MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
EKONOMIKOS IR FINANSŲ VALDYMO FAKULTETAS
EKONOMIKOS KATEDRA

RITA LIUOKAITYTĖ

STRATEGINIO VALDYMO PROBLEMOS LIETUVOS VIEŠAJAME SEKTORIUJE

Magistro baigiamasis darbas

Vadovas
prof. dr. G. Davulis

VILNIUS, 2011

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
EKONOMIKOS IR FINANSŲ VALDYMO FAKULTETAS
EKONOMIKOS KATEDRA

STRATEGINIO VALDYMO PROBLEMOS LIETUVOS VIEŠAJAME SEKTORIUJE

Viešojo sektoriaus ekonomikos magistro baigiamasis darbas
Studijų programa 621L10010

Vadovas
prof. dr. G. Davulis
2011 12

Atliko
VSEmns0-01 gr. stud.
R. Liuokaitytė
2011 12 15

VILNIUS, 2011

TURINYS

LENTELĖS ... 4
PAVEIKSLAI ... 5
ĮVADAS ... 6
1. STRATEGINIO VALDYMO KONCEPCIJA ... 8
1.1. Strateginio valdymo samprata ... 9
1.2. Strateginio valdymo sistema ir jos paskirtis ... 12
1.2.1. Strateginio valdymo principai ... 13
1.2.2. Strateginio valdymo stadijos ... 14
1.3. Strateginiai sprendimai ... 16
1.4. Strateginio valdymo funkcijos kaip programinio valdymo prioritetas ... 18
1.4.1. Programinio valdymo funkcijos ir jų nauda ... 18
1.4.2. Strateginio valdymo funkcijos ... 19
1.5. Strateginis planavimas kaip strateginio valdymo prioritetas ... 20
1.5.1. Strateginio planavimo metodologijos ... 22
2. STRATEGINIO VALDYMO METODOLOGIJOS ... 25
2.1. Nustatytinė metodologija ... 25
2.2. Plėtotinė metodologija ... 27
2.3. Strateginio valdymo modeliai ... 30
3. STRATEGINIS VALDYMAS LIETUVOS VIEŠAJAME SEKTORIUJE ... 33
3.1. Viešojo sektoriaus institucijų strateginio valdymo ypatumai ... 33
3.2. Strateginio valdymo metodika Lietuvos viešojo sektoriaus institucijose ... 36
3.3. Lietuvos strateginio planavimo metodikos koncepcija ... 40
3.4. Strateginių veiklos planų vertinimo kriterijai ir planų įgyvendinimo rezultatų stebėsena ... 44
4. INFORMACINĖS VISUOMENĖS PLĖTROS KOMITETO PRIE SM STRATEGINIO VALDYMO ANALIZĖ ... 49
4.1. Informacinės visuomenės plėtros komiteto prie SM veiklos analizė ... 50
4.2. Institucijos strateginio valdymo ypatumai praktikoje ... 51
4.3. Skiriamų biudžeto asignavimų valdymas ... 52
4.4. Institucijos strateginis veiklos planas ... 55
4.5. Viešojo sektoriaus institucijų veiklos efektyvumo įvertinimas ... 56
IŠVADOS ... 60
REKOMENDACIJOS ... 62
LITERATŪRA ... 63
ANOTACIJA ... 68
ANOTATION ... 69
SANTRAUKA ... 70
SUMMARY ... 71
PRIEDAI ... 72

LENTELĖS

1 lentelė. Sąvokos strateginis valdymas apibrėžimai 9
2 lentelė. Strateginio valdymo stadijos 15
3 lentelė. Nustatytinės strateginio valdymo metodologijos privalumai ir trūkumai.....27
4 lentelė. Nustatytinės strateginio valdymo metodologijos privalumai ir trūkumai.....29
5 lentelė. Privataus ir viešojo sektoriaus organizacijų strateginių principų palyginimai.....35
6 lentelė. Asignavimų skirtų institucijos vykdomoms programoms priklausomybė nuo institucijos valdymo išlaidų.....75
7 lentelė. Asignavimų skirtų institucijos valdymo išlaidoms priklausomybė nuo institucijos darbuotojams skirtų darbo užmokesčio išlaidų.....76

PAVEIKSLAI

1 pav. Strateginio valstybės valdymo poveikis visuomenei.....11
2 pav. Strateginio valdymo sistemos pagrindiniai klausimai.....12
3 pav. Bendrieji strateginio valdymo bruožai.....14
4 pav. Principinė strateginio sprendimo konteksto schema.....16
5 pav. Strateginio valdymo funkcijos.....20
6 pav. Strateginio planavimo procesas 21
7 pav. Strateginio planavimo modelis.....22
8 pav. Nustatytinė metodologija.....25
9 pav. Plėtotinė metodologija.....28
10 pav. Detalusis nustatytinės strateginio valdymo metodologijos proceso modelis.....30
11 pav. Detalusis plėtotinės strateginio valdymo metodologijos proceso modelis.....31
12 pav. Viešojo sektoriaus valdymas.....34
13 pav. Strateginio planavimo dokumentų schema.....41
14 pav. Biudžeto asignavimų valdytojų skaičiaus dinamika.....42
15 pav. Vertinimo kriterijų sistema.....45
16 pav. Informacinės visuomenės plėtros komiteto prie SM organizacinė struktūra.....51
17 pav. Asignavimų, skirtų Informacinės visuomenės plėtros komiteto prie SM vykdomoms programoms dinamika.....53
18 pav. Asignavimų, skirtų Informacinės visuomenės plėtros komiteto prie SM valdymo išlaidoms, iš jų darbo užmokesčio išlaidoms dinamika.....54
19 pav. Susisiekimo ministerijos administracijos struktūros schema.....73

ĮVADAS

Lietuva savo gyvavimu naujame globaliame pasaulyje atsirado palyginti su kitomis valstybėmis labai nesenai. Atgavus nepriklausomybę, buvo ne tik didelis džiaugsmas, tačiau ir rūpestis kaip savo jėgomis Lietuvą paversti stipria ir klestinčia valstybe. Todėl iš pat pradžių reikėjo imtis skubių, tačiau gerai apgalvotų veiksmų kuriant svarbiausius valstybingumo pagrindus: viešojo administravimo sistemą, visą ekonomiką, teisinę bazę, tarptautinį bendradarbiavimą ir t.t. Visa tai turėjo sudaryti racionaliai ir efektyviai funkcionuojančią sistemą.

Vienas iš svarbiausių Lietuvos tikslų buvo įvesti sistemą siekiant tinkamai paskirstyti valstybės lėšas. Šioje srityje ypatingas dėmesys buvo kreipiamas į strateginį valdymą, pasinaudojant kitų valstybių patirtimi, kuriose puikiai veikia pažangios strateginio valdymo sistemos ir principai, nes labai trūko strateginio valdymo žinių ir patirties viešojo sektoriaus srityje. Ir paskutiniais strateginio valdymo metais ypatingas dėmesys skiriamas skirtingų procesų suvaldymui ir jų tarpusavio susiejimui.

Taip pat svarbu pažymėti, kad valstybė yra ne įmonė. Valstybė gyvuoja konkurencinėje aplinkoje, tačiau tik verslas sugeba labai lanksčiai prisitaikyti prie kintančių sąlygų ir iškylančių poreikių. Šiuo atveju valstybė nuolat atsilieka keliais žingsniais nuo verslo. Be to, valstybės strateginio valdymo modernizaciją dažnai lemia politiniai sprendimai ir išankstiniai nusistatymai prieš naujas pertvarkas.

Būtent strateginių planų rengimas ir įgyvendinimas įgalina tinkamai nustatyti konkrečių grupių interesus ir problemas, apibrėžti veiklos tikslus, prioritetus, rasti efektyvius problemų sprendimo būdus ir racionaliai planuoti valstybės lėšas. Nors Lietuvos patirtis šioje srityje nėra ypatingai didelė, bet ji privalo nuolat imtis veiksmų, kad valstybės valdymas išvengtų neplanuotų problemų, sunkumų ir nepatirtų arba sugebėtų suvaldyti krizes, kurios pastaraisiais metais ypatingai kamuoja mūsų valstybę. Tačiau nors ir esant nepalankiai ekonominei situacijai, Lietuva imasi veiksmų siekiant ne tik suvaldyti finansus, tačiau ir sukurti veiksmingą strateginio valdymo sistemą. Link to jau žengti nors ir nedrąsūs, tačiau rimti žingsniai.

Strateginis valdymas tapo neatskiriamas ir neišvengiamas mūsų kasdieniniame gyvenime. Tačiau neišvengiamai šioje srtyje dėl patirties stokos daroma klaidų. Todėl tampa svarbus verslo subjektų ir valstybės bendradarbiavimas, ne tik siekiant pelno ar didesnių pajamų, bet ir siekiant nustatyti ilgalaikius tikslus ir planą jiems pasiekti.

Darbo dalykas: strateginis valdymas.

Darbo objektas – strateginio valdymo problemos su kuriomis susiduria Lietuvos viešojo sektoriaus institucijos savo veikloje.

Darbo tikslas - išanalizuoti ir pateikti strateginio valdymo sistemą Lietuvos viešajame sektoriuje, įvertinant strateginio valdymo įgyvendinimo problemas.

Darbo uždaviniai:

- Apibendrinti mokslinę literatūrą strateginio valdymo tema;
- Aptarti pagrindinių strateginio valdymo metodologijų bruožus;
- Išanalizuoti strateginio valdymo sistemą Lietuvos viešajame sektoriuje;
- Atskleisti iškylančias strateginio valdymo sistemos įgyvendinimo problemas, remiantis Informacinės visuomenės plėtros komiteto prie Susisiekimo ministerijos pavyzdžiu.

Darbo metodai

Darbe yra panaudotas analitinis – aprašomasis metodas, vykdyta mokslinės literatūros, teisės aktų, dokumentų, bei kitos informacinės medžiagos analizė, atlikta Informacinės visuomenės plėtros komiteto prie Susisiekimo ministerijos Planavimo ir stebėsenos skyriaus valstybės tarnautojų apklausa, taikant pusiau struktūrizuoto interviu metodą, porinės koreliacinės regresinės analizės skaičiavimai.

Siekiant apžvelgti Lietuvos viešojo sektoriaus patirtį ir problemas strateginio valdymo srityje, analizuojami Lietuvos Respublikos įstatymai, Lietuvos Respublikos finansų ministro nutarimai, Informacinės visuomenės plėtros komiteto prie Susisiekimo ministerijos vidiniai dokumentai. Panaudoti rašytiniai moksliniai šaltiniai. Naudinga informacija paimta iš elektroninių informacinių leidinių bei periodikos.

Kadangi nagrinėta strateginio valdymo sistema yra sudėtinga ir ją įgyvendinant susiduriama su įvairiomis problemomis, pusiau struktūrizuoto interviu metodo naudojimas, leido, priklausomai nuo situacijos, patikslinti klausimus respondentams bei visapusiškai išnagrinėti tiriamos problemos aspektus. Tai buvo vienas iš svarbiausių informacijos šaltinių.

1. STRATEGINIO VALDYMO KONCEPCIJA

Senovės Graikijoje strategijos sąvoka apėmė planavimo, sprendimų priėmimo ir veikimo elementus. Strategija buvo suprantama kaip išankstinio plano parengimas siekiant įveikti priešininką mūšio lauke bei numatyti priešininko veiksmus.

Praėjusiame amžiuje buvo kalbama tik apie strategiją, kuri buvo kuriama pasiekti ilgalaikių tikslų. Paprastai ji buvo siejama su organizacija, kuri plačiąja prasme suprantama kaip žmones bendrai veiklai jungianti sistema, turinti savo funkcionavimo tikslus ir priemones tiems tikslams įgyvendinti.

Tačiau vykstant vis didesnei integracijai į tarptautines erdves, didėjant globalizacijai ir plečiantis įvairiems procesams jau tapo neišvengiama tai, kad visuomenė ir valdymo institucijos privalo rasti sprendimo būdų, kurie palengvintų ir leistų sistemingai siekti užsibrėžtų tikslų, veiklos efektyvumo bei visuotinio gerbūvio. Todėl vien tik formuojant strategiją tapo neįmanoma suvaldyti visus vykstančius procesus ir iškylančias problemas. „Pati visuomenė ėmė reikalauti iš viešojo sektoriaus institucijų efektyvumo, naujų veiklos formų, nuolat gerėjančių kokybinių veiklos rodiklių.“ (Puškorius, Raipa, 2002, p. 9). Vadovaujantis Ž. Tunčikiene ir G. Buzaite (2009, p. 185), visuomenei reikalingos tik demokratiškos, racionaliai naudojančios skiriamas biudžetines lėšas, teikiančios viešąsias paslaugas, valstybines institucijas. Tokie vis didėjantys visuomenės reikalavimai lemia viešojo valdymo reformas, sisteminį institucijų modernizavimą.

„Bandant visa tai suvaldyti buvo pereita nemažai etapų, kuriuos vienodai išskiria autoriai Arimavičiūtė (2005, p.15) ir A. Raipa, J. Staponkienė (2007, p. 58):

- *Biudžeto sudarymas ir kontrolė* (tai pats ankstyviausias bandymas valdymą padaryti sistemišku sudarant vienerių metų biudžeto planą ir kontroliuojant kaip jis vykdomas. Vadovautasi, kad ateities sąlygos galios ir ateityje.);
- *Ilgalaikis planavimas* (buvo stengtasi identifikuoti praeities tendencijas, ypač veiklos augimo ar mažinimo. Planai apėmė laikotarpius, trunkančius keletą metų. Buvo numatoma, kad ištekliai didės, arba mažės);
- *Strateginis planavimas* (stengtąsi koncentruotis į institucijos aplinkos tyrimą, siekiant laiku pakeisti institucijos veiklos kryptį, plėtoti galimybes bei sukurti konkurencinį pranašumą. Svarbiausias strateginio planavimo ciklas buvo metinis planavimo ciklas.);
- *Strateginis valdymas* (kaip ir strateginis planavimas, jis buvo pagrįstas: institucijos aplinkos tyrimu, labai aiškiai apibrėžtais tikslais, tinkamai parengtomis priemonėmis tikslams pasiekti, išorinės aplinkos galimybėmis. Strategiškas valdymas apima nuolatinį atnaujinimą informacijos apie aplinką. Nuolat stebima padėtis ir tikslinamas planas.).“ (Arimavičiūtė, 2005, p. 12)

Kaip matome buvo pereita prie strateginio valdymo, kuris apima pakankamai platų įvairių veiksnių spektrą. Į viešąjį sektorių strateginis valdymas atėjo iš tikrųjų neseniai, kada buvo susirūpinta vis didėjančiu valstybės biudžeto deficitu ir noru patenkinti „klientų“ poreikius. Tai įtakojo ir pastebimi geresni kitų šalių veiklos rezultatai, problemų sprendimo būdai ir biudžeto valdymo optimizavimas. „Todėl strateginis valdymas atsirado kaip moderniausia vadybos forma. Jis pakeitė planavimo procesą, tačiau strateginio valdymo idealas netgi pažangiausiose organizacijose įgyvendinamas iš dalies. Jeigu organizacijos nori pasiekti meistriškumo būseną ir konstruktyviai reaguoti į sparčius pokyčius pasaulyje, strateginis valdymas turi tapti svarbia mokymosi ir pažangos priemone.“ (Arimavičiūtė, 2005, p. 13)

Kaip ir minėjau anksčiau, kol kas strateginis valdymas yra nauja priemonė mūsų ne tik valstybės valdyme, bet ir įvairiose verslo organizacijose. „Nes paprastai strateginis valdymas apima visas valdymo problemas, kurios iškyla, kai parengus strateginius planus tenka vykdyti kitas valdymo proceso funkcijas. Terminas „strateginis valdymas“ aiškiai pasako, kad planas yra nebaigtas tol, kol nėra įgyvendintas ir įvertintas.“ (Arimavičiūtė, 2005, p. 15) Svarbu pažymėti, kad strateginis valdymas kartais yra įvairiai suprantamas, todėl reikėtų plačiau apžvelgti ir susipažinti su strateginio valdymo samprata ir jo taikymu.

1.1. Strateginio valdymo samprata

Paprastai niekada nėra vieningo strateginio valdymo apibrėžimo, jo interpretavimo ir taikymų metodų, todėl siekiant apibrėžti strateginio valdymo sąvoką susiduriama su daugelio mokslininkų nuomone, tačiau yra sutariama, kad strateginis valdymas ne tik tampa, bet ir yra neišvengiama būtinybė ne tik verslo organizacijose, bet ir viešajame sektoriuje. Literatūroje galima rasti daug įvairių apibrėžimų, kurių keletas pateikiama 1 lentelėje.

1 lentelė: Sąvokos strateginis valdymas apibrėžimai

Autorius	Apibrėžimas
A.Vasiliauskas (2002, p.21) ir M. Arimavičiūtė (2005, p. 15)	*Strateginis valdymas* – nuolatinis, dinaminis ir nuoseklus procesas, kuriuo remdamasi organizacija laiku prisitaiko prie išorinės aplinkos pokyčių ir efektyviau išnaudoja savo turimą potencialą.
R. Jucevičius (1998)	*Strateginis valdymas* – nuolatinis, dinaminis ir nuoseklus procesas, kuriuo siekiama organizacijos kaip visumos harmonijos su aplinka – sąlygomis bei interesų įtakos grupėmis.
A. G. Bovaird, E. Loffler (2009, p. 61)	*Strateginis valdymas* – procesas, padedantis nustatyti organizacijos veiklos efektyvumą, vertinant visuomenės reikalavimų vykdymą, išteklių valdymą, potencialių grėsmių numatytą ir likvidavimą.

1 lentelės tęsinys kitame puslapyje

1 lentelės tęsinys.

Autorius	Apibrėžimas
B. Melnikas ir R. Smaliukienė (2007, p. 8)	*Strateginis valdymas* – tai tam tikro subjekto veikla kryptingai darant įtaką tam tikriems objektams, kai siekiama pašalinti trūkumus (išspręsti aktualias problemas), sukurti neproblematiškas situacijas bei paskatinti veikiamų objektų kokybinius pokyčius, numatant šioje veikloje nuolat organizuoti į kokybinius pokyčius orientuotų valdymo sprendimų rengimo ir įgyvendinimo ciklus.
A. Sharplim (1985, p. 6)	*Strateginis valdymas* - planų formulavimas ir įgyvendinimas, kurie yra neišvengiamai ir gyvybiškai svarbūs organizacijai.
A. Norton (2008, p. 3)	*Strateginis valdymas* – procesas susijęs su organizacijos ateities plėtros perspektyvų numatymu ir įgyvendinimu, siekiant sustiprinti organizacijos konkurencinius pranašumus.

Šaltinis: sudaryta autorės

A. Ritz kartu su N. Thom (2004, p. 66) teigia, kad „strateginis valdymas kalbant apie viešąjį sektorių, pirmiausia traktuojamas kaip tikslingas socialinių sistemų, taip pat viešųjų institucijų orientavimas.“

Strateginio valdymo sampratą, remiantis N. Thom ir A. Ritz (2004, p. 67), galima praplėsti išskiriant tam tikrus požymius:

- *„daryti teisingus dalykus“* (strateginis valdymas skatina valstybės veikimą orientuoti į keliamus tikslus bei rezultatų siekimą. Siekiant užtikrinti institucijos sėkmingos veiklą, būtina nurodyti tikslias veiklos gaires, iškelti tikslus bei nuolat tikrinti kaip jie vykdomi);
- *ankstyvas stipriųjų pusių, rizikų ir galimybių atpažinimas* (strateginis valdymas siekia įvertinti iškeltus tikslus, parengtus planus bei numato būsimas plėtros tendencijas. Ypatingai svarbu yra numatyti visus aplinkos siunčiamus signalus, kurie būtų reikšmingi institucijai. Tai įvertinama remiantis įvairia ankstyvojo pažinimo patirtimi ir išplėtotais metodais).
- *diskusijos dėl ne iki galo ir blogai apibrėžtų probleminių sričių* (priimami strateginiai sprendimai yra paremti būsimos plėtros prielaidomis ir gali neatspindėti visų problemų)“.

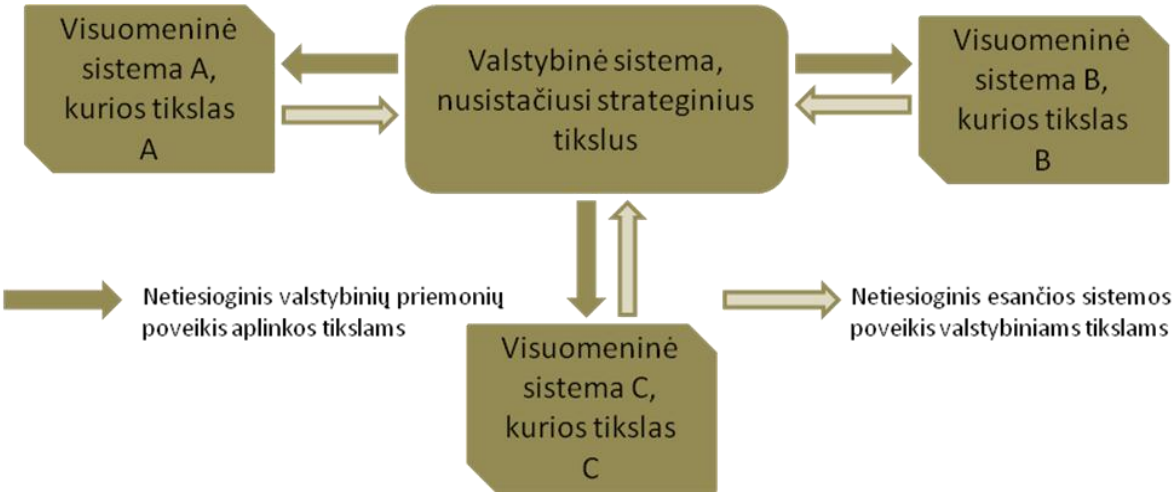
Strateginis valdymas kaip procesas leidžia parengti ir įgyvendinti organizacijos strategijas kaip sprendimų visumą, kuri galėtų numatyti organizacijos tikslus ateityje, veiksmus ir priemones tikslams pasiekti. Pati organizacija suprantama ne vien tik kaip verslo firma, bet ir tuo pačiu kaip politinė partija, šalies vyriausybė, valstybės institucija, kariuomenė ar kitos viešosios institucijos (Arimavičiūtė, 2005, p. 15).

Paprastai apibrėžti strateginio valdymo sąvoką būtų galima kaip vadovams galimybės suteikimas aiškiai suvokti išorinę ir vidinę aplinką, kurioje organizacija veikia bei imtis veiksmų siekiant

organizacijos tikslų įgyvendinimo. Svarbu pabrėžti, kad strateginis valdymas apima ne tik strateginį planavimą, bet strategijos įgyvendinimą.

Strateginis valdymas yra tik tuomet, kai planuojamos ilgalaikės perspektyvos. Strateginiams planams būtinos geriausios institucijos ir ją supančios sistemos būsimos raidos prognozės. „Tačiau šis esminis strateginio valdymo požymis dažnai prieštarauja esamai viešojo sektoriaus politinei kultūrai. Vyriausybės nariai neretai savo perspektyvas redukuoja iki dabartinio rinkimų laikotarpio ribų, ir kuo labiau artėja kitų rinkimų terminas, tuo tampa trumpesnis jų strateginių sprendimų horizontas“ (Thom ir Ritz, 2004, p. 67). Tai strateginio valdymo požiūriu yra itin neefektyvi sprendimų logika, kurią sustiprina pati administracija, nusiteikdama siekti tik trumpalaikių tikslų. Tokia situacija susidaro svarstant biudžetą, kai atsižvelgiama tik į vienerių metų laikotarpį.

Galima kelti klausimą, ar strateginis viešojo sektoriaus valdymas iš viso yra prasmingas ir gali būti įgyvendintas? Pasak autorių Thom N. ir Ritz A. (2004, p. 67) strateginis valdymas analizuoja institucijos pobūdį, kryptį, paskirtį ir tikslus. Norint gauti atsakymus į keliamus klausimus reikalinga valstybinę organizaciją su aplinka susieti taip, kad ateityje būtų užtikrintas jos sėkmingas veikimas. Tai leistų suformuoti kiekvienai valstybinei institucijai tinkantį ir strateginiu požiūriu esminį klausimą - kaip turi vykdyti veiklą valstybinė institucija norint veikti šiandien ir ateityje?



Šaltinis: sudaryta pagal Thom ir Ritz, 2004, p. 67-67

1 pav. Strateginio valstybės valdymo poveikis visuomenei

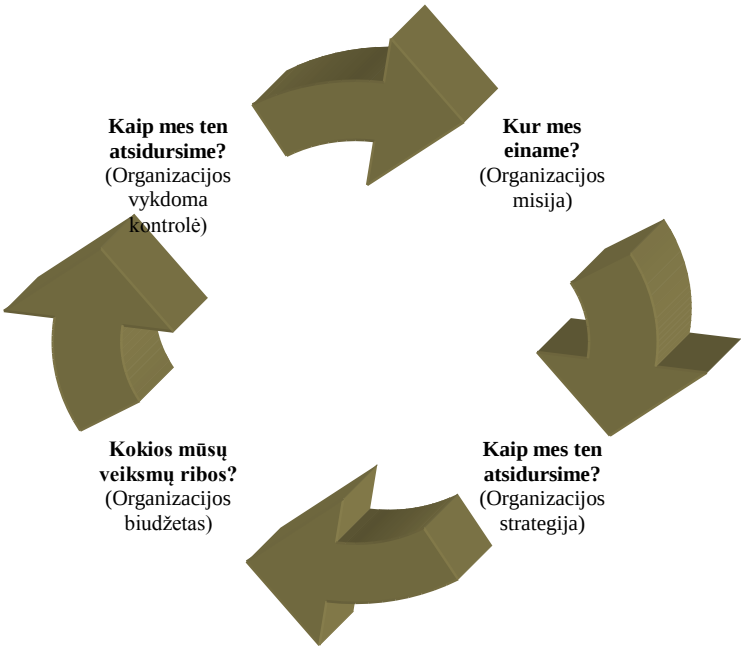
„Valstybės ir viešojo administravimo aukščiausias tikslas yra siekti optimizuoti visuomenės gerovę. Tai yra strateginio valdymo pagrindas, leidžiantis nustatyti šiam valdymui reikalingus tikslus, todėl vyriausybei ir administracijai tenka ypatingas uždavinys, nes pirma jos turi parengti optimalų visuomeninių tikslų katalogą, skirtą ne sau, kaip tai daro privatus verslas, antra, gali tiesiogiai daryti įtaką ir savo aplinkos tikslams, o ne būtinam reikalui, tai ir privalo daryti (žr. 1 pav.)“ (Thom ir Ritz, 2004, p. 67-68).

1.2. Strateginio valdymo sistema ir jos paskirtis

Apibrėžus strateginio valdymo sampratą, galima plačiau apžvelgti ir išanalizuoti kaip veikia strateginio valdymo sistema.

Visų pirmiausia strateginio valdymo sistema apibrėžiama kaip „pasikartojantis ciklas, apimantis valdymo stadijas, organizacinius padalinius, klientų grupes ir veiklas“ (Arimavičiūtė, 2005, p. 51). Pasak E. Chlivicko „strateginio valdymo sistemą sudaro dvi tarpusavyje susijusios dalys: strategijos formavimas ir diegimas“ (Chlivickas, 2001, p. 163).

Strateginio valdymo sisteminis modelis pabrėžia glaudžius nenutrūkstamo proceso funkcijų tarpusavio ryšius, pateikia sistemos, kaip visumos, sampratą ir padeda suprasti kiekvienos sistemos elemento esmę. Kitaip tariant strateginis valdymas - sistema, kurioje priimami sprendimai iš anksto įgyvendinami ir kontroliuojami. Galima išskirti, kad strateginio valdymo sistema turi atsakyti į keturi klausimus (žr. 2 pav.).



Šaltinis: sudaryta pagal M. Arimavičiūtę, 2005, p. 51-52

2 pav. Strateginio valdymo sistemos pagrindiniai klausimai

„Strateginio valdymo sistemos varijuoja keliomis dimensijomis: sprendimų visapusiškumu ir racionalumu, kontrolės patikrinimu ir strategijos įgyvendinimo proceso pritaikymu organizacijoje. Šių sistemų pranašumas yra jų pastangos derinti įvairius organizacijos strategijos elementus visais lygiais ir funkcijomis. Trūkumas yra tas, kad perdėtas visapusiškumas, determinavimas ir kontrolė gali nukreipti dėmesį nuo misijos, strategijų, organizacinės struktūros ir viršyti vykdytojų galimybes apimant visą sistemą.“ (Arimavičiūtė, 2005, p. 52)

Minėtas sistemas galima pritaikyti viešosioms organizacijoms, bet tik atsižvelgiant į organizacijų ypatybes. Strateginio valdymo sistemos leidžia kontroliuoti, kaip organizacijos įgyvendina savo numatytas strategijas, aiškius veiklos vertinimo kriterijus bei informaciją apie strategijos įgyvendinimo kainą ir gaunamą naudą.

Vadovaujantis autore M. Arimavičiūte (2005, p. 52) galima sakyti, kad pirmiausia strateginio valdymo sistema yra taikoma rengiant strateginį planą, t.y. pateikia strategines organizacijos kryptis ir parodo kokius projektus reikia vykdyti. Vėliau strateginio valdymo sistema yra pritaikoma esminiams strategijos programos ar organizacinės elgsenos pokyčiams įgyvendinti, kad organizacija galėtų prisitaikyti prie esamų ir numatomų aplinkos poreikių. Kitas strateginio valdymo sistemos tikslas pasiekiamas, kai numatoma strateginė kryptis ir veiklos plano integracija, kuri apima strateginę krypčių visumą, veiklos programą ir biudžetą. Strateginis valdymas taikomas ir vadovams ugdyti, ryšiams plėtoti, informacijos kokybei, išteklių perskirstymui gerinti, vidinėms galioms bei trūkumams nustatyti ir konkretiems veiksmams numatyti.

Todėl būtų galima teigti, kad strateginio valdymo sistema pirmiausia teigiamą poveikį daro strateginiam planavimui (tikslingas ir tinkamas planavimas), leidžia įgyvendinti esmines permainas, sujungti nustatytą strateginę kryptį su veiklos planu bei sustiprinti institucijos galias veikti. Svarbu ir tai, kad strateginio valdymo sistema naudinga tuo, kad visi darbuotojai aiškiau suvokia jiems keliamus reikalavimus ir konkrečių darbų prasmę, lengviau pasirenka savo veiklos prioritetus ir efektyviau išnaudoja išteklius, siekdami kiek galima ambicingesnių tikslų.

1.2.1. Strateginio valdymo principai

Kaip ir kiekviena sistema, taip ir strateginis valdymas turi jam bendrus bruožus, bet kurie priklauso nuo organizacijos veiklos ir kitų sričių.

Kaip teigia M. Arimavičiūtė (2005, p. 15) „Tačiau galima pabrėžti tai, kad strateginio valdymo bendrieji principai ir specifika priklauso nuo organizacijos:

- veiklos pobūdžio (produkcijos, paslaugų ar idėjų teikimo);
- finansavimo šaltinių (komercinės ar nekomercinės organizacijos);
- nuosavybės (valstybės ar privačios organizacijos);
- dydžio (mažos ar didelės organizacijos);
- diversifikacijos laipsnio (vienos ar kelių veiklos sričių organizacijos).“

Pasak A. Vasiliausko (2002, p. 22) strateginio valdymo esmę plačiau atskleidžia tai, kad:

- strategija turi tam tikrame konkretizacijos lygyje apibrėžtą tikslinę orientaciją;
- neatsiejama strategijos dalis yra veiksmai ir priemonės jai įgyvendinti;
- strategija siejama su tam tikru vidutinės trukmės (3-7 metai) perspektyviniu laiko periodu;

- strategija formuluojama atsižvelgiant į organizacijos išorinės aplinkos situaciją, kuri lemia ir organizacijos galimybes ir grėsmes jai;
- strategija yra tuo efektyvesnė, kuo didesnį indėlį įneša į pridėtinės vertės kūrimą organizacijoje;
- strategija yra tuo efektyvesnė, kuo didesnį konkurencinį pranašumą įgyja organizacija.“

Be visų minėtų specifikacijų, organizacijos turi ir bendrų strateginio valdymo bruožų (žr. 3 pav.)



Šaltinis: sudaryta pagal M. Arimavičiūtę, 2005, p. 50

3 pav. Bendrieji strateginio valdymo bruožai

„Viešojo sektoriaus institucijos, palyginti su verslo firmomis, yra mažiau savarankiškos. Jų veiklą daugiau veikia šalies politinė ir socialinė aplinka. Todėl viešųjų organizacijų strategija turi būti suderinta su šalies politiniais prioritetais.“

1.2.2. Strateginio valdymo stadijos

Strateginis valdymas yra ypatingai sudėtinga sistema. Jai galima išskirti netgi skirtingas valdymo stadijas. Pastarąsias įvairūs autoriai akcentuoja skirtingas. Jų nuomonės išsiskiria dėl valdymo stadijų skaičiaus ir detalumo. Norint išanalizuoti svarbiausias autorių išskiriamas valdymo stadijas ir su jomis susipažinti yra sudaryta 2 lentelė.

2 lentelė: Strateginio valdymo stadijos

Stadijos/Autorius	A.Vasiliauskas (2002, p. 22)	A. Raipa ir J. Staponkienė (2007, p. 58)	M. Arimavičiūtė (2005, p. 53)	S. Valentinavičius (2009, p.133)	S. Scribner (5-2)	A. Karami (2007, 15-16)
Strategijos tikslų nustatymas		*			*	
Strateginė analizė	*	*	*	*	*	*
Strategijos kūrimas	*	*	*	*	*	*
Strategijos įgyvendinimas	*	*	*	*	*	*
Strategijos monitoringas/kontrolė		*	*		*	*

Šaltinis: sudaryta autorės

Apžvelgus skirtingų autorių išskiriamas paslaugų charakteristikas, galima daryti išvadą, kad trys savybės yra visuotinai pripažįstamos ir vienodai išskiriamos visų autorių: strateginė analizė, jos kūrimas ir įgyvendinimas. Tačiau galima daryti išvadą, kad tinkamiausiai išskirtos valdymo stadijos yra autorių M. Arimavičiutės ir A. Karami:

- *strateginė analizė* – organizacijos išorinės bei vidinės aplinkos analizė.
- *strategijos kūrimas* – misijos, vizijos, tikslų bei uždavinių numatymas. Išskiriamos interesų grupės.
- *strategijos įgyvendinimas* – programų ir projektų rengimas, sudaromas biudžetas, darbo grupės.
- *strategijos kontrolė* – numatytų rezultatų lyginimas su gautais rezultatais.

Strateginis valdymas yra pritaikomas kiekvienai organizacijai privalo būti unikalus. Jis priklauso nuo daugelio veiksnių. Autorės M. Arimavičiūtės (2005, p. 56-57) teigimu lemiami veiksniai gali būti išskiriami šeši:

1. **Dydis ir struktūra.** Organizacijai turinčiai daug organizacinių vienetų ir geografiniu atžvilgiu plačiai išdėstytai, reikalinga formalizuota strateginio valdymo sistema. Tokia sistema padeda įvesti tvarką tarpusavio bendradarbiavime.
2. **Aplinkos kintamumas.** Vykstant spartiems pokyčiams aplinkoje, organizacija turi efektyviai ir lanksčiai reaguoti į visus pakitimus. Esant greitiems, sudėtingiems pokyčiams aplinkoje ir organizacijai stokojant patirties rekomenduojama tik formali organizacijos reagavimo sistema.
3. **Ankstesnė planavimo ir programinio biudžeto sudarymo patirtis.** Turint nemažą planavimo bei biudžeto sudarymo patirtį galima apimti visas organizacijos veiklos sritis. Trūkstant patirties organizacija gali nesugebėti aprėpti visų veiklos sričių.

4. **Valdymo stilius.** Strateginio valdymo sistemai įtaką daro aukščiausio lygio vadovai. Trūkstant kompetencijos, nėra numatomos rizikos, reaguojama į pokyčius pavėluotai. Todėl pati sistema, kuriama netinkamai dėl vadovų kaltės negali būti efektyvi.
5. **Programos kaina ir socialiniai padariniai.** Jei sudaroma programa yra brangi finansinių ir žmogiškųjų išteklių atžvilgiu, būtina atlikti išsamius analitinius tyrimus. Kuo reikšmingesnė programa, tuo svarbesni padariniai. Formali strateginio valdymo sistema kontrolės būdų leistų pasiekti reikiamų rezultatų.

Apibendrinus galima teigti, kad kiekviena organizacija turi įvertinti visas aplinkybes bei veiksnius ir pasirinkti tinkamiausią alternatyvą.

1.3. Strateginiai sprendimai

Kiekviena organizacijos strategija sudaroma iš struktūriškai tinkamiausių ir logiškai pagrįstų strateginių sprendimų visumos. Vadovaujantis A. Vasiliausku (2002, p. 22-23) ir S. Valentinavičiumi (2009, p. 134) strateginį sprendimą galima apibrėžti išskiriant tris svarbiausius aspektus t.y. turinys, procesas, kontekstas.

Turinį galima apibrėžti kaip organizacijos veiklos sritį, susijusią su strateginiu sprendimu. *Procesas* – visų veiksmų, kurie siejasi su strateginiais sprendimais, sugretinimas vykstant pokyčiams organizacijos išorinėje aplinkoje. Kontekstas apima visą aplinką, kurioje yra ruošiamas ir įgyvendinamas strateginis planas.



Šaltinis: sudaryta pagal A. Vasiliauską, 2002, p. 23

4 pav. Principinė strateginio sprendimo konteksto schema

Strateginius sprendimus gali lemti daugybė įvairių veiksnių. 4 paveiksle yra pateikta schema, kurioje pavaizduoti įtaką darantys veiksniai. Daugiausia įtakos turi organizacijos galimybės, grėsmės, stiprybės ir silpnybės, kurios yra identifikuojamos strateginės analizės stadijoje. Rengimo metu turi būti įvertinami svarbiausieji sėkmės veiksniai, o sprendimas parinktas iš įvairių siūlomų alternatyvų, numatant tikslinę pačios strategijos orientaciją bei vertinimo kriterijus.

A.Vasiliausko (2002, p. 3) teigimu, visi organizacijos strateginiai sprendimai yra tarpusavyje susiję. Per tarpusavio ryšį, priimtas sprendimas daro įtaką anksčiau priimtiems arba dar tik svarstomiems priimti sprendimams. Atsižvelgiant į tai, organizacijoje neturi būti jokių vidinių prieštaravimų ir sprendimai priimami tik suderinti tarpusavyje.

Strateginio valdymo pagrindu M. Arimavičiūtė (2005, p. 89) laiko strateginių problemų identifikavimą bei gebėjimą laiku priimti ir įgyvendinti pagrįstus sprendimus. Organizacija priimdama sprendimus numato konkrečios situacijos veiksmų kryptis.

Priimant sprendimus susiduriama su ateities įvykiais, kuriuos sunku nuspėti. Todėl sprendimų priėmimo situacijos dažnai skirstomos į kategorijas pagal skalę dėl tikrumo. Esant tikrumo sąlygai lengva nustatyti institucijos tikslus, juos įvertinti, nagrinėjant patikimą informaciją apie svarstomų alternatyvų rezultatus. Sunkiausia sprendimus yra priimti rizikingose situacijose.

Kiekviena viešoji institucija kuria unikalią strategiją, atsižvelgiant į tai, sprendimų priėmimo modelių yra taip pat įvairių. M. Arimavičiūtė (2005, p. 90-98) pateikia organizacijų 6 sprendimų priėmimo modelius:

- **racionalus sprendimų priėmimo modelis.** Jis susideda iš atskirų stadijų ir padeda atsakingiems už sprendimų priėmimą asmenims, įvertinti visas galimas sprendimų alternatyvas bei pasirinkti tinkamiausią. Šio modelio akcentas yra ekonominiu ir biurokratiniu racionaliausių sprendimų priėmimas.
- **riboto racionalumo modelis.** Požiūris, kai priimami, apriboti informacijos arba gebėjimų, logiškiausi sprendimai. Modelis išskirtinis, kad vadovams reikia priimti sprendimus, kai yra įvairių apribojimų: informacija, laikas, tikslai.
- **politinis sprendimų priėmimo modelis**. Jis apima politinių problemų sprendimą viešosiose institucijose. Strateginių sprendimų priėmimas paremtas idėja, kad institucijai turi įtakos įvairūs interesai, potencialiai keičiantys jos veiklą.
- **sprendimų priėmimas kaip „išsikapanojimas“**. Jis yra priešingas racionalaus sprendimo priėmimo požiūriui ir skirtas nesisteminei analizei. Sprendimai priimami nuosekliai išaiškinus vieną situaciją po kitos.
- **šiukšliadėžės sprendimų priėmimo modelis**. Jis nusako, kad viešosios institucijos politikoje yra daug nenuoseklumo ir prieštaringumo. Visai tai įtakoja daugialypiai, kintantys tikslai, kurie pasirenkami taip, kad patenkintų institucijos viduje veikiančių

koalicijų reikalavimus. Būtent šis modelis nusako chaoso būseną, kai sprendimai priimami laikinose situacijose t.y. strateginio valdymo procesas persigrupuoja naujiems kokybiniams pokyčiams vykdyti.

1.4. Strateginio valdymo funkcijos kaip programinio valdymo prioritetas

Strateginis valdymas, kuris neperžengia apibrėžtų atskirų programų ir projektų ribų yra vadinamas programiniu valdymu. Toks valdymas suskirsto plačias veiklos sritis į smulkesnes ir keičia veiklos organizavimą. Atsisakoma hierarchinės organizavimo struktūros ir pereita prie mažiau centralizuotų struktūrų, kuriose daugiausia sprendimų priima žemesnių lygių vadovai (Arimavičiūtė, 2005, p. 59).

1.4.1. Programinio valdymo funkcijos ir jų nauda

Remiantis autore M. Arimavičiūte (2005, p. 62-63), galima išskirti šešias valdymo funkcijas, kurios yra vadinamos programinio valdymo veikla:

- *„Strateginis planavimas* – tai koncepcija procedūrų ir priemonių, skirtų padėti vadovams, darbuotojams galvoti, mokytis ir veikti strategiškai, jų vadovaujamų viešųjų institucijų vardu. Strateginis planavimas skirtas vadovauti taip, kad būtų sukurta visuomeninė nauda“ (Bryson, 2011, p. 335).
- *Programos/projekto planavimas* – tai valdymo priemonė, kai sukuriama programa tam, kad koordinatorius, neviršydamas programos ribų, atliktų valdymo užduotis. Pati programa apima „..institucijos veiklos, skirtos institucijos strateginiams tikslams įgyvendinti, plano dalis, kurioje nustatyti tikslai, uždaviniai, uždavinių įgyvendinimo vertinimo kriterijai, priemonės, numatytos lėšos bei laukiami programos įgyvendinimo rezultatai“(Bivainis ir Tunčikienė, 2009, p. 32).
- *Programinio biudžeto sudarymas* – tai valdymo požiūris į biudžeto sudarymą, kai lėšos skiriamos iškeltiems programų tikslams pasiekti, o ne vien tik institucijų gyvavimui palaikyti.
- *Struktūros nustatymas* – organizacijos struktūros nustatymas, perdalijimas ar įsteigimas padalinių, nustatant valdžios, atsakomybės ir tarpusavio santykius.
- *Stebėjimas ir kontrolė* – priemonės, kurių pagalba laiku galima identifikuoti kylančias problemas ir imtis koreguojamųjų priemonių. Kontrolės priemonės laiku pateikia ataskaitas apie tai kas vyksta ar blogai vykdoma. Galima numatyti atitinkamus veiksmus ir sužinoti, kokios yra ar gali kilti problemos ir sudaryti atsarginius planus arba alternatyvas nenumatytiems reiškiniams valdyti;

- *Vertinimas (analizė)* – tai priemonės, kurių pagalba galima vertinti kaip vykdomi nustatyti uždaviniai ir kokios yra galimos pasekmės ar nesėkmės priežastys. Vertinimo metodai padeda gauti objektyvius duomenis apie tai, kas buvo daroma praeityje, dabar ir kas bus daroma ateityje, siekiant numatytų tikslų.

Programinio valdymo esmė yra tai, kad svarbiausios valdymo funkcijos neatskiriamos viena nuo kitos ir sudaro bendrą integruotą valdymo sistemą. Vadovaujantis šia sistema koordinatoriai žino, kokia eilės tvarka turi būti vykdomi veiksmai pereinant į strateginį valdymą.

Pasak autorės M. Arimavičiūtės (2005, p. 63), programinio valdymo metodai taikomi tiek viešajame tiek privačiame sektoriuje. Kaip programinio valdymo pagrindinį privalumą, galima išskirti – dėmesį rezultatams. Taip apibrėžiamos individų ir organizacijų funkcijos bei atskaitomybė už programų įgyvendinimą. Programinis valdymas sukuria vientisą valdymo sistemą, kuri apima nenutrūkstamą darbuotojų vertinimą, planavimą ir biudžeto paskirstymą, planų įgyvendinimą, analizė ir tikslinimą.

Tačiau kiekviena valdymo sistemą turi ir trūkumų. Didesnėje organizacijoje dirba daug darbuotojų, kurie renka ir sistemina duomenis. Turint per daug informacijos sunku racionaliai priimti reikiamus sprendimus. Kiekviena sukurta valdymo sistema gali būti nelanksti ar vaikytis perdėtai pažangių analitinių metodų, kai viską galima atlikti paprasčiau. Būtina, kad pasirinktoji valdymo sistema užtikrintų darbuotojų ir visos organizacijos interesus, siekiant iškeltų tikslų.

1.4.2. Strateginio valdymo funkcijos

Kaip ir buvo rašyta anksčiau - strateginis valdymas turi keturias pagrindines funkcijas. Šios funkcijos leidžia veiksmingai ir sistemiškai veikti, bei kartu sudaro uždarą valdymo ciklą (žr. 5 pav.).

Planavimas yra pirminė valdymo funkcija. Jis yra kertinis akmuo visoms kitoms funkcijoms. Vadovaujantis autoriumi R. Jucevičiumi „...per strateginį planavimą organizacija susiejama su jos mikro ir makroaplinka, čia esančiomis galimybėmis ir grėsmėmis“ (Jucevičius, 1998, p. 182). Bet kokia veikla pradedama tik parengus planą. Tuomet galima parengti struktūrą, deleguoti funkcijas ir paskirstyti užduotis parinktiems vykdytojams. Toliau būtina vadovauti vykdytojams, juos motyvuoti, užtikrinti jų tarpusavio bendradarbiavimą bei įvertini jų darbo kokybę. Planavimas turi tamprų ryšį su kontrole ir yra neatsiejami. „Planavimas ir kontrolė yra tiek glaudžiai susiję tarpusavyje, jog jie laikomi valdymo proceso Siamo dvyniais. Nors kontrolė didžiausią dėmesį kreipia į nukrypimus nuo nustatytų standartų, bet kartu kontrolė turi ypatingai sietis su planavimo procese apibrėžtais tikslais. Pagrindinis kontrolės tikslas yra užtikrinti planų įgyvendinimą“ (Vasiliauskas, 2002, p. 24).



Šaltinis: sudaryta pagal A. Vasiliauską, 2002, p. 24

5 pav. Strateginio valdymo funkcijos

R. Jucevičius išskiria panašias keturias funkcijas: planavimą, apsirūpinimą resursais, organizavimą ir kontrolę. „Svarbiausias strateginio planavimo uždavinys yra strateginio pertraukiamumo, galinčio turėti neigiamų pasekmių, susekimas. Pagrindinis resursų bazės analizės uždavinys yra atsakyti į klausimą – ar gali organizacija sukaupti resursus, kad sėkmingai realizuotų pasirinktą strategiją“ (Jucevičius, 1998, p. 183).

Svarbiausias siektinas tikslas panaudojant strateginį valdymą yra visos organizacijos veiklos rezultatyvumo didinimas. Strateginis valdymas taip pat kaip ir programinis, turi privalumų. Pirmiausia jis identifikuoja problemas joms dar neatsiradus. Ne tik užkerta kelią problemų atsiradimui, bet ir formuoja objektyvų požiūrį į jas. Numatant perspektyvas, galima tobulinti veiklos strategijas, taip minimizuojant neigiamą išorinių bei vidinių procesų įtaką. Tačiau svarbiausia, kad strateginis valdymas formuoja kūrybinį ir į ateitį nukreiptą mąstymą (Jucevičius, 1998, p. 183-184).

1.5. Strateginis planavimas kaip strateginio valdymo prioritetas

Autorė R. Petrauskaitė išskiria vis didėjančią strateginio planavimo svarbą šiuolaikinėje ir modernioje visuomenėje (Petrauskaitė, 2005, p. 66). Labiausiai tai įtakoja spartūs socialiniai ir technologiniai pokyčiai. Galima teigti, kad strateginis planavimas pasitarnauja siekiant viešojo sektoriaus veiklos efektyvumo. Todėl atsiranda palankios sąlygos:

- strateginiam mąstymui ir strateginiams veiksmams institucijoje ar tarp organizacijos darbuotojų;
- viešųjų institucijų veiklos tobulinimui;
- didinti institucijų atsakomybę bei lanksčiau reaguoti į pokyčius išorinėje ir vidinėje aplinkoje;
- personalo vystymuisi ir tobulėjimui (Įvadas į viešąjį valdymą, 2009, p. 60-61).

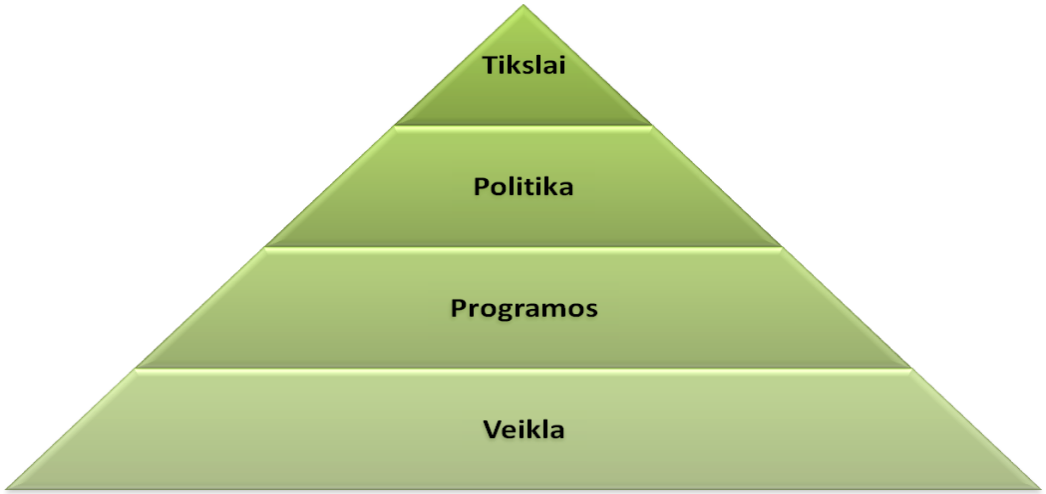
„Strateginis planavimas, kurį racionalu traktuoti kaip institucijų veiklos suderinamumo sistemą, sudaro prielaidas institucijų veiklos ir kartu šalies ūkio plėtros procesams skatinti, procesų kryptingumui užtikrinti permanentiškai atskleidžiant, efektyviai paskirstant bei racionaliai naudojant institucijų veiklos potencialą“ (Tunčikienė, 2009, p. 109) . Autoriai A. Vasiliauskas (2002, p. 24-25), A. Petrauskienė (2009, p. 61), A. Gedvilaitė-Moan ir P. Zakarevičius (2010, p. 54-55) panašiai išskiria strateginio planavimo procesų etapus. Nė vieno autoriaus negalima išskirti, kad jis pateikia ir apibrėžia tinkamiausiai juos. Vadovaujantis visų autorių pateiktomis nuomonėmis, galima išskirti vieną, tinkamiausią strateginio planavimo procesą (žr. 6 pav.).



Šaltinis: sudaryta autorės

6 pav. Strateginio planavimo procesas

Parengtą formalizuotą planavimo procesą A. Vasiliausko (2002, p. 25) teigimu galima prilyginti matematinio uždavinio sprendimo algoritmui. Suprantama, kad šį sudėtingą procesą negalima pateikti kaip vieną paprastą matematinį algoritmą. Patį procesą galima apibūdinti kaip procedūrų ir taisyklių visumą, kurios pagalba institucija gali apsisaugoti nuo grėsmių ir pasiekti iškeltus tikslus.



Šaltinis: sudaryta pagal A. Raipą, 1999, p. 275

7 pav. Strateginio planavimo modelis

Strateginį planavimą svarbu atskirti nuo veiklos planavimo t.y. iškeltų uždavinių ir tikslų įgyvendinimas per nustatytą laikotarpį. Vadovaujantis A. Raipa (199, p. 274), strateginis planavimas turi sudaryti visumą institucijos vykdomų veiksmų, tiesiogiai įtakojant organizacijos veiklos turinį. Ypatingai svarbu, kad strateginis planavimas nebūtų orientuotas tik į trumpalaikius tikslus. Visi veiksmai turi būti atliekami siekiant ilgalaikės institucijos veiklos perspektyvos ateityje, užtikrinant nuolatinį tobulinimą priimant dabartinius sprendimus. Todėl pateikiu strateginio planavimo modelį, kuris apimtų institucijos tikslus, vykdomą politiką, programas ir tuo pačiu visą jos veiklą (žr. 7 pav.).

1.5.1. Strateginio planavimo metodologijos

Strateginis planavimo procesas ir kuriami jo modeliai neapsieina be strateginio planavimo metodologijos. Pasak A. Vasiliausko (2002, p. 26) organizacijos, turinčios hierarchinę struktūrą dažniausiai naudoja tris strateginio planavimo metodologijas:

1. **metodologija iš viršaus žemyn**. Toks planavimo procesas, kurį inicijuoja ir jį prižiūri visos organizacijos centras kitaip vadinamas štabu;
2. **metodologija iš apačios į viršų**. Planavimo procesą inicijuoja organizacijos struktūrinės grandys kaip filialai ir skyriai. Pats organizacijos centras tik nustato bendriausius planų sudarymo reikalavimus ir vertina juos.
3. **integruota metodologija**. Planavimo procese intensyviai dalyvauja tiek organizacijos centras tiek ir struktūrinės grandys. Taip bendrų diskusijų metu pasirenkamas geriausias planavimo procesas.

Autorės M. Arimavičiūtės (2003, p. 9) teigimu išskirti galime labai mažai tikslių korporacinio strateginio planavimo metodų viešajame sektoriuje. Tačiau visada galima pritaikyti sukauptą korporacinio strateginio planavimo patirtį viešajame sektoriuje. Literatūroje galima rasti išskiriamas dvi strateginio planavimo metodų viešajame sektoriuje grupes:

- metodai, kurie apima strateginio proceso ribas ir tuo pačiu pabrėžia politiką bei kryptis: *Harvardo politikos, strateginio planavimo, grupių valdymo modeliai*.
- metodai, apimantys mažiau krypčių nei pirmoji grupė: *strateginių klausimų nustatymas, loginis inkrementalizmas, naujovių struktūros modelis* (Arimavičiūtė, 2003, p. 9-10).

Harvardo politikos modelis turi privalumą, kad susitelkiama siekiant įgyvendinti pasirinktą strategiją. Vadovaujantis šiuo modeliu, išskiriami keturi pagrindiniai veiksniai darantys įtaką strategijos pasirinkimui: aplinkos lemiamos galimybės, ištekliai, vadovų vertybinė orientacija ir socialinė organizacijos atsakomybė. Todėl kai yra sukuriama strategija, sudaroma atitinkama organizacinė struktūra, procesai, santykiai ir elgesio būdai, reikalingi strategijai įgyvendinti. Ypatingai daug dėmesio skiriama vadovavimui (Melnikas ir Smaliukienė, 2007, p. 26).

Strateginio planavimo sisteminis modelis apima glaudžius ir nuolatinius proceso funkcijų tarpusavio ryšius. Tai padidina visos sistemos bei kiekvieno joje dalyvaujančio elemento suvokimą. Idealiu atveju pasiekiamas dalyvių efektyvesnis komandinis darbas. Šios sistemos privalumu galima išskirti koordinavimą visų lygių ir funkcijų institucijos strategijos elementų. Kaip trūkumus galima išskirti perdėtą visapusiškumą ir kontrolę, nes tai gali nukreipti dėmesį nuo organizacijos misijos ir viršyti organizacinės struktūros galimybes.

Grupių modelį galima išskirti kaip vieną tinkamiausių viešojo sektoriaus institucijoms, nes jis integruoja ekonominius, politinius ir socialinius veiksnius. Institucijos turi daug grupių su individualiais poreikiais. Todėl kuriant organizacijos misiją, būtina atsižvelgti į kiekvienos grupės poreikius. Grupių modelio privalumu galima išskirti visų grupių pagrindinių reikmių išaiškinimą ir pasirengimą juos vykdyti. Tačiau modelis turi vieną pagrindinį trūkumą, kad nėra kriterijaus pagal kurį būtų galima rūšiuoti poreikius ir tobulinti strategiją.

Strateginių klausimų koncepcija buvo sukurta analizuojant anksčiau aprašytus modelius. Ankstesni modeliai turėjo pagrindinį trūkumą – strateginių klausimų išryškinimas. Dažniausiai institucijose strategijų peržiūra yra vykdoma tik praėjus vieneriems arba keletui metų. Nustatyti tokius strateginius klausimus turi vien dėl to, kad ne visos problemos institucijoje yra vienodai svarbios. Taip pat vykdant veiklą organizacijoje nuolat atsiranda stochastinių įvykių, kuriuos sunku suvaldyti. Todėl ypatingai svarbu pasiruošti šiems atvejams iš anksto. Modelio privalumu galima išskirti galimybę atpažinti ir analizuoti esminius klausimus. Tačiau modelyje nepateikiama rekomendacijų kaip išspręsti konkrečias problemas. Todėl tai galima laikyti pagrindiniu trūkumu.

Loginis inkrementalizmas yra modelis, kuris apjungia strategijos formulavimą ir įgyvendinimą.

Visas strateginio planavimo procesas turi būti besitęsiantis ir dinamiškas. Šis modelis ypatingai tinka viešojo sektoriaus institucijoms, nes sudaro galimybę nustatyti tam tikrus strateginių uždavinių blokus, įgyvendinant strategiją.

Naujovių struktūros modelį galima išskirti tuo, kad jis labiau susitelkia į naujoves, specifinius vadybos veiksmus, „sėkmės vizijos“ kūrimą bei verslo institucijų plėtojimą. Šis modelis išskirtinai susitelkęs į naujoves ir verslumą, tačiau tuo pat metu išlaiko centrinę kontrolę. Jis ypatingai tinka vykdant valdymo reformas, sistemų analizes ar kokybės valdymą. Tačiau diegiant naujoves neišvengiamai padaroma klaidų, kurios brangiai kainuoja. Tai įtakoja mažesnį naujovių modelio pritaikymą viešajame sektoriuje (Arimavičiūtė, 2003, p. 11-12).

Vykdant strateginį planavimą viešojo sektoriaus institucijose M. Arimavičiūtė (2003, p. 12) kaip dažniausiai taikomus išskiria Harvardo, sistemų ir naujovių struktūros modelius. Mažiausiai taikomais išskiria grupių valdymo, strateginių klausimų nustatymo ir loginio inkrementalizmo metodus.

Strateginį planavimą taip pat galima papildyti valdymu per tikslus, kuris plačiai taikomas daugelyje organizacijų. A. Vasiliauskas (2002, p. 27) teigia, kad „valdymas per tikslus – tai valdymo procesas, kuriame bendri organizacijos tikslai yra įgyvendinami realizuojant individualius vykdytojų tikslus, suformuojamus dvišaliu vykdytojų ir vadovų sutarimu“. Visi vykdytojų iškeliami tikslai turi būti aiškiai apibrėžti, pagrįsti, terminuoti ir atitinkantys bendrus organizacijos tikslus. Visa tai galima pasiekti:

- įpareigojant vadovus. Įsipareigojimai turi būti ne tik žodiniai, bet ir parodomi veiksmais, priimant ir įgyvendinant organizacijos tikslus. Svarbiausia, kad patys vadovai pripažintų tokio valdymo privalumus;
- formuluojant aukštesnio lygio tikslus. Bendra organizacijos strategija yra pagrindas tikslų formulavimui. Strategija sudaro tikslų hierarchiją, kai žemesnio lygio tikslai keliami siekiant įgyvendinti aukštesnio lygio tikslus;
- formuluojant aiškias užduotis. Kiekviena sukurta užduotis turi apibrėžti konkrečių vykdytojų atsakomybės ribas. Visa tai formuluojama suderinus vykdytojų ir vadovų interesus.

Visas valdymo procesas yra orientuotas į vadovų ir vykdytojų bendradarbiavimą. Tik kartu formuluojant tikslus, ruošiant veiksmų planus bei nuolat tikrinant atliktus darbus galima užtikrinti tinkamą valdymo per tikslus procesą.

2. STRATEGINIO VALDYMO METODOLOGIJOS

Strateginio valdymo literatūroje galima rasti dvi pagrindines strateginio valdymo metodologijas: nustatytinė ir plėtotinė. Pagal šias dvi metodologijas, strateginio veiklos plano struktūrą sudaro tokie pat komponentai tiek viešajam sektoriui, tiek ir privačiam sektoriui t.y. misija, vizija, vertybės, strateginės problemos, strateginiai tikslai, strateginiai sprendimai ir sprendimų įgyvendinimo veiksmų planas (Bivainis ir Tunčikienė, 2009, p. 41).

2.1. Nustatytinė metodologija

Nustatytinė metodologija yra skirta iš anksto apibrėžtoms strategijoms. Pats nustatytinės metodologijos požiūris strateginį valdymą pateikia kaip nuoseklų ir racionalų procesą. Proceso metu strategija rengiama ir įgyvendinama atsižvelgiant į analizių rezultatus. Pats strateginis valdymas, vadovaujantis nustatytiniu požiūriu, yra strateginio planavimo sistema, kurią sudaro formalizuota nuostatų ir metodų visuma. Visa tai leidžia nuosekliai ir racionaliai nagrinėti institucijos aplinką, išteklius, apibrėžti strategijos tikslus, rengti strateginių sprendimų alternatyvas ir priimti galutinius sprendimus, o vėliau juos įgyvendinti. Kitaip tariant, „nustatytinė strategija – tai strategija, kurios galutiniai tikslai yra suformuluoti iš anksto, o sprendimai kompleksiškai rengiami prieš strategijos įgyvendinimą“ (Arimavičiūtė, 2005, p. 47).



Šaltinis: sudaryta pagal A. Vasiliauską, 2002, p. 37

8 pav. Nustatytinė metodologija

Vadovaujantis A. Vasiliausku, galima pateikti nustatytinės strategijos modelį (žr. 8 pav.). Strateginio proceso stadijos yra trys: analizė, kūrimas, įgyvendinimas. Kiekviena stadija eina nuosekliai viena po kitos. Tačiau egzistuoja ir atgaliniai ryšiai, kadangi galimi atskirose stadijose pataisymai ir papildymai. Pats strategijos įgyvendinimas pradedamas tik tuomet, kai galutinai sukuriama strategija. Strategijos kūrimas pradedamas tuomet, kai visiškai užbaigta strateginės analizės stadija. Siekiant užtikrinti nepertraukiamą strateginį procesą, įgyvendinant parengtą strategiją, jau yra kuriama naujoji. Toks nenutrūkstamas procesas yra dėl poreikio rengti bei priimti naujus sprendimus, įgyvendinant ankstesniuosius.

Galima teigti, kad viso nustatytinio strateginio planavimo tikslas yra „...nukreiptas į viešojo

sektoriaus institucijos ir jos aplinkos reikalavimų strateginio atitikimo galimybių nustatymą bei kuo geresnį panaudojimą“ (Bivainis ir Tunčikienė, 2009, p. 41). Todėl pagal nustatytinę metodologiją strateginis veiklos planas pradedamas rengti atsižvelgiant į institucijos aplinką (PEST), veiklą, išteklius, suinteresuotųjų asmenų reikalavimus, lūkesčius.

J. Bivainis ir Ž. Tunčikienė (2009, p. 42) išskiria, kad strateginių sprendimų rengimo atskaitos tašku galima laikyti SSGG bei strateginių ryšių analize. Viešojo sektoriaus institucija galės tinkamai parengti strategiją tik žinodama, kokias ji turi galimybes ir kokios grėsmės gali jai kilti. Svarbu žinoti stiprybes, kad jomis naudojantis įgyvendintų galimybes. Taip pat žinoti silpnąsias vietas, siekiant išvengti nesėkmių, dėl egzistuojančių grėsmių. Todėl institucijos vertinimas ir analizė turi būti atliekami kompleksiškai. Tik taip vertinant aplinką ir išteklius galima numatyti, sudaryti prielaidas dėl ateities perspektyvų.

Nustatytinė plėtotinė metodologija institucijos misiją, kurioje būtų numatomos ateities perspektyvos, nustato analizuojant bei vertinant institucijos aplinkos reikalavimus ir lūkesčius, institucijos įsipareigojimus ir galimybes patenkinti aplinkos reikalavimus bei lūkesčius ir įvykdyti įsipareigojimus. Institucijos misija tai ne tik vizijos kūrimo, bet ir strateginių tikslų nustatymo, strateginių sprendimų, jų įgyvendinimo veiksmų parinkimo bazė. Svarbu paminėti, kad formuojant misiją ypatingas dėmesys skiriamas institucijos vadovų iniciatyvos vaidmeniui (Bivainis ir Tunčikienė, 2009, p. 43).

Kitokį požiūrį pateikia A. Vasiliauskas. Pagal autorių, galima išskirti, dar keletą nustatytine metodologija besiremiančių teorijų. Išskirtinos trys pagrindinės nustatytinių strategijos teorijų klasės (Vasiliauskas, 2002, p. 36):

- **pelno didinimu pagrįstos strategijos teorijos.** Daroma prielaida, kad organizacijos sėkmę lemiantis veiksnys yra pelningumas. Todėl ši teorija labiau tinkama tik privačiam sektoriui, o ne viešajam sektoriui. Organizacijos strateginis tikslas – pelno didinimas. Pelno didinimu pagrįstos teorijos socialinius, kultūrinius, vertybinius ir kitus motyvus laikos antraeiliais, o pelningumo didinimo kriterijų – pirmaeiliu pasirinkimu. Tačiau tik didelės įmonės gali įgyti konkurencinį pranašumą didindamos savo pelningumą;
- **ištekliais pagrįstos strategijos teorijos.** Vadovaujamasi prielaida, kad organizacijų konkurencingumą lemia išteklinis potencialas. Todėl strateginis tikslas yra išteklinio potencialo didinimas. Ekonominiu požiūriu taip yra skatinamas pelningumas. Teorijos skiriasi tuo, kad išteklių sudedamoji dalis akcentuojama kaip pagrindas strategijos kūrimui;
- **socialinės ir kultūrinės strategijos teorijos.** Daroma prielaida, kad pradinis organizacijos strategijos kūrimo momentas yra susijęs su socialiniais, kultūriniais veiksniais ir vertybėmis. Ši teorija yra neseniai išplėtota. Laikomasi nuomonės, kad kiekviena organizacija yra bendros socialinės ir kultūros sistemos elementas. Atsiranda būtinybė

atsižvelgti į platesnę parametrų bei vertybių visumą. Visai tai tampa organizacijos tiksline orientacija ir įtakoja priimamus strateginius sprendimus.

3 lentelė: Nustatytinės strateginio valdymo metodologijos privalumai ir trūkumai

Nustatytinė strateginio valdymo metodologija	
Privalumai	**Trūkumai**
Kompleksiškai apima visą organizaciją ir jos svarbiausias problemas, taip gaunant visuminį efektą.	Remiamasi prielaida, kad ateitį galima gana tiksliai suprognozuoti. Tačiau ne visos prielaidos ir prognozės pasitvirtina.
Formali strateginio planavimo sistema atspindi viso strateginio proceso stadijų seką, logiškai ir nuosekliai vedančią link organizacijos strategijos.	Dažnai įgyvendinant kruopščiai apibrėžtus strateginius sprendimus prireikia juos keisti ir tikslinti.
Apibrėžti tikslai suteikia galimybę įvertinti ir palyginti strateginių sprendimų alternatyvas.	Dėl nuolatinės aplinkos dinamikos sunku iš anksto tobulai apibrėžti strategijos tikslus ir jiems pasiekti pasirinkti tinkamus sprendimus.
Galima kompleksiškai kontroliuoti strategijos įgyvendinimą ir jos atitikimą kintančiai aplinkos situacijai.	
Patirtis, kuria galima pasinaudoti, sukaupta nustatytinių strategijų rengimo ir įgyvendinimo srityse stambiausiose kompanijose.	

Šaltinis: sudaryta pagal A. Vasiliauską, 2002, p. 38-39

Apibendrinus ir vadovaujantis A. Vasiliausku (2002, 38-39) galima išskirti svarbiausius nustatytinės metodologijos pranašumus ir trūkumus. Jie pateikti 3 lentelėje.

2.2. Plėtotinė metodologija

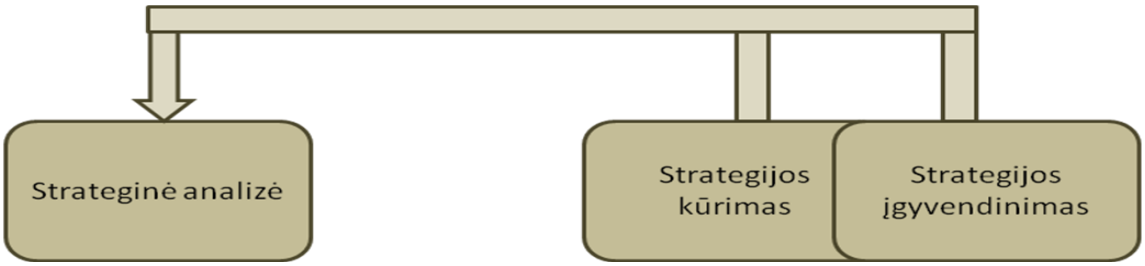
Plėtotinė metodologija atsirado kaip būdas išvengti nustatytinio strateginio valdymo požiūrio trūkumų. Plėtotinis strateginis valdymas nesiorientuoja į strateginės analizės, strategijos kūrimo ar įgyvendinimo stadijų jungimą į bendrą, nuoseklia ir logišką visumą. „Plėtotinė strategija – strategija, kurios galutinė tikslinė orientacija nėra iš anksto aiški ir kurios daliniai strateginiai sprendimai yra rengiami laipsniškai ir nenutrūkstamai“ (M. Arimavičiūtė, 2005, p. 48-49).

„Plėtotinio strateginio planavimo tikslas – sudaryti prielaidas plėtoti viešojo sektoriaus institucijos potencialą, siekiant išnaudoti jos aplinkoje susiklosčiusias galimybes“ (Bivainis ir Tunčikienė, 2009, 46). Visą tai pasiekti, galima tik nenutrūkstamai analizuojant ir vertinant institucijos aplinką ir išteklius, jos stiprybes ir silpnybes, galimybes ir grėsmes, institucijos strateginius ryšius.

Plėtotinė metodologija vadovaujasi ne griežtu strateginių sprendimų rengimu, priėmimu ir tokių sprendimų įgyvendinimo procesu. Žinoma, kad vadovaujantis šia metodologija, rengiant, priimant ir įgyvendinant strateginį veiklos planą, taikomos formalizuotos taisyklės bei procedūros, bet jos

nesusietos į griežtą ir nuoseklią visumą. Galima teigti, kad toks planavimas yra nenutrūkstamas, nes strateginiai sprendimai rengiami per visą vidutinės trukmės periodą.

Kaip matyti 9 paveiksle, plėtotinės metodologijos stadija strateginė analizė yra atskirta. Tuo tarpu strategijos kūrimo ir įgyvendinimo stadijos yra tarpusavyje glaudžiai susijusios. Nauji sprendimai rengiami atsižvelgiant į ankstesnius sprendimus, kurie buvo įgyvendinti ir išorinę aplinką. Matoma, kad egzistuoja grįžtamasis ryšys tarp strategijos kūrimo, įgyvendinimo ir analizės. Tai lemia, kad gauti rezultatai inicijuos būtinybę patikslinti ir papildyti ankstesnę strateginę analizę. Galima teigti, kad plėtotinės metodologijos proceso atveju taip pat egzistuoja ciklai. Tačiau ciklai nėra galutiniai, o nuolat atnaujinami ir tikslinami.



Šaltinis: sudaryta pagal A. Vasiliauską, 2002, p. 37

9 pav. Plėtotinė metodologija

Skirtingai nei nustatytinio, plėtotinio strateginio planavimo procese yra strateginio ketinimo aspektas. „Viešojo sektoriaus institucijos strateginės analizės ir vertinimo tikslas – numatyti prielaidas plėtoti institucijos išteklius bei gebėjimus esamoms galimybėms panaudoti, nenutrūkstamai nagrinėjant bei vertinant PEST aplinkos veiksnius, institucijos veikla suinteresuotų subjektų reikalavimus bei lūkesčius, institucijos galimybes spręsti aplinkos problemas ir kartu patenkinti institucijos veikla suinteresuotų subjektų reikalavimus bei lūkesčius“ (Bivainis ir Tunčikienė, 2009, p. 46). Galima teigti, kad ši metodologija yra orientuota į viešojo sektoriaus institucijų esminių probleminių veiklos sričių išryškinimą bei institucijos veiklos gerinimo galimybių nustatymą. Todėl jai tampa artima strateginė analizė ir vertinimas, o tai savo ruožtu riboja strateginio fono ir kartu strateginių sprendimų išsamumą bei sinergijos efektą.

Svarbu išskirti, kad vadovaujantis plėtotine metodologija imama abejoti prognozavimo prielaidų pagrįstumu. Stengiamasi orientuotis į nenutrūkstamą strateginę analizę, strateginius pakeitimus ir papildymus, bendradarbiavimą, diskusijas ir derybas.

Kaip ir nustatytinė, taip ir plėtotinė metodologija turi tam tikras teorijas. Pagal A. Vasiliauską (2002, p. 40-11) yra šios:

- **išlikimu pagrįstos strategijos teorijos.** Remiamasi prielaida, kad svarbiausias tikslas yra organizacijos išlikimas nuolat kintančioje aplinkoje. Svarbiausia yra organizacijai prisitaikyti prie išorinės aplinkos pokyčių. Šiuo atveju reikalinga vidaus veiksnių analizė,

trumpalaikiai tikslai. Prisitaikymas įmanomas tik sukuriant kuo daugiau strategijos alternatyvų ir jas pasirenkant atitinkamai pagal susiklosčiusią aplinkos situaciją;

- **neapibrėžtumu pagrįstos strategijos teorijos**. Vadovaujamasi požiūriu, kad prognozuoti pokyčius iš anksto dėl aplinkos dinamikos yra tiesiog neįmanoma. Su šia strategija galimi tik trumpalaikiai tikslai ir orientuojamasi į inovacijas. Sėkmės organizacija gali tikėtis tik jei savo išlikimo galimybes susies su novatoriškumu ir nuolat keisis pati;
- **derybomis pagrįstos strategijos teorijos**. Manoma, kad svarbus vaidmuo tenka koalicijoms ir grupėms, kurių interesai prieštarauja arba sutampa su organizacijos interesais. Tik dėka sėkmingų derybų galima pasiekti kompromisų. Derybos tampa tiesiogine paties strategijos kūrimo proceso dalimi, kuri įtraukia vidinius ir išorinius subjektus. Šios strategijos teorijoje ypatinga reikšmė teikiama žmogaus veiksniui, kuris įtakoja visą strateginį procesą;
- **pažinimu pagrįstos strategijos teorijos**. Vadovaujamasi prielaida, kad žmonių įsipareigojimą strategijai galima ugdyti, suliejant strategijos kūrimą bei įgyvendinimą į vientisą pažinimo procesą organizacijoje, kurios tiesioginiai dalyviai yra organizacijoje dirbantys žmonės. Pažinimas traktuojamas kaip aktyvus kūrybiškumas, kuris plėtojamas kuriant naujas organizacijos strategijas ar panaudojant išorines galimybes. Jis leidžia stebėti bei pažinti organizacijoje ir jos aplinkoje vykstančius įvykius, laiku reaguoti į juos, plėtojant naujas strategines iniciatyvas.

Apibendrinus ir vadovaujantis A. Vasiliausku (2002, 38-39) galima išskirti svarbiausius nustatytinės metodologijos pranašumus ir trūkumus. Jie pateikti 4 lentelėje.

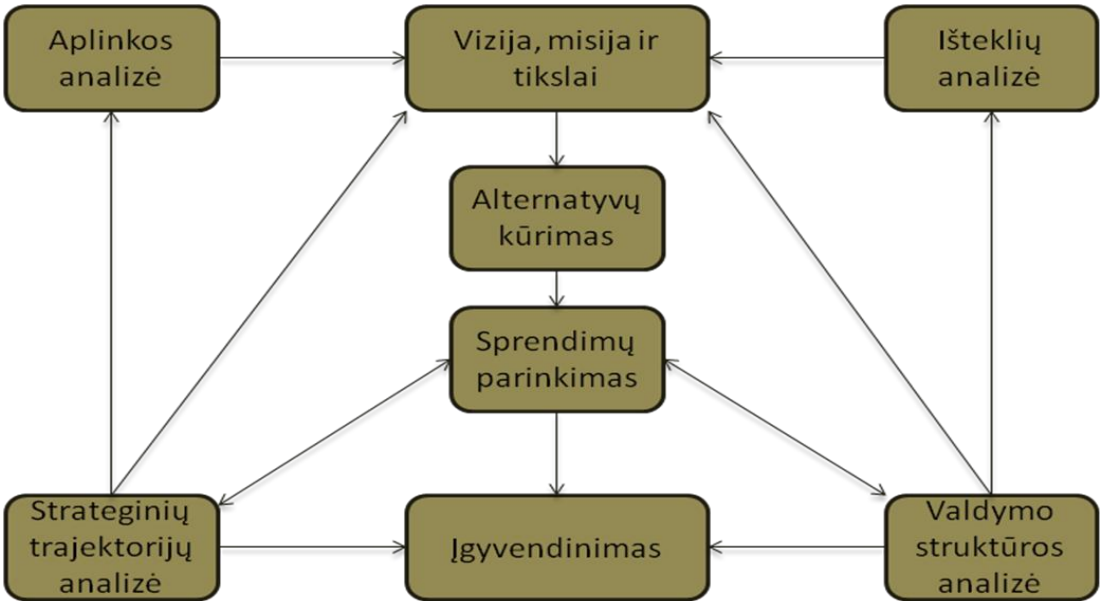
4 lentelė: Nustatytinės strateginio valdymo metodologijos privalumai ir trūkumai

Plėtotinė strateginio valdymo metodologija	
Privalumai	**Trūkumai**
Derinasi su įprasta organizacijos praktika, kur strateginius sprendimus priima tik tada kai išnagrinėjama konkreti susiklosčiusi strateginė situacija. Nėra visą apimančios strategijos.	Nėra plataus metodo pritaikymo, nes jis nepasižymi racionalumu, nuoseklumu.
Metodologija lankstesnė ir prisitaiko prie išorinės aplinkos dinamikos.	Kai kuriose veiklos šakose būtini iš anksto numatomi ilgalaikiai strateginiai projektai, kurie yra organizacijos veiklos pagrindas.
Kuriant ir įgyvendinant strategiją galima nuodugniai įvertinti su žmogaus veiksniu susijusius aspektus t.y. strateginius pokyčius, organizacijos kultūrą, organizacijos politiką.	Koncentruojantis į atskiras problemas nėra pasiekiamas veiklos kompleksiškumas, todėl sunku operatyviai reaguoti į aplinkos pokyčius ir nepasiekiamas sinergijos efektas.
Operatyviau gaunami strateginių sprendimų įgyvendinimo rezultatai, nes prioritetas suteikiamas ne tik ilgalaikiams bet ir trumpalaikiams tikslams.	Kontrolė yra paprasta ir aiški, kai strategija rengiama iš anksto atsižvelgiant į organizacijos veiklą ir aplinkos dinamiką.

Šaltinis: sudaryta pagal A. Vasiliauską, 2002, p. 44-45

2.3. Strateginio valdymo modeliai

Strateginio valdymo modeliai pateikia visus strateginio proceso elementus ir parodo egzistuojančius ryšius tarp jų. Anksčiau pateikti modeliai parodė tik supaprastintus strateginius procesus. Todėl jiems išaiškinti pateikiami išsamesni ir labiau detalizuoti modeliai (žr. 10 ir 11 pav.).



Šaltinis: sudaryta pagal A. Vasiliauską, 2002, 47

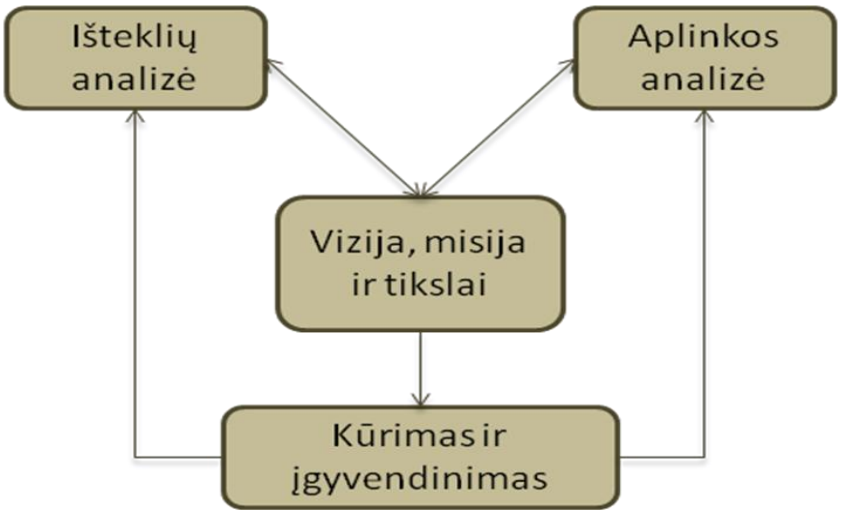
10 pav. Detalusis nustatytinės strateginio valdymo metodologijos proceso modelis

Kaip matyti 10 paveiksle, detaliajame nustatytinės metodologijos procese išskiriami šie elementai:

- *aplinkos analizė.* Tai apima aplinkos pokyčių dinamikos, politinių, teisinių, kultūrinių-socialinių, ekonominių veiksnių tyrinėjimą, grėsmių ir galimybių įvertinimą, rinkos sąlygų bei klientų analizę;
- *išteklių analizė.* Tai yra analizė apimanti žmonių, finansinius ir operacinius išteklius. Siekiama įvertinti jų potencialą ir indėlį sėkmingai organizacijos veiklai. Todėl tai leidžia įvertinti organizacijos silpnybes ir stiprybes;
- *vizija, misija, tikslai.* Strateginę organizacijos orientaciją visada sudaro šios trys sudedamosios dalys. Organizacijos misija turi atspindėti visą organizacijos veiklos prasmę ir požiūrį į išorinė aplinką, visuomenės interesus, socialinę atsakomybę, padeda suvienodinti skirtingas pažiūras ir nukreipti pastangas viena linkme bei racionaliau naudoti išteklius. Organizacijos vizija yra tarsi organizacijos paveikslas ilgalaikei ateičiai ir tuo pačiu pirmasis etapas projektuojant organizacijos veiklos pokyčius. Kiekvienos organizacijos tikslai išplaukia iš jos misijos, todėl strateginis tikslas yra siektinas organizacijos veiklos rezultatas (Melnikas ir Smaliukienė, 2007, p. 38, 41-42);

- *alternatyvų kūrimas.* Tai apima strateginių sprendimų galimas alternatyvas, kurios užtikrintų organizacijos misijos, strateginių tikslų įgyvendinimą;
- *sprendimų parinkimas.* Sukurtos strateginės alternatyvos yra vertinamos pagal iš anksto nustatytus kriterijus, taip atsirenkant priimtiniausias galutinius sprendimų variantus;
- *strateginių trajektorijų analizė.* Analizės metu toliau racionaliai nagrinėjama pasirinkta strategija. Tai gali įtakoti nauja informacija, aplinkos pokyčiai. Strateginių trajektorijų analizė suteikia galimybę laiku patikslinti ir pakoreguoti strategiją;
- *valdymo struktūros analizė.* Nagrinėjama ar pasirinkta strategija derinasi su esama institucijos organizacine struktūra, kultūra ir valdymo stiliumi. Neatitikimų atveju turi būti koreguojama strategija;
- *strategijos įgyvendinimas.* Bendri organizacijos tikslai pritaikomi konkrečių funkcinių sričių tikslams. Atitinkamai tikslų įgyvendinimui kuriami konkretūs veiksmų planai. Veiksmų planuose apibrėžiamos tikslios užduotys, jų atlikimo terminai, naudotini ištekliai, kontrolės procedūros.

Priešingai nei nustatytinės metodologijos, plėtotinės metodologijos valdymo proceso modelyje išskiriami tik keli elementai (žr. 11 pav.). Tai įtakoja glaudžiai tarpusavyje susieti strategijos kūrimo ir įgyvendinimo etapai. Plėtotinė metodologija yra nuolat atnaujinamas ir koreguojamas strateginis valdymas. Grįžtamasis ryšys tarp proceso elementų leidžia greitai reaguoti ir pateikti išorinės aplinkos bei išteklių pokyčius nuolat atsinaujinančioje organizacijos plėtotinėje strategijoje. Kaip ir anksčiau buvo aptarta, plėtotinė metodologija turi dažnesnius strategijos atnaujinimo ciklus nei nustatytinė metodologija (Vasiliauskas, 2002, p. 48).



Šaltinis: sudaryta pagal A. Vasiliauską, 2002, p. 47

11 pav. Detalusis plėtotinės strateginio valdymo metodologijos proceso modelis

Abu metodologijų variantai turi trūkumų ir pranašumų. Todėl laikomasi nuomonės, kad reiktų derinti nustatytinę ir plėtotinę metodologijas. Žinoma yra autorių, kurie griežtai nesutinka su derinimu ir išskiria vienos ar kitos metodologijos pranašumus.

Išanalizavus šias dvi metodologijas sunku pasakyti, kuri tinkamiausia būtų viešajam sektoriui. Vieni teoretikai rekomenduoja strateginį valdymą vykdyti nustatytinės metodologijos principais, kiti – plėtotinės. Viešasis sektorius ypatingas dėl savo aplinkos sudėtingumo, todėl tikslingiau būtų naudoti abiejų metodologijų derinį. Tai padėtų išlaikyti formalumą, kuris reikalingas institucijoms bei sukurtų galimybę, nelaukiant kitų metų reaguoti į aplinkos pokyčius ir koreguoti iš anksto numatytas veiklos kryptis.

3. STRATEGINIS VALDYMAS LIETUVOS VIEŠAJAME SEKTORIUJE

3.1. Viešojo sektoriaus institucijų strateginio valdymo ypatumai

Viešasis sektorius tiesiogiai įtakoja visuomenę. Sunku pasakyti, kad šis sektorius daro daug ar mažai, dirba efektyviai ir rezultatyviai, ar jis tarnauja visuomenei? Remiantis tradicine viešojo sektoriaus koncepcija, ji turi tarnaut visuomenei per sudarytas politines hierarchines struktūras. Naudojant biurokratiją siekiama užtikrinti šalies tikslų įgyvendinimą ir viešųjų interesų tenkinimą. Ši sistema dažnai susilaukia kritikos dėl jos taikomų metodų ir priemonių, jų įgyvendinimo, gebėjimo reaguoti į aplinkos dinamiką ir visos vykdomos veiklos efektyvumo.

Liberaliose arba kapitalistinėse demokratinėse visuomenėse ekonominiu ir socialiniu atžvilgiu yra labai didelis atotrūkis tarp dviejų sektorių: viešojo ir privataus. Skirtumus galima išskirti tiek instituciniais skirtumais ir interesais arba individualiais poreikiais. Viešasis sektorius suprantamas kaip gynimas viešųjų interesų, problemų sprendimas visos šalies mastu. Privatus sektorius yra orientuotas į privačių interesų tenkinimą. Todėl viešojo sektoriaus strateginis valdymas apima sprendimų priėmimą ir vykdymą visos šalies mastu, o ne remiantis asmeniniais interesais.

Sukurta valstybės institucijų sistema yra visos tautos turtas. Svarbu užtikrinti tinkamą viešųjų institucijų politikos formavimą, įgyvendinimą ir administravimą. Taip pat svarbu atsižvelgti į šalies vystymąsi ir ekonominių išteklių racionalų bei efektyvų naudojimą. Tačiau yra problemų, kad nėra aišku kaip suformuoti nacionalinių institucijų sistemas, kad jos veiktų tinkamai iš administracinių ar valdymo perspektyvų. Todėl literatūroje galima rasti daugybę metodų ir teorijų, kuriose aprašoma viena už kitą efektyvesnės viešojo sektoriaus valdymo sistemos (Lane, 2000, p. 1).

Viešasis sektorius, siekdamas permainų, turi analizuoti ir perimti privataus sektoriaus valdymo sukauptą patirtį. Valdžios institucijose esanti biurokratija sukelia piktnaudžiavimo galimybes bei korupcijos atvejus. Privačiame sektoriuje, susidūrus su tokiais atvejais, labiausiai nukenčia pati įmonė ir privatūs interesai. Tačiau pasitaikius tokiai situacijai viešajame sektoriuje, pažeidžiami viešieji interesai ir neigiami padariniai paliečia didesnę visuomenės dalį. Gerai dirbančiai institucijai, neturint politikų palaikymo, gresia nykimas. Tuo tarpu blogai dirbanti valstybinė organizacija, tačiau turinti politinį pritarimą, gali būti klestinti. Todėl pagal M. Arimavičiūtę (2005, p. 76) kiekvienai viešojo sektoriaus institucijai būtina:

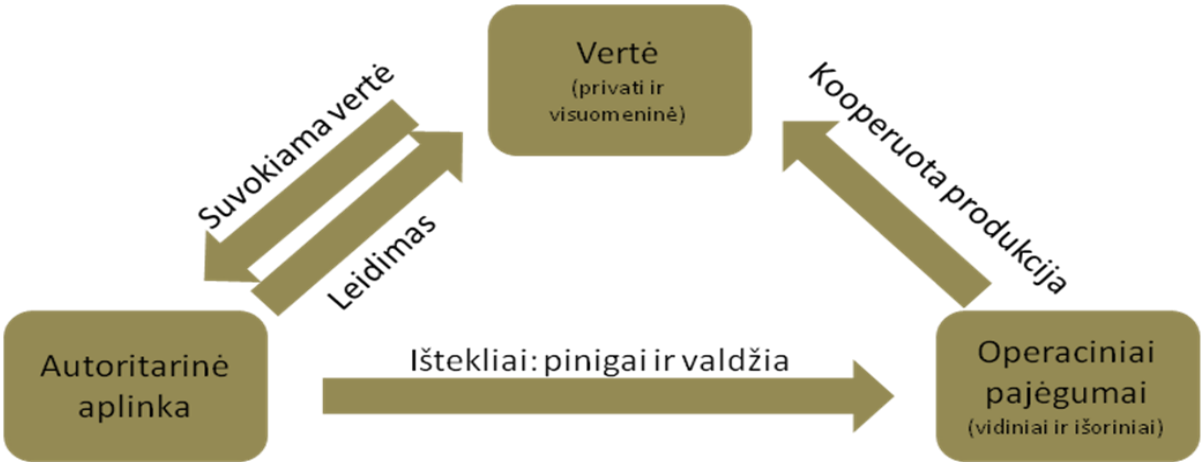
- rengiant strateginį planą, įtraukti visų kuruojančių institucijų ir kitų interesų grupių atstovus;
- identifikuoti lobistinius ir visuomenės informavimo veiksmus, kurie padėtų užtikrinti institucijos veiklos supratimą ir jos palaikymą.

Kiekvienos organizacijos geras valdymas suvokiamas kaip teikiamos paslaugos ir kokios kokybės jos yra. Išskirtinai nei privatus sektorius, viešasis sektorius orientuojasi į kokybės, o ne pelno

kriterijus. Privatus sektorius yra susitelkęs ties pardavimu ir pelnu t.y. net ir nekokybiškos prekės gali būti parduodamos, svarbu, kad tau duotų pajamas ir siekiamą pelną. Galima išskirti, kad įmonių veiklą, gaminius ar teikiamas paslaugas labiausiai įtakoja pirkėjų poreikiai bei nuomonė. Viešasis sektorius panašus su privačiu, kad teigia paslaugas. Tačiau jų veiklą apriboja politinė rinka, kuri tvirtina biudžetą, nustato taisykles, bendrus tikslus, teikia subsidijas. Galima būtų teigti, kad abu sektoriai teikia paslaugas – gėrybes, ir kas tinka privačiam galima taikyti viešajam sektoriui. Tačiau esminis skirtumas yra toks, kad turi būti kuriama ne tik privati, bet ir vieša vertė t.y. kuri būtų naudojama visos visuomenės. Pasak M. Arimavičiūtės (2005, p. 77) viešąja verte galima laikyti teisinės sistemos kūrimą, įvairių rinkos klaidų taisymą, teisingumo siekimą. Taigi viešosios vertės vartotojai bus ne kažkuris vienas segmentas, kuriam kuriama vertė, o visi šalies piliečiai. Piliečiai negali poreikių išreikšti įsigyjant prekė (paslaugą) arba jos neperkant. Jų poreikiai išreiškiami balsavimu. Todėl valstybinės institucijos susiduria ne su įprasta įmonėms rinkos, o autoritarine aplinka. Autoritarinė aplinka yra trumpalaikė ir sudaro rinkimų ciklą.

Viešojo sektoriaus institucijos naudoja kitokius išteklius, nei įmonės. Įmonės naudoja kaip ekonominius išteklius gaunamas pajamas arba investicijas. Valstybinės institucijos naudoja visos valstybės pinigus. Per rinkimus institucijų vadovams suteikiama teisė valdyti, naudoti valstybės pinigus iškeltiems tikslams pasiekti. Jie turi pasinaudodami kuo mažesniais ekonominiais ištekliais atlikti pavestas užduotis maksimizuoti naudą visuomenei.

Skirtumus galima išskirti ir naudojant gamybinius pajėgumus. Privačiame sektoriuje įmonė naudoja turimus savo gamybinius pajėgumus t.y. darbas, įranga, pastatai, žaliavos ir kt. Tuo tarpu viešajame sektoriuje pajėgumai naudojami ne vienos organizacijos, bet ir kitų struktūrų. Taip sudaroma kooperuota produkcija (Arimavičiūtė, 2005, p. 78).



Šaltinis: sudaryta pagal M. Arimavičiūtę 2005, p. 79

12 pav. Viešojo sektoriaus valdymas

Visi aptarti tipiniai viešojo sektoriaus valdymo bruožai pateikti 12 paveiksle. „Valstybinė institucija kuria ne tik privačią, bet ir viešąją vertę; ji veikia ne tik rinkoje, bet ir politinėje aplinkoje; prie pagrindinių išteklių priskiriami ne pinigai, bet valstybės galia; ji naudoja ne tik organizacijos, bet ir kitų struktūrų įtaką“ (Arimavičiūtė, 2005, p. 78).

Todėl visi skirtumai atsispindi ir vykdant strateginį valdymą. Verslo pasaulis strateginio valdymo principus ir metodus naudoja jau seniai. Viešasis sektorius siekdamas efektyvumo, kaip ir buvo aptarta naudojasi verslo sektoriaus patirtimi. Galima išskirti tik tai, kad visi metodai naudojami skirtingais tikslais bei aplinkybėmis. Pagrindiniai strateginių principų, tikslų ir aplinkybių skirtumai pateikti 5 lentelėje.

5 Lentelė: Privataus ir viešojo sektoriaus organizacijų strateginių principų palyginimai

Strategijos savybės	Privatus sektorius	Viešasis sektorius
Bendras strateginis tikslas	Konkurencingumas	Misijos efektyvumas
Bendras finansinis tikslas	Pelnas, augimas, rinkos dalis	Sąnaudų mažinimas, efektyvumas
Vertybės	Naujovės, kūrybiškumas, prestižas, pripažinimas	Atskaitomybė visuomenei, vientisumas, sąžiningumas
Norimas rezultatas	Klientų pasitenkinimas	Visuomenės pasitenkinimas
Suinteresuotosios šalys	Akcininkai, savininkai, rinka	Mokesčių mokėtojai, kontrolieriai, įstatymų leidėjai
Biudžeto prioritetai, apibrėžti pagal	Klientų poreikius	Vadovai, įstatymų leidėjai, planuotojai
Pagrindimas slaptumui	Intelektualaus kapitalo ir turimos nuosavybės apsauga	Nacionalinis saugumas
Sėkmę lemiantys veiksniai	Augimo tempai, pajamos, rinkos dalis	Geriausia valdymo praktika
	Unikalumas	Vienodumas, masto ekonomija
	Pažangios technologijos	Standartizuotos technologijos

Šaltinis: sudaryta pagal P. Arveson, 1999

Analizuojant lentelę, galima pastebėti, kad yra daug reikšmingų skirtumų tarp privataus ir viešojo sektorių. Panašumų galima rasti tarp norimo rezultato, tačiau ir čia klientas bei visuomenė suvokiami skirtingai. Ši lentelė atspindi, kad būtina visą privataus sektoriaus sukauptą patirtį peržiūrėti ir atrinkti tik tas rekomendacijas, kurios būtų tinkamos ar galimos pritaikyti strateginiam valdymui viešajame sektoriuje.

Apžvelgiant visus tarp sektorių esančius skirtumus, M. Arimavičiūtė (2005, p. 80-81) pateikia išskirtinius požymius viešojo sektoriaus strateginio valdymo ypatumus:

- *padidintas jautrumas politikos ir politikų permainoms*. Strateginiam valdymui būtina prisitaikyti prie vis kintančio politinio ciklo. Esantis rinkimų ciklišumas reikalauja greitų rezultatų dėl ko yra sudėtinga nustatyti organizacijos ilgalaikius tikslus;
- *bendradarbiavimo panaudojimas*. Viešajame sektoriuje valdymas nėra paremtas

konkurentų įveikimu. Jam būdingas bendradarbiavimas, o tai lemia ir valdžios struktūros. Bet kokia strategija yra daugiainstitucinė;

- *platus bei įvairus vartotojų ratas*. Vartotojus galima įvardinti kaip pirkėjus ar naudos gavėjus. Tačiau visi jie yra visuomenė ir tai nėra tam tikras visuomenės segmentas;
- *valstybės galios naudojimas*. Valstybės įstatymai riboja viešųjų institucijų veiklą. Tai įtakoją formalizuotą strateginio valdymo procesą, nes jį būtina derinti su kitomis institucijomis;
- *tikslų ir finansavimo skaidrumas*. Ginant viešąjį interesą visi veiklos rezultatai turi būti atskaitingi;
- *sudėtinga darbuotojų atsakomybė*. Vyraujantis politikos ciklišKumas įtakoja valstybės tarnautojų sąlygiškai trumpesnį darbo laiką. Todėl darbuotojų atsakomybė už strategijos įgyvendinimą turi būti fiksuota;
- *rizikos vengimas*. Nuosavybės teisių skirtumai tarp viešojo ir privataus sektoriaus įtakoja skirtingas rizikas. Valstybės tarnautojui patikėta atsakomybė retai kada leidžia didelę rizika. Jiems nėra sudaroma galimybė rizikuoti viskuo;
- *strateginių problemų sudėtingumas*. Problemos kyla dažniausiai tarp įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios. Tai lemia koordinavimo, atsakomybės, bendrų išteklių bei siektinų rezultatų klausimai. Taip pat sudėtingumą lemia interesų grupių gausa.

Apibendrinus visas viešajam sektoriui būdingas ypatybes, galima teigti, kad strateginis valdymas skiriasi ne tik tarp sektorių. Valdymo skirtumai egzistuoja ir tarp valstybinių institucijų. Kuo viešesnė institucija, tuo mažiau tinkamas racionalus planavimo modelis. Racionalus modelis tinkamas tik įstaigai veikiančiai pagal aiškius įgaliojimus. Viešesnė institucija įtakoja ginčus dėl jos politinės paskirties, išteklių naudojimą ir dažnai siekiama paversti privačiomis įmonėmis. Sudėtinga rasti tinkamiausią strateginį valdymą viešajam sektoriui. Svarbu atsiminti, kad strategijos kūrimas ir jos keitimas valstybinėse institucijose yra bendros ilgalaikės valstybės valdymo strategijos kūrimas bei įgyvendinimas.

3.2. Strateginio valdymo metodika Lietuvos viešojo sektoriaus institucijose

Lietuvai atgavus nepriklausomybę buvo atsisakyta planinės ekonomikos, kuri buvo laikoma sovietiniu palikimu. Visos viešosios institucijos vykdė pavestas užduotis, per daug nesigilinant į tikslus ar rezultatus. Galima teigti, kad buvo vykdoma politika „kaip padarysime, taip bus gerai“. Vienintelis institucijų siekis buvo gauti kuo daugiau lėšų iš valstybės biudžeto. Tuo laikotarpiu, galima teigti, kad planavimas vyko akmens amžiaus lygio arba jo iš vis nebuvo.

Dėl turimų ribotų išteklių ir jų naudojimo racionalumo Finansų ministerija buvo priversta keisti valstybės biudžeto formavimo principus. Taip pat Lietuvai oficialiai pareiškus norą integruotis į

Europos sąjungą ir NATO (Šiaurės Atlanto Sutarties Organizacija) buvo pradėtas taikyti planavimas. Todėl 1998 m. institucijos, norinčios gauti lėšų iš valstybės biudžeto, turėjo parengti programas ir numatyti jų įgyvendinimo išlaidas. Seimas priėmė rezoliuciją dėl biudžeto sandaros ir formavimo principų: trimečio planavimo, programinio biudžeto, išteklių konsolidavimo, skaidrumo. Tai buvo pirmasis žingsnis link sistemingo planavimo ir institucijų veiklos tobulinimo (Lietuvos Respublikos Finansų ministerija, 2007).

Tais pačiais 1998 m. Rusijos krizė įtakojo Lietuvos ekonomikos nuosmukį. Tai lėmė sumažėjusias įplaukas į biudžetą. Todėl buvo siekiama sumažinti valstybės išlaidas (Lietuvos Respublikos Seimas, 1999). Siekiant prisitaikyti prie aplinkos dinamikos ir efektyviai naudoti turimus išteklius reikėjo strategiškai valdyti: suformuluoti aiškius tikslus, norimus rezultatus. Todėl keliose ministerijose buvo pradėtas vykdyti Lietuvos ir Kanados viešojo administravimo reformos projektas. 1999 m. pasikeitus Vyriausybei, šiuo projektu niekas nesidomėjo. Tik 2000 m. pradžioje Ministras Pirmininkas A. Kubilius, pritarė viešojo administravimo reformos projektui ir sudarė darbo grupę, parengti bendroms rekomendacijoms kaip turi būti rengiamas strateginis veiklos planas (Kundrotienė ir Rekerta, 2002, p. 57-58).

2000 m. gegužės 3 d. Lietuvoje buvo patvirtinta Strateginio planavimo metodika. Ši metodika buvo kurta konsultuojant Kanados ekspertams bei JAV patarėjams(The World Bank, 2006, p. 6-7). Metodika leido suderinti strateginio planavimo ir programinio biudžeto principus Lietuvoje. Jau 2000 m. birželio 20 d. visi valstybės biudžeto asignavimų valdytojai turėjo pateikti savo strateginius veiklos planus, kuriuose nurodoma kaip bus įgyvendinti institucijos tikslai ir panaudojami biudžeto asignavimai. Nuo 2001 m. visos valstybės institucijos turi pateikti (tikslinti) kiekvienais metais strateginius veiklos planus Vyriausybei ir Finansų ministerijai (Astrauskas ir Česonis, 2008, p. 30).

Strateginio planavimo metodika Lietuvoje kaip ir buvo aptarta pradėta taikyti tik 2000-2001 m. Tačiau pastangos ir pasiekimai buvo įvertinti Pasaulio banko (2006, p. 3) ir Lietuva įvardinta kaip lydere Rytų Europoje diegiant strateginį planavimą viešosiose institucijose. Mūsų valstybė buvo laikoma sektinu pavyzdžiu kitoms šalims.

Per dvejus metus praktikoje taikoma metodika 2002 m. buvo patobulinta, praplėsta ir panaikinti išryškėję trūkumai. Vyriausybė 2002 m. patvirtino naują Strateginio planavimo metodiką (LR Vyriausybės nutarimas 2002 m. birželio 6 d. nutarimas Nr. 827). Tačiau ir ši metodika buvo patobulinta. Galima teigti, kad nuolatinis tobulinimas yra natūralus procesas įgyvendinant strateginį planavimą, nes tai įtakoja nuolat kintanti aplinka (Kundrotienė ir Rekerta, 2002, p. 58).

2004 m. liepos 16 d. Vyriausybė priėmė nutarimą Nr. 902 dėl Strateginio planavimo metodikos pakeitimo. Pagrindiniai pataisymai susiję su vertinimo kriterijais, tarpinstituciniais programų reglamentavimo detalizavimais, aiškesniu strateginių planų tvirtinimo reglamentavimu. Visi pakeitimai įtakojo planavimą valstybės institucijose bei atsiskaitymą už rezultatus. Svarbiausiu pakitimu yra

laikoma vertinimo kriterijų sistema. Iki tol - buvo tik atliktų uždavinių vertinimo kriterijai. Jie priskiriami prie žemiausio lygio vertinimo kriterijų. Tokius sprendimus įtakojo ir 2003 m. įdiegtos vidaus audito funkcijos valstybės institucijose (Lietuvos Respublikos Finansų ministerija, 2007). Valstybės kontrolės pateiktos institucijų vidaus audito ataskaitos buvo neigiamos. Jos parodė, kad sunku įvertinti institucijų strateginių tikslų pasiekiamumo lygį. Dar viena priežastis įtakojusi atsiradusius pakitimus buvo Lietuvos narystė Europos Sąjungoje ir atsiradusi galimybė naudotis jos struktūriniais fondais. Norint pasinaudoti lėšomis iš Europos Sąjungos fondų turėjo būti numatomi trijų lygių vertinimo kriterijai pagal Bendrojo programavimo dokumentą (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. rugpjūčio 2 d. nutarimas Nr. 935).

Jau 2006 m. institucijos, planuodamos savo veiklą, turėjo peržiūrėti savo programų vertinimo kriterijus ir sukurti jų vieningą sistemą. Vadovaujantis K. Rekerta (2005, p. 6), vertinimo kriterijai turi rodyti ne tik institucijos suteiktas paslaugas arba atliktus darbus, tačiau tuo pačiu pateikti ir strateginių bei programų tikslų įgyvendinimą. K. Rekerta rekomendavo trijų vertinimo kriterijų sistemą: indėlio, produkto ir efekto. Tokiu keliu ėjo ir kitos užsienio šalys vykdydamos strateginį planavimą. Kaip pavyzdžius galima pateikti Kanadą ir Naująją Zelandiją. Kanada 1985 m. pradėjusi nuo produkto vertinimo kriterijų, tik 2000 m. pradėjo diegti aukštesnio lygio vertinimo kriterijus kaip rezultato ir efekto. Naujoji Zelandija produkto vertinimo kriterijų įdiegė 1987 m., o aukštesnius pradėjo naudoti tik 2003 m. Galima teigti, kad lyginant su kitomis šalimis, Lietuva vertinimo kriterijus įdiegė sparčiau dėl kitų šalių pavyzdžių (Rekerta, 2005, p. 6-7).

Strateginio planavimo metodika buvo vis tobulinama. Reikėtų pastebėti, kad iki 2010 m. Lietuvos strateginis valdymas tarsi buvo susietas, bet dalinai padrikas ir išbarstytas tarp daugelio planavimo dokumentų. Iki šiol Strateginio planavimo metodika buvo „griozdiška“ kaip ir pats strateginis valdymas. Paskutiniais metais Vyriausybė ėmėsi rimtų ir svarbių darbų siekiant strateginį valdymą susieti su procesų valdymu.

Ministro Pirmininko tarnyba 2010 m. atliko tyrimus ir nustatė strateginio planavimo sistemos tobulinimo gaires, kuriose pabrėžiama, kad iki 2010 m. buvo patvirtinta daugiau kaip 260 įvairių strateginių dokumentų (strategijų, programų ir jų įgyvendinimo planų). Akivaizdu, kad visus šiuos dokumentus tinkamai ir laiku įgyvendinti, o tuo labiau užtikrinti jų tinkamą vykdymo kontrolę yra neįmanoma. Todėl Vyriausybei sunku užtikrinti atskirų sektorių plėtros integralumą ir strateginio valdymo principų įgyvendinimą. Taip pat reikėtų pabrėžti, kad didelis strateginių dokumentų skaičius lemia tai, kad atskiri strateginiai dokumentai įvairiu laipsniu dubliuoja vieni kitus ar atskiromis nuostatomis prieštarauja sau.

Svarbu tai, kad iki 2010 m. taip pat buvo vadovaujamasi programų tęstinumo analize ir naujų priimtų įstatymų nuostatų įgyvendinimo užtikrinimu, o pagrindiniai ginčai dėl biudžeto suformavimo kildavo tada, kai jau būdavo visų institucijų parengti strateginiai planai. Pats biudžeto planavimo ciklas

nebuvo orientuotas į rezultatus.

Atsižvelgiant į visa tai, buvo patvirtinta nauja Strateginio planavimo metodika (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 m. balandžio 20 d. nutarimas Nr. 480), pagal kurią yra rengiami visi planavimo dokumentai. Valstybės biudžeto projektas rengiamas trejiems biudžetiniams metams. Biudžeto sudarymo teisinis pagrindas yra Lietuvos Respublikos Konstitucija, Biudžeto sandaros įstatymas, Fiskalinės drausmės įstatymas, Seimo statutas, Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas, atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas, Vyriausybės patvirtintos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklės, Strateginio planavimo metodika ir kiti biudžeto pajamų gavimą ir programų finansavimą reglamentuojantys teisės aktai. (Lietuvos Respublikos Biudžeto sandaros įstatymo pakeitimo įstatymas, 2003 12 23, Nr. IX-1946, (Žin., 2004, Nr. 4-47)).

Šiuo metu strateginiai veiklos planai tampa glaudžiai susieti su biudžeto formavimu. Strateginis veiklos plano projektas rengti pradedamas nuo aplinkos analizės ir vykdomų programų peržiūros. Valstybės biudžeto asignavimų valdytojai peržiūri vykdomas programas, įvertina pasiektus rezultatus, turėtus išteklius. Po atliktos analizės parengus ir patvirtinus Vyriausybės prioritetų projektą, ministrai rengia jiems pavestų valdymo sričių strateginių veiklos planų projektus. Įstaigų prie ministerijų vadovai, turintys asignavimų valdytojo statusą, ir Vyriausybės įstaigų vadovai strateginių veiklos planų projektus pradeda rengti suderinę su ministrais strateginius tikslus ir planuojamus siekti rezultatus. Ministrai ir Vyriausybės įstaigos vadovai užtikrina Vyriausybės programos nuostatų įgyvendinimą, formuluodami strateginio veiklos plano programų tikslus, uždavinius ir planuodami atitinkamas priemones.

Parengta strateginį veiklos planą sudaro:

- misija ir numatomi strateginiai pokyčiai;
- strateginių tikslų ir programų įgyvendinimas (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 m. balandžio 20 d. nutarimas Nr. 480).

Rengiant strateginio veiklos plano projektą dalyvauja institucijos vadovybė, kuri su atsakingais darbuotojais formuluoja misiją, nustato numatomus veiklos prioritetus ir esminius rodiklius. Atsižvelgiant į nustatytus rodiklius asignavimų valdytojas vertina savo veiklos sėkmę. Tačiau susiduriama su problemomis, kad ne visos viešosios institucijos nori dalyvauti planavime. Planavimas suteikia papildomą krūvį institucijos darbuotojams bei dažnai sukelia problemas dėl tikslų nesuderinamumo ar tiesiog nesusikalbėjimo.

Asignavimų valdytojai strateginių veiklos planų projektus ir asignavimų poreikius pateikia Finansų ministerijai, o ministrai - Ministro Pirmininko tarybai. Pagal kasmet parengtus Finansų ministerijos makroekonomines prognozes, formuojami šalies fiskaliniai rodikliai. Remiantis finansiniais rodikliais įvertinami strateginiai veiklos planų projektai ir asignavimų poreikiai. Gautas

analizes Finansų ministerija ir Ministro Primininko tarnyba teikia pasitarimams. Pasibaigus pasitarimams Finansų ministerija raštu praneša asignavimų valdytojams asignavimų limitus.

Ministerijos, Vyriausybės įstaigos, įstaigos prie ministerijos, kurios vadovas yra asignavimų valdytojas, ir kitos ministro valdymo srityse veikiančios biudžetinės įstaigos, atsižvelgiant į strateginio veiklos plano formą, rengia savo metinių veiklos planų projektus.

Įsigaliojus atitinkamų metų Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymui ir asignavimų valdytojams pateikus ar patikslinus strateginius veiklos planus, pradedama nuolatinė strateginių veiklos planų įgyvendinimo rezultatų stebėsena. Siekiama – nuolat sekti strateginių veiklos planų įgyvendinimo rezultatus ir laiku priimti sprendimus pagerinančius institucijos veiklą ir rezultatus.

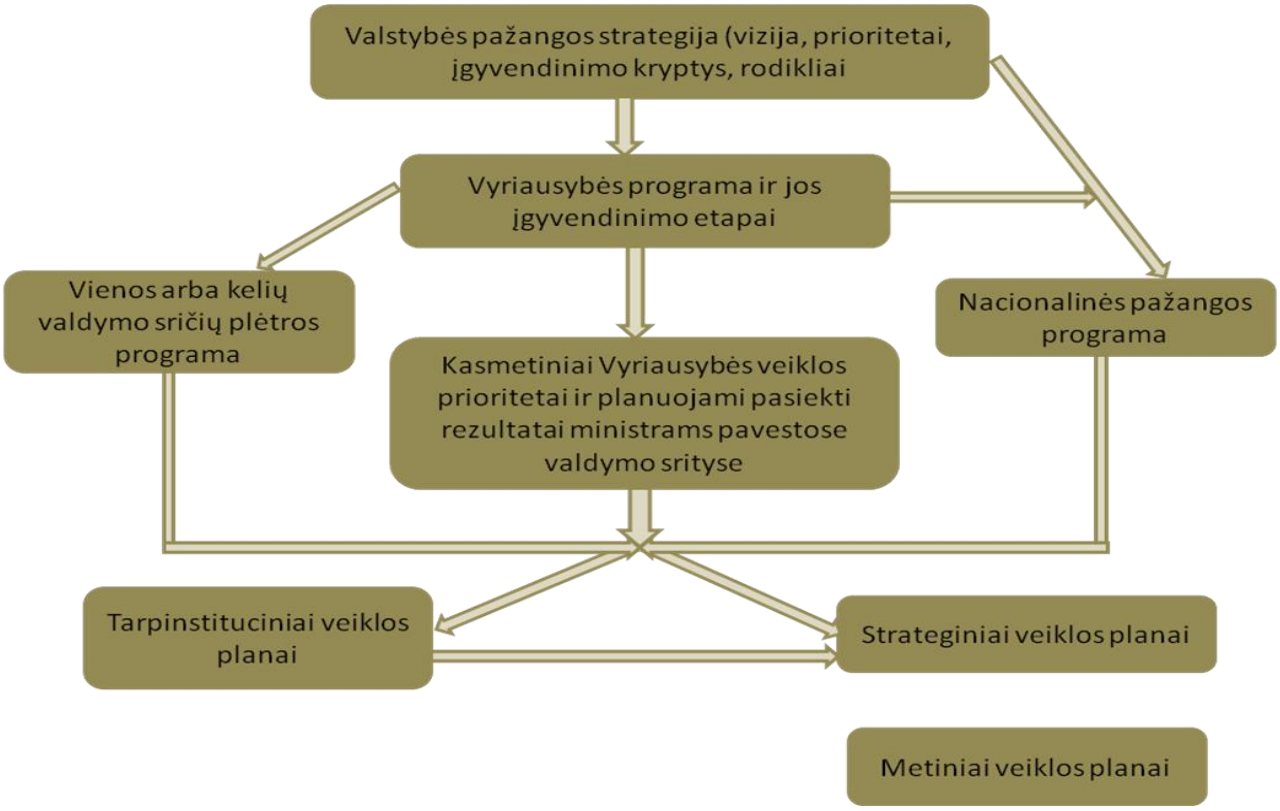
3.3. Lietuvos strateginio planavimo metodikos koncepcija

Lietuvos strateginio planavimo metodika buvo nuolat tobulinama. Kadangi pirmieji bandymai t.y. valstybės institucijų strateginiai veiklos planai, buvo rengti per galima sakyti „rekordiškai“ trumpą laiką (1,5 mėnesio). Todėl jie daugiau buvo ne strateginio požiūrio, o tiesiog elementari kelerių metų institucijos veiklos ataskaita. Tai išryškino vadovų kompetencijos trūkumus, nesugebėjimą tinkamai organizuoti veiklą. Todėl formali strateginio planavimo metodika supažindina bei palengvina institucijų darbuotojams vykdyti strateginį planavimą. Tuo pačiu tai užtikrina visų Lietuvoje kuriamų strateginių planų integralumą. Šios metodikos atsiradimas ir nuolatinis tobulinimas rodo valstybės judėjimą į priekį.

Vyriausybė priimdama Strateginio planavimo metodiką, įtvirtino įvairių planavimo dokumentų hierarchiją. Taip išryškėjo dokumentų tarpusavio ryšiai bei paskirtis (žr. 13 pav.). Visas strateginio planavimo modelis sudarytas iš trijų lygmenų, glaudžiai tarpusavyje susijusių strateginių dokumentų:

- ilgalaikiai planavimo dokumentai;
- vidutinės trukmės dokumentai;
- trumpalaikiai 1-3 metų planavimo dokumentai.

Ilgos trukmės planavimo dokumentai apima 10-20 metų trukmės dokumentus. Tokiam dokumentui kaip matoma 13 paveiksle yra priskiriama Valstybės pažangos strategija. Šią strategiją tvirtina Lietuvos Respublikos Seimas. Šis dokumentas atspindi valstybės ilgalaikės raidos viziją, pateikia ekonominiu, socialiniu-kultūriniu bei politiniu atžvilgiu Lietuvos situaciją. Tai yra pats svarbiausias planavimo dokumentas. Šiuo metu rengiamas ilgos trukmės planavimo dokumentas - Valstybės pažangos strategija, iki tol kol ji bus patvirtinta, Valstybės ilgalaikės raidos strategija suprantama kaip Valstybės pažangos strategija (Lietuvos Respublikos Ūkio ministerija, 2011).



Šaltinis: sudaryta pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 m. balandžio 20 d. nutarimą Nr. 480

13 pav. Strateginio planavimo dokumentų schema

Vidutinės trukmės planavimo dokumentus sudaro dokumentai, kurių trukmė yra nuo 4 iki 9 metų. Tai būtų Lietuvos Respublikos Vyriausybės programa. Jos trukmė yra iki 4 metų. 2008 m. buvo priimta penkioliktoji Vyriausybės programa, kurios svarbiausias uždavinys yra ekonomikos krizės ir jos pasekmių suvaldymas (Lietuvos Respublikos Seimo 2008 m. gruodžio 9 d. nutarimas Nr. XI-52). Dar vienas vidutinės trukmės dokumentų yra Nacionalinė pažangos programa (7-9 metų). Ji rengiama, kad padėtų įgyvendinti Valstybės pažangos strategiją. Programa kuriama atsižvelgiant į Europos Sąjungos politines nuostatas. Joje pateikiami ilgalaikiai valstybės prioritetai ir jų įgyvendinimo kryptys bei numatomas Europos Sąjungos finansinės paramos panaudojimas ilgalaikiams valstybės prioritetams. Taip pat šiai planavimo dokumentų grupei priklauso vienos arba kelių valdymo sričių plėtros programos. Jų trukmė apima 7-9 metų laikotarpį. Plėtros programos rengiamos atitinkamų ministrų, gavusių Vyriausybės pritarimą, kai atitinkamos srities plėtra nėra detalizuojama Nacionalinės pažangos programoje. Plėtros programa gali apimti net kelias skirtingiems ministrams pavestas valdymo sritis (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 m. balandžio 20 d. nutarimas Nr. 480).

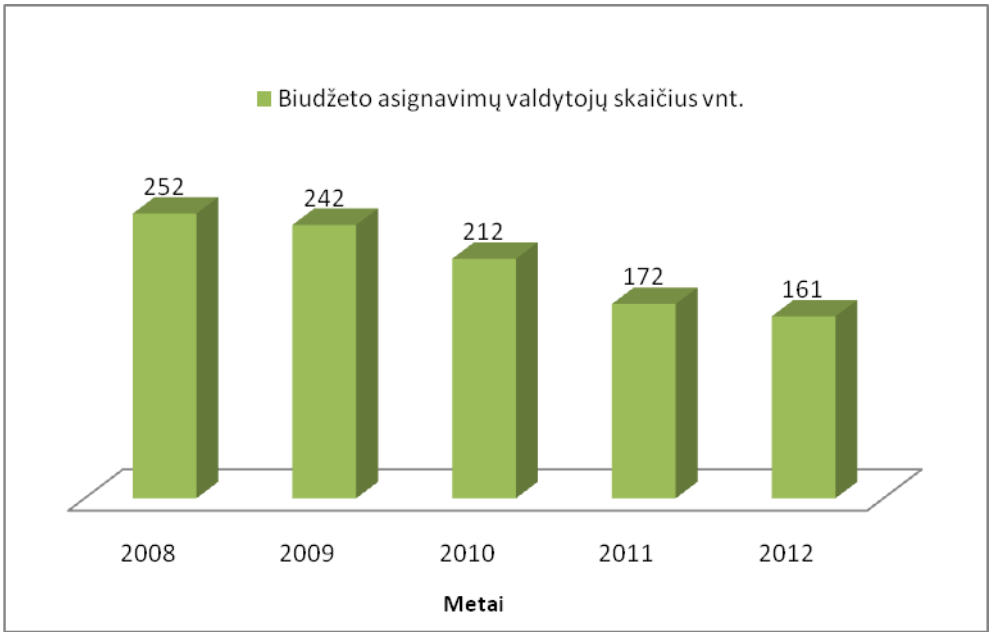
Trumpos trukmės planavimo dokumentų yra daugiausia. Jų trukmė yra nuo 1 iki 3 metų. Galima išskirti šiuos dokumentus:

- tarpinstituciniai veiklos planai (iki 3 metų) yra sudaromi Vyriausybės prioritetų, Nacionalinės pažangos ir plėtros programų keliamiems tikslams ir uždaviniams įgyvendinti. Šie planai rengiami, kai jų įgyvendinime dalyvauja 3 ir daugiau asignavimų

valdytojų;

- kasmetiniai Vyriausybės veiklos prioritetai ir planuojami pasiekti rezultatai ministrams pavestose valdymo srityse;
- strateginiai veiklos planai (3 metų), kuriuos tvirtina asignavimų valdytojai;
- metiniai veiklos planai, kuriuos tvirtina asignavimų valdytojai.

Apžvelgta strateginio planavimo metodika yra tarsi hierarchijų piramidė, kurioje kiekvienas strateginis planas turi savo vietą. Kiekviena viešoji institucija, vykdanti veiklą, turi išsikelti veiklos misiją, nusistatyti ilgalaikius ir trumpalaikius tikslus, numatyti priemones jiems įgyvendinti. Keliama misija, tikslai turi būti susieti su aukštesnės hierarchijos tikslais ir daryti jiems įtaką. Apibendrinus galima teigti, kad vienos institucijos strateginiai planai turi sietis su kitos institucijos planais. Kartu visi planai turi sudaryti bendrą Valstybės pažangos strategiją.



Šaltinis: sudaryta pagal Finansų ministerijos metines valstybės biudžeto asignavimų suvestines pagal valstybės institucijas ir įstaigas

14 pav. Biudžeto asignavimų valdytojų skaičiaus dinamika

Svarbu paminėti, kad kiekvienais metais mažinamas asignavimų valdytojų skaičius (žr. 14 pav.). Jau 2012 metų biudžete yra 161 asignavimų valdytojas. Didžiąją dalį jų sudaro teismai (67 teismai), kurių kiekvienas yra atskiras asignavimų valdytojas (Lietuvos Respublikos Finansų ministerija, 2011 10 14). Visa tai lėmė funkcijų perskirstymas naikinant apskritis ar atskirų asignavimų valdytojų statusą prijungiant juos prie ministerijų valdymo sričių. Šie pokyčiai iš esmės nelemia išlaidų didėjimo, o yra siekis keliauti link skaidresnio ir aiškesnio išlaidų planavimo ir pateikimo rezultato (Lietuvos Respublikos Finansų ministerija 2010 11 02).

Pertvarkymai keičia viešųjų institucijų pavaldumą bei strateginių planų rengimą. Galima kaip pavyzdį pristatyti Susisiekimo ministeriją. 2010 m. kaip atskiri asignavimų valdytojai buvo

Susisiekimo ministerija, Valstybinė kelių transporto inspekcija prie Susisiekimo ministerijos (toliau prie SM), Transporto investicijų direkcija prie SM, Lietuvos automobilių kelių direkcija prie SM, Pasienio kontrolės punktų direkcija prie SM. Kiekviena institucija buvo atsakinga už savo veiklos vykdymą ir kiekviena rengė savo atskirus strateginius veiklos planus. Taip pat Susisiekimo ministro valdymo sričiai priklausė atskiri biudžeto asignavimų valdytojai: Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnyba ir Informacinės visuomenės plėtros komitetas prie SM. Reikėtų pažymėti, kad 2010 m. prasidėjo Saulėlydžio komisijos parengtų siūlymų įgyvendinimas, kuriais buvo siekiama mažinti valstybės tarnautojų skaičių ir taip mažinti išlaidas valdymo aparatui. Todėl tuo pačiu buvo įgyvendinamas sprendimas, kad Vyriausybei pavaldžios įstaigos priklausytų kurio nors ministro valdymo sričiai. Taip 2010 m. po Informacinės visuomenės plėtros paslaugų įstatymo pakeitimo, Informacinės visuomenės plėtros komitetas tapo įstaiga prie Susisiekimo ministerijos. Taip pat Vyriausybė 2010 m. priėmė sprendimą, kad Susisiekimo ministerijai pavaldžios įstaigos nuo 2011 m. nebetektų asignavimų valdytojo statuso. Reikėtų pažymėti, kad 2010 m. įvykusi reorganizacija visas anksčiau paminėtas institucijas priskyrė Susisiekimo ministerijai kaip vienai biudžeto asignavimų valdytojai, išskyrus Lietuvos ryšių reguliavimo tarnybą (ji buvo atskirta nuo Susisiekimo ministerijos) ir Informacinės visuomenės plėtros komitetas prie SM, kuris išliko biudžeto asignavimų valdytoju, nes yra tarpinė institucija administruojant Europos Sąjungos struktūrinės paramos lėšas. Visų pavaldžių institucijų vardu, strateginį veiklos planą rengia Susisiekimo ministerija. Ji yra atsakinga už jo parengimą, įgyvendinimą ir kontrolę. Informacinės visuomenės plėtros komitetas prie SM turi rengti atskirą strateginį veiklos planą, tačiau jis turi būti suderintas su Susisiekimo ministerija ir atitikti nustatytus Finansų ministerijos maksimalius asignavimų limitus. Tačiau reikėtų pažymėti, kad Informacinės visuomenės plėtros komitetas prie SM neturi plačios veiksmų laisvės, nes jo parengtas strateginis veiklos planas yra įtraukiamas kaip atskiras į Susisiekimo ministerijos strateginį veiklos planą ir tvirtinamas susisiekimo ministro. Visi galimi strateginio veiklos plano pakeitimai taip pat turi būti derinami su Susisiekimo ministerija, todėl iš dalies galima teigti, kad visa Susisiekimo ministerijos valdymo sritis yra kontroliuojama vieno asignavimų valdytojo. Šioje srityje būtų galima atrasti pliusų ir minusų: asignavimų valdytojas, t. y. Susisiekimo ministerija visus asignavimus kontroliuoja vienose rankose ir gali reaguoti į iškylančius sunkumus, tačiau dažnai veiksmai kaip asignavimų sumažinimas vienos įstaigos atžvilgiu gali lemti netinkamą ar nepakankamą strateginių tikslų įgyvendinimą. Didžiausias trūkumas šiuo metu išlieka nepakankama planavimo darbus atliekančių darbuotojų kompetencija ir žinių trūkumas veiklos srityse, tačiau ši problema turėtų išsispręsti po kelių planavimo ciklų.

Apibendrinus galima teigti, kad mažėjant asignavimų valdytojų skaičiui gerės biudžeto planavimo ir strateginio valdymo procesas, mažės asignavimų valdymo, apskaitos ir kontrolės išlaidos. Tačiau susiduriama su kitomis problemos. Vienai institucijai prisiimant įsipareigojimus dėl bendro

strateginio plano rengimo, įgyvendinimo ir kontrolės, iškyla žmonių kompetencijos trūkumo, glaudaus institucijų tarpusavio bendradarbiavimo klausimai. Perimant kitų institucijų įsipareigojimus reikia laiko susipažinti su institucijų veikla, todėl, kad ją suprasti, institucijos darbuotojams būtina kelti savo kompetenciją. Visa tai reikalauja laiko ir lėšų sąnaudų. Vien tik pertvarkant organizacinę struktūrą, nėra užtikrinama kokybiškas strateginio veiklos plano rengimas, įgyvendinimas ir kontrolė.

3.4. Strateginių veiklos planų vertinimo kriterijai ir planų įgyvendinimo rezultatų stebėsena

Dėl masinių informacijos priemonių viešasis sektorius patiria vis didesnį spaudimą iš visuomenės. Ypatingo dėmesio susilaukia institucijų kuriami strateginiai planai, veiklos vykdymas. Šiandieninės viešojo sektoriaus aktualijos, reikalaujančios stebėti ir vertinti institucijų veiklą:

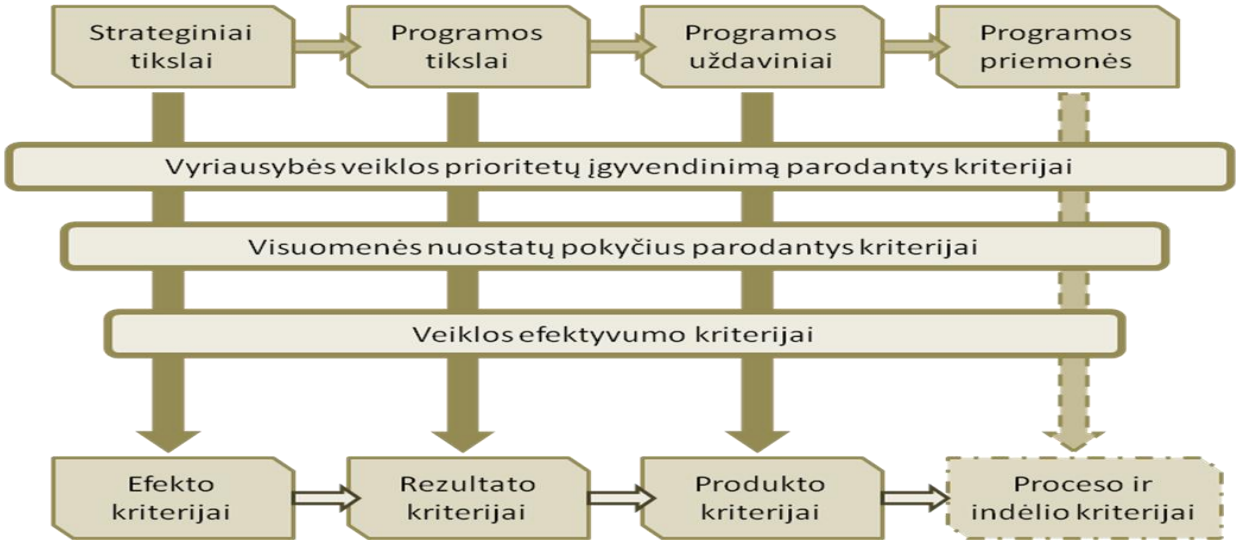
- **Skaidrumas**. Viešasis sektorius turi būti atviras ir patikimas savo klientams t.y. rinkėjams. Esanti viešojo sektoriaus struktūra apsunkina skaidrumo užtikrinimą. Tačiau vis didėjant visuomenės poreikiams, kiekviena institucija turi didinti veiklos efektyvumą, prisiimti didesnę atsakomybę už savo veiklą. Turi būti sudaroma galimybė įvertinti, kaip naudojami biudžeto asignavimai siekiant patenkinti visuomenės poreikius;
- **Atskaitomybės gerinimas**. Daugeliui viešojo sektoriaus organizacijų yra sudėtinga formuoti tinkamą atskaitomybės sistemą. Šiandieninėje visuomenėje atskaitomybės funkciją dažniausiai atlieka žiniasklaida. Tačiau ji pastebi trūkumus pavėluotai. Viešajam sektoriui yra būtinybė suformuoti tokią vertinimo sistemą, kad vykdoma veikla būtų vertinama kasdien. Tai turėtų didinti kiekvieno individualią atsakomybė dėl organizacijos vykdomos veiklos;
- **Ilgalaikio tęstinumo užtikrinimas**. Daug problemų viešasis sektorius patiria dėl dinamikos tarp aukščiausių valdžios pareigūnų, institucijų vadovų bei tarnautojų. Todėl prarandami įgūdžiai, žinios, visas veiklos procesas organizuojamas orientuojantis į trumpalaikes perspektyvas. Galvojama tik kaip išgyventi šiuo metu ar artimiausius metus. Nebelieka jokio ilgalaikio tęstinumo. Todėl reikalingas sistemingas modelis, kuris nukreiptų ir sutelktų dėmesį į ilgalaikius tikslus, padėtų sėkmingai sukurti ir įgyvendinti ilgalaikę strategiją.

Tarsi atsakas šių dienų aptartoms viešojo sektoriaus aktualijoms yra Strateginio planavimo metodika ir joje pateikti vertinimo kriterijai. „Vertinimo kriterijus – rodiklis, suteikiantis informaciją apie strategijos tikslo ir uždavinio įgyvendinimą“ (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 m. balandžio 20 d. nutarimas Nr. 480). Taip pat Ministro Pirmininko tarnyba bendradarbiaudama su Finansų ministerija, pasinaudodama sėkminga tarptautine praktika, vykdo projektą „Valdymo,

orientuoto į rezultatus, tobulinimas (VORT). Jis, panaudojant vertinimo kriterijus, prisideda prie institucijų veiklos efektyvumo gerinimo. Projekto tobulintinos sritys yra veiklos rezultatų stebėsena, atskaitomybė, institucijų vykdomų funkcijų analizė, biudžeto asignavimų panaudojimo bei sprendimų priėmimo sistema (Ministro Pirmininko tarnyba, 2011, p. 5).

Visi vertinimo kriterijai sudaromi atsižvelgiant į tikslus ir uždavinius. Jie suteikia galimybę įvairiapusiškai įvertinti pokyčius institucijos veiklos srityse per numatytą laikotarpį. Vertinimo kriterijai suteikia galimybę strateginius planus įvertinti tiek kiekybiniu, tiek kokybiniu atžvilgiu. Kiekybiniai vertinimo kriterijai naudojami išgauti informacijai dėl faktų, skaičių, statistinių ar institucijos duomenų. Kokybiniai vertinimo kriterijai orientuoti į kokybines charakteristikas pvz. ar gauti rezultatai atitinka visuomenės poreikius, keliamus standartus.

Vertinimo kriterijų nustatomos reikšmės turi leisti įvertinti pokyčius t.y. jų kryptis ir apimtis. Nustatomos metinės vertinimo kriterijų vertės jei tik įmanoma, turėtų būti skaidomos ketvirčiais ir pateikiamos į stebėsenos informacinę sistemą (SIS). Tačiau daugeliu atvejų ketvirčio vertinimai sunkiai įgyvendinami, nes tai reikalauja papildomų kaštų. Todėl kol kas reikalaujama pateikti metines kriterijų vertes. Šiuo metu 2012-2014 m. strateginiai veiklos planai yra suvesti į SIS ir atliekami bandomieji darbai, siekiant ištaisyti iškylančias sistemos klaidas ir įvertinti numatomą šios sistemos naudą. Nuo 2012 m. Vyriausybei atskaitingos institucijos šios sistemos dėka turės galimybę stebėti bei analizuoti rezultatų pasiekimą. Tai padės Vyriausybei ne tik gauti informaciją, bet ir einamuoju laikotarpiu kontroliuoti kaip naudojamos valstybės lėšos ir sekasi pasiekti užsibrėžtus tikslus. Visa tai tiesiogiai įtakos institucijų atidesnį veiklos vertinimų kriterijų rinkimąsi, nes šiuo metu kiekviena institucija sprendžia individualiai, priklausomai nuo veiklos specifikos ir gaunamų asignavimų dydžio (Lietuvos Respublikos Vyriausybė, 2011 05 30).



Šaltinis: sudaryta pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 m. balandžio 20 d. nutarimą Nr. 480

15 pav. Vertinimo kriterijų sistema

Strateginiuose veiklos planuose pateikiami vertikalūs ir horizontalūs vertinimo kriterijai (žr. 15 pav.). Pagrindiniai vertikalūs vertinimo kriterijai yra efekto, rezultato ir produkto t.y. produkto vertinimo kriterijų gali sudaryti proceso ir indėlio kriterijai. Jie dėliojami pagal hierarchinį principą (hierarchijos pavyzdys 7 pav.):

- **Efekto vertinimo kriterijus**. Juo vertinamas institucijos strateginio tikslo pasiekimas, kokia nauda bus įgyvendinus jį tiesioginės naudos gavėjams ir visai visuomenei. Šių kriterijų neturi būti mažiau nei strateginių tikslų, nes jis tiesiogiai atspindi institucijos strateginio įgyvendinimą. Parenkant šiuos kriterijus dalyvauja institucijos vadovas ir apie tai informuojami visi institucijos darbuotojai;
- **Rezultato vertinimo kriterijus**. Juo vertinamas programos tikslo pasiekimas. Parodoma kokią naudą gauna tiesioginiai programos naudos gavėjai įgyvendinus ją. Rezultato vertinimo kriterijų skaičius neturi būti mažesnis nei iškeltų programos tikslų skaičius, nes parodo pačios programos turinį ir tiesioginius jos rezultatus. Nustatant šiuos kriterijus svarbu suvokti ko tiksliai siekiama ir numatyti ar faktinės reikšmės parodys, kad pavyko išspręsti problemas ir gauti numatytą naudą. Kriterijų parinkime dalyvauja atsakingas administracijos padalinio vadovas;
- **Produkto vertinimo kriterijus.** Juo vertinamas uždavinio įgyvendinimas. Uždavinio įgyvendinimu gali būti materialiniai arba intelektualiniai produktai (paslaugos), kurie sukuriami (atsiranda) naudojant išteklius. Šis vertinimo kriterijus gali būti sudarytas iš proceso ar indėlio vertinimo kriterijų. Produkto vertinimo kriterijų skaičius neturi būti mažesnis nei iškeltų uždavinių skaičius. Jais rekomenduojama vertinti santykinai labai brangių paslaugų pirkimą ar produktų sukūrimą siekiant stebėti kaip efektyviai panaudojami ištekliai. Toks siūlymas yra dėl programose galimo didelio uždavinių skaičiaus. Parenkant produkto kriterijus dalyvauja atsakingo administracijos padalinio vadovas, o pasiekimo atsakomybė priskiriama konkretiems specialistams;
- **Proceso vertinimo kriterijus**. Tai yra priemonių įgyvendinimo vertinimo kriterijus. Jis padeda matuoti vidinius institucijos procesus, kurie yra reikalinga produktams (paslaugoms) kurti ir funkcijoms atlikti. Jie daugiau naudojami tose įstaigose, kur sudėtinga kiekybiškai įvertinti produktus (paslaugas) ir labiau reikalingas kokybinis vertinimas. Proceso vertinimo kriterijai strateginiuose planuose gali būti pateikti produkto lygmeniu;
- **Indėlio vertinimo kriterijus**. Jis naudojamas siekiant įvertinti kokiais ištekliais pasinaudojant bus kuriami numatyti produktai ar suteikiamos paslaugos. Jie padeda matuojant veiklos efektyvumą t.y. išlaidų ir produktų (pasiektų rezultatų) santykį. Kaip ir proceso vertinimo kriterijų jį rekomenduojama taikyti esant sudėtingam kiekybiškam

įvertinimui bei jis strateginiuose planuose gali būti pateiktas produkto lygmeniu (Ministro Pirmininko tarnyba, 2011, p. 11-16);

Strateginiam veiklos planui yra priskiriami ir anksčiau minėti horizontalūs vertinimo kriterijai. Jie parodo Vyriausybės veiklos prioritetų įgyvendinimą, visuomenės nuostatų pokyčius ir veiklos efektyvumą. Vienas iš šių vertinimo kriterijų gali atspindėti kelis arba visus vertinimo kriterijus.

Vyriausybės veiklos prioritetų įgyvendinimą parodantys vertinimo kriterijai. Vyriausybei patvirtinus veiklos prioritetus, paskiriamos atsakingos institucijos už veiklos prioritetų įgyvendinimą. Jos savo strateginiuose veiklos planuose numato vertinimo kriterijus, užtikrinančius prioritetų įgyvendinimą. Vertinimo kriterijai strateginiuose veiklos planuose pateikiami kaip efekto, rezultato ar produkto vertinimo kriterijai. Svarbu išskirti, kad „jeigu kelios institucijos yra atsakingos už vieno Vyriausybės veiklos prioriteto įgyvendinimą ir naudoja tą patį vertinimo kriterijų, šio vertinimo kriterijaus aprašymas ir reikšmės skaičiavimo metodas turi būti suderintas“ (Lietuvos Respublikos finansų ministro 2010 m. spalio 25 d. įsakymas Nr. 1K-330, priedas 1).

Visuomenės nuostatų pokyčius parodantys kriterijai. Institucijos tarnauja visuomenės poreikiams. Todėl privaloma įvertinti ir visuomenės nuostatų pokyčius. Vertinimo kriterijai parodo visuomenės: suvokimą tam tikrais klausimais, pasitenkinimą, įsitraukimą, pasitikėjimą, patirtį su programos veiklomis susijusiose srityse. Tačiau susiduriama su problemomis, kad dėl kainos, laiko apribojimų, visuomenės nuostatas sunku įvertinti. Todėl vertinimo kriterijų sudarymą galima patikėti specialistams arba ekspertams.

Veiklos efektyvumo kriterijai. Šių kriterijų dėka surenkama informacija apie institucijų veiklos sąnaudas. Taip galima institucijas palyginti tarpusavyje ir įvertinti, kurių veikla yra efektyvesnė. Jie nurodo santykį tarp finansinių, žmogiškųjų, laiko išteklių ir sukurtų produktų ar rezultatų. Lietuvos Respublikos finansų ministro įsakymu (2011 04 21, Nr. 1K-330) išskiriami bendrosios įstaigos veiklos ir veiklos srities funkcijų efektyvumo vertinimo kriterijai. Prie bendrosios įstaigos veiklos vertinimo kriterijų priskiriami vidutiniai mėnesiniai vadovų ir darbuotojų darbo užmokesčiai, darbuotojų skaičius tenkantis vienam vadovui ar vidutinės vienos komandiruotės dienos užsienyje išlaidos vienam darbuotojui. Prie bendrosios veiklos srities funkcijų efektyvumo vertinimo kriterijų išskiriami: personalo valdymas, turto valdymas, dokumentų valdymas, viešųjų pirkimų organizavimas, informacinių technologijų (IT) infrastruktūros valdymas, finansų valdymas ir apskaita.

Visi vertinimo kriterijai turi prisidėti prie viešojo sektoriaus valdymo tobulinimo. Pirmiausia vertinimo kriterijų dėka Vyriausybė gaus reikiamą informaciją, kuri padėtų identifikuoti ir tobulinti problemines sritis t.y. tobulinti valstybės tarnautojų administracinius gebėjimus, sumažinti institucijose funkcijų dubliavimąsi, didinti atskaitomybę už atliktus veiksmus. Suprantama, kad priimti vertinimo kriterijai nėra visais atvejais teisingi ir vien jų taikymas neišspręs visų viešojo sektoriaus problemų. Tik naudojant vertinimo kriterijus galima pastebėti, kur įmanoma juos patobulinti. Šiuo metu yra

sustiprinta efekto kriterijų kokybė. Strateginio planavimo metodikoje (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 m. balandžio 20 d. nutarimas Nr. 480) nurodoma, kad kiekviename strateginiame plane turi būti pateikiami efekto kriterijaus priedai. Prieduose aprašoma efekto kriterijaus skaičiavimo metodika, taip galima patikrinti efekto kriterijų ir užkirsti kelią manipuliacijomis juo. Numatoma ateityje visiems vertinimo kriterijams rengti techninius priedus, siekiant užtikrinti tinkamą jų stebėseną. Žinoma, kad kriterijų dėka būtų galima vertinti programas, institucijų veiklą, jie turėtų būti sudaromi keliems metams. Tai leistų lyginti jų reikšmes kelių metų laikotarpyje ir nustatyti tam tikros srities progresą ar regresą.

4. INFORMACINĖS VISUOMENĖS PLĖTROS KOMITETO PRIE SM STRATEGINIO VALDYMO ANALIZĖ

Šiuo metu tiek viešojo, tiek privačių sektorių institucijų valdymo srityse vyksta esminės modernėti verčiančios permainos. Vykdomos permainos skatina siekti ateities požiūriu prasmingų rezultatų, didinti efektyvumą, ieškoti ir atrasti probleminėse situacijose tinkamus modernius sprendimus. Šiandien vykstant demokratizavimo procesams, bei kuriantis pilietinei visuomenei ypatingai didėja institucijų atvirumas. Visuomenė aktyviau dalyvauja sprendžiant bendruomenės klausimus ir reikalauja tobulesnio viešojo sektoriaus valdymo (Vienažindienė ir Sakalas, 2008).

Paskutiniais dešimtmečiais pasaulio valstybės, tarp jų ir Lietuva, vykdo įvairias viešojo sektoriaus reformas. Jų pagalba siekiama padidinti viešųjų institucijų veiklos efektyvumą. Strateginis valdymas tampa esminiu elementu siekiant institucijų rezultatyvumo, ekonomiškumo, atskaitingumo.

Kaip anksčiau buvo aptarta, po viešojo sektoriaus reformų, 2012 m. Lietuvoje bus 161 valstybės biudžeto asignavimų valdytojas. Visi jie pagal Lietuvos Respublikos teisės aktus privalo rengti ir pateikti strateginius veiklos planus, metinius veiklos planus. Siekiant išsamiau susipažinti ir išanalizuoti strateginį valdymą viešojo sektoriaus institucijose, pasirinktas Informacinės visuomenės plėtros komitetas prie SM.

Informacinės visuomenės plėtros komitetas yra institucija atsakinga už valstybės informacinių ir ryšių technologijų kūrimo Lietuvoje politiką ir koordinavimą ją įgyvendinant. Šios institucijos veikla prasidėjo 1991 m. kovo mėn., Vyriausybei įsteigus Lietuvos informatikos tarybą. Ji buvo sudaryta iš akademinių sluoksnių, valstybės bei biudžetinių institucijų ir įmonių atstovų. Tarybai buvo pavesta vykdyti valstybinės informacijos politikos eksperto funkciją. Tik po 10 metų veiklos, susijusios su ryšių ir informatikos plėtojimu, 2001 m. liepos 1 d. buvo įsteigta atskira institucija prie Vyriausybės – Informacinės visuomenės plėtros komitetas. Jam buvo pavesta dalyvauti formuojant valstybės informacijos technologijų ir telekomunikacijų (ITT) kūrimo Lietuvos Respublikoje politiką ir koordinuoti jos įgyvendinimą. Informacinės visuomenės plėtros komitetas turėjo užtikrinti ITT infrastruktūros, atitinkančios Europos Sąjungos reikalavimus, projektavimą, kūrimą ir plėtrą. 2001 m. rugpjūčio mėnesį buvo patvirtintas naujas strateginis dokumentas – Lietuvos informacinės visuomenės plėtros strateginis planas, kurio pagrindu kasmet 2002 - 2004 m. buvo rengiami ir Vyriausybės nutarimu tvirtinami Lietuvos informacinės visuomenės plėtros detalieji planai. Todėl galima teigti, kad institucija turi ne vienerių metų patirtį strateginių planų rengime. 2004 m. Lietuvai tapus Europos Sąjungos nare, institucija įgijo galimybę naudoti Europos Sąjungos struktūrinių fondų teikiamą finansinę paramą. Tačiau 2008 m. išryškėjus pirmiesiems ekonominės krizės požymiams, Vyriausybė ėmėsi sprendimų, kurie galėtų palengvinti krizės įveikimą. 2009 m. Vyriausybei sudarius Saulėlydžio komisiją viešajame sektoriuje vyksta esminiai pokyčius, kurie pasiekė ir Informacinės visuomenės

plėtros komitetą. Saulėlydžio komisija siekia pertvarkyti valstybės valdymą, kas jis būtų orientuotas į paslaugų vartotoją ir rezultatus, jiems pasiekti skirtų išteklių naudojimo efektyvumą ir skaidrumą. Todėl 2010 m. birželio mėn. Informacinės visuomenės plėtros komiteto statusas buvo pakeistas iš įstaigos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės į įstaigą prie Susisiekimo ministerijos (SM) (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. birželio 16 d. nutarimas Nr. 744). Informacinės visuomenės plėtros komitetas prie SM tapo viena iš organizacinių grandžių Susisiekimo ministerijoje ir pavaldi susisiekimo ministrui (žr. 1 priede). Susisiekimo ministerija, vertindama savo reguliavimo srities asignavimų valdytojų veiklą, siekiant biudžeto lėšų naudojimo skaidrumo, efektyvumo ir racionalumo, sumažino valdytojų skaičių (tai aptarta ankstesniuose skyriuose) ir liko tik 2 asignavimų valdytojai t.y. Susisiekimo ministerija ir Informacinės plėtros komitetas. Informacinės visuomenės plėtros komitetas prie Susisiekimo ministerijos, kaip nauja įstaiga po pertvarkymų išlaikė biudžeto asignavimų valdytojo statusą. Toks sprendimas buvo priimtas atsižvelgiant į tai, kad įstaigoje ilgai nebuvo paskirtas vadovas, pakeitus institucijos statusą. Taip pat įstaigoje vyko vidiniai pertvarkymai, perskirstomos funkcijos ir nuo 2011 m. ženkliai sumažintas pareigybių skaičius nuo 52 iki 26 (Lietuvos Respublikos Susisiekimo ministerija, 2011).

4.1. Informacinės visuomenės plėtros komiteto prie SM veiklos analizė

Informacinės visuomenės plėtros komitetas prie SM jau dešimtmetį dalyvauja formuojant valstybės informacinių ir ryšių technologijų kūrimo Lietuvoje politiką ir koordinuoja jos įgyvendinimą. Institucija turi užtikrinti efektyvų valstybės biudžeto panaudojimą informacinėms visuomenės plėtros projektams, derinant skirtingus finansavimo šaltinius (Europos Sąjungos struktūrinių fondų paramos, bendrojo finansavimo ir Valstybės investicijų programos lėšas). Svarbu pažymėti, kad Informacinės visuomenės plėtros komitetas prie SM atlieka tarpinės institucijos funkciją skirstant Europos Sąjungos struktūrinę paramą ir įgyvendinant Ekonomikos veiksmų augimo programos 3 prioriteto „Informacinė visuomenė visiems“ 16 priemonių. Taip pat ši įstaiga atlieka vieną iš elektroninių paslaugų teikimo funkciją – palaiko ir tobulina Viešojo administravimo institucijų informacinių sistemų interoperabilumo sistemą (VAIISIS) bei plečia jos infrastruktūros panaudojimą, perkeliant viešąsias ir administracines paslaugas į elektroninę erdvę bei jas teikiant. Taip pat dalyvauja kuriant valstybės informacinių išteklių valdymo reglamentavimą ir koordinuoja jo įgyvendinimą.

Šiuo metu įstaiga vykdo Europos Sąjungos lėšomis finansuojamus projektus:

- Lietuvos informacinės visuomenės plėtros tendencijų ir prioritetų 2014-2020 metams vertinimas;
- Informacinės visuomenės plėtros komiteto prie Susisiekimo ministerijos valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, kvalifikacijos tobulinimas;
- Informavimas ir viešinimas apie prioriteto „Informacinė visuomenė visiems“

įgyvendinimą;

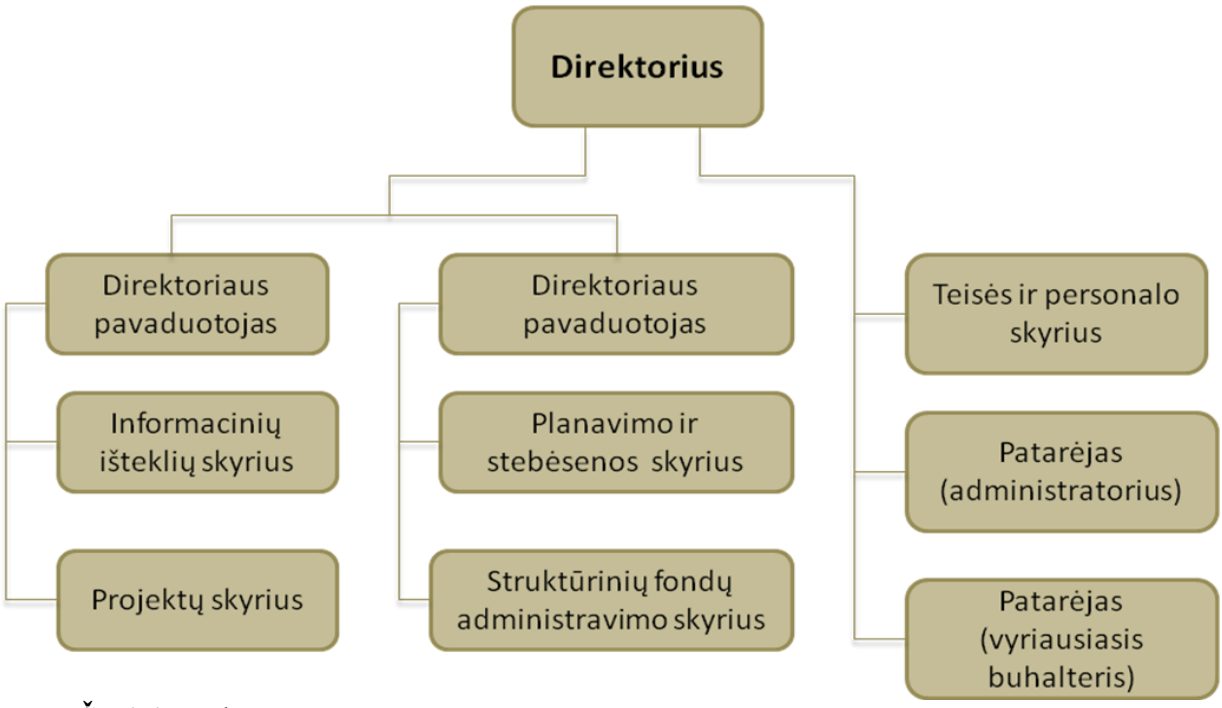
- Valstybės biudžetinei įstaigai Informacinės visuomenės plėtros komitetui pavestų Europos Sąjungos 2007 – 2013 m. struktūrinės paramos administravimo funkcijų vykdymas.

Taip pat kaip projektų partneris dalyvauja įvairiuose Europos Sąjungos finansuojamuose projektuose kartu su Vidaus reikalų ministerija ir Lietuvos savivaldybių asociacija. Taip pat dalyvauja tarptautiniuose projektuose kaip Net Eucen, kuriuo įgyvendinamas bendras STORK (Secure idenTity acrOss boRders linKed) projektas dėl vienodo asmens tapatybės nustatymo sprendimo sukūrimo.

Institucija gaudama asignavimus, privalo kiekvienais metais teikti veiklos ataskaitas bei rengti 3 metų strateginius veiklos planus. Vadovaujantis Lietuvos Respublikos teisės aktais, būtina planuoti veiklą, gautinus asignavimus ir siektinus rezultatus. Atitinkamai kiekvienais metais pateikti ataskaitas, kaip sekės įgyvendinti iškeltus tikslus, panaudoti gautas lėšas ir kokie pasiekti rezultatai. Taip skatinamas skaidrumas, efektyvumas ir atskaitomybė už rezultatus.

4.2. Institucijos strateginio valdymo ypatumai praktikoje

Po vidinių pertvarkymų, Informacinės visuomenės plėtros komitete šiuo metu dirba 26 valstybės tarnautojai. Institucijos organizacinė struktūra pavaizduota 16 paveiksle. Svarbu paminėti, kad pati įstaiga yra pavaldi susisiekimo ministrui. Dalis darbų atliekama derinant su Susisiekimo ministerijos Informacinės visuomenės politikos skyriumi (žr. 1 priede).



Šaltinis: sudaryta autorės

16 pav. Informacinės visuomenės plėtros komiteto prie SM organizacinė struktūra

Pagal įstaigos nuostatus, už strateginių veiklos planų rengimą yra atsakingas Planavimo ir stebėsenos skyrius. Ir Informacinės visuomenės plėtros komiteto prie SM vykdomų programų

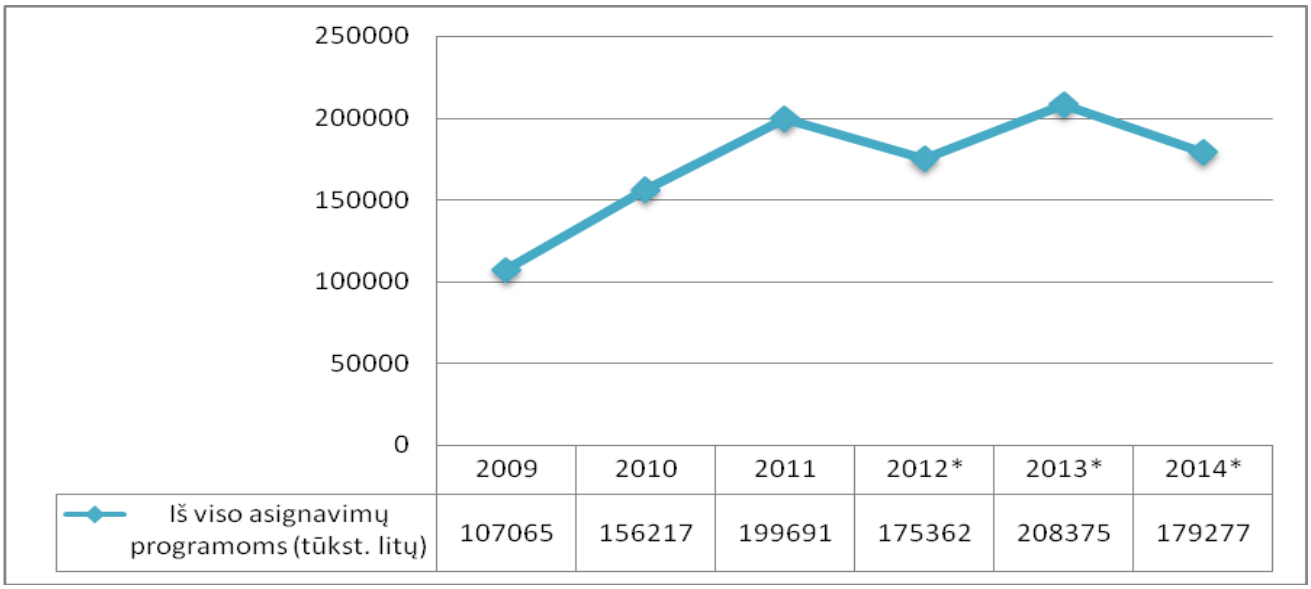
koordinavimą atsakingas yra direktoriaus įsakymu paskirtas asmuo. Strateginis veiklos planas rengiamas ne tik vadovaujantis Strateginio planavimo metodika, bet ir vidinėmis direktoriaus įsakymu patvirtintomis Įstaigos veiklos planavimo taisyklėmis, kuriose yra nustatyta strateginių veiklos planų rengimo ir ataskaitų teikimo tvarka. Įstaiga parengtą strateginį veiklos planą derina su Susisiekimo ministerijos Strateginio planavimo skyriumi, o jį suderinus tvirtina susisiekimo ministras. Svarbu pažymėti, kad nors Informacinės visuomenės plėtros komitetas yra asignavimų valdytojas, tačiau jo strateginis veiklos planas kaip atskira dalis įtraukiamas į Susisiekimo ministerijos strateginį veiklos planą. Jei metų eigoje atsiranda veiklos pasikeitimų ar pasikeitimų asignavimų srityje, visos strateginio veiklos plano pakeitimų nuostatos yra iš naujo derinamos su Susisiekimo ministerijos Strateginio planavimo skyriumi ir vėl tvirtinama susisiekimo ministro. Tokia tvarka yra dalinai varžanti Informacinės visuomenės plėtros komiteto prie SM sprendimų laisvę, tačiau tokiu būdu yra užtikrinama tinkama kontrolė, kad nebūtų piktnaudžiavimo ar klaidų atvejų.

Pagal minėtas Informacinės visuomenės plėtros komiteto prie SM veiklos planavimo taisykles, programos vykdymą kontroliuojantis asmuo atlieka ir kontrolės funkciją, kad visi strateginio veiklos plano tikslai ir uždaviniai būtų įgyvendinti, o numatyti rezultatai pasiekti. Tokiu atveju, praėjus pusei metų, yra rengiama pusmečio veiklos ataskaita, o kas ketvirtį Susisiekimo ministerijai teikiamos strateginio veiklos plano vertinimo kriterijų pasiekimo ir asignavimų panaudojimo ataskaitos. Taip pat direktoriaus įsakymu yra paskirtas kontroliuojantis asmuo, kuris atlieka kontrolės funkciją finansų naudojimo srityje, kad būtų tinkamai ir racionaliai naudojamos valstybės lėšos.

Taip pat kaip vienas svarbus organas yra Informacinės visuomenės plėtros komiteto taryba, kuris yra kaip patariamasis organas. Ši taryba yra sudaryta iš Ūkio ministerijos, Vidaus reikalų ministerijos, Susisiekimo ministerijos ir Ministro Pirmininko tarnybos atstovų. Šios tarybos sprendimai yra rekomendacinio pobūdžio, tačiau iš tiesų šios tarybos priimti sprendimai įtakoja Informacinės visuomenės plėtros komiteto prie SM veiklą. Taip pat svarbu pažymėti, kad šioje taryboje yra svarstomi Informacinės visuomenės plėtros komiteto prie SM strateginių veiklos planų projektai ir veiklos ataskaitų projektai, kuriems taryba turi pritarti. Todėl galima teigti, kad ši taryba atlieka išankstinę, einamąją ir paskesniąją kontrolės funkcijas.

4.3. Skiriamų biudžeto asignavimų valdymas

Biudžeto asignavimų valdytojai, kaip ir Informacinės visuomenės plėtros komitetas prie SM, naudoja asignavimus. Pagal savo veiklos sritį institucija organizuoja iš biudžeto finansuojamų programų rengimą ir vykdymą. Todėl asignavimai skiriami vykdomoms programoms, įstaigos valdymo reikmėms.



Šaltinis: sudaryta pagal Informacinės visuomenės plėtros komiteto prie SM vidinius dokumentus

17 pav. Asignavimų, skirtų Informacinės visuomenės plėtros komiteto prie SM vykdomoms programoms dinamika

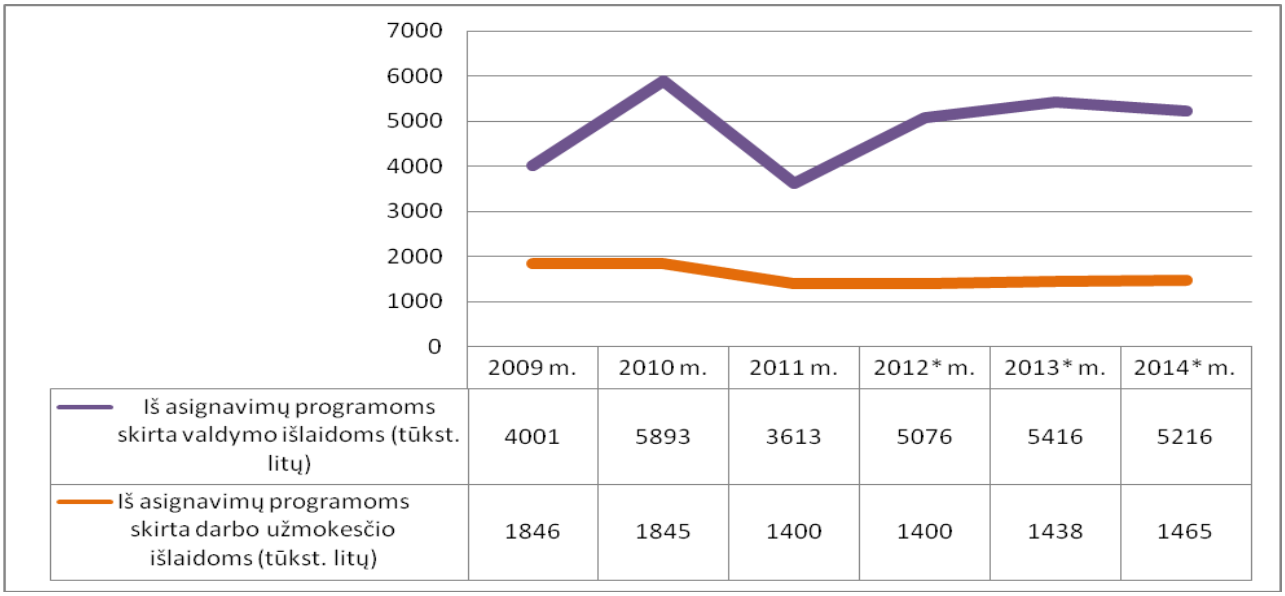
Pagal vykdomas programas, kiekvienas biudžetų asignavimų valdytojas gauna lėšas. Informacinės visuomenės plėtros komitetas prie SM, kaip asignavimų valdytojas gauna kasmet reikiamus ir iš anksto suplanuotus asignavimus. Vykdomoms programoms skirtų asignavimų dinamiką galima matyti 17 paveiksle. Visi pakeitimai yra tiesiogiai priklausantys nuo vykdomų programų einamuoju laikotarpiu.

Galima būtų teigti, kad programų asignavimams didelę įtaką daro institucijos valdymo išlaidos. „...Institucijos valdymo išlaidoms priskiriama:

- priskaičiuotas darbo užmokestis ir socialinio draudimo įmokos;
- prekių ir paslaugų naudojimo išlaidos (komunalinės, ryšių paslaugos, transporto išlaikymas, spaudiniai, komandiruotės, kvalifikacijos kėlimas, materialiojo ir nematerialiojo turto nuoma ir kt.), taip pat darbo vietų įkūrimo, administracinių pastatų išlaikymo sąnaudos;
- darbdavių socialinės pašalpos;
- materialiojo ir nematerialiojo turto įsigijimo išlaidos“ (Lietuvos Respublikos Finansų ministerija, 2010 04 08).

Informacinės visuomenės plėtros komiteto prie SM valdymo išlaidos pateiktos 18 paveiksle. Galima pastebėti ženkliai sumažintas išlaidas 2011 m., tai įtakojo 2010 m. įvykusi reorganizacija institucijos viduje. Iš 52 valstybės tarnautojų liko 26. Įvykus tokiems pokyčiams, buvo pakeistos ir patalpos, kurios atitinka visus institucijos poreikius bei sumažėjusį tarnautojų skaičių, toms patalpoms užimti. Svarbu pažymėti, kad nuo 2011 m. prie valdymo išlaidų prijungta Europos Sąjungos skiriama techninė parama, skirta Europos Sąjungos projektų administravimui ir viešinimui. Tik dalis šių lėšų

yra skiriama darbo užmokesčiui. Todėl nuo 2012 m. pastebimas asignavimų didėjimas. O 2010 m. didesnė valdymo išlaidų suma buvo skirta suorganizuoti vieną didžiausių ir svarbiausių renginių – tarptautinį interneto valdymo renginį – „IGF 2010“. Šiam renginiui buvo skirta daugiau kaip 3 mln. litų. Taip pat reikėtų pažymėti, kad didžioji dalis valdymo išlaidų yra skiriama strateginio veiklos plano priemonių vykdymui. Numatoma, kad ateityje 2012-2014 m. valdymo išlaidų poreikis didės, t.y. bus vykdomos įstaigai pavestos funkcijos ir vykdomas svarbiausių Europos Sąjungos įgyvendinamų projektų viešinimas. Taip pat numatomos tendencijos ir darbo užmokesčio didėjimui dėl tarnautojų įgyjamų žinių ir darbo patirties, o tai tiesiogiai įtakoja institucijos valdymo išlaidas.



	2009 m.	2010 m.	2011 m.	2012* m.	2013* m.	2014* m.
Iš asignavimų programoms skirta valdymo išlaidoms (tūkst. litų)	4001	5893	3613	5076	5416	5216
Iš asignavimų programoms skirta darbo užmokesčio išlaidoms (tūkst. litų)	1846	1845	1400	1400	1438	1465

Šaltinis: sudaryta pagal Informacinės visuomenės plėtros komiteto prie SM vidinius dokumentus

18 pav. Asignavimų, skirtų Informacinės visuomenės plėtros komiteto prie SM valdymo išlaidoms, iš jų darbo užmokesčio išlaidoms dinamika

Analizuojant visas išlaidas, kaip ir anksčiau minėta, aktualu kaip valdymo išlaidos įtakoja programoms skiriamus asignavimus ar kaip darbo užmokestis įtakoja valdymo išlaidas. Tam išsiaiškinti buvo pasinaudota porine koreliacine regresine analize (Pabedinskaitė, 2006). Skaičiavimams naudotos formulės ir apskaičiavimai pateikti prieduose (žr. 2, 3, 4 priedus). Atlikus skaičiavimus, paaiškėjo, kad tarp skirtų išlaidų Informacinės visuomenės plėtros komiteto prie SM vykdomoms programoms ir institucijos valdymo išlaidų, egzistuoja labai silpnas ryšys t.y. r (koreliacijos koeficientas) yra tik 0,18. Todėl galima teigti, kad valdymos išlaidos neįtakoja programoms skirtų asignavimų. Panaši situacija yra ir tarp išlaidų, skirtų valdymui ir darbo užmokesčiui. Tarp jų egzistuoja silpnas ryšys t.y. r = 0,388. Atlikus reikšmingumo kriterijaus skaičiavimus, paaiškėjo, kad nėra priklausomybės tarp pasirinktų dydžių ir negalima numatyti ar sudaryti prognozių bei atlikti detalesnių skaičiavimų.

Galima daryti išvadą, kad visi asignavimai skiriami priklausomai nuo atitinkamu metu vykdomų

programų apimties, reikalingų institucijos investicijų prekių ar paslaugų naudojimui, materialiojo ar nematerialiojo turto įsigijimo poreikio, mokamo darbo užmokesčio valstybės tarnautojams.

4.4. Institucijos strateginis veiklos planas

Kiekvienais metais asignavimų valdytojai rengia 3 metų strateginius veiklos planus. Rengiant juos išanalizuojami pasiekti rezultatai, vykdomi darbai. Atsižvelgiant į tai, planuojami ateinančių 3 metų darbai, jiems reikalingos lėšos. Ne išimtis ir Informacinės visuomenės plėtros komitetas prie SM. Institucija vadovaudamasi Strateginio planavimo metodika (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 m. balandžio 20 d. nutarimas Nr. 480), rengia 3 metų strateginį veiklos planą.

Strateginiame veiklos plane Informacinės visuomenės plėtros komitetas pateikia misiją: planuoti, organizuoti ir koordinuoti informacinės visuomenės plėtros procesus, siekiant atviros, išsilavinusios, nuolat besimokančios ir žiniomis savo veiklą grindžiančios visuomenės, kurios nariai turi galimybę ir geba visose savo veiklos srityse efektyviai naudotis šiuolaikinių informacijos ir elektroninių ryšių technologijų priemonėmis, plėtros. 2011 m. strateginiame veiklos plane išskiriamos 2011 veiklos prioritetai:

- palaikyti ir tobulinti VAIISIS bei plėsti jos infrastruktūros panaudojimą perkeliant viešąsias ir (ar) administracines paslaugas į elektroninę erdvę bei jas teikiant;
- dalyvauti kuriant valstybės informacinių išteklių valdymo reglamentavimą ir koordinuoti jo įgyvendinimą;
- užtikrinti efektyvų valstybės biudžeto panaudojimą informacinės visuomenės plėtros projektams, derinant skirtingus finansavimo šaltinius (Europos Sąjungos struktūrinių fondų paramos, bendrojo finansavimo ir Valstybės investicijų programos lėšas).

Tuomet keliamas 2012-2014 m. institucijos strateginis tikslas: siekti, kad Lietuvoje būtų sukurta moderni informacinė visuomenė, kurios nariai savo veiklą grindžia informacija, žinojimu ir naujausių informacinių ir ryšių technologijų teikiamomis galimybėmis. Nurodoma, kiek asignavimų yra skirta šiam tikslui pasiekti ir kaip jie išskirstomi (žr. 17 ir 18 pav.).

Svarbu nurodyti iškeltą strateginį tikslą įgyvendinančias programas. 2012-2014 m. programa yra „Informacinės visuomenės plėtra“. Ši programa yra susisieta su kitomis ir prisideda prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 metų veiklos prioritetų, patvirtintų Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 m. spalio 12 d. nutarimu Nr. 1203 (Žin., 2011, Nr. 126-5992), prioritetą „Naujos kokybės viešosios paslaugos mūsų žmonėms“, Penkioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008-2012 metų veiklos programą, patvirtintą Lietuvos Respublikos Seimo 2008 m. gruodžio 9 d. nutarimu Nr. XI-52 (Žin., 2008, Nr. 146-5870), Lietuvos informacinės visuomenės plėtros 2011-2019 metų programą, patvirtintą Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 m. kovo 16 d. nutarimu Nr. 301 (Žin., 2011, Nr. 33-1547) ir „Globalios Lietuvos“ – užsienio lietuvių įsitraukimo į valstybės gyvenimą –

kūrimo 2011-2019 metų programą, patvirtintą Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 m. kovo 30 d. nutarimu Nr. 389 (Žin., 2011, Nr. 42-1969) - įgyvendinimo. Taip strateginis veiklos planas yra susiejamas su ilgalaikiais ir vidutinės trukmės Lietuvos Respublikos strateginiais dokumentais.

Iškeltam tikslui nustatomi uždaviniai ir numatomos įgyvendinimo priemonės bei asignavimų dalis. Visą tai suplanuojama 2012-2014 m. laikotarpiui. Kadangi svarbu įvertinti kaip bus pasiektas tikslas, svarbu iš anksto numatyti vertinimo kriterijus ir lauktinus rezultatus. Tam naudojami efekto, rezultato, produkto vertinimo kriterijai ir iš anksto numatomos jų lauktinos reikšmės.

Tokį strateginį veiklos planą Informacinės visuomenės plėtros komitete prie SM rengia Planavimo ir stebėsenos skyrius. Vėliau jis derinamas su Susisiekimo ministerijos Strateginio planavimo skyriumi, o jį suderinus patvirtinamas susisiekimo ministras. Tada strateginis veiklos planas, kaip atskira dalis, įtraukiamas į Susisiekimo ministerijos strateginį veiklos planą.

Kaip visa tai sekėsi įgyvendinti ir pasiekti numatytų rezultatų, galima matyti, praėjus pusei metų ir parengus pusmečio veiklos ataskaitą. Taip pat galima matyti pasiekimus kas ketvirtį Susisiekimo ministerijai teikiamoje strateginio veiklos plano vertinimo kriterijų pasiekimo ir asignavimų panaudojimo ataskaitoje.

4.5. Viešojo sektoriaus institucijų veiklos efektyvumo įvertinimas

Strateginis valdymas suprantamas kaip procesas, kuriame atsižvelgiama į veiklos efektyvumą, vertinant visuomenės reikalavimų vykdymą, išteklių valdymą, potencialių grėsmių numatymą ir likvidavimą. Todėl institucijos veikla neapsiriboja strateginio veiklos plano rengimu, metinių ataskaitų rengimu. Svarbu įvertinti ne tik kaip planuojama veikla, kam numatomos naudoti lėšos ar įgyvendinamų programų pasiekiami tikslai, bet ir įvertinti visos institucijos veiklos efektyvumą.

Privačiame sektoriuje palyginti įmonės ir pasakyti, kuri dirba tinkamai yra itin lengva. Nes pagrindinis vertinimo rodiklis yra pelnas. O kaip įvertinti, kurios institucijos strateginis valdymas yra efektyviausias? Siekiant didesnio viešojo sektoriaus atskaitingumo, skaidrumo, orientavimosi į rezultatus buvo priimtas Lietuvos Respublikos finansų ministro 2011 m. balandžio 21 d. įsakymas Nr. 1K-330 Dėl finansų ministro 2010 m. spalio 25 d. įsakymo Nr. 1K-330 „Dėl strateginio planavimo dokumentuose naudojamų vertinimo kriterijų sudarymo ir taikymo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo. Šis įsakymas apibrėžė veiklos efektyvumo vertinimo kriterijus ir jų skaičiavimo metodiką. Veiklos efektyvumo kriterijų ataskaita nuo 2012 m. turės būti teikiama kasmet.

Kiekviena institucija savo viduje turi vadovaujantis metodika apskaičiuoti veiklos efektyvumo vertinimo kriterijų reikšmes. Taip ir Informacinės visuomenės plėtros komitetas prie SM 2011 m. skaičiavo ir pateikė savo rezultatus. Susisiekimo ministerija. gavusi informaciją, atlieka vertinimo kriterijų reikšmių palyginimą tarp Susisiekimo ministerijos įstaigų ir kitų įstaigų prie ministerijų. Preliminarūs skaičiavimai 2010 metų yra atlikti 2011 m. gegužės mėnesį. Skaičiavimams buvo

naudojami šie vertinimo kriterijų rodikliai:

- vidutinis mėnesinis vadovų (aukščiausioji valdymo grandis) darbo užmokestis, litais;
- vidutinis mėnesinis vadovų (vidurinė valdymo grandis) darbo užmokestis, litais;
- vidutinis mėnesinis darbuotojų (be vadovų) darbo užmokestis, litais;
- darbuotojų skaičius tenkantis vienam vadovaujančiam darbuotojui, vienetais;
- bendrosios veiklos srities darbuotojų skaičius tenkantis vienam specialiosios veiklos darbuotojui, vienetais;
- vidutinės vienos komandiruotės dienos užsienyje išlaidos tenkančios vienam darbuotojui, litais;
- vienam personalo valdymo darbuotojui tenkantis įstaigos darbuotojų skaičius, vienetais;
- vienam įstaigos darbuotojui tenkanti personalo valdymo funkcijos išlaidų dalis, litais;
- vienam darbuotojui tenkantis bendras kabinetų plotas, kvadratiniais metrais;
- įstaigos nekilnojamojo turto administravimo ir priežiūros išlaidos vienam kvadratiniam metrui bendro valdomo turto, litais;
- vienam dokumentui tenkanti dokumentų valdymo funkcijos išlaidų dalis, litais;
- vieno spaudinio ar kopijos vieneto kaina, litais.

Gauti skaičiavimai yra reitinguojami pagal institucijas pasinaudojant mediana (mediana – imties duomenų išrikiavimas paeiliui ir išrenkama vidurinė reikšmė). Tada susumavus reitingus galima lyginti institucijas ir suteikti vietas nuo geriausią reitingą turinčios įstaigos iki blogiausio. Dėl duomenų apsaugos, pateikti medžiagos apie konkrečius skaičiavimus negalima.

2011 m. gegužės mėnesį atliekant skaičiavimus buvo naudojami 2010 m. duomenys ir 2011 metų darbuotojų skaičius. Atlikti skaičiavimai atskleidė, kad iš įstaigų prie SM blogiausias veiklos efektyvumo rodiklis yra Informacinės visuomenės plėtros komiteto prie SM, o geriausiai turimus išteklius išnaudoja Valstybinė kelių transporto inspekcija prie SM. Analogiški skaičiavimai yra naudojami siekiant palyginti veiklos efektyvumą tarp Susisiekimo ministerijos įstaigų ir kitų įstaigų prie ministerijų. Vadovaujantis preliminariais skaičiavimais įstaigų prie Susisiekimo ministerijos bendras suminis rodiklis yra prasčiausias ir tai parodo, jog būtina ieškoti rodiklių gerinimo priemonių. Tačiau iškart galima pasakyti, kad šie skaičiavimai neparodo realybės. Tai labai akivaizdu Informacinės visuomenės plėtros komiteto prie SM veiklos efektyvumo vertinimo kriterijų reikšmių skaičiavime. Kadangi visi duomenys naudojami 2010 m., o dalinama iš darbuotojų skaičiaus 2011 m. Žinant tai, kad organizacijoje vyko reorganizacija ir 2011 m. liko iš 52 tik 26 darbuotojai, rodikliai gaunami vos ne per pusę didesni. Iš vienų metų racionalių ir pagrįstų išvadų negalima daryti, todėl būtina turėti bent jau kelių metų informaciją, kad dėl įvairių pokyčių duomenys nebūtų iškreipti.

Žinoma, toks veiklos efektyvumo kriterijų palyginimas suteikia galimybę paprastai įvertinti ir palyginti institucijas tarpusavyje. Bet ar tikrai šie pasirinkti kriterijai parodo viską? Juk didesnė įstaiga,

turėdama daugiau valstybės tarnautojų turės geresnį reitingą. Skaičiuojant imamas reikšmių vidurkis. Tikėtina, kad didesnėje institucijoje yra didesnė darbo užmokesčio variacija, darbuotojams skirtas kabinetų skaičius kinta priklausomai nuo institucijos dydžio, mažėja dokumentų valdymo išlaidos, spaudinio ar kopijos vieneto kaina dėl didesnių apimčių (pvz. perkant kopijavimo aparatą, popierių, daugiau kaip 50 valstybės tarnautojų turinčiai institucijai 1 dokumento kopijos kaina bus mažesnė dėl daromų kopijų skaičiaus, lyginant su institucija turinčia 26 darbuotojus).

Vadovaujantis tokiais skaičiavimais veiklos efekto kriterijai bus geriausi esant visiškai centralizuotam valdymui, kuomet asignavimai veiklos vykdymui būtų naudojami efektyviau dėl masto efekto. Galima teigti, kad taip būtų galima padidinti efektyvumą t.y. už mažesnes lėšas gauti kokybiškas paslaugas. Vadovaujantis šiuo požiūriu galima viską daryti centralizuotai: personalo valdymas, viešieji pirkimai, informacinių technologijų infrastruktūros valdymas. Siekiant centralizuoto personalo valdymo galima būtų skaičiuoti, kad 1 personalo valdymo darbuotojui institucijoje turėtų tekti aptarnauti 72 valstybės tarnautojus. Iškyla klausimas, kaip tokia problema turėtų būti sprendžiama mažesnėse įstaigose. Galima būtų rasti išeitį personalo valdymą perduodant ministerijai ir ji būtų atsakinga už visų įstaigų, priklausančių ministerijai, personalo valdymo funkcijų vykdymą. Tuomet susiduriama su problema, kad sunku bus užtikrinti tinkamą ir kokybišką personalo valdymo funkcijų vykdymą. Prieš visa tai vykdant, vėl bus reikalingos investicijos galimybių studijos atlikimui, siekiant įvertinti ar tai pasiteisintų. Todėl panaudoti asignavimai gali neatnešti jokios naudos ir nebus pasiektas institucijų veiklos efektyvumo siekiamas rezultatas.

Šiuo metu daug viešojo sektoriaus išlaidų dėl biurokratijos tenka dokumentų valdymui. Informacija teikiama lygiagrečiai naudojant du būdus: popierines ataskaitas ir elektroninius dokumentus. Šis informacinių srautų dubliavimas sukelia papildomą darbą institucijų darbuotojams. Pagrindinė dubliavimo priežastis - nepasitikėjimas elektroniniu formatu teikiama informacija bei nepakankamu naudojimusi elektroninio parašo funkcionalumu. Šiuo metu, kaip ir minėta, elektroninis dokumentas sunkiai skinasi kelią, nors informacinių technologijų sprendimai yra sukurti ir juridiškai patvirtinti. Tai viena iš didžiausią potencialą tobulinimui turinti sritis. Ji galėtų institucijoms padėti rezultato, efektyvumo, sąnaudų prasme.

Veiklos vertinimų kriterijų naudojime galima įžvelgti ir privalumų. Kad atlikti skaičiavimai ir palyginimai skatintų ieškoti veiklos tobulinimo priemonių. Kaip pavyzdį galima laikyti Informacinės visuomenės plėtros komitetą prie SM. Po preliminarių veiklos vertinimų kriterijų skaičiavimų buvo priimtas Informacinės visuomenės plėtros komiteto prie Susisiekimo ministerijos direktoriaus 2011 m. lapkričio 28 d. įsakymas Nr. T-209 „Dėl Informacinės visuomenės plėtros komiteto prie Susisiekimo ministerijos veiklos efektyvumo gerinimo priemonių plano patvirtinimo“. Šiuo įsakymu ieškoti sprendimų kaip pagerinti veiklos efektyvumo vertinimo kriterijus. Galima išskirti, jog institucija daug 2011 m. skyrė lėšų komandiruotėms, todėl sieks bendradarbiauti su kelionių agentūromis ir planuoti

komandiruotes iš anksto bei jei tik yra galimybė, klausimus spręsti nuotoliniu būdu, panaudojant informacinių išteklius. Numatoma pagal galimybes plėtoti tik elektroninių dokumentų mainus su kitomis institucijomis, taip mažinant dokumentų valdymo išlaidas. Mažinant spausdinimo kaštus, imtis tokių priemonių kaip: panaudotą popierių atiduoti į antrinių žaliavų surinkimo ir perdirbimo įmones, optimizuoti spausdintuvų tinklą.

Apibendrinus galima teigti, kad veiklos efektyvumo vertinimo kriterijai turėtų būti skirti ne institucijų palyginimui tarpusavyje, bet kaip galimybė identifikuoti tobulintinas sritis. Taip pat, veiklos efektyvumo vertinimo kriterijai turėtų apimti daugiau sričių, siekiant rasti kuo daugiau probleminių taškų. Vien šių vertinimo kriterijų skaičiavimas reikalauja papildomų laiko ir išteklių kaštų, todėl jie turėtų per ilgą laiką atsipirkti, o ne būti kaip palyginimo ar atskaitomumo priemonė. Galbūt iškiltų galima problema, dėl duomenų pateikimo teisingumo, nes kiekvienos įstaigos siekis - būti pranašesne. Todėl galima apskaičiuojant efektyvumo vertinimo kriterijus sukčiauti ar dalinai iškraipyti duomenis sau palankia linkme, nes mažai tikėtina, kad būtų atliekamas tokios informacijos patikrinimas ir auditas.

IŠVADOS

1. Valstybės finansinių išteklių racionalus naudojimas yra vienas iš svarbiausių valstybės valdymo uždavinių. Racionalus šių išteklių naudojimas įmanomas tik turint efektyvią, racionalią strateginio valdymo sistemą. Šiandieninėje aplinkoje viešojo sektoriaus institucijos sprendžia problemas ieškant būdų, padėsiančių pasiekti užsibrėžtų tikslų bei visuotinio gerbūvio. Todėl vykdomos valstybės valdymo reformos, kurios skirtos įgyvendinti strateginį valdymą viešajame sektoriuje. Strateginis valdymas padeda spręsti kylančias problemas ir rasti geriausius sprendimus joms įveikti;
2. Institucijos, įgyvendindamos strateginį valdymą turi pasirinkti tinkamiausią jai strateginio valdymo proceso metodologiją. Dažniausia būna išskiriamos dvi pagrindinės strateginio planavimo metodologijos: plėtotinė ir nustatytinė. Viešojo sektoriaus institucijose strateginiai sprendimai nėra priimami ir įgyvendinami laikantis vienos metodologijos. Naudojamos abi metodologijos, kurią nors pasirenkant pagrindine ir ją papildant kitos metodologijos tam tikrais elementais. Tinkamai pasirinkta metodologija lemia visos institucijos sėkmę;
3. Vis aktyvesnis visuomenės dalyvavimas valstybės valdyme lemia didesnę viešojo sektoriaus institucijų atskaitomybę. Lietuvos viešasis sektorius nuolat susiduria su valdymo sunkumais, nes nė viena valdymo sistema nėra tobula. Opiausia problema yra biudžeto asignavimų tinkamas panaudojimas, taip pat operatyvus valdymo sistemų sprendimas. Tai įtakojo strateginio valdymo sistemos sukūrimą ir įdiegimą Lietuvos viešajame sektoriuje. Ji leido tiksliai formuluoti tikslus, siekiamus rezultatus bei prioritetus. Tačiau patirties stoka šioje srityje leidžia tik palaipsniui tobulinti strateginio valdymo sistemą;
4. Vien tik strateginio valdymo sistemos įdiegimas neišsprendžia visų problemų. Tai greičiau priemonė identifikuoti tobulintinas sritis. Išryškėjo vadybinio mąstymo trūkumai, prastas veiklos organizavimas, neracionalus išteklių naudojimas, ilgalaikių tikslų nebuvimas, institucijų vadovų kompetencijos trūkumas. Tai bandoma spręsti tobulinant teisinę bazę, ieškant geresnių metodų. Tačiau svarbus viešojo sektoriaus institucijų atsakingas požiūris į strateginį valdymas. Pastaraisiais metais Lietuvos Respublikos Vyriausybė žengia rimtus žingsnius links racionalaus ir į rezultatus orientuoto strateginio valdymo, pertvarkant strateginio valdymo sistemą;
5. Atlikus viešojo sektoriaus institucijų strateginio valdymo analizę Informacinės visuomenės plėtros komiteto prie SM pavyzdžiu, išaiškėjo, kad strateginis planavimas vykdomas nuosekliai, vadovaujantis visais teisės aktais. Tačiau griežtas paskirstytų asignavimų kontrolės ir pačių programų vertinimas, neatsižvelgiant į jų pasiekiamus rezultatus, vertinimo kriterijų ir strateginių tikslų pasiektų rezultatų sąsajos nebuvimas, rodo kad strateginis valdymo sistema Lietuvoje egzistuoja tik dalinai. Teigiamai galima vertinti Lietuvos

Respublikos Vyriausybės pastangas įdiegti veiklos efektyvumo kriterijus ir taip lyginti institucijų rezultatus, didinti atskaitomybę ir racionalų išteklių naudojimą. Tačiau kriterijai parodo tik santykines reikšmes, kurios gali kisti nuo daugelio aplinkybių kaip pvz. nuo tuo metu vykdomų institucijos programų.

REKOMENDACIJOS

1. Siekiant didinti viešojo sektoriaus institucijų strateginio valdymo efektyvumą būtina tobulinti veiklos efektyvumo vertinimo kriterijų reikšmių parinkimą. Šie kriterijai turi parodyti platesnį institucijų veiklai skiriamų lėšų panaudojimą. Kaip pavyzdį galima laikyti, kad šiuo metu prie veiklos efektyvumo vertinimo kriterijų reikšmių nėra priskiriama patalpų nuoma, o tik patalpų administravimo išlaidos. Į patalpų administravimos išlaidas yra įtraukiama labai daug veiksnių (pastato remontas, inžinerinių sistemų priežiūra bei remontas ir kt.). Tačiau žinant esamą situaciją, šiuo metu daugelis institucijų yra įsikūrę nuomojamose patalpose, kur dalies patalpų administravimo išlaidų nebereikia. Todėl pakoregavus veiklos efektyvumo vertinimo kriterijų reikšmes t.y. praplėtus ja, galima būtų detaliau analizuoti kur ir kaip efektyviai yra naudojamos institucijų valdymo išlaidos;
2. Bet kokie parinkti vertinimo kriterijai turi teikti naudą. Svarbu po metų atlikti veiklos efektyvumo kriterijų analizę vėl. Ji reikalinga tam, kad panaudojant palyginamumo principą būtų galima daryti išvadas dėl šių kriterijų taikymo naudingumo. Atsižvelgiant į dabartines vertinimo tendencijas pagrindinis siekis yra kuo efektyviau naudoti asignavimus ir mažinti veiklos išlaidas. Tačiau niekada nebus pasiektas efektas, kad veiklos išlaidos būtų lygios 0. Todėl būtina, kelti tikslą ne vien tik sumažinti išlaidas bet ir rasti naudingą veiklos efektyvumo kriterijų panaudojimą, nes jų skaičiavimams ir ataskaitų rengimams taip pat naudojami ištekliai;
3. Šiandieninės tendencijos planavime ir valdyme yra susietos su praėjusiųjų metų veiklos analize. Todėl metų pradžioje rengiant sekančių metų strateginio plano projektą, būtų galima nurodyti planuojamų lėšų poreikį, jį siejant su konkrečiomis strateginių tikslų įgyvendinimo priemonėmis. Tuomet Lietuvos Respublikos Vyriausybė ir Finansų ministerija įvertintų svarbiausius kitų metų prioritetus ir atsižvelgiant į tai skirtų asignavimus jų valdytojams. Taip lėšos būtų planuojamos ne praėjusių metų lygyje, o atsižvelgiant į poreikį. Tačiau pirmiausia turėtų būti siekiama Vyriausybės prioritetų, nepamirštant pradėtų svarbių darbų;

LITERATŪRA

1. **Arimavičiūtė M.** Savivaldos institucijų strateginio planavimo metodai ir valdymo rekomendacijos // Viešoji politika ir administravimas: mokslo darbai. – Vilnius, 2003, Nr. 4, p. 9-10;
2. **Arimavičiūtė M.** Viešojo sektoriaus institucijų strateginis valdymas: vadovėlis. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005;
3. **Arveson P.** Translating Performance Metrics from the Private to the Public Sector // Balanced Scorecard institute. – 1999. http://www.balancedscorecard.org/BSCResources/PerformanceMeasurement/TranslatingMetrics/tabid/139/Default.aspx [žiūrėta 2011 03 20];
4. **Astrauskas A., Česonis G.** Strateginio planavimo principų diegimo Lietuvos vietos savivaldybės etapai // Viešoji politika ir administravimas. – Vilnius, 2008, Nr. 26: 25-34. – ISSN 1648-2603. - URL: http://www.mruni.eu/lt/mokslo_darbai/vpa/archyvas/?l=82196;
5. **Bivainis J., Tunčikienė Ž.** Viešojo sektoriaus institucijų strateginio planavimo metodai: teorinis potencialas ir perspektyvos // Verslas: teorija ir praktika: mokslinis žurnalas. – Vilnius: Technika, 2006, Nr. 2, p. 114-127;
6. **Bivainis J., Tunčikienė Ž.** Viešojo sektoriaus institucijų strateginis planavimas: monografija. – Vilnius: Technika, 2009;
7. **Bovaird T., Loffler E.** Public management and governance / 2nd edition. – London: Taylor & francis, 2009;
8. **Bryson J. M.** Strategic planning for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement / 4th edition – San Francisco: John Wiley & Sons, 2011;
9. **Chlivickas E.** Valstybės tarnautojų lavinimo efektyvumo strateginiai komponentai. Monografijos „Viešojo administravimo efektyvumas“ 2.3. skyrius. – Kaunas: Technologija, 2001;
10. **Gedvilaitė-Moan A., Zakarevičius P.** Strateginio planavimo ypatumų viešajame sektoriuje teoriniai aspektai // Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai. – Kaunas, 2010, Nr. 54-55, p. 109. – ISSN 1392-1142. – URL: http://www.zaraiv.com/From%20Zara/July-10/19-07/1/J007083E/1UZD-20100601-pdf/1UZD06012010004.pdf;
11. **Informacinės visuomenės plėtros komiteto prie Susisiekimo ministerijos direktoriaus 2011 m. lapkričio 28 d. įsakymas Nr. T-209** „Dėl Informacinės visuomenės plėtros komiteto prie Susisiekimo ministerijos veiklos efektyvumo gerinimo priemonių plano patvirtinimo“;
12. **Jucevičius R.** Strateginis organizacijų vystymas: monografija – Kaunas: Pasaulio lietuvių

kultūros, mokslo ir švietimo centas, 1998;

13. **Karami A.** Strategy Formulation in Entrepreneurial Firms. – Chipenham: Antony Rowe, 2007;
14. **Kundrotienė N., Rekerta K.** Strateginio planavimo diegimas Lietuvos viešojo administravimo institucijose // Viešoji politika ir administravimas. – Vilnius, 2002, Nr. 3: 57-63. – ISNN 1648-2603. – URL: http://www.mruni.eu/lt/mokslo_darbai/vpa/archyvas/dwn.php?id;
15. **Lane J. E.** The public sector: concepts, models and approaches / 3rd ed. – London: Sage publications, 2000;
16. **Lietuvos Respublikos Biudžeto sandaros įstatymo pakeitimo įstatymas**. - 2003 12 23, Nr. IX-1946, (Žin., 2004, Nr. 4-47);
17. **Lietuvos Respublikos Finansų ministerija.** 2011 m. biudžete numatomi institucijų ir įstaigų išlaidų pokyčiai. http://www.finmin.lt/web/finmin/2011asignavimai [žiūrėta 2011 01 14];
18. **Lietuvos Respublikos Finansų ministerija.** Valstybės biudžete bus matomos institucijų išlaikymo išlaidos. http://www.finmin.lt/web/finmin/biudz/klasifik [žiūrėta 2011 01 14];
19. **Lietuvos Respublikos Finansų ministerija.** Biudžetų valdytojų konferencijoje – Lietuvos patirties įvertinimas. http://www.finmin.lt/web/finmin/naujienos?erp_item=naujiena_000044 [žiūrėta 2011 06 01];
20. **Lietuvos Respublikos Finansų ministerija.** 2012 m. biudžete numatomi institucijų ir įstaigų išlaidų pokyčiai. http://www.finmin.lt/web/finmin/2012asignavimai [žiūrėta 2011 10 30];
21. **Lietuvos Respublikos finansų ministro 2010 m. spalio 25 d. įsakymas Nr. 1K-330** „Dėl strateginio planavimo dokumentuose naudojamų vertinimo kriterijų sudarymo ir taikymo metodikos patvirtinimo“. – Žin., 2010 10 28, Nr. 127-6490;
22. **Lietuvos Respublikos finansų ministro 2011 m. balandžio 21 d. įsakymas Nr. 1K-330** Dėl finansų ministro 2010 m. spalio 25 d. įsakymo Nr. 1K-330 „Dėl strateginio planavimo dokumentuose naudojamų vertinimo kriterijų sudarymo ir taikymo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo. – Žin., 2011 04 28, Nr. 49-2397;
23. **Lietuvos Respublikos Seimas.** A. Šimėno pranešimas LKDP tarybos posėdyje 1999.06.05 // Dėl šalies ūkinės, finansinės ir socialinės būklės. http://www3.lrs.lt/seimu_istorija/w3_viewer.ViewDoc-p_int_tekst_id=2378&p_int_tv_id=123&p_org=0.htm [žiūrėta 2010 05 30];
24. **Lietuvos Respublikos Seimo 2008 m. gruodžio 9 d. nutarimas Nr. XI-52** „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos;

25. **Lietuvos Respublikos Susisiekimo ministerija.** Susisiekimo ministerijos valdymo tobulinimo grupės 2010 metų veiklos ataskaita. http://www.sumin.lt/files/uploads//VALDYMO%20TOBULINIMO%20GRUPES%202010%20METU%20VEIKLOS%20ataskaita.pdf [žiūrėta 2011 09 06];
26. **Lietuvos Respublikos Ūkio ministerija.** Valstybės ilgalaikės raidos strategija. http://www.ukmin.lt/lt/strategija/index2.php [žiūrėta 2011 09 08];
27. **Lietuvos Respublikos Vyriausybė.** Startuoja valstybės institucijų veiklos rezultatų stebėsenos informacinė sistema. http://www.lrv.lt/lt/veikla/vort-projektas/vort-naujienos/?nid=8855 [žiūrėta 2011 07 01];
28. **Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimas Nr. 827 „**Dėl Strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“. – Žin., 2002, Nr. 57-2312;
29. **Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. rugpjūčio 2 d. nutarimas Nr. 935 „**Dėl Lietuvos 2004-2006 metų bendrojo programavimo dokumento patvirtinimo“. – Žin., 2004, Nr. 123-4486;
30. **Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 m. balandžio 20 d. nutarimas Nr. 480** "Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimo Nr. 827 "Dėl Strateginio planavimo metodikos patvirtinimo" pakeitimo". – Žin., 2011 m. Nr. 50-2444;
31. **Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. birželio 16 d. nutarimas Nr. 744** „Dėl Informacinės visuomenės plėtros komiteto prie Lietuvis Respublikos Vyriausybės statuto ir pavadinimo pakeitimo ir pavedimo Susisiekimo ministerijai įgyvendinti savininko teises ir pareigas. – Žin., 2010 06 22, Nr. 72-3631;
32. **Masiulis K.** Naujoji viešoji vadyba – žinių visuomenės vadyba. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2003;
33. **Melnikas B.**, **Smaliukienė R.** Strateginis valdymas: mokomoji knyga – Vilnius: Generolo Jono Žemaičio Lietuvos karo akademija, 2007;
34. **Ministro pirmininko tarnyba.** Strateginio planavimo dokumentuose naudojamų vertinimo kriterijų sudarymo ir taikymo metodika: valdymo, orientuoto į rezultatus tobulinimas (VORT). – Klaipėda: Klaipėdos banga, 2011;
35. **Norton A.** CIMA Official Learning System Integrated Management / 1st edition. – Oxford: Elsevier, 2008;
36. **Obrazcovas V**. Administravimo ir valdymo metodai: vadovėlis. – Vilnius: Eugrimas, 2006;
37. **Pabedinskaitė A.** Kiekybiniai sprendimų metodai. I dalis. Koreliacinė regresinė analizė. Prognozavimas: mokomoji knyga. – Vilnius: Technika, 2006;
38. **Petrauskaitė R.** Lietuvos savivaldybių vidaus administravimo tobulinimas // Viešoji politika ir administravimas. – Vilnius, 2005, Nr. 11: 65-73. – ISSN 1648-2603. – URL:

http://internet.ktu.lt/lt/mokslas/zurnalai/vpa/z11/1648-2603-2006-nr11-65.pdf;

39. **Petrauskienė R.** Strateginis planavimas viešajame administravime // Įvadas į viešąjį valdymą: mokomoji knyga. – Kaunas: Technologija, 2009;
40. **Puškorius S., Raipa A**. Teoriniai viešojo sektoriaus veiklos modernizavimo aspektai, Viešoji politika ir administravimas: mokslo darbai. – 2002, Nr. 2, p. 9;
41. **Raipa A.** Strateginis planavimas viešajame administravime, Viešasis administravimas. – Kaunas, 1999;
42. **Raipa A., Staponkienė J.** Strateginis valdymas šiuolaikiniame viešojo sektoriaus raidos etape**.** Naujoji viešoji vadyba: mokomoji knyga – Kaunas: Technologija, 2007;
43. **Rekerta K.** Kaip planuosime 2006-ųjų metų veiklą? // Valstybės tarnybos aktualijos. – 2005, Nr. 2: 6-8. – ISSN 1648-8075. – URL: http://www.livadis.lt/livadis/lt/upfiles/vtanr2.pdf;
44. **Scribner S.** Introduction to Strategic Management. Section 5. // World Health Organisation – URL: http://www.lachsr.org/documents/introductiontostrategicmanagement-EN.pdf;
45. **Sharplim A.** Strategic management / *Northeast Lousiana University*. – USA: McGrow-Hill, 1985;
46. **Stephen P. Robbins.** Orgazinacinės elgsenos pagrindai. – Kaunas: Poligrafija ir informatika, 2003;
47. **Švelienė E. S.** Valdymo sprendimai. – Kaunas: Technologija, 2005, p. 54;
48. **The World Bank.** Public Sector Capacity in the EU 8: Report On Strategic Planning and Policy Management in Lithuania and Latvia. – 2006, Nr: 36930-GLB. – URL: http://www.lrv.lt/bylos/strateginis/Pasaulio%20banko%20studija.pdf;
49. **Thom N., Ritz A.** Viešoji vadyba. Inovaciniai viešojo sektoriaus valdymo metmenys: monografija – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2004;
50. **Tunčikienė Ž.** Viešojo sektoriaus institucijų strateginio planavimo sprendimų paramos modelių analizė // Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai. – Kaunas, 2009, Nr. 49, p. 109. – ISSN 1392-1142. – URL: http://www.minfolit.lt/arch/19501/19802.pdf;
51. **Valentinavičius S.** Verslo strategijos formavimo įmonėje teoriniai aspektai // Verslas: teorija ir praktika. - Vilnius, 2009, Nr. 10(2): 130-141. – ISSN 1648-0627. – URL: www.btp.vgtu.lt/index.php/btp/article/download/100/pdf;
52. **Vasiliauskas A.** Firmų strateginis valdymas: mokomoji knyga – Vilnius: Vilniaus vadybos kolegija, 2001;
53. **Vasiliauskas A.** Strateginis valdymas: vadovėlis aukštųjų mokyklų studentams. – Vilnius: Enciklopedija, 2002;
54. **Vasiliauskas A.** Įmonių ir nacionalinės ekonomikos strateginio valdymo sąsajos // Pinigų studijos: periodinis mokslinis leidinys. – 2004, Nr. 4, p. 34. – URL:

http://www.lb.lt/lt/leidiniai/pinigu_studijos2004_4/vasiliauskas.pdf;

55. **Vienažindienė M., Sakalas A.** Naujoji viešoji vadyba ir žmogiškųjų išteklių vadybos kaitos tendencijos. – 2008. – URL: http://baitas.lzuu.lt/~mazylis/julram/12/175.pdf;
56. **Viešasis sektoriaus institucijų administravimas**. Atsk. redaktorius Puškorius S. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2002;

Liuokaitytė R. Strateginio valdymo problemos Lietuvos viešajame sektoriuje / Viešojo sektoriaus ekonomikos magistro baigiamasis darbas. Vadovas prof. dr. G. Davulis. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Ekonomikos ir finansų valdymo fakultetas, 2011. – 67 p.

ANOTACIJA

Magistro baigiamajame darbe nagrinėjamos viešojo sektoriaus strateginio valdymo aktualijos ir įvertinamos šio valdymo įgyvendinimo problemos, siekiant pateikti priemones, kurios padės institucijoms tobulinti šią veiklą.

Pirmojoje darbo dalyje teoriniu aspektu tiriamas strateginis valdymas. Supažindinama su strateginio valdymo koncepcija. Didelis dėmesys skiriamas strateginio valdymo funkcijoms bei strateginio planavimo metodologijoms.

Antrojoje dalyje aptariamos pagrindinės strateginio valdymo metodologijos: nustatytinė ir plėtotinė. Pristatomi galimi strateginio valdymo modeliai.

Trečiojoje dalyje siekiama išanalizuoti ir pateikti strateginio valdymo viešajame sektoriuje ypatumus. Aptariama Lietuvos strateginio planavimo metodika ir naudojami vertinimo kriterijai bei planų įgyvendinimo rezultatų stebėsena.

Ketvirtojoje dalyje, vadovaujantis strateginį valdymą reglamentuojančia teisine baze ir institucijos vidiniais normatyviniais dokumentais, analizuojama viešojo sektoriaus strateginio valdymo sistema. Analizė atlikta remiantis Informacinės visuomenės plėtros komiteto prie SM pavyzdžiu.

Pagrindiniai žodžiai: strateginis valdymas, strateginis planavimas, strateginio valdymo metodologija, vertinimo kriterijai.

Liuokaitytė R. The problems of strategic management in the public sector of Lithuania / Master‘s Work in Public Sector Economics. Supervisor prof. dr. G. Davulis. – Vilnius: Faculty of Economics and Finance Management, Mykolas Romeris University, 2011. – 67 p.

ANOTATION

In Master's thesis are analizing the public sector strategic management news and assess the implementation of the management issues in order to provide tools that will help institutions to improve the performance.

The first part is analyzing the theoretical aspect of strategic management. Introducing the concept of strategic management. Much attentions paid to the strategic management functions and strategic planning methodologies.

In the second part discusse the main strategic management methodologies: to be determined and to be developed. Presents the potential for strategic management models.

The third part aim is to analyze and present the strategic management pecularities in public sector. Discuss the strategic planning methodology and use evaluation criteria of Lithuania and monitoring of implementation of plans. In the fourth paragraph, in accordance with the strategic management of the legal framework and institutions internal normative documents, is analysing strategic management system of public sector. Analysis is based on the Information Society Development Committee under the Ministry of Transport and Communications as an example.

Key Words: strategic management, strategic planning, strategic management methodology, evaluation criteria.

Liuokaitytė R. Strateginio valdymo problemos Lietuvos viešajame sektoriuje / Viešojo sektoriaus ekonomikos magistro baigiamasis darbas. Vadovas prof. dr. G. Davulis. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Ekonomikos ir finansų valdymo fakultetas, 2011. – 67 p.

SANTRAUKA

Šiuolaikiniame pasaulyje vyksta spartūs ir reikšmingi pokyčiai, kurie iš esmės keičia mūsų supratimą apie valstybės tolimesnę raidą. Demokratijos ir globalizacijos procesų įtakos dėka įsigali naujas požiūris į valstybės tolimesnes raidos galimybes. Esant atvirai pasaulinei ekonomikai valstybė vykdo finansų, ekonominę ir socialinę politiką, palankią verslui ir visiems šalies piliečiams. Tai pasiekti yra neįmanoma be valstybės aiškių tikslų sistemos, valdymo strategijų.

Lietuvos Respublikos viešasis sektorius vis labiau įsisavina strateginį valdymą, jo teikiamus privalumus. Tai tampa kaip institucijų veiklos rezultatų valdymo įrankis, kuris gerina asignavimų racionalų naudojimą, atskaitomybės gerinimą, veiklos efektyvumo siekimą. Naudojant šią valdymo sistemą neišvengiamai atsirandą problemų, tobulinimo sričių. Tai įtakoja per trumpą laikotarpį ir skubomis įdiegta valdymo sistema. Nuo 2002 m. kelis kartus buvo tobulinama strateginio planavimo metodika ir strateginio veiklos plano vertinimo kriterijai. Paaiškėjo, kad tik naujų iššūkių ir problemų dėka, galima sukurti tobulesnę Lietuvos viešojo sektoriaus valdymo sistemą.

Šiuo metu aktyvėja piliečių dalyvavimas valstybės valdyme. Visuomenė siekia viešumo ir racionalumo, nes aktualu kaip naudojami jų, t.y. mokesčių mokėtojų pinigai. Visa tai didina viešojo sektoriaus institucijų atskaitomybę už pasiektus rezultatus. Taip pat ištikusi pasaulinė krizė palietė ir Lietuvos valstybę, jos strateginį valdymą. Viešajam sektoriui buvo iššūkis pereiti prie valdymo, orientuoto į rezultatus. Todėl buvo įgyvendinta Saulėlydžio komisijos viešojo sektoriaus reforma. Lietuvos Respublikos Finansų ministerija tobulino strateginio planavimo vertinimo kriterijus, o ypatingas dėmesys buvo skirtas viešojo sektoriaus institucijų veiklos efektyvumo kriterijų sudarymui ir naudojimui. Kiekviena institucija šiuo metu tampa atsakinga ne tik už priskirtų programų įgyvendinimą, visuomenės poreikių tenkinimą, bet ir racionalų išteklių naudojimą vykdant savo veiklą.

Liuokaitytė R. The problems of strategic management in the public sector of Lithuania / Master‘s Work in Public Sector Economics. Supervisor prof. dr. G. Davulis. – Vilnius: Faculty of Economics and Finance Management, Mykolas Romeris University, 2011. – 67 p.

SUMMARY

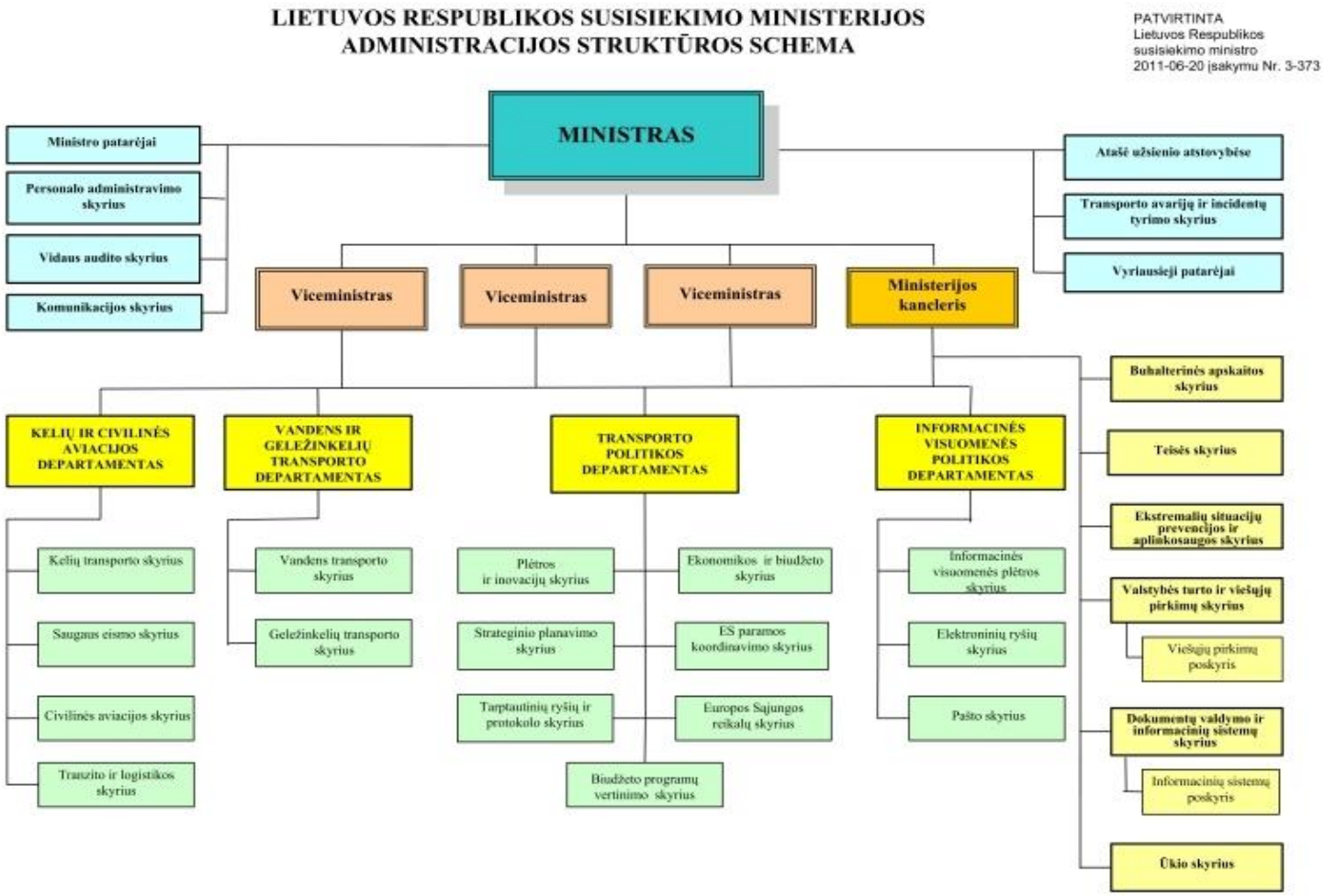
In the modern world is undergoing a rapid and significant changes that are transforming our understanding about the state further development. Democracy and globalization processes influence through gaining a new approach to the further development of public access. In an open global economy, the State must assume the financial, economic and social policies, favorable for business and all its citizens. It isn't impossible to achieve without clear objectives ofthe state and control strategies.

The public sector of Republic of Lithuania is increasingly assimilate a strategic management and its benefits. This is like institutional performance management tool to improve the rational use of appropriations, to improve the accountability, performance objectives. Using this control system will inevitably give rise problems, areas of improvement. This has an impact in a short period of time and the urgency to install the management system. Since 2002 several times was improving of strategic planning methodology and a strategic action plan for the evaluation criteria. Only new challenges and problems thanks a more sophisticated Lithuanian public sector management system.

Currently is more active participation of citizens in public affairs. Public is seeking the true of use of their own money. All this increases the accountability of public institutions for the results achieved. Also a global crisis affected the state of Lithuania. The public sector has been a challenge to proceed to management, results-oriented. It has therefore been implemented in the Sunset Commission's public sector reform. The Ministry of Finance of the Republic of Lithuania improved strategic planning and evaluation criteria, particular attention was devoted to public-sector institutions and the effectiveness of criteria for use. Each institution is responsible not only for carried out programs, the public needs, but also for the rational use of resources in its activities.

PRIEDAI

1 PRIEDAS



Šaltinis: vidiniai Informacinės visuomenės plėtros komiteto prie SM dokumentai

19 pav. Susisiekimo ministerijos administracijos struktūros schema

2 PRIEDAS

PORINEI KORELIACINEI REGRESINEI ANALIZEI ATLIKTI REIKALINGOS FORMULĖS

Porinei koreliacinė analizė pradedama skaičiuojant skaitines pasirinktų veiksnių charakteristikas: vidurkis, dispersija, vidutinis kvadratinis nuokrypis. Skaičiavimai atliekami Excel programos funkcijomis: AVERAGE, VAR, STDEV. Apskaičiavus šias charakteristikas randamas koreliacijos koeficientą, kuriuo nustatomas dviejų veiksnių tarpusavio ryšys. Koreliacijos skaičiavimas: Excel funkcija – CORREL arba formulė:

$$r = \frac{\frac{1}{n-1}\sum (x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})}{S_x S_y} \tag{2}$$

Koreliacijos kinta nuo -1 iki 1. Kuo arčiau vienetų, tuo ryšys stipresnis. Jei $r \rangle 0$, tai regresijos funkcija didėja ir yra tiesioginis ryšys (didėjant X, didėja ir Y); jei $r \langle 0$ regresijos funkcija mažėja, tai egzistuoja atvirkštinis ryšys (didėjant X, mažėja Y). Kai $|r| = 1$, egzistuoja tiesinė funkcinė priklausomybė ir visų stebėjimų reikšmės sutampa su tiesės linija, o jei $r = 0$, tai tarp veiksnių priklausomybės nėra. Koreliacijos koeficientas apskaičiuojamas iš atsitiktinės imties duomenų, todėl jo reikšmė irgi yra atsitiktinė ir būtina patikrinti jo reikšmingumą. Reikšmingumui įvertinti skaičiuojamas $\mathbf{t_{lent.}}$:

$$t_{lent} = \left| r\sqrt{\frac{n-2}{1-r^2}} \right|, \tag{3}$$

r – apskaičiuota koreliacijos koeficiento reikšmė, n – išmatuotų reikšmių kiekis. Kiekvienam X apskaičiuojamos $\mathbf{t_{krit.}}$ reikšmės pasinaudojant MS Excel funkcija – TINV. Apskaičiavimui naudojami tokie duomenys: laisvės laipsniai $k = n - 2$ ir reikšmingumo lygmuo $\alpha = 0{,}05$. Stochastinė priklausomybės egzistavimo sąlyga - $t_{lent} > t_{kr}$. Tuomet galima teigti, kad kintant nepriklausomajam kintamajam X, kinta priklausomojo kintamojo Y tikimybinis pasiskirstymas. Visos gautos $\mathbf{t_{lent.}}$ reikšmes palyginamos su $\mathbf{t_{krit.}}$ reikšme.

3 PRIEDAS

PORINĖS KORELIACINĖS REGRESINĖS ANALIZĖS SKAIČIAVIMŲ REZULTATAI (1)

6 lentelė. Asignavimų skirtų institucijos vykdomoms programoms priklausomybė nuo institucijos valdymo išlaidų

Metai	Asignavimai programoms mln. litų	Iš asignavimų programoms skirta valdymo išlaidoms mln. litų	$\hat{y}_1$	$\left(\hat{y}_1 - \bar{y}\right)^2$	$\left(y_1 - \hat{y}\right)^2$
2009	106,986	4,001	165,4914	46,83302	3422,878
2010	156,217	5,893	180,4054	65,13351	585,0771
2011	199,691	3,613	162,4329	98,04839	1388,166
2012*	175,362	5,076	173,9652	2,658196	90,20762
2013*	208,375	5,416	176,6453	18,58044	1006,772
2014*	179,277	5,216	175,0688	7,474594	17,70892
Suma	1034,009	29,215	1034,009	238,7281	6510,81
Vidurkis	172,3348333	4,869166667		S^2_{lik}	1302,162
Dispersija	1349,91	0,77		$F_{apsk.}$	0,183332
Kvadratinis nuokrypis	36,7410882	0,876584603		$F_{krit.}$	6,607891
	Koreliacijos koeficientas	0,18806795			
	$t_{apsk.}$	0,428173033			
	$t_{krit.}$	2,776445105			
		X1			
	a0	133,9528327			
	a1	7,882663153			

Šaltinis: sudaryta autorės

4 PRIEDAS

PORINĖS KORELIACINĖS REGRESINĖS ANALIZĖS SKAIČIAVIMŲ REZULTATAI (1)

7 lentelė. Asignavimų skirtų institucijos valdymo išlaidoms priklausomybė nuo institucijos darbuotojams skirtų darbo užmokesčio išlaidų

Metai	Iš asignavimų programoms skirta valdymo išlaidoms tūkst. litų	Iš asignavimų programoms skirta darbo užmokesčio išlaidoms tūkst. litų	$\hat{y}_1$	$\left(\hat{y}_1 - \bar{y}\right)^2$	$\left(y_1 - \hat{y}\right)^2$
2009	4001	1846	5260,578	153202,6	1586536
2010	5893	1845	5259,393	152276,4	401458,1
2011	3613	1400	4376,644	242578,2	583152,8
2012*	5076	1400	4732,114	18783,55	118257,9
2013*	5416	1438	4777,14	8468,971	408142,5
2014*	5216	1465	4809,132	3604,176	165541,7
Suma	29215	9094	29215	578913,9	3263089
Vidurkis	4869,166667	1515,666667		S^2_{lik}	652617,8
Dispersija	768400,57	82467,47		$F_{apsk.}$	0,887064
Kvadratinis nuokrypis	876,5846033	287,1714935		$F_{krit.}$	6,607891
	Koreliacijos koeficientas	0,388175522			
	$\mathbf{t_{apsk.}}$	0,842408084			
	$\mathbf{t_{krit.}}$	2,776445105			
		X1			
	a0	3073,257545			
	a1	1,184897155			

Šaltinis: sudaryta autorės