УДК 352

Вайнюс Смальскис,
доктор социальных наук, доцент,
директор Института государственного управления Университета Миколаса Ромериса;
Мальвина Аримавичюте,
доктор социальных наук,
доцент Института менеджмента Университета Миколаса Ромериса
(Вильнюс, Литва)

ПРОБЛЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ В САМОУПРАВЛЕНИЯХ ЛИТВЫ

Аннотация

В статье рассматриваются проблемы планирования деятельности и развития самоуправлений Литвы. Установлено, что для самоуправлений не подготовлены специальные методики по планированию развития, само планирование не регламентировано какими-либо правовыми актами. В планировании развития самоуправлений недостаточно применяются принципы пространственного планирования. Планы деятельности и развития самоуправлений подготавливаются по разным методикам, которые между собой не согласуются.

Ключевые слова: *самоуправления, институции самоуправления, планы развития, планы деятельности, годовые планы.*

Аңдатпа

Мақалада Литваның өзін-өзі басқару қызметін жоспарлау мен дамыту мәселелері қарастырылады. Өзін-өзі басқару үшін дамуды жоспарлау бойынша арнаулы әдістеме дайындалмағаны, жоспарлаудың өзі қандай да бір құқықтық актілермен регламенттелмегені анықталды. Өзін-өзі басқарудың дамуын жоспарлауда кеңістіктік жоспарлаудың қағидаттары жеткіліксіз қолданылады. Өзін-өзі басқару қызметі мен даму жоспарлары бір-бірімен келісілмейтін әртүрлі әдістер бойынша дайындалады.

Тірек сөздер: *өзін-өзі басқару, өзін-өзі басқаруды институциялау, даму жоспарлары, қызмет жоспарлары, жылдық жоспарлар.*

Abstract

The article disscuses about problems of development andaction planning in local government sof Lithuania. It isfound, thatthere are no developmentp lanning techniques prepeared for local governments, the planning it self is not regulated by ant law. In development planning of self governments the principle of are a planning is not used widelyenough. Actionand development plans of local governments are prepared by different techniques, which are not consistent with eachother.

Keywords: local governments, self-government institutions, development plans, action plans, annual plans.

В самоуправлениях Литвы постоянно происходят социальные и культурные изменения. Усиливается влияние растущей в условиях глобализации конкуренции, технологического прогресса, становятся строже меры по защите окружающей среды. Увеличивается миграция в города и за рубеж, в сельской местности уменьшается масштаб просветительной деятельности, здравоохранения и культуры. Чтобы утвердить прогрессивные изменения в самоуправлениях, необходимо совершенствовать стратегическое планирование. Стратегическое планирование в самоуправлениях – это важный инструмент, позволяющий быстрее приспособиться к изменениям в современной действительности, более рационально использовать средства бюджета и более эффективно осуществлять заданные программы. Однако осуществление стратегического планирования связано с некоторыми проблемами. В издании, выпущенном Министерством внутренних дел [4], указаны основные проблемы, с которыми сталкиваются самоуправления, воплощая в жизнь систему стратегического планирования:

– стратегические планы разной давности не всегда образуют общую систему;
– не всегда уделяется должное внимание анализу сложившейся ситуации;

– недостаточная совместимость между документами стратегического планирования самоуправлений и стратегическим планированием государства, а также с документами, регламентирующими использование средств структурных фондов ЕС;

– недостаток умения и знаний в детализации поставленных целей и задач, низкие административные навыки работников самоуправлений в области стратегического планирования;

– недостаточно внимания уделяется последовательности уже подготовленных стратегий, подготовленные стратегии пересматриваются и корректируются нерегулярно, не учитываются изменяющиеся окружающие условия;

– недостаточная координация между подготовленными стратегическими планами самоуправления и его бюджетом.

Основными трудностями стратегического планирования являются финансовые проблемы, низкая мотивация персонала, недостаток работников в отделе планирования и уровень их квалификации [2]. Анализ реализации стратегических планов самоуправлений Литвы за 2011–2013 годы показал, что основной проблемой является недостаточное внимание к планированию пространственного развития самоуправлений.

Планирование стратегического развития на уровне местных властей Литвы основывается на двух парадигмах. Старая парадигма основывается на интегрировании функционально-секторных принципов планирования в системе планирования развития местных властей. Новая – на пространственном планировании, интегрирующим экономическую, социальную, культурную сферы, сферу защиты окружающей среды и др. Цель функционально-секторного стратегического планирования – развивать отдельную открытую политику самоуправлений, а пространственного стратегического планирования – соединить аспекты территориального развития, интегрируя экономическую, социальную, культурную сферы и политику по защите окружающей среды.

Пространственная логика основывается на системе стратегического территориального развития, интегрируя местные особенности, пространственное влияние и инвестиции [1].

В странах ЕС нет чётко определённого понятия пространственного планирования. Причина этого – разные системы территориального планирования и правовые базы. В Литве термин «пространственное планирование» используется, когда говорят об урбанистической или региональной политике и часто связывается с понятием «планирование территорий».

В литовском законе о территориальном планировании [7] упомянутое понятие определяется так: общее территориальное планирование – комплексное планирование для установления политики территориально-пространственного развития, приоритетов использования и охраны территорий и важнейших средств воздействия.

Приоритет следует предоставить пространственному стратегическому планированию местных властей как наиболее эффективному способу достижения изменений в открытой политике, учитывая особенности окружения. Только пространственное стратегическое планирование обеспечивает последовательное развитие экономики в хозяйственных отраслях самоуправлений, отказ от нерационального использования природных ресурсов, стремление не загрязнять окружающую среду. Пространственное стратегическое планирование в самоуправлениях создало бы новые возможности для:

– повышения уровня природоохранных защитных мер;

– обеспечения сохранности территорий, представляющих культурную ценность;

– сохранения культурных особенностей на охраняемых территориях;

– увеличения площади лесов в важных природных зонах, предоставляя первенство натуральному восстановлению леса;

– применения принципов гармонического развития в областях планирования территорий и урбанистики;

– сохранения и правильного использования имеющихся ресурсов, природных и культурных ценностей для создания высококачественных общественных мест.

В настоящее время в Литве процесс планирования не регламентирован правовыми актами. Закон местных самоуправлений Литвы [8] и закон о структуре бюджета [5] обязывают применять программное планирование, однако не требуют составлять в самоуправлениях планы развития. Закон о территориальном развитии Литвы [7]регламентирует, что документы по стратегическому планированию должны быть

составлены. Закон о региональном развитии Литвы [6] гласит, что по решению совета самоуправления может быть подготовлен план стратегического развития.

Приоритеты формирования стратегии развития самоуправлений создаются как на горизонтальной, так и на отраслево-секторной основе. До сих пор для самоуправлений Литвы не подготовлена методика по созданию планов развития. При подготовке стратегических планов развития самоуправлений чаще всего используется Методика подготовки и обновления планов развития регионов, а для стратегического планирования – утверждённая в Литве Методика стратегического планирования (МСП). Обе эти методики не согласуются между собой и не учитывают особенности самоуправлений.

Основываясь на новой редакции Методики стратегического планирования (МСП), в планах деятельности должна быть предоставлена информация о контексте деятельности (сокращённый анализ окружающей среды, способность реализовать стратегические цели – изменения в организационной структуре и др.) и коротко представлена стратегия действий владельца асигнаций (стратегические цели, программы, ассигнации для программ и расходы управления).Однако, как это сделать, какие методы анализа применять и какие области анализировать, эта методика не разъясняет.

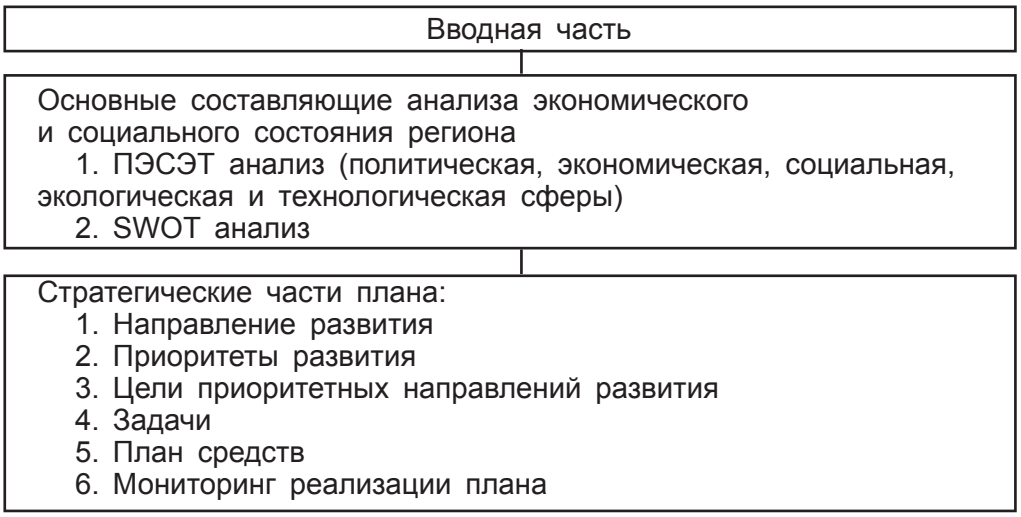


Рис. 1 Структура плана по развитию региона, созданная автором на основе Методики по подготовке региональных планов [10]

Хотя институции самоуправления Литвы в своих планах цели обозначают в зависимости от приоритета, программы подготавливаются с недостаточным вниманием к стратегическим целям. В институциях самоуправления программы подготавливают, и их реализацию контролируют координаторы, назначенные руководителем институции (или уполномоченным лицом), чаще всего – руководители отделов. Часть целей, указанных в программах, не рассматриваются как стратегические – они являются функциями институции. Например, такие цели, как создание культурных и общественных организаций или развитие спортивной сферы, ориентированы не на результат, а на функции институций. В новой редакции МСП не указаны функции стратегической группы, координатора программы и исполнителей, поэтому подготовка планов деятельности требует больших организационных усилий, чтобы установить функции отдельных лиц, их число. Проблема в том, что координаторы программ не несут ответственность за эффективность их реализации. Возникает вопрос – как определить эффективность деятельности координаторов, т. к. они не несут ответственность за результат программы, большинство не предоставляет подробную информацию.

Наблюдать за реализацией стратегических планов самоуправления обязали свои административные отделы. В большинстве самоуправлений наблюдением за реализацией трехлетнего стратегического плана занимаются отделы развития, инвестиций и имущества, они подготавливают информацию о выполнении стратегического плана и представляют её для утверждения в Совет. Однако разные институции

самоуправления предоставляют отчёты в разной форме, а это ведёт к недостаточности информации. К тому же, в институциях самоуправления нет чётких терминов подготовки и сдачи отчётов.

Закон о внутреннем контроле и внутреннем аудите Литовской Республики гласит, что одна из задач внутреннего аудита – обеспечить реализацию стратегических и других планов юридических лиц, а также, что имущество государства и самоуправлений необходимо использовать с наибольшей эффективностью и экономией [9]. В самоуправлениях Литвы учреждены Службы контроля и аудита, следящие за тем, как используется имущество самоуправлений, бюджет и другие средства. Например, Служба контроля и аудита самоуправления района г. Таураге в 2012 году предоставила замечания администрации самоуправления о несогласованности во времени между Планом стратегической деятельности самоуправления и Проектом бюджета из-за отсутствия анализа исполнения программы. Другие самоуправления часто ограничиваются только подготовкой Плана стратегической деятельности, не анализируют исполнение программы, т. е. не следят, как воплощаются программы, достигаются ли намеченные цели. Программы и их целесообразность оценивают те же самые координаторы, в соответствии с законом [3], т. е руководители отделов. Во время оценки должны быть рассмотрены запланированные и полученные результаты, использованные средства. Должно оцениваться, получены ли результаты с наименьшими затратами, полезны ли запланированные (и полученные) рузультаты получателю, какие были бы последствия, если бы программы не были выполнены. На практике конечная оценка программ чаще всего проводится независимыми экспертами или аудиторами, но может применяться и внутренний аудит исполнителей программы [3]. В большинстве самоуправлений окончательную оценку дают внутренние аудиторы, основываясь на «освоенных бюджетных средствах».

При использовании этого метода:

– не определяются направления работы институции/отдела, которые требуют улучшения;
– не выявляется связь между целями, стратегией и процессами;
– этот метод не позволяет установить уровень прогресса и достижений;
– не побуждает служащих участвовать в процессе совершенствования институции;
– не контролирует деятельность институции;
– не имеет ничего общего с перспективой оценки деятельности, а наоборот – возникает много неясностей и сомнений, которые тормозят процесс совершенствования и воплощения проектов.

В большинстве самоуправлений стратегические планы не контролируются уже с первого этапа – создания стратегии. Стратегические планы деятельности 2010–2012 годов не соответствуют рекомендациям МСП [6] по структуре стратегии, кроме того, часто не предоставляются значения критериев эффекта и результата в начальный и конечный периоды времени. В большинстве случаев для оценки задач программ используются критерии, которые почти всегда выражены абсолютными величинами и показывают только количественные изменения. Однако, как показывает анализ стратегических планов, они уточняются нерегулярно. Проблема состоит в том, что над стратегическими планами не хватает контроля, а руководство институций не чувствует ответственность за реализацию этих планов. В новой редакции МСП чётко описаны механизмы контроля деятельности. Методика рекомендует и горизонтальные критерии оценивания, которые указывают на реализацию приоритетов правительства Литвы, изменения мнения общественности и эффективность деятельности. Методика вычисления индекса удовлетворённости потребителей общественных услуг основываясь на опыте стран ЕС и принимая в расчёт специфику деятельности, может установить нужные компоненты (критерии) индекса удовлетворённости потребителей, качественно охарактеризовать уровень удовлетворённости потребителей общественных услуг и его изменения, установить недостатки в сферах деятельности, сравнить результаты оценок, она поможет стремиться к лучшему удовлетворению нужд граждан.

Самое сложное при подготовке годовых планов деятельности в институциях самоуправлений Литвы – установить критерии процесса и вклада для разных средств. Поэтому целесообразно для всех самоуправлений подготовить стандартизированные критерии процессов и вкладов, которые, по возможности, напрямую или адаптировав, могла бы применять каждая институция самоуправления. Для усиления партнёрства

между самоуправлениями целесообразно было бы составлять стратегии общества. Привлекательность таких стратегий в том, что они подготавливаются на основе местного партнёрства и в них принимают участие как местные, так и власти других городов. Подготовка такой стратегии снижает её императивность. Стратегия общества должна трактоваться как часть системы стратегического планирования. Такая стратегия, ориентированная на обсуждение проблем, не противоречит проводимой в данное время в самоуправлениях программе LEADRER+, которая не только инициирует изменения, но и проводит их. При подготовке стратегии общества на официальном уровне должны участвовать как местные власти, так и представители других интересов, таких, как бизнес, культура, просвещение, социальная защита, экология, известные общественные деятели. Такая стратегия не должна стать обязательной, а должна носить только рекомендательный характер. Она может применяться скорее для обозначения целей и направлений, а не средств для их воплощения.

Выводы

Для самоуправлений Литвы не созданы специальные методики подготовки планов развития, само планирование не регламентировано правовыми актами, а на практике применяются принципы функционального планирования, недооцениваются возможности пространственного планирования. При подготовке планов стратегического развития самоуправлений используется Методика подготовки и обновления планов развития регионов, а для планирования деятельности – утверждённая правительством Методика стратегического планирования (МСП), которая не предназначена для самоуправлений. Обе эти методики между собой не согласуются и не учитывают особенности самоуправлений.

В стратегических планах самоуправлений недостаточно внимания уделяется анализу ситуации. Основанная на новой редакции Методики стратегического планирования (МСП), информация о контексте деятельности (который очень неопределённый) не указывает ни нужных методов анализа, ни областей для анализа.

Часть задач в программах институций самоуправлений не направлена на какой-либо результат и не связана со стратегическими целями. Эти задачи являются функциями институций. В новой редакции МСП не указаны функции стратегической группы, координатора программы и исполнителя, поэтому при подготовке планов требуется много организационных усилий на распределение функций и ролей между служащими. Ещё одна проблема в том, что не установлена ответственность координатора за эффективную реализацию программы.

Отчёты о планах институции самоуправления даются в разной форме, а это ведёт к недостатку информации. Также для самоуправлений не обозначены точные термины подготовки этих отчётов. Поэтому надо создать единое описание методики планирования стратегической деятельности со всеми процедурами, формами и терминами. В большинстве самоуправлений окончательную оценку дают внутренние аудиторы, основываясь на показателях об «освоенных бюджетных средствах».

При подготовке годовых планов деятельности в самоуправлениях Литвы самое сложное – установить критерии процесса и вклада для отдельных средств. Поэтому надо подготовить стандартизированные критерии процесса и вклада для всех самоуправлений, которые по возможности могла бы применять каждая институция самоуправления. Предлагается создавать стратегии общества, которые трактовались бы как часть системы стратегического планирования.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1 Албрехтс Л., Хэрли П., Кунцманн К. Р. «Стратегическое планирование в самоуправлениях» // Паблик администрэйшн ревюс, 1988.

2 Аримавичюте М. «Анализ подготовки и реализации стратегических планов институций самоуправления», «Общественнаяполитика и администрирование» // Вильнюс, Издательский центр Университета Миколаса Ромериса, 2004, Нр. 8, стр. 25–36. – ISSSN 1648–260. (на литовском языке).

3 Решение Правительства Литовской Республики Нр. 194 «О решении Правительства Литовской Республики 6 июля 2002 г. «О подтверждении методики стратегического планирования» изменено 7 февраля 2007 г. // Вильнюс, Валстибес жинёс, 2003 Нр. 61–2804. Актуальная редакция 2013-01-01 (на литовском языке).

4 Министерство внутренних дел Литвы. "Общественное администрирование в Литве: обзор 2006–2007 годов" [смотрелось 2014 03 28] // доступ через Интернет: http://www.vakokybe.lt/index.php?id=1029 (на литовском языке).

5 Закон о составе бюджета Литовской Республики // Валстибесжинёс. 2000, Нр. 61–1826. (на литовском языке).

6 Закон о региональном развитии Литовской Республики // Валстибесжинёс. 2000, Нр. 66–1987 (на литовском языке).

7 Закон о территориальном развитии Литовской Республики // Валстибесжинёс. 2000, Нр. 107 2391 (на литовском языке).

8 Закон о местных самоуправлениях Литовской Республики // Валстибесжинёс. 2000, Нр. 55–1049 (на литовском языке).

9 Закон о внутреннем контроле и аудите, изданный Сеймом Литовской Республики // Валстибесжинёс. 2002, Нр. IX-1253 (на литовском языке).

10 «Методика подготовки и обновления планов развития регионов», Утверждена министром внутренних дел Литвы 23 сентября 2011 г. Указом Нр. IV-706 (на литовском языке).