios informacijos ir pan. Ir statistinės informacijos, mano nuomone yra šiek tiek per daug, nes kiekvienas skyrius rengia pagal savo sritį tą statistinę informaciją kaip jiems tai atrodo, kas yra aktualu ir naudinga sužinoti visuomenei. Tai dokumentų tas ataskaitas reiktų kitaip kažkaip pateikti, nes kam jos tokios ilgos, žmogus tiek neskaito.*

Etiketė: požiūris į SVP.

Prasminio vieneto apibendrinimas: respondentė daugiausiai dirbanti su SVP išsako praktinį požiūrį į reikalavimus – didelis detalumas vedantis į besikartojančius dokumentus.

Tyrėjo refleksija: didelis dokumentų kiekis veda prie duomenų valdymo problemų. Respondentė siūlo ataskaitas teikti trumpinant jas, pateikiant duomenis lentelės formatu tik apie tai, kas buvo pasiekta, mažinant dokumentacijos kiekį ir darant SVP patrauklesnes gyventojams.

Papildomas klausimas 5.1

I: Gal turite pasiūlymų ką tobulintumėte SVP srityje?

Respondentas A4*:*

*Pas mus dėl strateginio planavimo **nėra problemų jokių**, tiek mūsų saugumo kontrolierius yra nustatęs, kad viskas gerai, duomenys yra viešinami savivaldybės tinklapyje ir pan.*

Etiketė: požiūris į SVP

Prasminio vieneto apibendrinimas: nekalbama apie vidines problemas, pozityviai kalbama apie planavimo sistemą.

Tyrėjo refleksija: savisauga

2 priedas. Trakų rajono savivaldybės kokybinio ekspertų interviu indukcinė analizė

Interviu tikslas: išsiaiškinti, kokios priežastys lėmė pokyčius įvykusius 2014-2016 m. SVP plane tikslų bei vertinimo kriterijų dalyse bei kodėl pokyčiai SVP stebėsenos ir vertinimo etapuose įvyko tik 2016 m.?

Interviu metu buvo svarbiausi šie pamatiniai klausimai:

1. Dėl kokių priežasčių 2014-2016 m. kito SVP tikslų skaičius ir formuluotės?
2. Kokios priežastys lėmė pokyčius, nustatant 2014-2016 m. SVP vertinimo kriterijus?
3. Dėl kokių priežasčių tik nuo 2016 m. ėmėte skelbti SVP metines ataskaitas?
4. Dėl kokių priežasčių 2014-2016 m. pakeitėte programų asignavimų formulę?

Interviu ištrauka

I: Dėl kokių priežasčių 2014-2016 m. kito SVP tikslų skaičius ir formuluotės?

Respondentas T2:

*Mes **pergrupavimą padarėm pagal sritis** ir **pačios programos pasikeitė**. Strateginis planas yra gyvybingas, tuo jis ir patrauklus, pamatėm, kad galima paprasčiau viską administruoti.*

Etiketė: pergrupavimas

Prasminio vieneto apibūdinimas: ekspertas įvardina priežastis, kurios sąlygojo sumažėjusį SVP tikslų ir programų skaičių. Tikslai ir formuluotės buvo performuluojamos dėl pergrupavimo pagal sritis ir programų pakeitimo. Priežastis – lengvesnis ir aiškesnis administravimas.

Tyrėjo refleksija: įžvelgtinas tobulėjimo siekis, ieškomos išeitis kaip sumažinti besikartojantį darbą.

Respondentas T1:

*Tai padirbėjom metus, iš karto **supratom kad dubliuojasi**, koordinatoriams darbas papildomas ir kad tas programas tiesiog **galima sutraukti**... nes tiesiog buvo kaip Trakams, išskirta kurortinės teritorijos programa. Kadangi jai būdavo skirta tik 10 000 Lt, kas tas yra ir trys veiklos. Tai geriau į vieną programą įtraukti po vieną tikslą, uždavinį ir priemonę, negu, kad valdyti visą programą. Tai yra ir **dokumentų mažiau**, **administravimo mažiau ir priežiūra ta pati**. **Tai yra patirtis,** visi mes mokomės, **pirmiausia darėme tik kad padaryti. Po to eini į priekį** ir vau – tai gal darom geriau taip? Ir natūraliai gimsta tai, ko*

tau šiandieną reikia ir tu gali pagrįsti. ***2010 metais natūralu kad nieko negalėjome padaryti, dėl to mažinome ir tikslų ir priemonių ir programų skaičių, viskas eigoje.***

Etiketė: pergrupavimas

Prasminio vieneto apibūdinimas: ekspertas pripažįsta, kas 2010 m. formuluojant tikslus ir jų formuluotes nebus išvengiama klaidų. Darbų vykdymo eigoje išaiškėja tendencijos, kas vykdoma gerai, o kas dubliuojasi, kam skiriama per daug lėšų ar laiko. Pagrindinė priežastis sąlygojusi pokyčius yra tobulėjimas ir sukaupta patirtis, atvirumas pokyčiams.

Tyrėjo refleksija: darbo eigoje buvo matomi pertekliniai darbai, tad nuspręsta programas ir tikslus sutraukti, ko pasekmė – mažesnis dokumentų kiekis, lengvesnis administravimas ir priežiūra.

Pastebėjimai: ekspertė SVP suvokia kaip lankstų, nuolat besikeičiantį įrankį.

Interviu ištrauka

I: Kokios priežastys lėmė pokyčius, nustatant 2014-2016 m. SVP vertinimo kriterijus?

Respondentas T2:

Pokyčiai vyko, nes ***sistema pasikeitė*** *kardinaliai. Nuo paties plano iki ataskaitos iki tų vertinimo kriterijų... sakyčiau ta sistema* ***dabar labiau veikia****. Nes yra atskaitomybė, yra kontrolė plano, yra netgi pačios sistemos su biudžetu susietos ir dabar jaučiasi, kad tas strateginis planavimas yra naudingas, reikalingas ir duoda rezultatus.*

Etiketė: SVP organizavimo sistemos pokyčiai

Prasminio vieneto apibūdinimas: respondentas įvardija SVP organizavimo sistemos pokyčius kaip bendrą proceso dalį, įvardija ja veiksmingesne, esant aiškioms atskaitomybėms, kontrolei, rezultatyvumui.

Tyrėjo refleksija:

I: Kokios priežastys lėmė pokyčius nustatant 2014-2016 m. SVP vertinimo kriterijus?

Respondentas T3:

Taip jau yra, kad dar iki priimant aukščiausiame lygmenyje įstatymus tu savivaldybėje jau turi tai pradėti vykdyti. Žinau, kad ***vedėja*** *dar iki priimant* ***rekomendacijas dalyvavo mokymuose, svarstymuose***

įstatymo, atsinešdavo idėjų. *Na ir stengiamasi buvo išlaikyti reikalavimus, yra apibrėžtos tų vertinimo rodiklių prasmės, kada kokį reikia naudoti.*

Etiketė: vertinimo kriterijų kaita

Prasminio vieneto apibūdinimas: pasikliaunama T1 eksperto įgyta ilgamete patirtimi, pabrėžiamas veiklumas, kompetencijos iškėlimas planavimo procese.

Tyrėjo refleksija: reikalavimų laikymasis ir T1 eksperto įvertinimas planavimo srityje.

I: Kokios priežastys lėmė pokyčius nustatant 2014-2016 m. SVP vertinimo kriterijus?

Respondentas T1:

Tai yra realus, tikras darbas. *Kiekvienas koordinatorius gali pasakyti man reikia taip, o ne taip ir jis suformuluoja, pasižiūri kad atitiktų tikrovę ir kad tas pokytis būtų. Kadangi mes dar pakankamai neilgai dirbame su tais trimečiais planais, tai norint padaryti analizę daugelis programų koordinatorių, kurie yra... na darbuotojų kaita yra natūrali, tai tie* ***darbuotojai*** *kurie yra nepasikeitę, tai pakeitė ir* ***vertinimo rodiklius, kuriuos matė kad yra pertekliniai, kurių yra per mažai ar per daug, pritaikė prie nacionalinių teisės aktų,*** *tai kiekvienas koordinatorius tikrai darė tuos pakeitimus. Kadangi viskam tam vadovavo strateginio planavimo komisija, sudaryta iš politikų, tu kiekvieną savo keitimą, kiekvieną savo inovaciją pristatai jiems, o jau jiems pritarus eini į tarybą, tai tikrai buvo pakeitimai ir rodikliuose ir vertinimo kriterijuose. Bet tai yra natūraliai,* ***gyvenimas parodo, jeigu būna nuliai trys metai iš eilės tai vadinasi jo gal visai nereikia. Jis gal visiškai čia neefektyvus, arba 150 procentų įgyvendinama priemonė, taip negali būti reiškia kažkas blogai suplanuota, reiškia irgi keisti reikia rodiklį. Tai viskas yra eigoje kai dirbi sprendi tokius dalykus.***

Papildomas klausimas 2.1.

I: Kaip manote ar buvo įstatymų, kurie padėjo efektyviau vykdyti darbą planavimo srityje?

Respondentas T1:

Ne, tikrai ne. *Šiaip vyriausybės planavimo* ***metodika nesikeitė gal 30 metų*** *ir tik rekomendacijos kelios atsiranda kokius ten mokymus vienus padaro ir viskas. Bet tai gyvenimas parodo natūraliai ką tu nori, dėl to ir tie vertinimo rodikliai keičiasi, nes nu negali būti, pradedant nuo regiono planų, valstybės planų, ten keičiasi, tu natūraliai pasižiūri, kad ten yra irgi utopinių dalykų tai ir* ***tu mokaisi.***

Etiketė: vertinimo kriterijų kaita

Prasminio vieneto apibūdinimas: pokyčiai per praktiką, proceso metu. Ekspertė teigia, kad jokie dokumentai nėra susiję su įvykusių pokyčių vertinimo kriterijų tikslingesnio formulavimo procese.

Tyrėjo refleksija: žinios per darbą su strateginiais planais, progreso aiškinimas remiantis žmogiškų išteklių darbo pažanga.

Interviu ištrauka

I: Kokios priežastys lėmė, kad pokyčiai vertinant SVP pasiektus rezultatus įvyko tik 2016 m.?

Respondentas T3:

Tam tikros agentūros ***reikalauja*** *teikiant paraiškas pateikti strateginį planą ir konkrečiai* ***nurodyti, kokiose eilutėse mes kaip savivaldybė esame įsitraukę ir kaip mes įsitraukiam, kaip tuos finansus pasidalinam.*** *Nes gali būti, kad tai neatitinka paraiškoj ir fakto kaip mes planuojame juos panaudoti.*

Respondentas T2:

Mes 2016 m. pasirengėm naują SVP, rengėm pagal projektą ES finansuojamą, todėl pasikeitė ir visa ta sistema. Patvirtino kitas taisykles ir ***nuo to laiko dėl to ir pradėjo pagal tą tvarkos aprašą teikti ataskaitas kiekvienais metais.***

Respondentas T1:

Na pirmąją ataskaitą parengėme už 2016 metus. ***Prievolė buvo rengti, čia nuo rekomendacijų tas reikalavimas atsirado. Čia ir valstybės kontrolė ir mūsų kontrolė visi tokius dalykus ir tikrina, tai mes juos ir darom****. Ir po to atsirado prievolė prieš porą metų – metinius veiklos planus gi rengti. Tai yra* ***perteklinis reikalavimas****, prarandantis mums bent jau prasmę, kadangi ir tarnautojai ir darbuotojai pagal darbo sutartis, (yra darbuotojų tokios vertinimo anketos kuriose yra suformuojamos einamųjų metų darbo užduotys, tu jau ten surašai, užduotis konkrečias ir metų gale žiūri ką tu pasiekei). Tai dabar į tą veiklos planą tu praktiškai tą patį perkeli, nes tu nieko kito daugiau papildomai nei užkrauti, nei išrasti negali, nu logiška. Šiaip atsirado perteklinis kartojimasis: pvz. parengėme trimečio plano ataskaitą už 2017 metus sausio mėnesį, kovą direktoriaus įsakymu tvirtinam dar metinį einamųjų metų planą. Tai juk Taryba jau patvirtino trimečio plano ataskaitą, tai kai direktorius teiks bus kokių nors motyvų netvirtinti jei jau prieš tai patvirtintas SVP. Aš suprantu kad direktorius gali akcentus sudėlioti koks svarbiausias darbas tais metais būtų, bet tas viskas praeina ir su veiklos planu. Tai ta direktoriaus ataskaita, po to eina mero ataskaita, labai daug dubliavimosi tu dokumentų, kam to reikia – nežinau.*

Interviu ištrauka

I: Dėl kokių priežasčių 2014-2016 m. pakeitėte programų asignavimų formulę?

Respondentas T1:

Tai mes atsisakėm metų, nu žinai kai yra formulė n-1, mes jos atsisakėm, dabar yra n-tieji plius 2 metai. Nes ankščiau rodydavom metus prieš dar, pvz. buvo metai 2018/ 2019/ 2020, mes gyvenam 2019, tai mes atsisakėm to poreikio, geriau mes rodom 2018/ 2019/ 2021, tiesiog einamuosius metus ir plius du metai. Pakeitėm formulę elementariai ***dėl prasmės***, ***daug kas baigėsi, visi finansiniai ištekliai praranda prasmę ir kad nei mes, nei buhalterija nei tarybos nariai nesimaišytų.*** *Tai yra* ***perspektyviau, naudingiau*** *ir* ***dirbti patogiau*** *tiesiog, nes* ***to kas buvo prieš tai retai kada prireikia.***

Etiketė: programos asignavimų formulės pokyčiai

Prasminio vieneto apibūdinimas: tai yra susiję su biudžeto finansinių ataskaitų forma. Ankščiau buvo naudojama formulė, kuri rodydavo praėjusius vienerius metus ir du metus į priekį (n –1) – (n + 2). Ji pakeista į formulę N - (N + 2). Priežastys: aiškumas, perspektyva, daugiau naudos, praėjusių metų duomenų menkas panaudojimas.

Tyrėjo refleksija: pereinama prie naujos formulės dėl didesnio aiškumo rodant finansinius tiek patiems visiems strateginio planavimo nariams.

Respondentas T2:

Bendru sprendimu, nuo 2014 m. lyg ir pakeista ta forma. ***Nevertėjo tų prieš tai buvusių metų rodyti.***

Etiketė: programos asignavimų formulės pokyčiai

Prasminio vieneto apibūdinimas: nėra žinoma kas sąlygojo pokytį, tiesiog priimtas faktas aukštesniojo rango pareigybes užimančių asmenų.

Tyrėjo refleksija: respondento nuomone sprendimas priimtas sąmoningai, keičiant neefektyvius elementus strateginio planavimo sistemoje.