



VIEŠOJO SEKTORIAUS INSTITUCIJŲ STRATEGINIO PLANAVIMO METODOLOGINĖS NUOSTATOS

Juozas Bivainis, Živilė Tunčikienė

*Socialinės ekonomikos ir vadybos katedra, Vilniaus Gedimino technikos universitetas,
Saulėtekio al. 11, LT-10223 Vilnius-40, Lietuva.
El. paštas: vvfsevk@vv.vtu.lt.*

Įteikta 2004 12 03; priimta 2005 01 27

Santrauka. Institucijos, įgyvendindamos strateginį planavimą, susiduria su metodinėmis problemomis, iš kurių bazinė – metodologijos parinkimas. Straipsnyje analizuojamos bei vertinamos strateginio planavimo metodologijos institucijų kontekste. Specialioji literatūra nepateikia aiškių institucijos strateginio planavimo metodologinių nuostatų. Strateginio valdymo teoretikų ir praktikų pateikiamos nuomonės daugiau primena polemiką nei rekomendacijas. Paprastai išskiriamos dvi pagrindinės strateginio planavimo metodologijos: nustatytinė ir plėtotinė. Atlikti tyrimai leido patikslinti ir susisteminti esmines metodologijų charakteristikas. Nustatytiniam strateginiam planavimui būdingas pakankamas ateities numatymas, sisteminis kompleksiskumas, apibrėžtumas (iki determinuoto), didelės formalizavimo galimybės, vienusi strateginių sprendimų ir organizacinės struktūros suderinamumas, menkas iniciatyvos skatinimas, planavimo žingsnių sekos nuoseklumas. Plėtotiniam planavimui būdingas menkesnis ateities numatymas, fragmentinis kompleksiskumas, silpnesnis apibrėžtumas, ribotesnės formalizavimo galimybės, dvipusis strateginių sprendimų ir organizacinės struktūros suderinamumas, didesnis kūrybiškumas, nepastovi planavimo žingsnių seka. Išvardytos charakteristikos traktuotinos kaip prielaidos, nustatytinės metodologijos taikymo atveju palankios rengti sprendimus, orientuotus didinti institucijos strateginio sutikimo su jos aplinkos reikalavimais galimybes, o plėtotinės – rengti sprendimus, orientuotus plėtoti institucijos potencialą išnaudoti esamas galimybes bei išvengti grėsmių, slypinčių jos aplinkoje. Apibendrinus institucijos vidaus ir aplinkos veiksnius, turinčius įtakos metodologijos parinkimui, nustatyti veiksnių ir metodologijų sąsajos dėsningumai, kuriuos siūloma taikyti formuojant metodologijų integruotą derinį konkrečiai institucijos situacijai.

Raktažodžiai: viešasis sektorius; institucija; strateginis planavimas; metodologija; metodologijų deriniai; veiksnių ir metodologijų sąsaja.

METHODOLOGICAL APPROACHES TO STRATEGIC PLANNING OF PUBLIC SECTOR INSTITUTIONS

Juozas Bivainis, Živilė Tunčikienė

*Dept of Social Economics and Management, Vilnius Gediminas Technical University,
Saulėtekio al. 11, LT-10223 Vilnius-40, Lithuania.
E-mail: vvfsevk@vv.vtu.lt.*

Received 3 December 2004; accepted 27 January 2005

Abstract. In order to implement strategic planning institutions confront with a great number of problems the basic of which is the choice of methodological approach. In this article particularity of strategic management approaches within institutions is revealed. Special literature does not provide clear methodological recommendations for strategic planning of institutions. Opinions of strategic management commentators are more polemic than recommendations. In the literature two essential approaches to strategic planning are provided, i.e. prescriptive and emergent. Fulfilled researches create preconditions to specify and systematize essential characteristics of approaches. Prescriptive strategic planning can be defined by sufficient foresight of future, systemic complexity, necessary definition, large possibilities of formalization, one-sided adaptation of strategic decisions with organizational structure, petty stimulation of initiative, stable

consistency of planning steps. Emergent strategic planning can be defined by petty foresight of future, fragmentary complexity, weak definition, limited formalization, double-sided adaptation of strategic decisions with organizational structure, large creativity, unstable sequence of planning steps. This characteristics are being handled as assumptions. According to the prescriptive approach they are favorable for preparing decisions, which are oriented to increase opportunities of institution strategic accordance with its environment demands. According to the emergent approach – they are favorable for preparing decisions which are oriented to emerge institution potential for opportunities used. With regard to inside and external environment factors of institution which predetermine the choice of methodology, the regularities of coherency of factors and methodologies which are suggested to apply for integral combination of approaches in specific institutions situation are defined.

Keywords: public sector; institution; strategic planning; approach; combinations of approaches; coherency of factors and approaches.

1. Įvadas

Didėjanti rinkų liberalizacija, tolimiausių valstybių sienas peržengusi konkurencija, socialinė ir ekonominė pasaulio diferenciacija, sparčiai besikeičiančios informacinės technologijos – XXI amžiaus veiksniai, keliantys naujų iššūkių ne tik verslo subjektams, bet ir viešajam sektoriui. Neatsitiktinai porai pastarųjų dešimtmečių būdingos aktyvesnės viešojo sektoriaus reformos [1, 2]. Ne tik specialiojoje literatūroje, bet ir viešojo sektoriaus praktikų kasdiniame žodyne vis dažniau vartojamos restruktūrizavimo, reorganizavimo, naujojo (modernaus) viešojo valdymo (administravimo) sąvokos [3]. Vis tvirčiau įsigali tendencija visuomenės narius, jų grupes traktuoti kaip vartotojus, o viešajame sektoriuje naudoti verslo praktikoje patikrintus ir teigiamai užsirekomendavusius instrumentus. Vienas iš tokių efektyvių instrumentų yra strateginis planavimas, kurio taikymo viešajame sektoriuje tikslingumas pripažįstamas tarptautiniu mastu [4]. Lietuvoje institucijų strateginis planavimas jau keletas metų reglamentuotas teisės aktais.

Vis dėlto strateginio planavimo vaidmens pripažinimas, netgi įteisinimas, tėra tik viena iš prielaidų jam įgyvendinti. Efektyviam šio sudėtingo instrumento taikymui reikalingas didelis paruošiamasis darbas, kurio vienas sudėtingiausių etapų yra strateginio planavimo modelių rengimas, jų konkretinimas metodikų pavidalu. Ir tai nėra paprasta, nes iki šiol keliami dar iš esmės metodologinės bazės lygmenis klausimai [5–7].

Tokia situacija, viena vertus, didelis praktikos poreikis, kita, metodologinių nuostatų neturėjimas lėmė mūsų tyrimo tikslus – išryškinti strateginio valdymo metodologijų specifika viešojo sektoriaus institucijų kontekste, išanalizuoti metodologinę bazę lemiančius valdymo objekto ir aplinkos veiksnius ir parengti rekomendacijas institucijų strateginio planavimo metodologinėms nuostatoms derinti.

Vykdam tyrimą taikytas sisteminės analizės metodas, leidęs atlikti išanalizuotų įvairių autorių ir organizacijų strateginio valdymo požiūrių, vertinimų ir interpretacijų sintezę, grindžiamą logine abstrakcija.

2. Strateginio valdymo metodologijų specifika viešojo sektoriaus institucijų kontekste

Strateginio valdymo literatūroje [5–27] išskiriamos dvi pagrindinės strateginio planavimo metodologijos: nustatytinė ir plėtotinė. Pagal abi jas strateginio veiklos plano struktūrą paprastai sudaro tokie analogiški viešojo sektoriaus institucijoms ir verslo įmonėms komponentai, kaip misija ir vertybės, vizija, strateginės problemos ir strateginiai tikslai, strateginiai sprendimai ir sprendimų įgyvendinimo veiksmų planas [17, p. 122; 28, p. 10].

Pagal nustatytinę metodologiją viešojo sektoriaus institucijos strateginis planavimas grindžiamas racionalios visapusiškos sprendimų rengimo bei priėmimo teorijos principais [29, p. 129–131], t. y. pripažįstant pakankamą ateities numatomumą, sisteminių kompleksškumą, reikiamą apibrėžtumą, dideles formalizavimo galimybes, vienusio strateginių sprendimų suderinamumo su organizacine struktūra, valdymo bei veiklos stiliumi ir kt. galimybes, strateginio planavimo žingsnių nuoseklumą ir t. t. [5, 8, 11, 15]. Išvardytų nustatytinio strateginio planavimo principų taikymas orientuotas priimti ir įgyvendinti strateginius sprendimus, didinančius institucijos strateginio sutikimo su jos aplinkos reikalavimais galimybes.

Svarbiausias nustatytinio strateginio planavimo tikslas nukreiptas į institucijos strateginio ir jos aplinkos reikalavimų galimybių atitikimo nustatymą bei kuo geresnį tokių galimybių naudojimą [5, 6, 11, 19, 30], todėl pagal nustatytinę metodologiją institucijos strateginį veiklos planą pradama rengti kompleksine strategine analize ir vertinimu. Tokios strateginės analizės ir vertinimo svarbiausiais objektais yra institucijos aplinka ir išteklių, o turinio požiūriu – PEST¹ aplinkos veiksnių, institucijos veikla suinteresuotų subjektų reikalavimų bei lūkesčių, žmoniškųjų, finansinių, materialinių, organizacinių, informacinių ir kitų išteklių bei gebėjimų, institucijos SSGG² ir strateginių ryšių analizė bei vertinimas [5–9, 15, 30–32].

Taikant nustatytinę metodologiją strateginių sprendimų rengimo atskaitos taškas ir bazė yra SSGG bei strateginių

¹ Santrumpa: politiniai, ekonominiai, socialiniai, technologiniai.

² Santrumpa: stiprybės, silpnybės, grėmės, galimybės.

ryšių analizė [8, p. 30; 13, p. 58–59; 19, p. 141]. Rengiant viešojo sektoriaus institucijos strateginį veiklos planą, esminis dėmesys skiriamas institucijos stiprybėms ir silpnybėms, atsižvelgiant į išteklių analizės rezultatus, nustatyti ir pagal aplinkos analizės rezultatus išsiaiškinti institucijos galimybes ir grėsmes. Institucijos aplinkos ir išteklių analizės bei vertinimo rezultatų sintezė, nagrinėjant bei vertinant tokius situacijos aspektus, kaip institucijos stiprybių naudojimas galimybėms įgyvendinti, institucijos silpnybių neutralizavimas naudojantis galimybėmis, institucijos stiprybių naudojimas grėsmėms mažinti, institucijos silpnybių neutralizavimas grėsmėms mažinti, leidžia nuosekliai formuoti strateginį foną strateginiams sprendimams rengti, priimti ir įgyvendinti [8, 15].

Taikant nustatytinės metodologijos principus vyrauja strateginio atitikimo, o ne strateginio ketinimo aspektas, nes jis iš esmės yra varžomas formalių strateginio planavimo procedūrų bei taisyklių (strateginis atitikimas koncentruojasi daugiau į tai, kaip geriau suderinti esamus institucijos išteklius ir gebėjimus su esamomis galimybėmis, o strateginis ketinimas – į tai, kaip išplėtoti institucijos išteklius ir gebėjimus esamoms galimybėms išnaudoti [7]). Tokiais atvejais kompleksinės strateginės analizės bei vertinimo rezultatai turi sudaryti prielaidas formuoti perspektyvinę tikslinę orientaciją ir parengti alternatyvas, priimti ir įgyvendinti sprendimus, kurie būtų pagrįsti turimais ištekliais ir gebėjimais išnaudoti aplinkoje susiklosčiusias galimybes [6, p. 27].

Nustatytinės metodologijos atveju viešojo sektoriaus institucijos strateginė analizė bei vertinimas atliekami kompleksiskai [5, p. 482; 7]. Tokiu būdu gauti rezultatai yra bazė formuoti tokią perspektyvinę tikslinę orientaciją, parengti tokias strateginių sprendimų alternatyvas bei priimti tokius sprendimus, kurių įgyvendinimo bendrajam rezultatui būdingas sinergijos efektas [7, 14]. Atsižvelgiant į pagrindinį nustatytinio strateginio planavimo tikslą, kompleksiskai analizuojant bei vertinant aplinką ir išteklius vyrauja numatymo aspektas [5, p. 483; 30, p. 11–13]. Nustatytinė metodologija remiasi prielaida apie ateities prognozavimo galimybę [14; 19, p. 141–142]. Kompleksiškai nagrinėjant bei vertinant institucijos aplinką ir išteklių potencialą, būtina numatyti PEST aplinkos veiksnių, institucijos veikla suinteresuotų subjektų reikalavimų bei lūkesčių, žmogiškųjų, finansinių, materialinių, organizacinių, informacinių ir kitų išteklių bei gebėjimų ir išvardytų veiksnių poveikio institucijos veiklai perspektyvoje dinamiką. Ateities numatymo galimybių pripažinimas yra viena iš prielaidų strateginį foną ir kartu strateginius sprendimus pagrįsti prognozėmis.

Atsižvelgiant į nustatytinio strateginio planavimo principus [16, p. 127; 17–19], kompleksinė strateginė analizė bei vertinimas turi sudaryti prielaidas apibrėžti viešojo sektoriaus institucijos misiją bei jos ilgalaikės plėtros kryptį,

siekiant didinti institucijos strategijos ir jos aplinkos reikalavimų atitiktį. Esant poreikiui keisti ar tikslinti strateginį foną, apsiribojama formaliai apibrėžtais grįžtamaisiais ryšiais tarp strateginio planavimo etapų. Taigi kompleksinės strateginės analizės bei vertinimo integruoti rezultatai traktuotini kaip galutiniai, o pati analizė bei vertinimas – kaip baigtiniai, t. y. išsamiai išsiaiškinus aplinkos ir išteklių potencialą, pereinama prie kito strateginio planavimo etapo [7, 14, 16] ir toliau nuosekliai formuojamas institucijos strateginis fonas, nustatoma perspektyvinė tikslinė institucijos orientacija – tikslinama institucijos misija, kuriama jos vizija bei nustatomi strateginiai tikslai [6, 7, 13, 14]. Šiuo planavimo etapu strateginio atitikimo aspekto dominavimas nusako poreikį skirti svarbų dėmesį institucijos misijai, ypač jos įgyvendinimo aspektams.

Nustatytinės metodologijos atveju institucijos misija, nustatyta analizuojant ir vertinant institucijos aplinkos reikalavimus bei lūkesčius, institucijos įsipareigojimus ir galimybes patenkinti aplinkos reikalavimus bei lūkesčius ir įvykdyti įsipareigojimus, yra ne tik vizijos kūrimo, bet ir institucijos strateginių tikslų nustatymo, strateginių sprendimų, jų įgyvendinimo veiksmų parinkimo bazė. Todėl misiją formuojant akcentuojamas institucijos vadovų iniciatyvos vaidmuo. Čia nesureikšminamas ir yra mažesnis, palyginti su plėtotine metodologija, institucijos veikla suinteresuotų subjektų (verslo ir visuomenės institucijų bei institucijos darbuotojų) iniciatyvos vaidmuo [7].

Viešojo sektoriaus institucijos iš anksto apibrėžtos tikslinės orientacijos perspektyvai nustatymas – strateginių sprendimų rengimo startinis momentas. Institucijos strateginių tikslų visuma, aiškiai apibrėžianti įvairių institucijos veiklos sričių tarpusavio ryšį, yra pagrindas rengti bei priimti sisteminius strateginius sprendimus, orientuotus jungti įvairių institucijos veiklos sričių potencialą bei jį veiksmingai naudoti, siekiant tenkinti institucijos aplinkos reikalavimus ir kartu užtikrinti institucijos veiklos sinergijos efektą [5, p. 482]. Tokia strateginių tikslų visuma yra bazė analizuoti bei vertinti strateginių sprendimų alternatyvas pagal kriterijus, kurie atsižvelgia į iš anksto apibrėžtą, taip pat pagal svarbą surikiuotų strateginių tikslų sistemą, institucijos misiją bei jos aplinkos ir išteklių sąlygas.

Pagal nustatytinę metodologiją strateginių sprendimų rengimas bei priėmimas – tai alternatyvų formavimas bei alternatyvų analizė ir vertinimas bei tokio vertinimo išvadų naudojimas. Alternatyvų formavimo ir jų analizės bei vertinimo kriterijų ir kriterijų derinio nustatymo bazė yra iš anksto apibrėžta perspektyvinė tikslinė orientacija [6, 7, 13, 14, 16, p. 127]. Atsižvelgiant į tai, kad nustatytinės metodologijos atveju yra pripažįstama galimybė „projektuoti“ pokyčius [5, p. 483; 13; 19, p. 141–142; 30, p. 10–11], strateginių sprendimų alternatyvos dažniausiai vertinamos pagal tikėtinas tokių sprendimų įgyvendinimo pasekmes.

Pagal nustatytinę metodologiją strateginių sprendimų

rengimas bei priėmimas remiasi tokia racionalia logika: strateginiai sprendimai analizuojami bei vertinami pagal viešojo sektoriaus institucijos iš anksto apibrėžtos tikslinės orientacijos įgyvendinimą skatinančius kriterijus, tokių sprendimų alternatyvų analizės bei vertinimo rezultatai lyginami tarpusavyje (nustatytinė metodologija remiasi prielaida apie bendros alternatyvų vertinimo bei lyginimo bazės galimumą, kuri grindžiama iš anksto apibrėžta perspektyvine tiksline orientacija), o alternatyvų lyginimo rezultatai yra bazė parinkti sprendimus, tinkamiausius strateginiams tikslams įgyvendinti.

Be aptartų, aktualus dar vienas nustatytinio strateginio planavimo elementas – strateginių sprendimų trajektorijos [7, 14]. Sprendimų trajektorijų analizė – tai tolesnis racionalių strateginių sprendimų tikrinimas. (Tokio tikrinimo būtinybė atsiranda, kai aiškėja naujos aplinkybės, kurios nebuvo įvertintos atliekant kompleksinę strateginę analizę.) Tokia trajektorijų analizė sudaro prielaidas patikslinti strateginius sprendimus atsižvelgiant į papildomai įvertintas aplinkybes ir pakoreguotą tikslinę orientaciją.

Nustatytinė metodologija akcentuoja galimybę keisti organizacinę struktūrą, organizacinę kultūrą, valdymo bei veiklos stilių siekiant strateginių sprendimų atitiktumą [14]. Tuo pabrėžiamas strateginio atitikimo aspekto dominavimas bei vienpusis strateginių sprendimų ir organizacinės struktūros ryšys [5, p. 478; 7; 14]. Pagal strateginių sprendimų trajektorijų analizės rezultatus aprobuoti strateginiai sprendimai yra bazė detalizuoti viešojo sektoriaus institucijos strateginį foną, t. y. institucijos strateginius tikslus išskaidyti į institucijos funkcinių sričių specifinius tikslus bei uždavinius taip, kad būtų galima suformuoti konkrečių priemonių sistemą, reikalingą uždaviniams bei tikslams įgyvendinti.

Viešojo sektoriaus institucijos strateginių sprendimų įgyvendinimo veiksmų planą sudaro programos, programų tikslų ir uždavinių įgyvendinimo priemonės bei procedūros ir biudžetas [30, p. 19–20; 33]. Nustatant institucijos programų tikslus, atsižvelgiama į strateginių sprendimų turinį, analizuojami bei vertinami tokį turinį lemiantys veiksniai. Toks institucijos programų tikslų nustatymas sudaro prielaidas didinti institucijos ir jos aplinkos reikalavimų atitikimo galimybes. Formuojant institucijos programų uždavinius, siekiama įgyvendinti programų tikslus. Konkretinant uždavinius priemonių ir procedūrų lygmeniu, racionaliai paskirstomi institucijos ištekliai. Išvardytų institucijos programos elementų įgyvendinimo rezultatų vertinimo kriterijų nustatymas bei tokių kriterijų derinio taikymas leidžia parinkti tinkamiausius strateginių sprendimų įgyvendinimo veiksmų plano elementus, taip pat kontroliuoti tokių sprendimų įgyvendinimą.

Pagal nustatytinę metodologiją rengiant veiksmų planą, galima patikslinti ankstesnius strateginio planavimo žingsnius, strateginį foną ir kartu strateginius sprendimus.

Formalias sąlygas sudaro iš anksto apibrėžti grįžtamieji ryšiai tarp planavimo etapų [7, 14].

Viešojo sektoriaus institucijos nustatytinis strateginis planavimas vienareikšmiškai rodo logišką ir nuoseklią strateginės analizės bei vertinimo, perspektyvinės tikslinės orientacijos formavimo, strateginių sprendimų rengimo bei priėmimo seką galutinio rezultato – strateginių sprendimų – link. Nenutrūkstamas planavimas įgyvendinamas dėl poreikio rengti bei priimti naujus sprendimus, įgyvendinus ankstesnius. Aptartus nustatytinės metodologijos principus iliustruoja pateikta schema (1 pav.).

Taikant plėtotinę metodologiją, strateginio planavimo modelio formavimas traktuojamas kaip ne toks griežtas strateginių sprendimų rengimo bei priėmimo ir tokių sprendimų įgyvendinimo procesas [13, p. 57]. Pagal plėtotinę metodologiją rengiant, priimant ir įgyvendinant strateginį veiklos planą, taikomos formalizuotos taisyklės bei procedūros, tačiau jos nesusietos į griežtai nuoseklią strateginės analizės bei vertinimo, perspektyvinės tikslinės orientacijos formavimo, strateginių sprendimų rengimo bei priėmimo ir tokių sprendimų įgyvendinimo veiksmų plano rengimo bei tokio plano įgyvendinimo visumą. Toks strateginis planavimas yra nenutrūkstamas, jo atskiras iteracijas lemia derybų bei pažinimo rezultatai.

Plėtotinio strateginio planavimo tikslas – sudaryti prielaidas plėtoti viešojo sektoriaus institucijos potencialą siekiant išnaudoti jos aplinkoje susiklosčiusias galimybes. Sąlygas formuoti tokį strateginį institucijos foną sudaro nenutrūkstama institucijos aplinkos ir išteklių, jos stiprybių ir silpnybių, galimybių ir grėsmių, institucijos strateginių ryšių analizė bei vertinimas.

Skirtingai nei nustatytinio, plėtotinio strateginio planavimo procese vyrauja strateginio ketinimo aspektas [7], ir viešojo sektoriaus institucijos strateginės analizės ir vertinimo tikslas – nustatyti prielaidas plėtoti institucijos išteklius bei gebėjimus esamoms galimybėms išnaudoti, 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.

Plėtotinė metodologija aiškiai orientuota į viešojo sektoriaus institucijos esminių probleminių veiklos sričių išryškimą bei institucijos veiklos gerinimo galimybių nustatymą, todėl jai artimesnė fragmentinė strateginė analizė bei vertinimas [14]. Strateginės analizės bei vertinimo fragmentiškumas riboja strateginio fono ir kartu strateginių sprendimų išsamumą, o kartu ir sinergijos efektą.

Be to, analizuojant bei vertinant viešojo sektoriaus institucijos aplinką ir išteklius, institucijos stiprybes ir silpnybes, galimybes ir grėsmes, institucijos strateginius ryšius, nepripažįstama arba ribotai pripažįstama prielaida apie institucijos ateities patikimo prognozavimo galimybę. Pagal

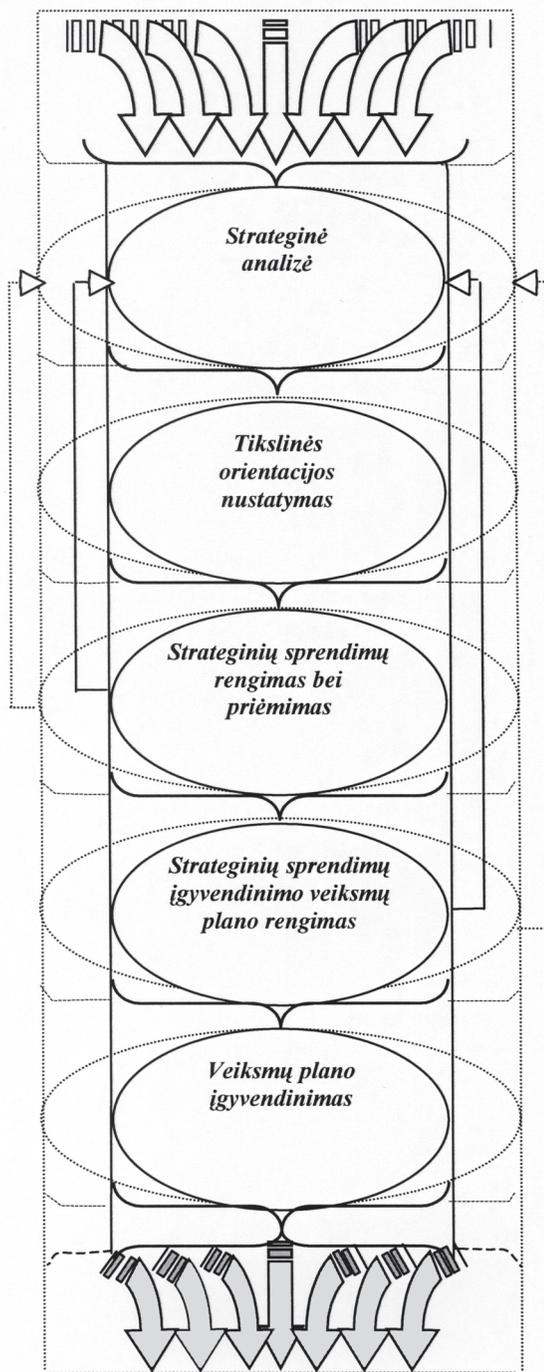
plėtotinę metodologiją abejojama prognozavimo prielaidų pagrįstumu [7, 14, 16, 19], todėl orientuojamasi į strateginių sprendimų rengimą bei priėmimą pagal susiklosčiusios situacijos analizės bei vertinimo rezultatus. Institucijos strateginis fonas ir kartu strateginiai sprendimai grindžiami analitinėmis bei empirinėmis išvadomis. Atsižvelgiant į tai, kad institucijos plėtotinis strateginis planavimas pagrįstas prie-

laida apie galimybę nenutrūkstamai analizuoti bei vertinti ir išryškinti institucijos strategines problemas bei jų sprendimų galimybes ir įvairius tokių galimybių naudojimo bei plėtojimo aspektus, planuojant institucijos veiklą tampa aktualiesnis yra dažnesnių, palyginti su nustatyta metodologija, strateginių pakeitimų ar papildymų, taigi ir bendradarbiavimo bei diskusijų ir derybų vaidmuo.

Plėtotinei metodologijai būdingi vienu metu vykstantys ir įvairią konfiguraciją turintys strateginių pakeitimų ar papildymų ciklai [7, 14, 16], nenutrūkstama sąveika tarp strateginės analizės bei vertinimo, perspektyvinės tikslinės orientacijos formavimo, strateginių sprendimų rengimo bei priėmimo ir tokių sprendimų įgyvendinimo veiksmų plano rengimo bei tokio plano įgyvendinimo etapų. Strateginių pakeitimų ar papildymų poreikis grindžiamas atliekant nenutrūkstamą strateginę analizę bei vertinimą, identifikuojant institucijos veiklos problemines sritis, nustatant veiklai gerinti reikalingų institucijos išteklių ir gebėjimų poreikį, jų naudojimo ir tolesnio plėtojimo galimybes. Toks pagrindimas leidžia lanksčiai formuoti institucijos strateginį foną ir kartu parengti bei priimti strateginius sprendimus, kurių įgyvendinimas sudaro prielaidas didinti jos strateginių ketinimų įgyvendinimo galimybes.

Viena iš esminių sąlygų formuoti viešojo sektoriaus institucijos strateginius pakeitimus ar papildymus ir kartu plėsti ar gilinti institucijos strateginį foną ir rengti bei priimti strateginius sprendimus yra bendradarbiavimas bei diskusijos ir derybos su institucijos interesų grupėmis [5, p. 477; 7, 8, p. 33–34; 9, p. 17; 11, p. 439]. Plėtotinė metodologija pripažįsta esant svarbų institucijos veikla suinteresuotų subjektų iniciatyvos vaidmenį.

Viešojo sektoriaus institucijos strateginių problemų ir institucijos galimybių tokias problemas spręsti išryškiniamas daro tiesioginę įtaką kitiems institucijos strateginio fono elementams ir kartu strateginiams sprendimams. Atsižvelgiant į tai, kad plėtotinio strateginio planavimo procese dominuoja strateginio ketinimo aspektas, nustatant perspektyvinę tikslinę orientaciją daugiau dėmesio skiriama vizijai kurti [6, 16]. Šiuo strateginio planavimo etapu formuojama ideali institucijos ateities būseną, tokios būsenos įgyvendinimo strateginė kryptis. Vizija, suformuota pagal idealią institucijos ateities būseną, yra orientyras vadybinei veiklai, strateginiams tikslams nustatyti, taip pat strateginių sprendimų alternatyvoms rengti, tinkamiausioms iš jų priimti ir jų įgyvendinimo veiksmų planui parengti. Taigi institucijos vizija, viena vertus, yra pagrindas formuoti kitus institucijos strateginio planavimo elementus, kita vertus, jos įgyvendinimas inicijuoja strateginius pakeitimus ir papildymus [6, p. 27; 9, p. 17; 31, p. 289]. Pagal plėtotinę metodologiją nuolat tikslinama institucijos misija, jos formavimas traktuojamas kaip nenutrūkstamas institucijos aplinkos reikalavimų bei lūkesčių ir institucijos išpareigojimų, institucijos galimybių patenkinti aplinkos reikalavimus



1 pav. Nustatytinės strateginio planavimo metodologijos principinė schema

Fig 1. The principle scheme of prescriptive strategic planning approach

bei lūkesčius ir įvykdyti išsipareigojimus analizės bei vertinimo procesas [9, 31, p. 280–283].

Viešojo sektoriaus institucijos misija ir vizija yra pagrindas nustatyti jos strateginius tikslus. Pagal plėtotinę metodologiją institucijos strateginių tikslų negalima vienu žingsniu sujungti į vieną bendrą užbaigtą perspektyvinę tikslinę orientaciją [5, 7–9]. (Nustatant strateginius tikslus yra itin svarbūs strateginiai pakeitimai ar papildymai, ir plėtotinio strateginio planavimo procese santykiškai daugiau atskiria strateginės analizės, misijos bei vizijos formavimo etapai, o strateginių tikslų nustatymo ir strateginių sprendimų rengimo, priėmimo ir įgyvendinimo žingsniai tiek persipynę tarpusavyje tiesioginiais ir grįžtamaisiais ryšiais, jog atsieti šių žingsnių neįmanoma [7].) Plėtotinės metodologijos atveju strateginiai institucijos tikslai pasižymi ryškia orientacija į institucijos situacinių problemų sprendimus ir jos perspektyvinę tikslinę orientaciją yra fragmentinė.

Toks perspektyvinės tikslinės orientacijos formavimas lemia tai, kad alternatyvos rengiamos, analizuojamos, lyginamos ir vertinamos pagal kriterijus, kurių negalima sujungti į vieną bendrą užbaigtą lyginimo ir vertinimo sistemą, o strateginių sprendimų negalima vienu žingsniu sujungti į bendrą visumą visam institucijos strateginiam horizontui. Perspektyvinė tikslinė orientacija, kurios nustatymas pagrįstas strateginių tikslų parinkimu bei prioritetų suteikimu, taip pat pastangų parinktiems prioritetiniams tikslams įgyvendinti nukreipimu, sudaro daugiau galimybių strateginių sprendimų pritaikymo konkrečiai susiklosčiusiai situacijai bei sprendimų atrankai. Tokių galimybių nustatymas – startinis momentas rengiant strateginių sprendimų alternatyvas pagal plėtotinės metodologijos principus [14].

Plėtotinės metodologijos atveju ryškesnis strateginių pakeitimų ar papildymų aspektas, t. y. alternatyvos plėtojamos nenutrūkstamai nagrinėjant bei grindžiant strateginių sprendimų rengimo ir priėmimo poreikį, išryškinant viešojo sektoriaus institucijos strategines problemas bei problemų įtaką jos veiklai perspektyvoje ir kartu institucijos prioritetinius strateginius tikslus. Alternatyvos analizuojamos, lyginamos ir vertinamos pagal jų įgyvendinimo rezultatų poveikį didinti institucijos strateginių tikslų įgyvendinimo bei institucijos išteklių ir gebėjimų plėtos galimybes.

Pažymėtina, kad analizuojant bei vertinant alternatyvius strateginius sprendimus abejojama dėl sprendimų įgyvendinimo pasekmių numatymo prielaidos pagrįstumo [7, 14]. Be to, plėtotinė metodologija akcentuoja alternatyvų analizę bei vertinimą pagal strateginių sprendimų ir galimybių atitikimą keisti organizacinę struktūrą, tačiau skirtingai nei nustatytinė metodologija, čia ryšys tarp strateginių sprendimų ir organizacinės struktūros yra dvipusis, t. y. strateginiai sprendimai ir organizacinė struktūra formuojami ir plėtojami vienu metu [5, p. 478; 7; 11, p. 441].

Atsižvelgiant į viešojo sektoriaus institucijos alternaty-

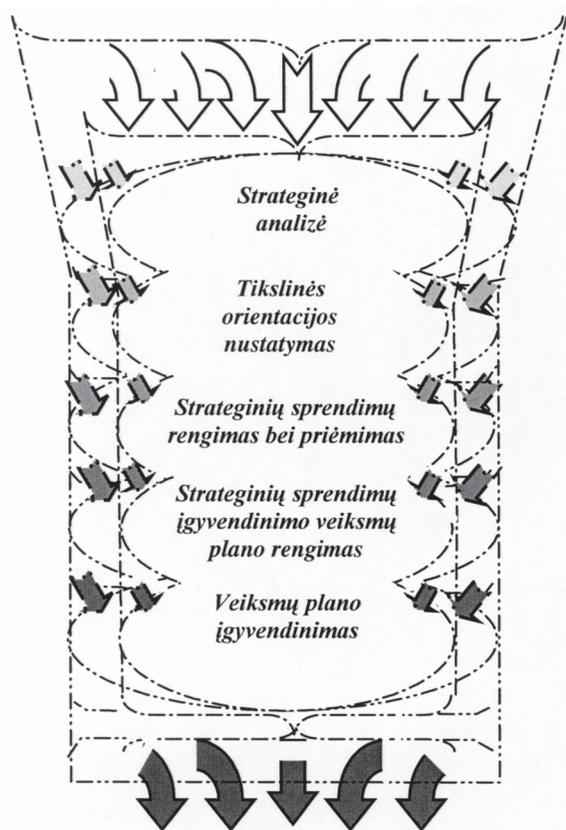
vių strateginių sprendimų vertinimo pagal mobilius kriterijus rezultatus, parenkamos tinkamiausios konkrečiai susiklosčiusiai situacijai alternatyvos, kurių vienu žingsniu negalima sujungti į vieną strateginių sprendimų visumą dėl nuolatinių eksperimentų, diskusijų, derybų bei kitų pažinimo veiksmų, vis naujai kylančių strateginių tikslų. (Plėtotinės metodologijos atveju negalima galutinai aprobuota strateginių sprendimų visuma [7, 14, 16, 19].)

Pagal plėtotinę metodologiją viešojo sektoriaus institucijos programos tikslai nustatomi, programos uždaviniai formuojami, uždaviniams įgyvendinti priemonės bei procedūros rengiamos ir lėšų poreikis priemonėms bei procedūroms įgyvendinti nustatomas atsižvelgiant į konkrečiai susiklosčiusiai situacijai parinktos alternatyvos turinį bei esant strateginių sprendimų rengimo, priėmimo etapams, persipynusiems su tokių sprendimų įgyvendinimo etapu, atsižvelgiant į programų įgyvendinimo stebėsenos ir kontrolės metu gautą informaciją.

Viešojo sektoriaus institucijos plėtotinis strateginis planavimas rodo ne tokią logišką, palyginti su nustatytinu strateginiu planavimu, bei nepastovią strateginės analizės ir vertinimo, perspektyvinės tikslinės orientacijos formavimo ir strateginių sprendimų rengimo bei priėmimo seką galutinio rezultato – strateginių sprendimų – link, o prielaidas didinti planavimo nenutrūkstamumą sudaro strateginių pakeitimų ar papildymų poreikis rengiant, priimant ir įgyvendinant parinktus strateginius sprendimus (žr. 2 pav.).

Tiek nustatytinės, tiek plėtotinės strateginio planavimo metodologijų taikymas viešojo sektoriaus institucijoms turi privalumų ir trūkumų (žr. lentelę). Nustatytinio strateginio planavimo privalumai yra kompleksiskumas, loginis nuoseklumas, sprendimų lyginamumas, didesnė patirtis, o trūkumai – didesnės paklaidos, situaciniai praradimai, nelankstumas, didesnė neproduktyvių sąnaudų dalis; plėtotinio strateginio planavimo privalumai yra lankstumas, adaptiškumas, situacijos valdymas, iniciatyvos laisvė, o trūkumai – organizaciniai sunkumai, aukštos kvalifikacijos poreikis bei mažesnė patirtis.

Atitinkamai kyla klausimas, į kurį sunku vienareikšmiškai atsakyti – kuri iš aptartų metodologijų, planuojant viešojo sektoriaus institucijos veiklą, gali būti efektyvesnė? Kaip pažymėta, vieni strateginio valdymo teoretikai bei praktikai labiau linkę savo pasiūlymus rengti bei priimti ir įgyvendinti strateginį veiklos planą grįsti nustatytinės metodologijos principais [6, 30], kiti – plėtotinės [5, 6, 8, 9, 31]. Vis dėlto vyraujančiai priskirtume nuostatą derinti aptartas metodologijas, imant pagrindu vieną ar kitą metodologiją ir ją papildant kitos metodologijos elementais [7, 8, 15, 16]. Taigi, kai parinkti įgyvendinti institucijos strateginiai sprendimai apima dalį sprendimų, parengtų atsižvelgiant į nustatytinės metodologijos principus, ir dalį sprendimų pagal plėtotinę metodologiją, kurie yra lyg tiksliniai atsakomieji veiksmai į nenumatytas aplinkybes, vėliau iš-



2 pav. Plėtotinės strateginio planavimo metodologijos principinė schema

Fig 2. The principle scheme of emergent strategic planning approach

aiškėjusias galimybes, siekiama išnaudoti metodologijų privalumus bei eliminuoti jų trūkumus.

3. Veiksniai, lemiantys viešojo sektoriaus institucijų strateginio planavimo metodologijos parinkimą

Strateginio valdymo literatūroje veiksnius, lemiančius nustatytinio arba plėtotinio strateginio planavimo metodologijos parinkimą, arba tokių metodologijų derinio formavimą, priimta skirstyti į dvi pagrindines, bendras tiek viešojo sektoriaus institucijoms, tiek verslo įmonėms, grupes. Tai išoriniai ir vidiniai veiksniai, veikiantys strateginės analizės bei vertinimo, veiklos strateginių kryptių bei prioritetų nustatymo, strateginių sprendimų rengimo, taip pat plėtos priemonių pagrindimo ir tokių priemonių įgyvendinimo bei jų įgyvendinimo rezultatų vertinimo metodų parinkimą.

Pasak strateginio valdymo teoretikų bei praktikų (Vebsterio (Webster) ir Vyljo (Wylie), Volcho (Volch) ir Rocho (Rocha) [23]), apsisprendimui parinkti vieną arba kitą metodologiją, arba jų derinį, formuojant viešojo sektoriaus institucijos strateginio planavimo modelį, didžiausią įtaką turi institucijos aplinkos veiksniai. Parenkant konkrečius institucijos prisitaikymo prie jos aplinkos pokyčių veiksmus bei

priemones, būtinausia atsižvelgti į politinių, teisinių, ekonominių, socialinių, technologinių veiksnių bei institucijos veikla suinteresuotų subjektų visumą, kuri apibūdina institucijos aplinkos įvairiapusiškumą ir institucijos aplinkos pokyčių dinamiškumą, kuris nusako išvardytų institucijos aplinkos veiksnių kitimo pobūdį (Joubertas (Joubert) [34]).

Parenkant išorinių veiksnių svarbą, strateginio planavimo metodologiją akcentuojančių autorių nuomone, viešojo sektoriaus institucijos aplinkos įvairiapusiškumas ir aplinkos pokyčių dinamiškumas lemia institucijos prisitaikymo prie aplinkos pokyčių principus. Į juos turi būti atsižvelgta nustatant institucijos perspektyvinę tikslinę orientaciją, rengiant strateginių sprendimų alternatyvas ir primant iš jų tinkamiausias susiklosčiusiai situacijai bei įgyvendinant parinktus sprendimus. Tuo institucija siekia patenkinti savo aplinkos reikalavimus ir kartu pagrįsti veiklos būtinumą.

Kiti strateginio valdymo specialistai [14, 30 ir kt.] teigia, kad aplinkos turbulentiškumo lygis, kurį lemia aplinkos sudėtingumas (suprantamas kaip politinių, ekonominių, socialinių, technologinių problemų bei komplikacijų, veikiančių institucijos veiklą, paplitimo laipsnis), aplinkos naujoviškumas (suprantamas kaip institucijos aplinkos ištyrimo laipsnis, nusakantis, kokių mastu aplinka formuoja institucijai naujas situacijas), aplinkos pokyčių tempas (kaip greitai kinta institucijos aplinka) ir aplinkos prognozuotumas (kiek iš anksto galima prognozuoti aplinkos pokyčius ir kokios yra galimybės surinkti būtiną informaciją sprendimams rengti bei priimti), iš dalies lemia sprendimus parinkti strateginės analizės bei prognozavimo metodus, viešojo sektoriaus institucijos perspektyvinės tikslinės orientacijos nustatymo, strateginių sprendimų rengimo bei priėmimo ir tokių sprendimų įgyvendinimo veiksmų plano rengimo bei tokio plano įgyvendinimo būdus. Be to, sprendžiant apie nustatytinio arba plėtotinio strateginio planavimo metodologijos parinkimo arba tokių metodologijų derinio formavimo tikslingumą, svarbus yra ir institucijos potencialas. Institucijos potencialo paskirstymas ir naudojimas bei plėtojimas taip pat lemia institucijos prisitaikymą prie aplinkos pokyčių.

Strateginio valdymo teoretikai (Vebsteris (Webster) ir Vylis (Wylie), Volchas (Volch) ir Rochas (Rocha), Stone (Stone), Untermanas (Unterman) ir DAVISAS (Davis) bei kt. [23]) akcentuoja įvairias viešojo sektoriaus institucijos adaptavimosi prie kintamų aplinkos sąlygų ypatybes. Dažniausiai minimi tokie svarbiausi institucijos prisitaikymo prie aplinkos pokyčių veiksmi, kaip institucijos vadovų veiklos stiliaus formavimas, institucijos organizacinės kultūros kūrimas, taip pat institucijos organizacinės struktūros projektavimas ir kitų institucijos išteklių (finansinių, materialinių, informacinių, vidaus kontrolės bei vidaus audito sistemų ir t. t.) bei institucijos strateginių gebėjimų paskirstymas, naudojimas bei plėtra.

Nustatytinės ir plėtotinės strateginio planavimo metodologijų charakteristika viešojo sektoriaus institucijų kontekste
The characteristics of prescriptive and emergent strategic planning approaches within public sector institutions

	Nustatytinė metodologija						Plėtotinė metodologija				
Strateginio planavimo metodologijos											
Strateginio planavimo ypatybės	Strateginio planavimo tikslas	Atėities numatomumas	Kompleksiškumas	Apibrėžtumas	Formalizavimo galimybės	Strateginio planavimo elementų suderinamumas su org. struktūra, valdymo bei veiklos stiliumi ir kt.	Kūrybiškumas (iniciatyvos skatinimas)	Strateginio planavimo žingsnių seka			
Strateginio planavimo etapai	Strateginė analizė Tikslinė institucijos orientacija Strateginiai sprendimai Institucijos strateginių sprendimų įgyvendinimo veiksmų plano rengimas	<i>Pakankamas</i>	<i>Sisteminis</i>	<i>Iki determinuoto</i>	<i>Didelės</i>	<i>Vienpusis</i>	<i>Mažesnis</i>	<i>Nuoseklė</i>			<i>Nepastovi</i>
		<i>Strateginis atitiktumas</i>		<i>Silpnas</i>		<i>Dvipusis</i>	<i>Didesnis</i>				
		<i>Strateginis ketinimas</i>	<i>Fragmentinis</i>								
Strateginio planavimo metodologijų privalumai	Kompleksiškumas. Loginis nuoseklumas. Sprendimų lyginamumas. Didesnė patirtis. Lankstumas. Adaptyvumas. Situacijos valdymas. Iniciatyvos laisvė.										
Strateginio planavimo metodologijų trūkumai	Didesnės paklaidos. Situaciniai praradimai. Nelankstumas. Didesnė ne produktyvių sąnaudų dalis. Organizaciniai sunkumai. Aukštos kvalifikacijos poreikis. Mažesnė patirtis.										

Dauguma šių strateginio valdymo teoretikų bei praktikų, taip pat Jucevičius [6], Brodvinas (Brodwin) ir Bourgeois (Bourgeois) [30] teigia, kad metodologijos parinkimą daugiausia lemia strateginių sprendimų rengėjų mąstymo logika bei jų darbo stilius. Kitais žodžiais tariant, viešojo sektoriaus institucijos vadovų gebėjimai (gebėjimai surinkti reikalingą informaciją apie institucijos aplinką, institucijos veiklą bei kompetenciją, institucijos ir jos aplinkos tarpusavio ryšį bei tokio ryšio dinamiką, analizuoti bei vertinti surinktą informaciją, tikslingai naudoti tokios analizės bei vertinimo rezultatus bei teisingai išryškinti susiklosčiusių prielaidų svarbą institucijos veiklai perspektyvoje, parengti bei priimti ir įgyvendinti veiksmus, siekiant didinti užsibrėžtų tikslų įgyvendinimo galimybes, bei prireikus modifikuoti institucijos ir jos aplinkos tarpusavio ryšį [5, p. 475]), taip pat institucijos vadovų ir pavaldinių tarpusavio santykių pobūdis, kuris nusako autokratinį, demokratinį, liberalų vadovavimo stilių arba įvairių išvardytų vadovavimo stilių derinį, yra svarbūs vidiniai veiksniai, lemiantys institucijos strateginio planavimo metodus.

Institucijos vadovų darbo stilius rodo jų mąstymo logikos racionalumą ir kartu jų gebėjimų naudojimo bei plėtros efektyvumą. Vadovavimo stiliaus suderinamumas su numatomais įgyvendinti strateginiais sprendimais sudaro prielaidas didinti institucijos prisitaikymo prie aplinkos pokyčių galimybes. Kita vertus, vadovų darbo stilius, taip pat institucijos personalo nuostatos ir vertybės bei kt. liudija apie institucijos organizacinės kultūros lygį [30]. Institucijos organizacinės kultūros formavimas, kaip vadovų ir pavaldinių tarpusavio santykių kūrimas, sudaro prielaidų skatinti institucijos personalo motyvaciją įgyvendinti institucijos veiklos pertvarkymą. Kartu šis veiksnys lemia institucijos galimybes adaptuotis prie kintamų aplinkos sąlygų formuojant institucijos strategiją pagal metodologiją, kuri leidžia didinti institucijos organizacinės kultūros ir rengiamų bei priimamų ir įgyvendinamų strateginių sprendimų suderinamumo galimybes.

Kitas veiksnys parinkti viešojo sektoriaus institucijai nustatyti arba plėtoti strateginio planavimo metodologiją arba formuoti metodologijų derinį yra institucijos organizacinės struktūros bei organizacinių ryšių institucijoje pobūdis. Institucijos organizacinės struktūros adaptavimo institucijos strateginiams sprendimams rengti, priimti ir įgyvendinti bei įvairių organizacinių struktūrų derinio formavimo galimybės yra svarbios sprendžiant apie strateginio planavimo metodų tikslingumą. Institucijos organizacinės struktūros suderinamumo su strateginiais sprendimais galimybių nustatymas ir tokių galimybių naudojimas, sudarantys prielaidas didinti institucijos prisitaikymą prie kintamų aplinkos sąlygų bei naujų aplinkos reikalavimų, priklauso nuo konkrečiau strateginio planavimo metodologijų derinio.

Ir žmogiškųjų bei organizacinių išteklių, ir viešojo sek-

toriaus institucijos finansinių išteklių (taip pat materialinių, informacinių bei vidaus kontrolės sistemos ir t. t.) paskirstymo bei naudojimo ir jų plėtojimo principai lemia nustatyti arba plėtoti strateginio planavimo metodologijų parinkimą bei tokių metodologijų derinio formavimą. Atsižvelgiant į Voralo (Worrall), Kolinge (Collinge), Bilo (Bilo) institucijų strateginio valdymo tam tikrų aspektų analizės bei vertinimo išvadas, finansinių išteklių paskirstymas bei naudojimas gali būti orientuoti į skirtingo kompleksškumo strateginių sprendimų rengimą, priėmimą ir įgyvendinimą [5, p. 488–490]. Taigi nuo finansinių išteklių (ir ne tik) paskirstymo bei naudojimo principų suderinamumo su numatomais įgyvendinti strateginiais sprendimais galimybių priklauso vienos arba kitos strateginio planavimo metodologijos bei metodologijų derinio efektyvumas.

Viešojo sektoriaus institucijos žmogiškųjų, organizacinių, finansinių, materialinių, informacinių ir kitų išteklių paskirstymo, naudojimo bei jų plėtros principai apibūdina institucijos strateginius gebėjimus ir kartu institucijos brandos lygį šiuo aspektu, todėl į šiuos veiksnius taip pat tikslingai atsižvelgti parenkant nustatyti arba plėtoti metodologiją bei ieškant tinkamiausio tokių metodologijų derinio. Strateginio valdymo literatūroje minimi ir kiti institucijoms būdingi bruožai, pvz., institucijos dydis, institucijos personalo skaičius bei amžius ir pan. [23], kurie veikia sprendimus dėl nustatyti arba plėtoti metodologijos, arba integruoto metodologinio požiūrio parinkimą.

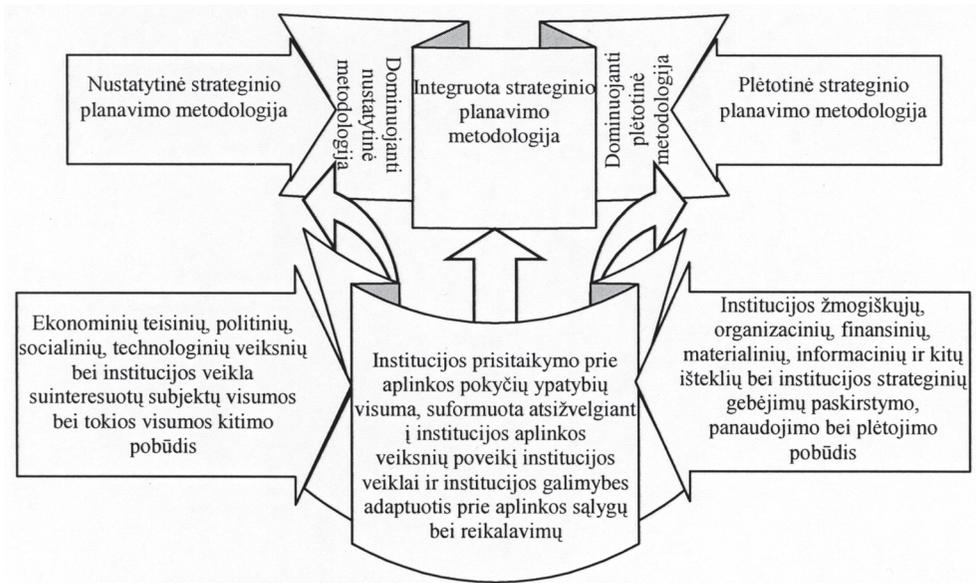
Taigi atsižvelgiant į viešojo sektoriaus institucijos aplinkos veiksmų poveikį institucijos veiklai ir institucijos išteklius bei gebėjimus, suformuota institucijos prisitaikymo prie besikeičiančių aplinkos sąlygų bei aplinkos reikalavimų ypatybių visuma yra bendras veiksnys, lemiantis strateginio planavimo metodologijos parinkimą. Veiksmų, lemiančių institucijos strateginio planavimo metodologijos parinkimą, sąsaja pavaizduota 3 paveiksle.

4. Strateginio planavimo metodologijų derinio tikslingumas

Viešojo sektoriaus institucijos strateginio planavimo modelio formavimas turi būti grindžiamas integruoto metodologinio požiūrio principu. Institucijos strateginiai sprendimai turi būti rengiami, priimami ir įgyvendinami imant kaip pagrindą nustatyti arba plėtoti metodologiją ir papildant ją kitos metodologijos tam tikrais elementais. Galimas įvairus abiejų metodologijų elementų santykis, net ir toks, kad mišri metodologija bus be dominuojančio vienos ar kitos metodologijos vaidmens (žr. 4 pav.).

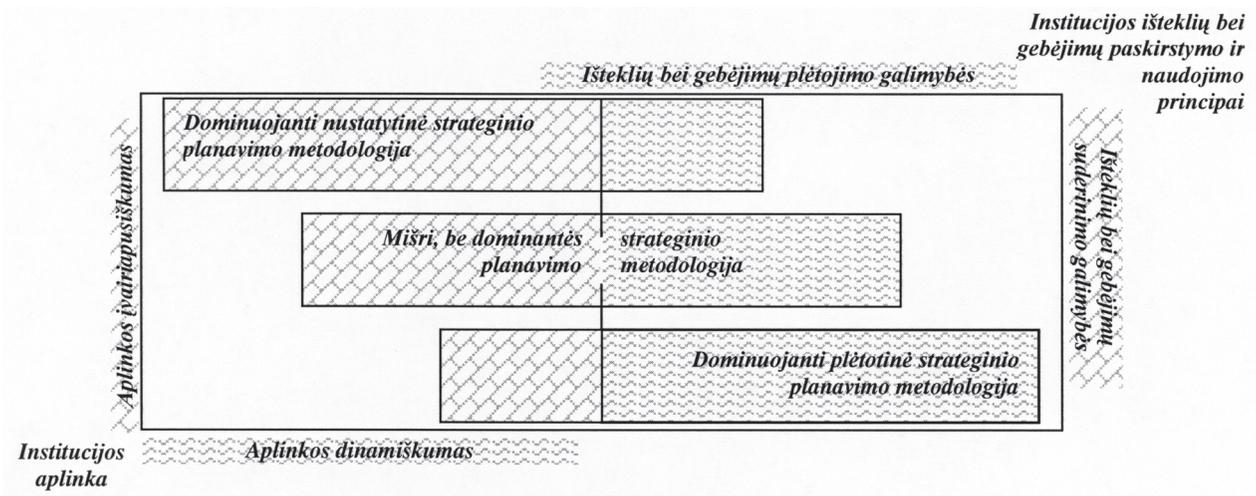
Tokio metodologinio principo tinkamumą ir efektyvumą lemia šios viešojo sektoriaus institucijos aplinkos įvairiapusiškumo ir turbulentiškumo charakteristikos:

- institucijos aplinka yra įvairiapusė, t. y. institucijos veiklai įtaką daro įvairūs (politiniai, teisiniai, ekonominiai,



3 pav. Veiksnių, lemiančių institucijos strateginio planavimo metodologijos parinkimą, sąsaja

Fig 3. The coherency of factors predetermining the choice of institution strategic planning approach



4 pav. Metodologijų ir jas lemiančių veiksnių matrica

Fig 4. The matrix of methodologies and the predetermining factors

socialiniai, technologiniai ir kt.) veiksniai bei įvairios interesų grupės (vartotojai, vyriausybė, kitos institucijos ir kt.). Politinių, teisinių, ekonominių, socialinių, technologinių problemų bei komplikacijų sprendimai ir interesų grupių poreikių bei lūkesčių patenkinimas yra svarbi institucijos veiklos būtinumo ir kartu adaptavimo aplinkos pokyčiams pagrindimo sąlyga;

- institucijos aplinkos problemos bei komplikacijos yra įvairios ir sudėtingos. Politinės, teisinės, ekonominės, socialinės, technologinės aplinkos sudėtingumas lemia strateginių sprendimų įgyvendinimo poveikio ribas. (Iš esmės institucijos strateginių sprendimų įgyvendinimo

rezultatai rodo institucijos veiklos efektyvumą bei institucijos indėlį į šalies ūkio plėtrą ir kartu valstybės konkurencinio pranašumo įgijimo bei tokio pranašumo išlaikymo galimybes.);

- institucijos aplinka ištirta nepakankamai. Atsižvelgiant į tai, kad iki šiol šalies institucijos strateginio planavimo principus taiko daugiau formos, o ne turinio požiūriu [1], pasiektas mažas institucijos aplinkos ištirtumo lygis. Vis dėlto, taikydama šiuolaikinius metodus ir pažangias informacines technologijas, institucija turi galimybę numatyti naujas situacijas aplinkoje. Čia ypač naudingas gali būti analogijos metodo

taikymas – kitų valstybių socialinės ekonominės raidos analizė, šalies ir užsienio valstybių raidos dėsningumą lyginimas ir „patirties“ perėmimas, žinoma, tokiais metodais gauti rezultatai turėtų būti vertinami labai rezervuotai;

- institucijos aplinkos pokyčių tempas yra įvairus, o institucijos reakcija į juos pagal tempą gali būti adekvati pokyčių tempui, gali vėluoti ir netgi aplenkti.

Didelis viešojo sektoriaus institucijos aplinkos įvairiapusiškumas yra sąlyga, būdingesnė nustatytinei metodologijai, kuri suteikia galimybę kompleksiskai analizuoti ir vertinti institucijos įvairių aplinkos veiksnių visumą, nustatyti institucijos kompleksinę perspektyvinę tikslinę orientaciją, parengti sisteminių strateginių sprendimų alternatyvas, iš jų parinkti tinkamiausias ir parengti visiškai suderintą tokių sprendimų įgyvendinimo veiksmų planą.

Kita viešojo sektoriaus institucijos aplinkos veiksnių sąlyga – dinamiškumas – lengviau įveikiama plėtotinei metodologijai, kuriai būdingas įvairiapusės aplinkos aktualių fragmentų išskyrimas ir institucijos išteklių bei gebėjimų nukreipimas spręsti prioritetines aplinkos problemas bei komplikacijas. Be to, siekis nedelsiant parengti, priimti ir įgyvendinti institucijos aplinkos problemų bei komplikacijų sprendimus yra plėtotinės metodologijos tikslingumo požymis. (Plėtotinė metodologija prerogatyvą teikia ne vien ilgalaikiams tikslams, ji neaukoja ir trumpalaikių interesų.)

Viešojo sektoriaus institucijos aplinkos sudėtingumas lemia nustatytinės ir plėtotinės metodologijų derinio taikymo tikslingumą. Būtent metodologijų derinio taikymas sudaro prielaidas nustatyti politinių, teisinių, ekonominių, socialinių, technologinių aplinkos problemų bei komplikacijų sprendimo poveikio ribas.

Nepakankamas viešojo sektoriaus institucijos aplinkos ištirtumo lygis yra veiksnys, nepalankus taikant ir vieną, ir antrą metodologiją, ir bene racionaliausiai įveikiamas taikant integruotą principą. Analizuoti bei vertinti institucijos išteklių bei gebėjimų suderinamumo galimybes, naudoti tokios analizės bei vertinimo rezultatus formuojant institucijos perspektyvinę tikslinę orientaciją, rengiant strateginių sprendimų alternatyvas bei parenkant iš jų tinkamiausias ir rengiant parinktų sprendimų įgyvendinimo veiksmų planą leidžia nustatytinė, o institucijos išteklių ir gebėjimų plėtojimo galimybes – plėtotinė strateginio planavimo metodologija.

Viešojo sektoriaus institucijos aplinkos pokyčių tempas, kuriam nustatyti prielaidas sudaro valstybės plėtros strateginių tikslų bei prioritetų numatymas, taigi ir institucijos aplinkos problemų bei komplikacijų analizė bei vertinimas, taip pat institucijos galimybių adekvačiai reaguoti į kintamas aplinkos sąlygas bei naujus aplinkos reikalavimus identifikavimas reikalauja nustatytinės ir plėtotinės metodologijų tam tikrų elementų derinio.

Efektyviam strateginiam planavimui būtinas viešojo sektoriaus institucijos organizacinės struktūros aktualizavimas, pažangaus vadovavimo stiliaus formavimas, institucijos filosofijos, kultūros ir politikos suderinamumas su numatomais arba ketinamais įgyvendinti institucijos valdymo sistemos pertvarkymais. Tai su žmogaus veiksmu susiję dalykai, kuriuos nuodugniau įvertinti leidžia plėtotinė metodologija. Būtent ši metodologija sudaro prielaidas užtikrinti geresnę įvairių institucijos veiklą veikiančių subjektų interesų dermę strateginių sprendimų atžvilgiu.

Strateginio valdymo teoretikai ir praktikai nurodo ir daugiau veiksnių, pagrindžiančių tiek nustatytinės, tiek plėtotinės metodologijos taikymo tikslingumą [5–9, 13, 14, 23, 30, 35]. Aritmetinių jų balansą vargu ar galima nustatyti, bet neabejotinai galima teigti, kad didžiausio viešojo sektoriaus institucijų strateginio planavimo efektyvumo galima tikėtis iš integruotos metodologijos varianto.

5. Išvados

Valstybės ir savivaldybės institucijos, įgyvendindamos strateginį planavimą, kurio tikslingumas viešajame sektoriuje pripažintas tarptautiniu mastu, susiduria su daugybe metodinio pobūdžio problemų, iš kurių pagal savo vaidmenį bazinė yra metodologijos pasirinkimas. Specialioji literatūra nepateikia aiškių viešojo sektoriaus institucijų strateginio planavimo metodologinių nuostatų. Strateginio valdymo teoretikų ir praktikų pateikiamos nuomonės daugiau primena polemiką nei rekomendacijas.

Mūsų atlikti tyrimai leido patikslinti ir susisteminti nustatytinės ir plėtotinės strateginio planavimo metodologijų esmines charakteristikas. Nustatytiniam strateginiam planavimui būdinga pakankamas ateities numatymais, sisteminis kompleksiskumas, apibrėžtumas (iki determinuoto), didelės formalizavimo galimybės, vienpusis strateginių sprendimų ir organizacinės struktūros, valdymo bei veiklos stiliaus ir kt. suderinamumas, menkas iniciatyvos skatinimas, strateginio planavimo žingsnių sekos nuoseklumas. Plėtotiniam strateginiam planavimui būdinga menkesnis ateities numatomumas, fragmentinis kompleksiskumas, silpnėsnis apibrėžtumas, ribotesnės formalizavimo galimybės, dvipusis strateginių sprendimų ir organizacinės struktūros, valdymo bei veiklos stiliaus ir kt. suderinamumas, didesnis kūrybiškumas, nepastovi strateginio planavimo žingsnių seka. Išvardytos charakteristikos traktuotinos kaip prielaidos, nustatytinės metodologijos taikymo atveju palankios rengti strateginius sprendimus, orientuotus didinti viešojo sektoriaus institucijos strateginio atitikimo jos aplinkos reikalavimams galimybes, o plėtotinės metodologijos atveju – rengti strateginius sprendimus, orientuotus plėtoti institucijos potencialą išnaudoti esamas galimybes bei išvengti grėsmių, slypinčių institucijos aplinkoje.

Apibendrinus viešojo sektoriaus institucijos vidaus ir aplinkos veiksnius, turinčius įtakos strateginio planavimo metodologijos parinkimui, nustatyti veiksnių ir metodologijų sąsajos dėsningumai, kuriuos siūloma taikyti formuojant metodologijų integruotą derinį konkrečiai viešojo sektoriaus institucijos situacijai.

Literatūra

- Bivainis, J.; Tunčikienė, Ž. Strategic Planning of Public Sector Institutions. *Public Administration* (Viešasis administravimas), No 4. Vilnius: Viešojo administravimo lavinimo asociacija, 2004, p. 64–78 (in Lithuanian).
- Pollitt, Chr.; Bouckaert, G. Public Management Reform. A Comparative Analysis (Viešojo valdymo reforma. Lyginamoji analizė). Vilnius: Algarvė, 2003. 359 p. (in Lithuanian).
- Zeppou, M.; Sotirakou, T. The „STAIR“ Model. A Comprehensive Approach for Managing and Measuring Government Performance in the Post-modern Era. *International Journal of Operations and Production Management*, Vol 16, No 4, 2003, p. 320–332.
- Managing Public Expenditure. A Reference Book for Transition Countries. Ed. by R. Allen and D. Tommasi. OECD, 2001. 500 p.
- Worrall, L.; Collinge, C.; Bill, T. Managing Strategy in Local Government. *International Journal of Public Sector Management*, Vol 11, No 6, 1998, p. 472–493.
- Jucevičius, R. Strategic Management of Public Institutions. *Economics and Management: Actualities and Perspectives 2002* (Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos 2002). Šiauliai: Šiaulių universiteto leidykla, 2003, p. 24–28 (in Lithuanian).
- Vasiliauskas, A. Strategic Management of the National Economic Development: the Prescriptive and Emergent Methodological Approaches. *Monetary Studies* (Pinigų studijos), 2004, Nr. 3, p. 5–18 (in Lithuanian).
- Bryson, J. Strategic Planning for Public and Non-Profit Organizations. San Francisco: Jossey Bass, Publishers, 1988.
- Wilkinson, G.; Monkhouse, E. Strategic Planning in Public Sector Organizations. *Executive Development*, Vol 7, No 6, 1994, p. 16–19.
- Dereli, C. Strategy and Strategic Decision-Making in the Smaller Local Authority. *The International Journal of Public Sector Management*, Vol 16, No 4, 2003, p. 250–260.
- McHugh, M. Trouble in Paradise: Disintegrated Strategic Change within a Government Agency. *International Journal of Public Sector Management*, Vol 10, No 6, 1997, p. 433–443.
- Flynn, N.; Talbot, C. Strategy and Strategists in UK Local Government. *Journal of Development*, Vol 15, No 2, 1996, p. 24–37.
- Jucevičius, R. Strategic Development of Organizations (Strateginis organizacijų vystymas). Kaunas: Pasaulio lietuvių kultūros, mokslo ir švietimo centras, 1998. 456 p. (in Lithuanian).
- Vasiliauskas, A. Strategic Management (Strateginis valdymas). Vilnius: Enciklopedija, 2002. 235 p. (in Lithuanian).
- Arimavičiūtė, M. Strategic Planning Methods and Management Recommendations for Municipal Institutions. *Public Policy and Administration* (Viešoji politika ir administravimas), Nr. 4. Vilnius: LTU, 2003, p. 9–17 (in Lithuanian).
- Harris, S.; Forbes, T.; Fletcher, M. Taught and Enacted Strategic Approaches in Young Enterprises. *International Journal of Entrepreneurial Behaviour and Research*, Vol 6, No 3, 2000, p. 125–144.
- Cole, G. A. Strategic Management: Theory and Practice. London: Letts Educational, 1997. 247 p.
- Ansoff, H. I. Corporate Strategy. McGraw-Hill, New York, 1965.
- Valainytė, I.; Auruškevičienė, V. Changing Approach to Organization Strategy in the Context of Management Science Evolution. *Management of Organizations: Systematic Research*, No 9 (Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai). Kaunas: VDU, 1999, p. 139–149 (in Lithuanian).
- Auruškevičienė, V. Strategic Planning Models. In: Economics and Management (Ekonomika ir vadyba). Kaunas: Technologija, 1997, p. 19–21 (in Lithuanian).
- Ratkevičienė, V.; Jankūnienė, J. Point of View of Strategy Creation in the Organization. *Management of Organizations: Systematic Research*, No 8 (Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai). Kaunas: VDU, 1998, p. 113–120 (in Lithuanian).
- Ginevičius, R.; Auškalnytė, R. The Evaluation of a Company's Strategy by the Ansoff's Product Market Matrix. *Statyba* (Journal of Civil Engineering and Management), Vol 7, No 2. Vilnius: Technika, 2001, p. 158–164 (in Lithuanian).
- Anthony, W. A. Strategic Planning in Nonprofit Organizations. *Nonprofit World Report*, Vol 2, 1984, p. 12–16.
- Porter, M. Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors. The Free Press. New York, 1990.
- Ruocco, P.; Proctor T. Strategic Planning in Practice: a Creative Approach. *Marketing Intelligence and Planning*, Vol 12, No 9, 1994, p. 24–29.
- Administration of Public Sector Institutions (Viešojo sektoriaus institucijų administravimas). Vilnius: LTU, 2002. 292 p. (in Lithuanian).
- Schultz, D. Encyclopedia of Administration and Public Policy. Facts on File, Inc., 2004. 526 p.
- Ramanauskas, G.; Bivainis, J. Strategic Plan as a Tool for the Management of Companies. Vilnius: Technika, 2003. 68 p.
- Raipa, A. Decision-Making Theories. The Bureaucracy's Place and Role for Democratic Implementation of Decisions. In: Public Administration (Viešasis administravimas). Kaunas: Technologija, 1999, p. 127–149 (in Lithuanian).
- Galloway, I.D. Strategic Management in Public Sector Research Organizations: a Critical Review. *International Journal of Public Sector Management*, Vol 3, No 1, 1990, p. 5–24.
- Raipa, A. Strategic Planning in Public Sector. In: Public Administration (Viešasis administravimas). Kaunas: Technologija, 1999, p. 274–292 (in Lithuanian).
- Navin, G. Strategic Management for Government Agencies: an Institutional Approach for Developing and Transition Economies, 1998. 52 p.
- Resolution No 827 06/06/2002 of Government of the Republic of Lithuania „Enactment of Strategic Planning Methodology“ (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimas Nr. 827 „Dėl Strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“). *State's News* (Valstybės žinios), 2002, Nr. 57–2312, p. 39–62 (in Lithuanian).

34. Joubert, C. Strategy in the Public Sector. *Public Money and Management*, Vol 8, Nr 3, 1988, p. 17–19.
35. Wechsler, B.; Backoff, R.W. Policy Making and Administration in State Agencies: Strategic Management Approaches. *Public Administration Review*, Vol 46, No 4, 1986, p. 321–327.

Juozas BIVAINIS. Doctor Habil, Professor, Head of Dept of Social Economics and Management, Vilnius Gediminas Technical University. Research interests: intensification of economic development, business management theory, economic legislation. He is the author of over 180 scientific works.

Živilė TUNČIKIENĖ. Master of Science, doctoral student, Dept of Social Economics and Management, Vilnius Gediminas Technical University. Research interests: intensification of economic development, strategic planning of public sector institutions.