

Konceptualus savivaldybių strateginio planavimo požiūris

doc.dr. M. Arimavičiūtė
Mykolo Romerio universitetas

Problema

- Lietuvoje niekada nebuvo rengiama savivaldybių strateginio planavimo sistemos metodika, remiantis iš anksto išdiskutuota koncepcija ir savivaldos ypatumais.
- Visais atvejais buvo bandoma savivaldybių planavime taikyti centrinio lygmens viešųjų institucijų strateginio planavimo sistemos metodikas.

- Šiuo metu Lietuvoje yra parengtos Strateginio planavimo sistemos savivaldybėse tobulinimo gairės (toliau Gairės), remiantis viešųjų institucijų centrinio lygmens strateginio planavimo sistema, tačiau LRV pasitarime ministrai pasiūlė, kad būtų rengiama metodika, o ne rekomendacijos.
- Tikslinga rengiant metodiką vadovautis konceptuali strateginio planavimo požiūriu, kuris atskleistų siūlomų Gairių trūkumus bei probleminius klausimus.

- Strateginio planavimo koncepcija priklauso nuo to, kiek skiriama dėmesio strateginio planavimo procesui, planavimo turiniui ir aplinkos konteksto vertinimui ir tyrimo objekto specifiškumui.
- Šiuo požiūriu reikėtų išskirti keletą problemų.

Butina išdiskutuoti problemas, susijusias su:

- Tyrimo objektu- tai planavimo principų pasirinkimo problema
- Planavimo procesu – tai planavimo sudėtingumo, planų tarpusavio integracijos, planavimo modelio unikalumo bei kolektyvinės sąveikos problemos.
- Strateginio planavimo turiniu – tai pokyčiais.
- Planavimo kontekstu – proceso jėgomis.

Strateginio planavimo principų pasirinkimo problema

- Savivaldybių plėtros planavime reikia pasirinkti vieną iš principų:
- Funkcinį planavimą
- Erdvinį planavimą
- Mišrų planavimą, derinant kartu abu planavimo principus.
- Lietuvos savivaldybių strateginiame plėtros planavime visada buvo vadovaujamosi trečiuoju principu.

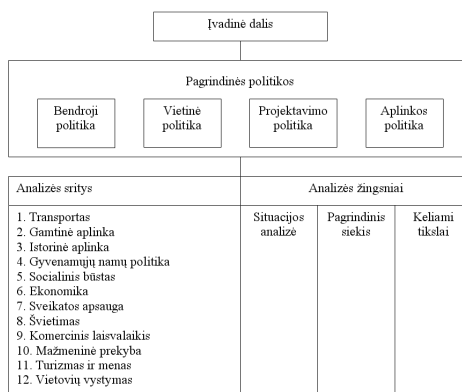
- Senoji strateginio planavimo paradigma remiasi funkcinių/sectorinių planavimo principų integravimu vietos valdžios plėtros planavimo sistemoje, o naujoji erdvinio strateginio planavimo paradigma pagrįsta erdviu planavimu, kurio pagrindinis siekis yra susieti teritorinius plėtros aspektus per įvairias politikas.

Rekomenduojama savivaldybės strateginio plėtros plano struktūra (Gairėse)

- Bendroji informacija
- Analizės išvados, pagrindžiančios SSPP turinį
- Savivaldybės plėtros vizija
- Atskirų sričių tikslai, uždaviniai ir vertinimo kriterijai bei jų reikšmės.
- Plano įgyvendinimo svarbiausios nuostatos.
- Plėtros plano įgyvendinimo stebėsenos ir tikslinimo tvarka
- Priedai: svarbiausių projektų sąrašas, aplinkos analizės ataskaita.

Erdvinis strateginis planavimas savivaldybėse sudarytų didesnes galimybes:

- gerinti kraštovaizdžio, kultūros ir ekologiškai jautrių teritorijų apsaugą;
- išsaugoti kultūrinį savitumą saugomose teritorijose;
- užtikrinti kraštovaizdžio stabilumą
- taikyti darnaus vystymosi principus teritorijų planavimo ir urbanistikos srityje;
- išsaugoti ir tinkamai panaudoti turimus išteklius, gamtos bei kultūros vertybes, kuriant aukštos kokybės viešąsias erdves.



Oksfordo 2001-2016 metų plano struktūra (erdvinio planavimo pavyzdys)

Dublino miesto strateginio plėtros plano 2011-2017m dalys:

- Pagrindinė filosofija
- Pagrindinės politikos
- Miesto vizija
- Pagrindinės strategijos
- Prioritetai ir priemonės

- Erdvinio miesto plėtros plano struktūros pavyzdys

Planavimo proceso sudėtingumo problema

- Sudėtinga ir kintanti išorinė aplinka reikalauja adekvačių atsakomųjų veiksmų. Tai dažnai nulemia sudėtingų ir detalių strateginių planų butinybę. Vengiant didelės biurokratijos strateginiame planavime svarbus yra planavimo procesų supaprastinimas. Sudėtingumo problema: kiek kompleksiską. Išsamų, visapusišką ar bendrą strateginį planą reikėtų rengti ir kokiomis aplinkybėmis.

Rekomenduojama Strateginio plano struktūra (Gairėse)

- Savivaldybės misija
- Savivaldybės strateginiai tikslai ir jų pasiekimo vertinimo kriterijai bei jų reikšmės
- Programos (bendra informacija apie programą, programos tikslai, uždaviniai ir priemonės, finansavimo šaltiniai ir planuojami asignavimai, atsakingi vykdytojai ir kiti subjektai, taip pat programos tikslų ir uždavinių pasiekimo vertinimo kriterijai bei jų reikšmės).

- Pastebėta kad užsienio šalyse savivaldybių strateginiai planai rengiami ir sudėtingi ir paprasti.
- Sudėtingesnių planų tendencija vyrauja NVS šalyse .
- Sudėtingo strateginio plano pavidys yra Jakaterinburgo strateginis planas iki 2020 metų

PVZ. JEKATERINBURGO SOCIALINĖ EKONOMIKA: KONKURENCINĖS GALIMYBĖS IR PLĖTROS YPATYBĖS.

Ši plano dalis yra sudaryta iš skyrių:

- skaičiai ir faktai;
- Jekaterinburgo istorija;
- išoriniai veiksniai;
- vidiniai veiksniai;
- išvados;
- SWOT (SSGG) analizė.

Jakaterinburgo plėtros plane numatytos 8 veiklos kryptys

Kiekviena kryptis turi savo:

tikslus, uždavinius, ateities vizijas, tikslų įgyvendinimo metodus, laukiamus rezultatus, SWOT (SSGG) analizę, įgyvendinimo programas.

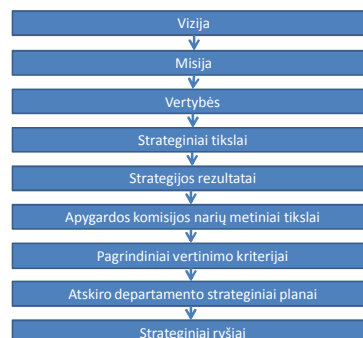
Kiekviena programa turi savo:

tikslus, uždavinius, SWOT (SSGG) analizę, veiklas (organizacines, metodines, reglamentavimo ir teisines, finansinių išteklių, informacijos ir valdymo), laukiamus rezultatus, strateginius projektus.

Strateginio plano dalių integralumo problema

- Kiek integruotas turi būti strateginis planas, kaip tarpusavyje susijusių komponentų visuma. Kiek integracija tikslinga, kokio tipo ji turi būti ir kokiomis sąlygomis.
- Remiantis Gairėmis Lietuvos savivaldybių strateginiai planai pakankamai integruoti, nenumatyti personalo, rinkodaros, inovacijų atskiri strateginiai planai.

PVZ. Strateginio plano struktūra Washae apygardos (Nevada)



Strateginiai ryšiai (Nevada)



Šaltinis: <http://www.co.washoe.nv.us/repository/files/1/WC%20Strategic%20Plan%202010-2012%20Document-%20Approved%20by%20BCC%205-17-2010.pdf>

Strateginio plano turinio problema

- Strateginio planavimo Gairėse nenumatytos pagrindinės analizės sritys, į kurias turėtų būti orientuotas plano turinys, neaišku, kur gali vykti pokyčiai, koks pokyčių pobudis ir šaltiniai.
- Atskirų veiklų pokyčiai yra strategijos pagrindas, jeigu nevyksta pokyčių nėra ir strategijos, o esant programiniui biudžetui, strateginis planavimas atlieka tik biudžeto paskirstymo funkciją.

Praho miesto plano turinys detalizuotas. Remiantis vizija strateginis planas yra orientuota į aštuonias pagrindines sritis:



Strateginio plano konteksto problemos

- Kokios yra strateginio proceso išorinės jėgos.
- Strateginio planavimo Gairėse aplinkos analizė ataskaita numatyta tik Savivaldybės strateginio plėtros plano prieduose, tačiau Strateginio veiklos plane aplinkos kontekstas nenumatytas. Užsienio šalių strateginiuose savivaldybių planuose išorės kontekstas pateikiamas labai įvairiai.

Pvz.Vladivostoko miesto 2011-2020m vystymosi rizikos bei apribojimai

1. Gyventojų sumažėjimas – nepakankamas gimstamumas esant dideliui mirtingumui.
2. Kvalifikuotų specialistų trūkumas – daug pensinio amžiaus specialistų.
3. Rizikos veiksnys sveikatai ir gerovei – vandenyno bei oro tarša.
4. Trūksta finansinių išteklių, santykinai žemas darbo užmokestis, silpna visuomenė, jaunų ir kvalifikuotų darbuotojų "nutekėjimas".
5. Jaunimo narkomanija, nusikaltamumas, alkoholizmas, priešiško jausmas užsieniečiams.
6. Smulkaus verslo apribojimai.
7. Gyvenamųjų namų santykinai greitas nusidėvėjimas.
8. Blogėjanti elektros, šilumos, vandens ir kanalizacijos būklė.

Pvz.Stoholmo miesto iki 2030m aplinkos analizė

Aplinkos analizė yra pateikiama atskirame priede ir į užsienio kalbas neverčiama. Aplinkos analizė atliekama remiantis nacionaliniais interesais bei Aplinkos kodeksu, kuriame išskiriamos šios sritys:

- Paveldas
- Aplinkos apsauga
- Keliai
- Stokholmo Bromma oro uostas
- Stokholmo uostas
- Fairways (hidroplanų nusileidimo vieta)
- Energetinės sistemos
- Gamtinių dujų tinklai
- Krašto apsaugos sistema
- Nacionalinis karališkasis miesto parkas
- Solt Leik salos ir paplūdimiai
- "Natura 2000" teritorijos

Strateginio planavimo unikalumo problema

- Kiek unikalus ar centralizuotas gali būti strateginio planavimo modelis ir kokiomis aplinkybėmis, savivaldybės savitumas gali lemti planavimo modelio unikalumą.
- Remiantis Gairėmis strateginio planavimo dokumentai sudaromi ir įgyvendinami, vadovaujantis vieningais strateginio planavimo metodiniais principais, apibrėžiančiais strateginių planų rengimo, svarstymo ir tvirtinimo, vykdymo, stebėsenos ir tikslinimo, vertinimo, planų ataskaitų rengimo bei svarstymo tvarką.

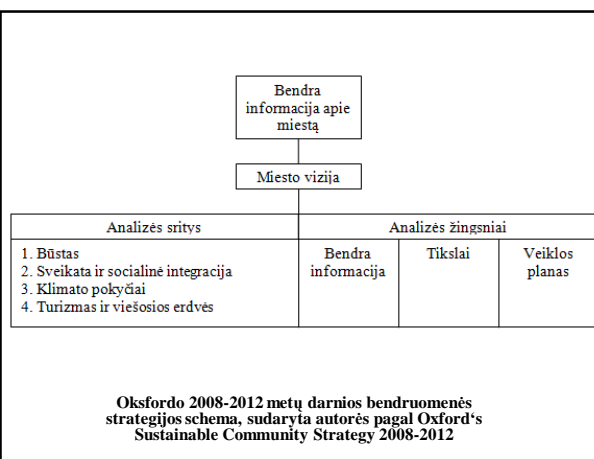
- Užsienio šalyse dažnai naudojami unikalūs savivaldybių plėtros planavimo modeliai. Pvz, Kanadoje atskira provincija gali vadovautis savo pasirengta strateginių plėtros planų rengimo metodika.

Kolektyvinės sąveikos strateginiame planavime problema

- Kaip įtraukiama bendruomenė į strateginių planų rengimą. Strateginių planų rengimo Gairėse nenumatytas bendruomenės įtraukimas į strateginio planavimo procesą.

- Siūloma, Lietuvos savivaldybėse rengti Darnios bendruomenės strategiją, kuri būtų traktuojama kaip sudedamoji strateginio planavimo sistemos dalis užsienio šalių pavyzdžiu. Ši strategija, orientuota į problemų kėlimą neprieštarautų šiuo metu savivaldybėse vykdomai LEADER+ programai, kuri ne tik inicijuoja pokyčius, bet ir juos įgyvendina. Rengiant tokią strategiją oficialiai turėtų dalyvauti tiek vietinės valdžios, tiek ir kitų interesų grupių, tokių kaip verslo, kultūros, švietimo, socialinės apsaugos, aplinkosaugos sferų bei kitų sričių atstovai, žinomi visuomenės atstovai

- Ši strategija neturėtų būti privaloma, o tik rekomendacinio pobūdžio. Ji gali būti taikoma labiau tikslams ir vizijoms įvardinti, nei priemonėms įgyvendinti. Atskiros analizės sritys Darnios bendruomenės strategijoje gali būti skirtingos, priklausomai nuo savivaldybės savitumo.



Siūlymai

- Rengint savivaldybių plėtros planus plačiau taikyti erdvinio planavimo principus.
- Savivaldybių plėtros planuose išskirti personalo planus
- Pateikti SSPP analizuojamas sritis ir numatomus pokyčius
- Savivaldybių strateginiuose veiklos planuose pateikti išorinį kontekstą
- Sudaryti galimybes savivaldybėms rengti strateginius planus pagal unikalius modelius
- Rekomenduoti savivaldybėse rengti Darnios bendruomenės strategiją.