ISSN 1648-9098
Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos. 2009. 1 (14). 5–12

STRATEGINIAI POKYČIAI LIETUVOS SAVIVALDYBĖSE

Malvina Arimavičiūtė
Mykolo Romerio universitetas

Anotacija

Straipsnyje pateikta strateginių pokyčių samprata, atskleista strateginių pokyčių specifika savivaldybėse. Išskirti strateginių pokyčių lygmenys pagal jų svarbą savivaldybėms (savivaldos institucijoms). Nustatyti savivaldybių strateginiai pokyčiai ir jų poreikis politiniame, organizacinio potencialo vystymo ir funkcinių veiklų lygmenyse. Atliktas savivaldybių strateginių pokyčių vertinimas jų veiklos lygmenyje. Nustatyta, kad: 1) daugiausia politinių pokyčių stokoja savivaldybių veiklos, susijusios su piliečių gyvenimo kokybės gerinimu ir rinkėjų aktyvumo didinimu; 2) nepakankamai savivaldybėse vykdomi pokyčiai, susiję su gyventojų skurdo mažinimu ir naujų darbo vietų kūrimo skatinimu; 3) savivaldos institucijose vykstantys organizacinio potencialo vystymo ir funkcinių veiklų pokyčiai gerokai atsilieka nuo jų poreikių.

Pagrindiniai žodžiai: strateginiai pokyčiai, politika, vertybės, organizacinė struktūra, sistemos, funkcinės veiklos.

Įvadas

Dėl globalios ekonomikos pokyčių visos organizacijos turi iš esmės permąstyti savo veiklą. Ne išimtis ir mūsų šalies savivaldybės. Dinamiškoje aplinkoje ypatingą vaidmenį savivaldos institucijų vadybos procese vaidina įvairaus turinio pokyčiai. Savivaldybių veiklą lemia kintanti ekonominė, socialinė ir politinė aplinka, ir ypač viešojo administravimo reforma, savivaldybių teikiamų paslaugų „komercializacijos“ užmojai, savivaldybių valdymo dekoncentravimas ir decentralizavimas, informacijos naudojimo pokyčiai, valstybės tarnautojų vaidmens pokyčiai ir kt. Daugelis minėtų sąlygų keičiasi labai intensyviai ir iš esmės. Todėl savivaldos institucijos, siekdamos prisitaikyti prie kintančios aplinkos, privalo keisti savo veiklą nuolatos ir sistemingai. Todėl savivaldybių strateginiai pokyčiai turi būti ne atsitiktiniai, o planuojami, laikantis pokyčių hierarchijos. Pokyčių struktūrizavimas padėtų sistemingai analizuoti ir valdyti visų lygmenų pokyčius, taip eliminuojant neigiamas pokyčių pasekmes ir išnaudojant jų privalumus. Nors pokyčių valdymo problemos yra labai plati tyrimų sritis, mokslinėje literatūroje publikuojami pokyčių nustatymo ir jų valdymo būdai daugeliu atvejų yra empirinio pobūdžio ir netinka specifinėms situacijoms analizuoti, tuo tarpu savivaldybės yra gana specifinis tyrimo objektas. Be to, daugelis mokslininkų strateginių pokyčių esmę ir turinį interpretuoja gana skirtingai. Visa tai rodo, kad strateginių pokyčių tyrimo metodologinės nuostatos konkrečioms situacijoms nėra iki galo suformuotos, todėl tolesni strateginių pokyčių analizės klausimai, atsižvelgiant į organizacijos specifiką, yra itin aktualūs.

Straipsnio tikslas – atskleisti strateginių pokyčių savivaldybėse specifiką, pateikti pokyčių tipus, jų poreikį ir atlikti veiklos pokyčių vertinimą.

Uždaviniai:

1. Pateikti strateginių pokyčių sampratą.
2. Atskleisti strateginių pokyčių specifiką ir tipus savivaldybėse.
3. Nustatyti strateginių pokyčių poreikius politiniame, organizacinio potencialo vystymo ir funkciniame lygmenyse.
4. Atlikti pokyčių vertinimą savivaldybių veiklos lygmenyje

Tyrimo objektas – strateginiai pokyčiai savivaldybėse (ir savivaldos institucijose).

Šiame straipsnyje taikyti šie **tyrimo metodai**: loginių abstrakcijų, loginės analizės, lyginimo, sisteminis ir sociologinės apklausos. Sociologinės apklausos tyrimas atliktas 2009 m. gegužės mėn. Tyrime dalyvavo 16 rajonų savivaldybių: Akmenės, Biržų, Druskininkų, Elektrėnų, Jurbarko, Kaišiadorių, Kelmės, Kupiškio, Marijampolės, Pasvalio, Prienų, Rokiškio, Širvintų ,Trakų, Utenos, Varėnos. Iš viso gautos 58 užpildytos anketos. Tyrimo anketos sudarytos iš penkių dalių: 1. Respondentų pareigos. 2. Uždari klausimai dėl savivaldybės strateginių pokyčių ir jų poreikių politiniame lygmenyje. 3. Uždari klausimai dėl strateginių pokyčių ir jų poreikių savivaldos institucijų organizacinio potencialo plėtros lygmenyje. 4. Uždari klausimai dėl savivaldybės strateginių pokyčių vertinimo veikos lygmenyje. 5. Uždari klausimai dėl savivaldos institucijų strateginių pokyčių ir jų poreikio funkcinių veiklų lygmenyje.

Tyrimo rezultatai

Šiame straipsnyje pateikta strateginių pokyčių samprata, atskleista strateginių pokyčių specifika savivaldybėse. Be to, nustatyta strateginių pokyčių hierarchija pagal pokyčių svarbą apimant tiek savivaldybės, tiek savivaldos institucijos pokyčius. Tyrimo metu identifikuoti strateginiai pokyčiai ir jų poreikiai politiniame, organizacinio potencialo plėtros ir funkciniame lygmenyse, atliktas pokyčių vertinimas savivaldybių veiklos lygmenyje.

Strateginių pokyčių samprata ir klasifikacija vietos savivaldos institucijose

Lietuvos savivaldybės nuolat išgyvena pokyčius. Juos inicijuoja arba savalaikiai lyderių veiksmai, arba jie vyksta kaip priverstinė atsakomoji reakcija į veiklos sąlygų pasikeitimą. Pokyčių valdymą organizacijose nagrinėjo daugelis mokslininkų (pvz., Quinn, 1980; Magnusen, 1981; Hurst, 1995; Farson, 2001; Kanter, 1992; Lynch, 1997; Ansoff, 1987; Berr,1990; Hill, 2004; Mintzberg, 1991; Handy, 1993; Kotter, 1995 ir kt.). Atskirose viešojo sektoriaus srityse pokyčius analizavo Fullan (1993), Margreaves (1994), Hopkins (1994) ir kt. Organizacijų pokyčių valdymo klausimus ir valdymo problemas nagrinėjo daugelis mokslininkų Lietuvoje: Želvys (1996, 1997, 1999), Mačerinskienė (1996), Jucevičienė (1996, 1997), Jucevičius (1998), Katiliūtė (2001).

Quinn (1980), Magnusen (1981) irCarnall (1990) pokyčiais vadina pakeitimus, kurie vykdomi siekiant tobulinti ar net iš esmės keisti vienus ar kitus organizacijos gyvensenos elementus. Hurst (1995) pokyčius įvardija kaip pasikeitimus organizacijos aplinkoje ir viduje, vykstančius objektyviai ir visiškai nepriklausomai nuo jos veiklos pobūdžio, rezultatų, vadybos ir kitų aspektų. Jų negalima pakeisti, pakreipti kita linkme ar kitaip daryti įtaką. Kiti autoriai mano priešingai – pokyčius galima valdyti. Teigiama, kad pokyčiai yra „ne inertiška veikla, o iniciatyvi naujų veiklos būdų paieška ir jų taikymas organizacijoje (Laumenskaitė, Vasiliauskas, 2006). Neplanuotos permainos dažnai būna susijusios su netektimi, jos ateina netikėtai, žmogus daug negatyviau jas priima, jos būna dažniau susijusios su stresais, konfliktais. Planuotose permainose žmonės dalyvauja, jų procesai valdomi, jos susijusios su nauda. Geriausiai yra permainas planuoti. Tam pritaria visi specialistai (Stoškus, Beržinskienė, 2005).

Pokyčius lemia įvairios priežastys. Yra visoms organizacijoms bendrų priežasčių, kurių svarbiausiomis laikomos keturios: aplinka, verslo santykiai, technologija, nauji darbuotojai, ypač naujas vadovas (Tichy, 1983). Kiti autoriai pokyčių priežastis apibūdina skirtingai. Sahein (1990) teigia, kad pokyčius lemia inovacinio pobūdžio veikla, kuri turėtų sietis su inovaciniais organizacijos tikslais. Praktika rodo, kad nepakanka tik vadovų nurodymų, skatinimo ar kontrolės, nes būtina atsižvelgti į organizacijos bendrąsias savybes ir individo psichologines savybes. Psichologinio pobūdžio priežastis pokyčiams atsirasti akcentuoja ir Butkus (1996). Jo nuomone, jei vyksta esminiai pokyčiai organizacijoje, didžiulę reikšmę turi nematomi bruožai: nuomonės, įsitikinimai, vertybės, įvairūs konfliktai, neformalūs santykiai, užblokuoti informacijos kanalai ir kitokie formaliame vadybos procese neįvertinami dalykai. Apibendrinus visas nuomones, galima daryti išvadą, kad pokyčius lemia be galo daug veiksnių, todėl, apibrėžiant pokyčių sampratą, būtina atsižvelgti į juos (Lodienė, 2005).

Strateginiai organizacijos pokyčiai yra viena svarbiausių jos pokyčių sričių. Jie susiję su naujos strategijos įgyvendinimu ir ypač pakeičia susiklosčiusią ir įprastą organizacijos tvarką. Strateginiai pokyčiai skatina, kad daugelis organizacijos personalo narių pakeistų savo šabloniškus veiksmus, vertybes ir net įsitikinimų skales. Tačiau svarbu žinoti, kad įgyvendinti pokyčius nebus lengva, kadangi įmonės vadovai paprastai yra linkę keisti vertybių sistemas, darbų planus ir kita, o ne keistis patys (Farson, 2004). Iš dalies (lokaliniai) pokyčiai, vykstantys tik viename ar keliuose organizacijos kaip sistemos elementuose, ne visada yra strateginiai. Sisteminiai pokyčiai, vienu ar kitu aspektu paliečiantys visus organizacijos elementus ir keičiantys jos kaip sistemos pagrindinius parametrus – visada yra strateginiai. Sisteminiai pokyčiai dažnai mokslo literatūroje traktuojami kaip organizacijų sisteminė kaita arba organizacijos plėtra. Sisteminė kaita apima tris, pastaruoju laikotarpiu dažniausia nagrinėjamus organizacijų transformavimo būdus: restruktūrizavimą, reorganizavimą ir rekonceptualizavimą (Zakarevičius, 2003). Visi šie būdai iš dalies yra labiau taikomi Lietuvos savivaldos institucijose.

Strateginius pokyčius Lietuvos savivaldybėse nagrinėjo Vanagas (2007). Pasak autoriaus, Lietuvos savivaldybėse taikyti besimokančios organizacijos modelio nepavyktų, todėl reikia naudoti su nustatytine metodologija susijusius modelius. Nustatytinis požiūris į strateginių pokyčių valdymą padeda šį procesą administruoti pasitelkus biurokratines valdymo priemones, tačiau išlieka iki galo neištirta strateginių pokyčių struktūra, kuria remiantis atskiri savivaldos institucijos padaliniai, įvairios darbo grupės ir komisijos galėtų inicijuoti ir koordinuoti vienus ar kitus strateginius pokyčius.

Mokslo literatūroje strateginius pokyčius įprasta skirstyti į politinius, technologinius ir kultūrinius (Ansoff, 1987). Ši strateginių pokyčių klasifikacija yra pernelyg abstrakti ir nesuteikia galimybės pokyčius analizuoti pagal hierarchinius lygmenis. Vertinant politinių sprendimų svarbą savivaldybėse, pokyčių stra-

teginėje viršūnėje turėtų būti politiniai pokyčiai. Sabatieras ir Jenkins-Smithas (1993) argumentuoja, kad įsitikinimų sistema yra tas „šablonas, pagal kurį turi būti matuojama politinių koalicijų ar politikos turinio kaita“. Politiniai pokyčiai yra susiję su ekonominių ir socialinių problemų sprendimu ir uždavinių vykdymu atskirose politikos srityse, naujo politinio požiūrio formavimu arba esamo gerinimu, rinkėjų aktyvumo didinimu. Politinio lygmens pokyčius savivaldybėse paprastai inicijuoja savivaldybių tarybos. Jos tvirtina pagrindines permainas, susijusias su asignavimų perskirstymu tarp programų arba programų tikslų. Savivaldybių tarybų prerogatyva – tvirtinti ar keisti metinius veiklos prioritetus, kurie nustatomi laikantis tam tikrų norminių dokumentų (pvz., Vyriausybės patvirtintos Strateginio planavimo metodikos).

Antrajame lygmenyje pagal pokyčių svarbą turėtų būti išskiriami administraciniai pokyčiai, sukuriantys vidines galimybes efektyviai valdyti procesus ir teikti paslaugas. Šio lygmens strateginius pokyčius tikslingiau vadinti savivaldos institucijos organizacinio potencialo vystymo lygmens pokyčiais, klasifikuojant juos į tris pokyčių grupes, t. y. išskiriant pokyčius organizacinėse struktūrose, vertybių pokyčius ir valdymo sistemų pokyčius. Keičiant organizacinę struktūrą, siekiama padidinti veiklos efektyvumą, naujai pertvarkant savivaldos institucijos organizacinius vienetus, dažniausia decentralizacijos būdu. *Viešojo administravimo plėtros iki 2010 m. strategija* (Žin., 2004, nr. 69-2399) kaip tik akcentuoja, kad vienas šios strategijos uždavinių yra tobulinti valdymą – jį dekoncentruoti ir decentralizuoti. Decentralizacijos metu bandoma spręsti valdžios „perkrovos“ problemą, todėl tam tikros kontrolės funkcijos perleidžiamos savireguliuojančioms sistemoms. Tokiose institucijose vadovybė tarsi praranda kontrolės instrumentus, o tai gali paskatinti kontrolės krizę. Per krizę institucijose griežčiau atribojamos strateginės ir operatyvinės funkcijos. Aukščiausioji vadovybė kontroliuoja strateginius veiksmus, siekia pakeisti organizacinę aplinką – pasitelkiamos rinkos jėgos. Operatyviniame veiklos valdyme atliekama veiklos koordinacija. Kontrolės krizė įveikiama sukūrus atitinkamą koordinavimo sistemą, kuri taip pat reikalauja institucijos organizacinės struktūros pokyčių.

Pokyčiai vertybėse ypač aktualūs šiandien, kai visuomenė nelabai pasitiki vietos savivaldos institucijomis. Vertybių keitimas gali būti siejamas su institucijos rekonceptualizacija. Iš esmės rekonceptualizacija – tai naujo sisteminio mentalinio organizacijos modelio sukūrimas, kuriame turi būti subalansuojama individų laisvė ir autonomiškumas, grupinis darbas ir vadybinė kontrolė (Jucevičius, 1998). Vietos savivaldos institucijos, taikydamos rekonceptualizacijos modelį, visų pirma turėtų peržiūrėti savo funkcijas ir atitinkamai keisti planavimo ir sprendimų priėmimo procesus, jiems suteikiant vertybinį pagrindą. Vertybių atnaujinimas ne tik gali pagerinti institucijos įvaizdį, bet ir būti pagrindas imtis naujos veiklos krypties. Pokyčiai valdymo sistemose turėtų apimti naujausių metodikų taikymą, siekiant padidinti administravimo procesų tinkamumą klientams. Šie pokyčiai paprastai pasireiškia apskaitos, planavimo, kontrolės, kokybės valdymo ir komunikavimo sistemose.

Trečiajame strateginių pokyčių lygmenyje pagal svarbą turėtų atsirasti ne administravimo, o veiklos pokyčiai. Analizuojant savivaldybės veiklą, neužtenka tirti paslaugų ir procesų pokyčius, kurie apsiriboja tik instituciniu lygmeniu. Savivaldybės veiklos pokyčiai gali būti siejami su kaitos procesais, siekiant pertvarkyti jos veiklos turinį. Savivaldybių veiklos keitimas turi remtis veiklos strategija. Tik strategija gali nurodyti, kuri veikla yra svarbi ir kas yra jos prioritetai. Be strategijos visi kaitos veiksmai geriausiu atveju gali duoti kokią nors ekonominę naudą dėl sąnaudų mažinimo, tačiau vargu, ar leis padidinti sinerginį veiklos efektą.

Savivaldybių veikla yra įvairiapusė, vykdoma skirtingų organizacijų, ūkinių subjektų ir atskirų asmenų. Daugelyje veiklų savivaldos institucijų tarnautojai yra tik programų ir projektų vadovai, bet ne vykdytojai. Dažnai savivaldos institucijų personalas tik inicijuoja strategines iniciatyvas, o jas vykdo verslo organizacijos ar viešosios institucijos, esančios savivaldybės kaip administracinio vieneto teritorijoje. Todėl trečiajame strateginių pokyčių lygmenyje turėtų būti analizuojami savivaldybės, bet ne savivaldos institucijos veiklos pokyčiai, nustatomi pagal trimečius veiklos planus. Esant programiniam valdymui, šiuos pokyčius galima detalizuoti pagal atskiras programas, jų tikslus, uždavinius ir priemones. Vertinant kiekybinius pokyčius tikslinga naudoti efekto, rezultatų, produkto ir kitus kriterijus.

Žemiausiame – ketvirtajame – pokyčių lygmenyje reikėtų išskirti savivaldos institucijų funkcinių veiklų pokyčius. Pastarojo lygmens pokyčius galima klasifikuoti į personalo, finansinės veiklos ir rinkodaros pokyčius.

Funkcinių veiklų lygmens pokyčių vaidmuo yra dvejopas: jie gali tarnauti įgyvendinant savivaldybės tikslus arba gali funkcionuoti kaip savarankiški personalo, finansų ir rinkodaros pokyčiai. Savarankiški personalo pokyčiai gali būti taikomi atrenkant personalą, formuojant personalo stebėjimo sistemas, kuriant darbo vertinimo sistemas, formuojant skatinimo politiką, planuojant personalo karjeros vyksmą.

Pokyčiai savivaldos institucijos finansų srityje gali būti siejami su alternatyvių finansavimo šaltinių paieška, naujovėmis teikiant paslaugas pagal sutartis, įvedant arba keičiant valstybės valdomų objektų privatizavimo tvarką.

Rinkodara kaip veiklos funkcija nėra populiari vietos savivaldos institucijose, jei lyginti su verslo organizacijomis. Vietos savivaldos institucijoms rinkodara yra naudinga, kai kintanti aplinka reikalauja naujo institucijos požiūrio. Tuomet institucijoms investuoti į rinkodarą yra prasminga informaciniais tikslais. Pokyčiai rinkodaroje gali pasitarnauti keičiant socialinį vietos bendruomenės narių elgesį. Vietos savivaldos institucijos su šiais pokyčiais gali siekti informacinių tikslų, arba racionalaus potencialių vartotojų skaičiaus. Be to, šie pokyčiai rinkodaroje gali pagerinti institucijos reputaciją kūrybingai išnaudojant žiniasklaidą ir taip formuojant pozityvią viešąją nuomonę.

Apibendrinant savivaldybių strateginių pokyčių lygmenis, galima teigti, kad politinio ir veiklos lygmenų pokyčiai visada yra strateginiai ir nukreipti į veiklos turinį, tuo tarpu savivaldos institucijų organizacinio potencialo vystymo ir funkcinių veiklų pokyčiai gali būti strateginiai arba operatyviniai. Jeigu šių lygmenų pokyčiai netarnauja strateginiams tikslams, jie yra operatyviniai. Paprastai šių lygmenų pokyčiai yra procesiniai ir mažiau orientuoti į savivaldybės veiklos turinį.

Sociologinio tyrimo rezultatų apibendrinimas

Atliekant tyrimą, buvo tikrinamos trys hipotezės:

1. daugiausia politinių pokyčių stokoja savivaldybių veiklos, susijusios su piliečių gyvenimo kokybės gerinimu ir rinkėjų aktyvumo didinimu;
2. savivaldybėse vykdomi nepakankamai pokyčių, susijusių su gyventojų skurdo mažinimu ir naujų darbo vietų kūrimo skatinimu;
3. savivaldos institucijose vykstantys organizacinio potencialo vystymo ir funkcinių veiklų pokyčiai gerokai atsilieka nuo jų poreikių.

Išanalizavus informaciją apie tyrimo dalyvius paaiškėjo, kad iš tyrime dalyvavusių asmenų savivaldybių skyrių vyriausiųjų specialistų buvo 40 proc., skyrių vedėjų – 32 proc., skyrių vedėjų pavaduotojų – 20 proc. ir vidaus auditorių – 8 proc. Tai rodo, kad tyrimo rezultatai nėra sąlygoti kokios nors specifinės socialinės ar hierarchinės grupės iškraipymų ir gali būti laikomi pakankamai patikimi.

Visų pirma respondentų buvo paklausta, kokie pokyčiai savivaldybių politiniame lygmenyje vykdomi (iš dalies vykdomi, nevykdomi) ir kokie pokyčiai yra reikalingi (iš dalies reikalingi, nereikalingi). Mažiausiai politiniai pokyčiai respondentų nuomone (11 proc.) vyksta didinant rinkėjų aktyvumą (žr. 1 lent.). Akivaizdu, kad savivaldybės stokoja politinių iniciatyvų telkiant ir aktyvinant kaimo bendruomenes, plėtojant partnerystę. Daugiausia politinių pokyčių respondentai (81 proc.) norėtų matyti gerinant piliečių gyvenimo kokybę. Šių pokyčių poreikį gali lemti nepakankamos galimybės savivaldybių bendruomenės nariams įgyti kokybišką išsilavinimą, nepakankamas socialinių paslaugų prieinamumas, sveikatos tinklo restruktūrizavimas, neatitinkantis piliečių poreikių. Nemažą politinių pokyčių poreikį respondentai (79 proc.) numato savivaldybių ekonominės plėtros srityje. Galima manyti, kad savivaldybėse nėra sudaromos palankios sąlygos konkurenciškos pramonės plėtrai, vietos ir užsienio investicijoms pritraukti. Politikų dėmesio reikalauja smulkaus ir vidutinio verslo įmonių plėtra savivaldybėse, verslo klasterių formavimas ir plėtra. Respondentų nuomone (64 proc.), politinio požiūrio stokoja kaimo modernizavimas. Nuo politinių sprendimų savivaldybėse priklauso žemės ūkio infrastruktūros būklė, rinkoje paklausių netradicinių žemės ūkio gamybos krypčių skatinimas. Respondentų nuomone (53 proc.), daugiau politinių pokyčių reikėtų siekiant žmogaus ir aplinkos santarvės. Savivaldybės šioje srityje turėtų inicijuoti projektus formuojant ir įgyvendinant šiuolaikiškas atliekų tvarkymo sistemas, modernizuojant vandentvarką, renovuojant šilumos ūkį, mažinant oro taršą.

1 lentelė

Strateginiai pokyčiai ir jų poreikis savivaldybių politiniame lygmenyje

Pokyčių pavadinimas	Respondentų atsakymo į klausimus pasiskirstymas (proc.)					
	vykdomi pokyčiai	iš dalies vykdomi	nevykdomi	reikalingi pokyčiai	iš dalies reikalingi	nereikalingi
1. Politinio požiūrio kaita:						
• savivaldybės ekonomikos srityje;	23	45	32	79	18	3
• modernizuojant kaimą;	34	45	21	64	29	7
• gerinant piliečių gyvenimo kokybę;	16	27	57	81	9	–
• siekiant žmogaus ir aplinkos santarvės.	56	33	11	53	41	6
2. Pokyčiai, didinantys rinkėjų aktyvumą.	11	24	65	54	39	7

Respondentų buvo paklausta, kokie pokyčių tipai vietos savivaldos institucijų organizacinio potencialo lygmenyje yra taikomi (iš dalies taikomi, netaikomi) ir kokie pokyčių tipai reikalingi ateityje (iš dalies reikalingi, nereikalingi). Prie daugiausia taikomų pokyčių tipų respondentai priskyrė pokyčius komunikavimo sistemose (73 proc.) ir pokyčius apskaitos sistemose (46 proc.). Didžiausias pokyčių po-

reikis respondentų numatomas vertybiniu pagrindu keičiant veiklos kryptį ir gerinant institucijų įvaizdį, taip pat reikalingi pokyčiai organizacinėse struktūrose (63 proc.), kokybės valdymo sistemose (57 proc.), planavimo sistemose (61 proc.) (žr. 2 lent.).

2 lentelė

Strateginiai pokyčiai ir jų poreikis savivaldos institucijų organizacinio potencialo vystymo lygmenyje

Pokyčių pavadinimas	Respondentų atsakymo į klausimus pasiskirstymas (proc.)					
	taikomi pokyčiai	iš dalies taikomi	netaikomi	reikalingi pokyčiai	iš dalies reikalingi	nereikalingi
1. Naujos vertybės kaip naujų veiklos krypčių ir įvaizdžio gerinimo pagrindas	2	9	89	63	17	20
2. Pokyčiai organizacinėse struktūrose	12	17	71	63	18	19
3. Pokyčiai strateginio planavimo sistemose	2	13	85	61	27	12
4. Pokyčiai kontrolės sistemose	11	28	61	41	35	24
5. Pokyčiai apskaitos sistemose	46	23	31	27	28	45
6. Pokyčiai komunikavimo sistemose	73	15	12	9	16	75
7. Pokyčiai kokybės valdymo sistemose	2	13	85	57	13	30

Strateginių pokyčių vertinimas savivaldybių veiklos lygmenyje respondentų nuomone įveikauja pagal atskiras veiklos sritis (žr. 3 lent.).

3 lentelė

Strateginių pokyčių vertinimas savivaldybių veiklos lygmenyje

Pokyčių pavadinimas	Respondentų atsakymų į klausimus pasiskirstymas (proc.) pokyčių vykdymą vertinant balais									
	Balai									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Pokyčiai: • didinant visuotinį švietimo prieinamumą ir kokybę;	–	–	3	9	13	19	33	21	2	–
• mažinant skurdą ir socialinę atskirtį;	–	7	16	23	19	14	15	3	2	–
• gerinant sveikatos apsaugą;	–	–	9	14	12	25	29	6	5	–
• skatinant darbo vietų kūrimą, sudarant sąlygas verslo plėtrai;	–	2	8	30	17	16	13	10	4	–
• saugant teritorijos savitumą;	–	2	5	7	13	20	17	24	9	3
• gerinant aplinkos kokybę;	–	3	2	5	14	11	23	27	9	6
• plėtojant inžinerinę ir susisiekimo infrastruktūrą.	–	–	5	17	5	27	19	14	13	–

Pokyčiai, didinant visuotinį švietimo prieinamumą ir kokybę, daugelio respondentų (33 proc.) vertinami pakankamai (7 balais). Tik 21proc. respondentų šiuos pokyčius vertina gerai (8 balais). Dauguma savivaldybių paprastai užtikrina mokinių privalomąjį mokymą bendrojo lavinimo mokyklose. Sunkiau vykdomi pokyčiai didinant ikimokyklinių įstaigų ir neformaliojo švietimo prieinamumą, gerinant švietimo įstaigų paslaugų kokybės vadybą.

Pokyčiai, mažinant skurdą ir socialinę atskirtį savivaldybėse, daugelio respondentų (23 proc.) vertinami nepakankamai. Šioje veiklos srityje savivaldybės įgyvendina LR Vyriausybės nutarimus ir savivaldybės norminiais teisės aktais numatytą socialinę politiką. Respondentų nepasitenkinimas socialiniais pokyčiais savivaldybėse rodo, kad socialinė politika turi būti keičiama atsižvelgiant ne tik į finansinius išteklius, bet ir gyventojų poreikius. Savivaldybės turėtų labiau plėtoti socialinių paslaugų infrastruktūrą, prisidėti prie pilietinės visuomenės formavimo palaikant bendruomenių iniciatyvas, rengiant ir įgyvendinant gyventojų užimtumo programas. Daugumos respondentų (29 proc) nuomone, pokyčiai, gerinant sveikatos apsaugą savivaldybėse, vertinami pakankamai (7 balais). Savivaldybės finansuoja sveikatos programas, tačiau vis daugiau išteklių reikalauja sveikatos priežiūros reorganizavimas, sveikatos įstaigų renovavimas ir materialinės bazės atnaujinimas.

Pokyčiai, skatinant darbo vietų kūrimą savivaldybėse, daugumos respondentų (30 proc.) nuomone, vertinami nepatenkinamai (4 balais). Savivaldybės turėtų ieškoti papildomų priemonių įgyvendinant

smulkiam ir vidutiniam verslui paramą, siekiant kuo aktyvesnio investicijų ir verslo partnerių pritraukimo. Pokyčius, vykdomus saugant teritorijos savitumą savivaldybėse, dauguma respondentų (24 proc.) vertina teigiamai (8 balais). Tai rodo savivaldybių pastangas išsaugant istorinę atmintį remiant kultūros institucijas, dotuojant kultūros ir meno programas, plėtojant tarptautinius kultūrinius ryšius. Gerinant aplinkos kokybę, pokyčiai savivaldybėse daugumos respondentų (27 proc.) vertinami gerai (8 balais). Kai kurie respondentai šiuos pokyčius vertina nepalankiai. Pokyčių mastą šioje srityje sąlygoja taršos savivaldybės teritorijoje mažinimas, želdinių ir kitų gamtos objektų plėtra ir priežiūra bei švietėjiška veikla. Pokyčius, plėtojant inžinerinę ir susisiekimo infrastruktūrą, daugelis respondentų (27 proc.) vertina pakankamai (6 balais). Šios srities pokyčiai dažniausia siejami su savivaldybės komunalinių objektų modernizavimu, inžinerinių tinklų plėtra ir saugaus eismo užtikrinimu.

Atsakymai į uždarus klausimus dėl pokyčių vykdymo savivaldos institucijų funkcinių veiklų lygmenyje parodė ganėtinai nemažą atotrūkį tarp vykdomų pokyčių ir jų poreikio. Respondentų nuomone, daugiausia vykdomi pokyčiai yra susiję su naujais finansavimo šaltiniais (46 proc.) ir informacinio pobūdžio inovacijomis (33 proc.). Visiškai nevyksta pokyčiai formuojant darbuotojų skatinimo politiką ir sudarant personalo stebėjimo sistemas (91 proc.), formuojant pozityvią viešąją nuomonę (71 proc.), keičiant valstybės objektų privatizavimo tvarką (82 proc.), didinant paslaugų apimtis (83 proc.), parenkant personalą (85 proc.), teikiant paslaugas pagal sutartis (79 proc.), kuriant darbo vertinimo sistemas (74 proc.). Didžiausią pokyčių poreikį savivaldos institucijų funkcinių veiklų lygmenyje respondentai numato keičiant finansavimo šaltinius (91 proc.), taip pat pokyčius formuojant pozityvią viešąją nuomonę (63 proc.) ir siekiant informacinių tikslų (55 proc.) (žr. 4 lent.).

4 lentelė

Strateginiai pokyčiai ir jų poreikis savivaldos institucijų funkcinių veiklų lygmenyje

Pokyčių pavadinimas	Respondentų atsakymo į klausimus pasiskirstymas (proc.)					
	taikomi pokyčiai	iš dalies taikomi	netaikomi	reikalingi pokyčiai	iš dalies reikalingi	nereikalingi
Pokyčiai: • atrenkant personalą;	4	11	85	37	19	44
• formuojant personalo stebėjimo sistemas;	2	7	91	37	18	45
• kuriant darbo vertinimo sistemas;	10	16	74	34	22	44
• formuojant darbuotojų skatinimo politiką;	3	6	91	27	31	42
• planuojant personalo karjerą;	5	3	92	41	28	31
Nauji finansavimo šaltiniai.	46	10	44	91	9	–
Pokyčiai teikiant paslaugas pagal sutartis.	3	18	79	28	13	59
Pokyčiai keičiant valstybės valdomų objektų. privatizavimo tvarką.	2	6	82	53	31	16
Rinkodaros pokyčiai: • keičiant socialinį bendruomenės narių elgesį;	5	6	89	41	22	37
• siekiant informacinių tikslų;	33	29	38	55	21	24
• siekiant padidinti paslaugų vartotojų skaičių;	3	14	83	19	16	65
• formuojant pozityvią viešąją nuomonę.	10	19	71	63	24	13

Apibendrinant tyrimo rezultatus galima teigti, kad visos tyrimo pradžioje iškeltos hipotezės pasitvirtino. Tyrimas atskleidė papildomos informacijos dėl pokyčių poreikio politiniame lygmenyje modernizuojant kaimą. Išryškėjo, kad savivaldos institucijoms reikalinga vertybių, organizacinių struktūrų, strateginio planavimo, kontrolės ir kokybės valdymo sistemų kaita. Tyrimas atskleidė didelį permainų poreikį savivaldos institucijų funkcinių veiklų lygmenyje, ypač pokyčius parenkant personalą, formuojant personalo stebėjimo sistemas, tobulinant darbo vertinimo nuostatas, pritraukiant naujus finansavimo šaltinius, gerinant valstybės valdomų objektų privatizavimo tvarką, formuojant socialinį bendruomenės narių elgesį ir pozityvią viešąją nuomonę.

Išvados

1. Savivaldybėse vykdomi strateginiai pokyčiai gali būti politiniame arba veiklos lygmenyse. Jie nėra procesiniai, o orientuoti į veiklos turinį. Savivaldos institucijoms būdingesni organizacinio potencialo plėtra ir funkcinių veiklų pokyčiai. Tai pro-

cesiniai pokyčiai, kurie gali būti ir strateginiai, ir operatyviniai.

2. Negalima griežtai nubrėžti ribos tarp savivaldybės ir savivaldos institucijos strateginių pokyčių, ypač politiniame lygmenyje, taip pat keičiant nusistovėjusias vertybes. Politiniame lygmenyje Lietuvos savivaldybėse yra reikalingiausi pokyčiai, susiję su piliečių gyvenimo kokybės gerinimu, savivaldybių ekonominiu stiprinimu, taip pat modernizuojant kaimą.
3. Savivaldybių veiklos lygmenyje blogiausiai respondentų vertinami pokyčiai socialinėje srityje, t. y. mažinant gyventojų skurdą ir socialinę atskirtį, skatinant naujų darbo vietų kūrimą. Geriau vertinami strateginiai pokyčiai didinant visuotinį švietimo prieinamumą ir kokybę, gerinant sveikatos apsaugą ir aplinkos kokybę, plėtojant inžinerinę ir susisiekimo infrastruktūrą.
4. Savivaldos institucijose ypač reikalinga vertybių ir organizacinių struktūrų kaita, taip pat pokyčiai strateginio planavimo, kontrolės ir kokybės valdymo sistemose.
5. Savivaldos institucijų funkcinių veiklų lygmenyje daugiausia trūksta permainų atrenkant personalą, formuojant personalo stebėjimo sistemas, keičiant darbo vertinimo tvarką, pritraukiant naujus finansavimo šaltinius, keičiant valstybės valdomų objektų privatizavimo tvarką, formuojant socialinį bendruomenės narių elgesį ir gerinant savivaldybės įvaizdį.

Literatūra

1. Ansoff, I. (1965). *Corporate Strategy.* New York: McGraw-Hill.
2. Arimavičiūtė, M. (2007). Funkcinių veiklų strateginis valdymas viešojo sektoriaus institucijose. *Viešoji politika ir administravimas, 20*, p. 81–89. MRU, KTU.
3. Butkus, S. (1996). *Organizacijos ir vadyba.* Vilnius: Alma Littera.
4. Carnall, C. (1990). *Managing Change in Organizations.* Prentice Hall.
5. Farson, J. (2004). *Strategic management.* London: New York.
6. Hurst, D. (1995). *Crisis and Renewal: Meeting the Challenge of Organizational Change.* HBS Press.
7. Jucevičius, R. (1998). *Strateginis organizacijų vystymas.* Kaunas: Pasaulio lietuvių kultūros, mokslo ir švietimo centro leidykla.
8. Laumenskaitė, E., Vasiliauskas, A. (2006). Strateginiai pokyčiai ir savivada organizacijoje. *Pinigų studijos*, *1* [žiūrėta 2009-09-25]. Prieiga internetu: <http://www.vva.lt/strateginiai pokyčiai. pdf>.
9. Lodienė, D. (2005). *Pokyčių samprata ir jų valdymo suvokimas. Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai,* 33, p. 100–101.
10. Magnusen, K. (1981). Organization design. *Development and Behaviour*, *11*.
11. Quinn, J. (1980). *Strategies for Change.* Irwin: Logical Incrementalism.
12. Sabatier, P. A., Jenkins-Smith, H. C. (Ed.) (1993). *Policy Change and Learning: An Advacacy.* Coalition Approach, Westview Press, Boulder, Col.
13. Schein, E. (1990). *Organizational Psychology.* New York: Prentice Hall.
14. Stoškus, S., Beržinskienė, D. (2005). *Pokyčių valdymas.* Šiauliai: VšĮ Šiaulių universiteto leidykla.
15. Tichy, N. (1983). *Managing Strategic Change.* New York: John Wiley.
16. Vanagas, R. (2007). Pokyčių valdymo modeliai Lietuvos Respublikos savivaldybėse. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 2 (9), p. 315–323. Šiauliai: VšĮ Šiaulių universiteto leidykla.
17. Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategija. (2004). *Valstybės žinios*, nr. 69-2399.
18. Zakarevičius, P. (2003). *Pokyčiai organizacijoje. Priežastys, valdymas, pasekmės*. Monografija. Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto leidykla.

M. Arimavičiūtė

Strategic Changes in Lithuanian Local Governments

Summary

The methods for change detection and management published in the scientific literature are often of empirical nature and are not suitable for the analysis of the particular situations, whereas local governments are a specific object of analysis. Furthermore, many scholars interpret the content of a strategic change quite differently. This shows that the methodology of strategic change analysis is not fully developed. Therefore, further issues of strategic change management, which would consider the specifics of an organization, are very important. The aim of the article is to discuss the specifics of the strategic changes in local governments (local government institutions), describe their types, and evaluate the operational changes. The paper presents the concept of strategic change and distinguishes the levels of strategic changes according to their importance for the local governments. It describes strategic changes in the local governments and their need on the political, organizational potential development, and action levels. The article evaluates the strategic changes in the local governments at the level of their activities.

The local governments can implement the strategic changes on the political and action levels. They are not procedural, but oriented to activity. Organizational potential development and functional changes are more common at the local government institutions. These changes are procedural and can be strategic and operational.

It is not possible to draw a clear line between changes in the local governments and local government institutions, especially on the political level, and changes of the established values. On the political level, Lithuanian local governments mostly need changes related to the improvement of life quality of the citizens, economic strengthening of the local governments, and modernization of the countryside.

At the activity level, the respondents give the worst evaluation to the changes in the social level. This includes reducing poverty and social isolation and stimulating creation of new jobs. The respondents are more positively rating the strategic changes in access and quality of public education, improvement of health care and environment quality, and development of engineering and communication infrastructure.

The local governments especially need the change in values and organizational structures as well as in the systems of strategic planning, control, and quality management.

At the functional activities level, the local government institutions mostly lack changes in selection of staff, developing systems of staff supervision, modifying job evaluation process, attracting new funding sources, changing process of privatization of the public objects, shaping social behaviour of the members of society and improving the image of the local government.

Keywords: strategic change, politics, values, organizational structure, systems, functional.