

VALSTYBĖS STRATEGINIO PLANAVIMO SUBJEKTO DILEMA

Danuta Diskienė

Vilniaus universiteto Ekonomikos fakulteto
Vadybos katedros docentė
Saulėtekio al. 9, LT-10222 Vilnius
Tel. (370 5) 236 61 34
El. paštas: danute.diskiene@ef.vu.lt

Albinas Marčinskas

Vilniaus universiteto Ekonomikos fakulteto
Vadybos katedros profesorius
Saulėtekio al. 9, LT-10222 Vilnius
Tel. (370 5) 236 61 34
El. paštas: albinas.marcinskas@ef.vu.lt

Virginijus Vaškėlis

Vidaus reikalų ministerijos skyriaus vedėjas
Šventaragio g. 2, LT-01510 Vilnius
Tel. (370-5) 271 88 48
El. pastas: virginijus.vaskelis@vrm.lt

Straipsnyje siekiama pagrįsti valstybės strateginio planavimo visuminio subjekto nuostatą. Šiuo požiūriu įvertinamos Lietuvos Respublikos vyriausybės veiklos programos, ūkio (ekonomikos) plėtotės, darnios raidos strategijos. Pažymimas strateginės analizės instrumento SWOT galimybių didinimas.

Pagrindiniai žodžiai: valstybės raidos strategija, vyriausybės veiklos programa, strateginės analizės instrumentai, ekspertizė.

Įvadas

Vadybos aksioma vadintinas teiginys, kad organizacijos sėkmei didelę įtaką turi jos strateginio valdymo kokybė: tinkamas strateginės analizės instrumentų naudojimas, strateginių veiklos nuostatų įtvirtinimas vykdytojų motyvacijoje, strategijos stebėsenos konstruktyvumas.

Tiesa, ekonomikos transformacija, globalizacija kiek pakoreguoja panašios nuostatos universalumą. Kalbant apie žinių ekonomiką,

anot tinklo ekonomikos eksperto Ch. Meyero (Meyer Ch., 1999), atskiras verslas yra didžiulės, sunkiai prognozuojamos sistemos elementas, o tai savaime menkina planavimo efektyvumą. Tai grindžiama remiantis bendrosios sistemos teorijos postulatais. Žinoma, galima kalbėti ir apie teorinį gretinimą valstybės lygmeniu: globalizacija valstybes vis labiau verčia didžiulio tinklo elementais, kai daugėjant jungčių tarp jų, mažėja visos sistemos prognozuotumas. Tačiau, ko gero, tai veikia tik pasaulio valstybių sistemai.

Istoriškai susiklostė, kad verslo organizacijų lygmeniu rinkos svertai labiau vertė diegti strateginio planavimo technologijas nei viešajame sektoriuje. Tačiau formuojantis vadinaamojo naujojo viešojo valdymo koncepcijai, visų pirma Jungtinėse Amerikos Valstijose, vis plačiau nuo aštuuntojo praėjusio šimtmečio dešimtmečio nagrinėjama našumo tema (Clark L., 1975; Hamilton E., 1972; Kull D., 1978 ir kt.), o kiek vėliau ir strateginis planavimas (Bryson J. M., 1988; Halachmi A., 1986 ir kt.), pastarąjį dažniau siejant su našumu. Įrodinėti valstybės strateginio planavimo reikšmės jau nereikia: strateginis planavimas šiuo lygmeniu tapo reikšmingu plėtos garantu. Tačiau strateginio planavimo efektyvumui kol kas didelę įtaką turi valstybės strateginio planavimo subjekto nepibrėžtumas.

Lietuvos valstybės strateginio planavimo būklė

Lietuvos organizacijos, vienodai tiek viešojo, tiek verslo sektorių, turėjo per palyginti istoriškai trumpą laikotarpį įgyti būtina strateginio planavimo patirtį. Šio proceso lūžio taškas, deja, tik 2002 m., kai buvo parengta Ilgalaikė Lietuvos ūkio (ekonomikos) plėtotės iki 2015 metų strategija (Ilgalaikė Lietuvos ūkio (ekonomikos) plėtotės2002) ir tais pačiais metais jos sutrumpinta versija patvirtinta Seime (Valstybės ilgalaikės raidos strategija, 2002). Šios strategijos tąša – Nacionalinė darnaus vystymosi strategija (Nacionalinė darnaus vystymosi strategija, 2003 m. rugsėjo 11 d.). Tačiau iki to valstybės strategija kiek sistemiškiau būdavo įprasminama vyriausybės programose. Šios programos čia minimos tik valstybės strateginio planavimo subjekto kontekste, įvertinant visų pirma planinių horizontų skirtumus. Suprantama, kad visų keturiolikos šalies vyriausybės programos šiuo aspektu nepalyginamos. Negalima

griežtai vertinti pirmųjų vyriausybės programų, nes jos buvo rengiamos, kai šalyje vyravo didžiulė įtampa ir neigtyvi įtaka. Pavyzdžiui, pirmosios vyriausybės programa po vyriausybės prisaikdinimo 1990 m. balandžio 11 d. buvo patvirtinta tik tų metų spalio 11 dieną. Dėl vykdytos apie 2,5 mėnesio Rusijos blokados valstybės valdymo struktūra suformuota tik birželio 1 dieną. Veiklos programa nebuvo tiek struktūrizuota kiek dabartinė: vyriausybės veiklos teisinės nuostatos; Lietuvos ekonomikos būklė ir jos stabilizavimas; Ekonomikos reformos programa; Socialinės reformos programa; Lietuvos ūkio rekonstravimo programa (Lietuvos Respublikos Vyriausybės programa, 1990 m. spalio 11 d.). Padėtį neabejotinai sunkino ir tai, kad nemažai reformas reglamentuojančių įstatymų tebuvo rengiami. Galima sakyti, kad ši ir dviejų kitų vyriausybės programos buvo orientuotos į reformų strategiją, išlaikant labai panašią struktūrą. Tačiau šio laikotarpio vyriausybės veiklos programas vertinti valstybės strateginio planavimo subjekto kontekste netiksli.

1992 m. rugsėjo 15 d. ketvirtosios vyriausybės ekonominės politikos memorandume atsiranda naujų akcentų: įvertinama Lietuvos ekonomikos būklė iki 1992 m. pradžios, projektuojamas ekonomikos reformų tarpšnis iki 1993 m. birželio. Pirmą kartą atkreiptas dėmesys į ekonomikos valdymo institucinę sąrangą, žadama tobulinti institucinę ekonominės politikos rengimo modelį bei įvairių ekonominio pobūdžio ministerijų ir Lietuvos banko veiklos koordinavimo mechanizmą, reglamentuoti bendradarbiavimą su Tarptautiniu valiutos fondu (Lietuvos Respublikos Vyriausybė..., 1992).

Toliau pamažu išsikristalizavo svarbiausias valstybės valdymo funkcijas detalizuojantys programų skyriai: ekonominė, agrarinė, socialinė, teisinė politika, krašto apsauga, užsienio politika. Kartu stabilus programų komponenten-

tas tampa nuosekli valdymo reforma, valstybės valdymo aparato funkcionavimo užtikrinimas. Akivaizdžiai išsiskiria septintosios vyriausybės programa, turinti ryškesnių politinio marketingo akcentų. Pavyzdžiui, išskirtame atskirame skirsnyje „Mūsų įsipareigojimai – tarnauti Lietuvai“ pabrėžiama, kad „...norime būti žmonių valdžia, o ne valdžios žmonės“. Arba ganėtinai panašus skirsnio „Mūsų tikslas – Lietuvos sėkmė“ turinys. Apskritai programos struktūrizavimas išskleistas į septyniolika dalių, jos suskirstytos ne pagal įprastą skirstymo kriterijų, o stengiantis paryškinti valstybėje to meto problemines sritis: teisėtvara, mokesčiai, bankų sistemos patikimumas ir pan. (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997–2000 metų veiklos programa).

Valstybės strateginio valdymo subjekto apibrėžtumo požiūriu pažymėtina vienuoliktosios vyriausybės programa. Joje numatoma sukoncentruoti ministerijų funkcijas valdymo politikai ir strategijai formuoti, pabrėžiama, kad „Valdymo institucijos nėra politikos formavimo šaltinis, o tik konkrečios politikos vykdymo įrankiai, todėl jos privalo profesionaliai organizuoti darbą, sugebėti lanksčiai ir greitai persitvarkyti įgyvendinti Seimo keliamus naujus tikslus“ (Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas, 2000 m. lapkričio 9 d.). Iš to plaukia, kad Lietuvos Respublikos Seimui priskiriamas valstybės strateginio planavimo subjekto statusas. Seimas suformuoja (pagal vienuoliktosios vyriausybės programos redakciją – kelia) tikslus, o iškeliamus tikslus vykdo valstybės valdymo aparatas pagal Vyriausybės parengtą veiklos programą.

Pastaroji nuostata išties konceptualiai reikšminga, nes išskiriami du strateginio valdymo etapai: valstybės raidos strategijos formavimas ir jos įgyvendinimas. Kartu kritiškai įvertinamos pačios Vyriausybės (netgi nesvarbu, kokia ji – mažumos ar daugumos) realios

galimybės per palyginti trumpą laikotarpį, remiantis santykiškai ribotais intelektualiais ištekliais formuoti visavertę valstybės raidos strategiją. Kitas reikalas, kai apie vyriausybės veiklos programą kalbama jau kaip apie įstatymiškai patvirtintos valstybės raidos strategijos įgyvendinimo principus, instrumentus. Šiuo kontekstu labiau apžvelgiama valstybės strateginio valdymo brandos kaita. Kokias esmines valstybės raidos strateginio planavimo prielaidas pavyko sukurti per palyginti netrumpą Lietuvos Respublikos egzistavimo laikotarpį?

Gerokai iki Nepriklausomybės atkūrimo bent jau nedaugelis strateginio valdymo specialistų buvo susipažinę su Romos klubo idėjomis ir pasirošę naujai atgimstančioje valstybėje formuoti tikslinę strateginio planavimo instituciją. Tačiau pavienių entuziastų iniciatyvos po Nepriklausomybės paskelbimo negavo reikiamo valstybinio palaikymo. Entuziasmus, tarp kurių buvo ir pramonininkų, ir akademinio pasaulio žmonių (remiant UAB „Rytų kuras, vėliau Prekybos namams „INFO – TEC“ UAB), suvienijo Nepriklausomas strateginių tyrimų centras. Šio centro veiklą, deja, nulėmė jo vieta valstybės informacinių srautų sistemoje: turėta galimybė vertinti tik įstatymų ir poįstatyminių aktų projektus. Nei Seimas, nei Vyriausybė nekūrė, bet ir neinicijavo naujos valstybės vizijos, nacionalinės strategijos formavimo. Buvo kuriami labiau fragmentiniai planavimo dokumentai, jų, rengiant minėtą 2002 metų strategiją, jau buvo daugiau kaip aštuoniasdešimt (Ilgalaikė Lietuvos ūkio (ekonomikos) plėtotės2002, p. 8). Tai šakų, sektorių ar netgi smulkesnio plano strateginiai dokumentai, kurių nebandyta net sisteminti.

Taigi tik tryliktoji ir keturioliktoji vyriausybės gavo realią galimybę susieti savo programas su Ilgalaikė Lietuvos ūkio (ekonomikos) plėtotės iki 2015 metų strategija ir Nacionali-

ne darnaus vystymosi strategija. Juolab kad 2004 m. buvo įsteigtas Strateginių studijų centras. Pastarasis, beje, deklaravo regioninių ir globalių geopolitinių ir tarptautinių pokyčių monitoringą, Lietuvos ir kitų valstybių bei tarptautinių organizacijų viešojo valdymo, ekonominės, socialinės, informacinės, gynybos ir saugumo politikos analizės ir prognozės.

Strateginės analizės instrumento SSGG (SWOT) naudojimo patirtis

SSGG analizė (stiprybių, silpnybių, galimybių, grėsmių įvardijimas, anglų kalba žinoma kaip SWOT – *Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*) sistemškai buvo valstybės lygmeniu pritaikyta rengiant jau minėtą Ilgalaikę strategiją. Tačiau aišku, kad tik kokybiškai atlikta SSGG analizė leidžia suformuoti atitinkamų strateginių akcentų struktūrą. Esminės sąlygos SSGG analizei atlikti yra kompetentingų ir nešališkų ekspertų parinkimas. Vyriausybė 2001 m. spalio 30 d. priėmė nutarimą Nr. 1274 „Dėl ilgalaikės Lietuvos ūkio (ekonomikos) plėtotos strategijos projekto rengimo“ ir patvirtino koordinacinę komisiją, kuri sujungė visų šalies ministerijų, Lietuvos banko, Informacinės visuomenės plėtros, Europos komitetų, Statistikos departamento aukščiausio hierarchinio lygmens atstovus bei du Seimo (Ekonomikos komiteto pirmininkas, Biudžeto ir finansų komiteto vyresnysis patarėjas) atstovus. Kitaip sakant, buvo įtvirtintas ministerijų (valstybės institucijų) dalyvavimas rengiant šią strategiją (Ilgalaikė Lietuvos ūkio (ekonomikos) plėtotos2002, p. 19).

Kas gali sieti valstybės silpnybių, stiprybių, galimybių ir grėsmių akcentavimą su valstybinių valdymo institucijų atstovais? Pirma, valstybės silpnybės gali būti nevalingai siejamos su „sukūrusiųjų“ tas silpnybes veikla. Arba bent aktyviai neveikiančių, kad tos valstybės silpny-

bės būtų sumažintos. Antra, valstybės stiprybės lygiai taip pat (valingai ar nevalingai) gali būti padidinamos, siejant jas su savo atstovaujamos organizacijos veikla. Krenta į akis tai, kad tarp išvardytų Lietuvos valstybės silpnybių nėra labai esminių dalykų, stabdžiusių ir tebestabdysiančių mūsų ūkio (ekonomikos) plėtotę: korupcija ir nepalankus užsienio investicijoms klimatas. Arba mažokai kalbama apie esminius valstybės valdymo sistemos funkcionavimo trūkumus. Kita vertus, vargu ar galima kalbėti, kad yra įvertinti ekonomikos savireguliacijos mechanizmai, kad perimama valstybės valdymo sistema, leidžianti sukurti stabilias ir prognozuojamas ūkio funkcionavimo sąlygas (Ilgalaikė Lietuvos ūkio (ekonomikos) plėtotos2002, p. 19) ir pan.

Perspektyvoje prasminga numatyti bent trijų ekspertų grupių nuomonių suderinimo būtinumą. Pirma – tai valstybės valdymo institucijų atstovai, funkcionaliai susiję su viena ar kita valstybės valdymo funkcija. Antra – nacionaliniai ekspertai, funkcionaliai nesusiję su konkrečia valstybės valdymo funkcija, trečia – užsienio ekspertai (geidautina, kad tai būtų šalių analogų atstovai), savo valstybėse dalyvaujantys įgyvendinant strateginį planavimą.

Kita vertus, atkreipia dėmesį Ilgalaikės strategijos ir jos sutrumpintos versijos, patvirtintos Seime, neatitiktis. Pavyzdžiui, kiek neįprastai stiprybių sąrašė Seimo versijoje skamba punktas, deklaruojantis Lietuvos, kaip Baltijos jūros regiono lyderio, vaidmens stiprinimą: „...ypač padėdama kurti Europos Sąjungos ir NATO politiką rytinių kaimynų atžvilgiu“ (Valstybės ilgalaikės raidos strategija, 2000, p. 6). Kalbama apie Lietuvos politiką Baltarusijos, Rusijos Federacijos, Ukrainos, Užkaukazės, Vidurio Azijos valstybių atžvilgiu. Tai mūsų valstybės misija, kurią ji turės vykdyti, siekdama stabilumo Vidurio ir Rytų Europoje, bet jokia būdu ne stiprybė.

Iš atliktos SSSG analizės akivaizdus pateikiamų atskiruose jos skirsniuose išvadų prieštaringumas. Pavyzdžiui, dabar ypač svarbus darbo jėgos klausimas. Kalbant apie stiprybes minima gana išsilavinusi darbo jėga (kuri, beje, jau ir 2002 m. struktūriškai neatitiko mūsų ūkio interesų, buvo pagal savo išsilavinimą veikiau potenciali galimybė), kuri „...psichologiškai jau prisitaikė prie rinkos ekonomikos reikalavimų...“ (Ilgalaikė Lietuvos ūkio (ekonomikos) plėtotės2002, p. 20). Konstatuojama, kad surkurta nuosekli užimtumo politikos įgyvendinimo sistema. O silpnųjų sąvade, be keleto išreikštoms stiprybėms kontroversiškų dalykų, konstatuojama nevientisa, fragmentinė politika (p. 24). Savo ruožtu galimybėse jau kalbama apie tinkamai orientuotą užimtumo politiką (p. 29), o grėsmių sąrašė – apie nepakankamą darbo rinkos lankstumą ir mobilumą, emigraciją (p. 19).

Nekalbama, beje, ir apie tam tikrų strateginės plėtotės krypčių integralumą; aiškiai pritrūko sisteminio koordinavimo prado. Tačiau tai tiesiog pamoka ateičiai: kuriant tokio sudėtingumo tyrimo, o tokia gali būti ilgalaikė ūkio plėtotės strategija, reikalaujančius dokumentus turi būti suformuotas koordinacinis tokio projekto rengimo mechanizmas, užtikrinantis bendrosios ir specifinių strategijų suderinamumą. Įsivaizduojant, kad turi būti formuojama valstybės vizija ir ją detalizuojančios veiklos (sektorių) bei funkcinės strategijos.

Nacionalinė darnaus vystymosi strategija parengta eurointegracijos kontekste, atsižvelgiant į Europos Sąjungos darnaus vystymosi strategijos nuostatas (Nacionalinė darnaus vystymosi strategija, p. 3). Strateginė analizė stiprybių ir silpnųjų aspektais labiau atsižvelgė į svarbiausius pereinamojo laikotarpio veiksnius. O tolesnės darnaus vystymosi galimybės ir grėsmės įvertintos Lietuvos integracijos į Europos Sąjungą ir globalizacijos kontekste. Ski-

riami trys pagrindiniai darnaus vystymosi blokai – aplinkos kokybė ir gamtos išteklių, ekonomikos plėtra, socialinė raida. Kiekvienas blokas savo ruožtu detalizuojamas stiprybių ir silpnųjų požiūriu. Pavyzdžiui, skiriamos tokios aplinkos sudedamosios dalys: oras, vanduo, dirvožemis, kraštovaizdis, biologinė įvairovė, atliekų tvarkymas. Pavyzdžiui, oro kokybės gerinimą nulėmė ūkio nuosmukis ir efektyvesnis energijos išteklių naudojimas. Tačiau tai toli gražu nelygiaverčiai dalykai: vienu atveju neišvengiamos tikslingai nesiekto permainos, kitu atveju – apibrėžtų standartų taikymas arba bent pakankamas jų administravimas. Galima vienu minimu atveju sutikti su deklaracija, kad oro monitoringo tinklo aprūpinimas šiuolaikiškus Europos Sąjungos reikalavimus atitinkančia įranga yra išties reali visos programos galimybė.

Silpnybės savo turiniu, kalbant apie oro kokybę lemiančius ilgalaikėje perspektyvoje veiksnius, yra adekvačios. Tačiau lygia greta miestų oro kokybės monitoringo sistema įvardijama kaip dar netobula, įvertinant tai, kad ji apima tik didžiausius šalies miestus.

Galimybės oro kokybės didinimo strategijoje yra labiau tikimybinės, nei pagrįstos sukurtais arba kuriamais veiklos šioje srityje mechanizmais: tinkamų projektų parengimas laiku, apgalvotas Europos Sąjungos paramos naudojimas ir pan.

Grėsmės, deja, labiau siejamos su valstybės galimybėmis (išskyrus su Rusijos, kaip vientelio dujų tiekėjo, galimais veiksmais) įgyvendinti svarbias oro kokybės gerinimo politikos nuostatas. Grėsmės tokiu savo apibrėžtumu labiau koreliuoja su vienos ar kitos veiklos silpnoku administravimu. Nepakanka šalia kitų deklaruojamų strategijoje principų paminėti šiuo aspektu labai svarbų – vadovavimo (lyderystės) principą, numatantį stiprų valstybinio, regioninio ir savivaldybių lygmens vadovavimą.

Nebūtina toliau minėti strateginės analizės išvadų pagal kitus komponentus: situacija aprašytu oro kokybės atveju nėra jokia išskirtinė. Galima tik konstatuoti, kad mūsų patirtis naudoti strateginės analizės instrumentus dar nėra pakankama. Viena, kad iki galo konceptualiai nesugebama atskirti stiprybių, silpnybių, galimybių ir grėsmių. Antra, krenta į akis teksto apimčių, skiriamų stiprybėms, silpnybėms, galimybėms ir grėsmėms atskleisti vienodumas. Akivaizdus nesąmoningas siekis išlaikyti proporciją, nes sistemiskai nesujungiami skirtingi analizės aspektai, nesuvokiamas atskirų elementų lygiavertiškumas. Juk ne tik teoriškai reikšmingų valstybės strateginės plėtros požiūriu stiprybių ženkliai gali būti daugiau nei silpnybių. Ir atvirkščiai. Pagaliau silpnybė nelygi silpnybei, stiprybė stiprybei ir t. t. Tai rodo strateginės analizės praktikos stoką, pačios jos metodologijos iškraipymą.

Silpniausia SSGG analizės vieta, kad ir kaip būtų, lieka palyginimo bazė. Vienais atvejais, tiesa, kalbama apie Europos Sąjungos šalių analogiškų parametrų vidurkius, kitais – minimos Baltijos šalys. Lyginamoji bazė tampa nepastovi, prarandama galimybė nuosekliai pateikti šalių analogų ir mūsų valstybės konkrečių parametrų skirtumus. Kitaip sakant, iš pradžių būtina suformuoti adekvatų Lietuvai strateginės analizės lauką. Vienais atvejais būtina matyti Lietuvą šalių analogų raidos fone pagal parametrų visumą, kitais – tik pagal specifinius. Pavyzdžiui, galima orientuotis į tai, kad per 20 metų pasieksime Europos Sąjungos vidurkį. Tačiau ne mažiau svarbu lyginti ir prognozuoti Lietuvos ir šalių analogų plėtros tempus. Turi atsirasti daugiau vietos iššūkiams, kurie atsispindėtų mūsų galimybėse, tarkime, pradėjus Lietuvą lyginti bent jau su Latvija ir Estija. Kartu būtų perimta ir ta strateginės analizės patirtis kitose šalyse: kaip tos šalys kon-

struoja savo stiprybių ir silpnybių vaizdą, kokias mato galimybes ir grėsmes ir pan.

Valstybės strateginio planavimo subjekto apibrėžtumas

Kalbant apie valstybės strateginio planavimo subjektą vertėtų atidžiai panagrinėti dviejų pasakutiniųjų (tryliktosios ir keturioliktosios) vyriausybės programas, kurios privalėjo įvertinti Seime patvirtintas minėtas strategijas. Tryliktoji Vyriausybė neabejotinai atsivėlgė į Lietuvos Respublikos Seimo siūlymą peržiūrėti patvirtintas nacionalines strategijas ir programas: programoje ekonomikos ir verslo skyriuje yra išpareigojimas atnaujinti ilgalaikę ūkio plėtros strategiją (Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas2006 m. liepos 18 d. Nr. X-767). Kad ir kaip būtų, Seimas, nepaisant galimų skirtingų jo siūlymo Vyriausybei interpretacijų, įvertino būtinumą užtikrinti nacionalinės strategijos nuolatinės stebėsenos (monitoringo) procesą, kurio integralia dalimi ir yra strategijos koregavimas (arba atnaujinimas).

Siekiant parodyti valstybės ilgalaikės raidos strategijos ir Vyriausybės programos struktūrinį nesuderinamumą, pavyzdžiu galima imti energetikos sektorių. Seimo patvirtintoje valstybės ilgalaikės raidos strategijoje energetikos sektoriui skiriama apie 6 procentus viso turinio, gana detalai apžvelgiant atskirus sektorius: elektros energetikos, šilumos, gamtinių dujų tiekimo ir kt. Tryliktosios Vyriausybės programoje energetikai teskiriama apie 1,5 procento viso turinio. Pačiame pirmame energetikos sektoriui skirtame punkte išpareigojama užtikrinti Lietuvos gyventojams ir verslo subjektams energijos poreikių tenkinimą priinamomis kainomis. Toliau eina išpareigojimas skatinti energetikos sektoriuje konkurenciją. Šiuo atveju Vyriausybės antrasis išpareigojimas savaime išplaukia iš pirmojo. Kiti trys

programos punktai iš esmės pakartoja Vyriausybės ilgalaikės raidos strategijos nuostatas: atsinaujančių energijos šaltinių skatinimas; Lietuvos ir Lenkijos elektros tinklų, Lietuvos ir Latvijos dujų sistemų sujungimas; siekimas, kad Lietuva išliktų branduolinę jėgainę turinčia valstybe.

Tačiau, nepaisant formalios valstybės ilgalaikės raidos strategijos ir tryliktosios vyriausybės programos koreliacijos, valdymo požiūriu jos nėra reikiamai susyguotos. Ilgalaikėje strategijoje kalbama apie būtinumą kuo greičiau nutiesti galimą jungtį su Lenkija, o tryliktosios vyriausybės programoje tik numatoma (programa rengta 2004–2008 metams) sujungti elektros tinklus.

Kita vertus, tryliktoji vyriausybė, vadovaudamasi ilgalaikę strategija, savo programoje nenumatė netgi tų darbų, kurie buvo numatyti jau 2004–2008 metams. Pavyzdžiui, nutraukti naftos produktų, netenkinančių leistinų Europos Sąjungos užterštumo normų, vartojimą nuo 2005 metų ir pan.

Keturioliktosios vyriausybės programoje energetikos politikos skirsnio keturi punktai iš penkių visiškai pakartoja tryliktosios vyriausybės programos nuostatas. Penktame punkte, įtvirtinant tą patį Lietuvos siekį išlikti branduolinę jėgainę turinčia valstybe, papildomai numatoma sudaryti galimybes įgyvendinti Ignalinos atominės elektrinės stabdymo projektus, investicijų naujiems branduoliniams rektoriams statyti.

Apibendrinant galima daryti išvadą, kad yra Seimo patvirtintos ilgalaikės strategijos ir vyriausybės programos priklausomybė. Konkrečiam suderinamumui neišvengiamai turi įtakos tai, kad nėra atitinkamo reglamentavimo. Pavyzdžiui, Seimas, tvirtindamas valstybės strategiją, visada įpareigoja esamą ir būsimą vyriausybės strategijos laikotarpiu savo veiklos programose atsižvelgti į įstatymiškai įtvirtintas nuostatas.

Kitas klausimas – kaip pasiekti kuo priimtesnę valstybės strateginio planavimo kokybę? Visų pirma dera atsakyti, ar yra pakankamas šalies mokslinis potencialas, norint pasiekti reikiamą strateginio planavimo kokybę. Atsakymas pirmiausiai glūdi valstybės strateginio planavimo teorinėse paieškose. Šiuo požiūriu darytinos dvi išvados: teoriniai tyrimai strateginio valstybės valdymo tematika pradėti vos prieš dešimtmetį; šios tematikos yra išties nedaug (Melnikas B., 2002; Smilga E., 1998 ir kt.). Iš pradžių buvo labiau kalbama apie strateginio valdymo klišiškumą (Smilga E., 1998), vėliau bandoma formuoti valstybės strateginio valdymo koncepciją (Grebliauskas A., Smilga E., 1999). Konstatuota, kad „...Vyriausybė atlieka... strateginio planavimo praktinį darbą“ (Grebliauskas A., Smilga E., 1999, p. 97), tačiau strategijos lieka žinybinės (ten pat), juolab kad „Vyriausybės priimti sprendimai... turi daugiau politinį atspalvį“ (Grebliauskas A., Smilga E., 1999, p. 98). Siūloma „... sukurti strateginio valdymo sistemą valstybės valdymo sistemos lygį“: projektavimo, prognozavimo bei strateginės analizės ir sintezės bei modeliavimo centrai, laboratorijos, institutai (Grebliauskas A., Smilga E., 1999, p. 99). Šie strateginio planavimo subjektai būtų nuo labiau nepriklausomi (p. 101).

Kaip žinoma, Lietuvos Respublikos Vyriausybė 1999 m. balandžio 16 d. nutarimu Nr. 434 patvirtino Vyriausybės strateginio planavimo komiteto sudėtį: komiteto pirmininkas ministras pirmininkas, finansų ministras, ūkio ministras, socialinės apsaugos ir darbo ministras. Sutikus, kad pagal strateginio valdymo metodologiją globalizacija naikina nacionalinės valstybės vidaus ir užsienio politikos ribas (Grebliauskas A., 2002, p. 43), tai į komiteto sudėtį privaloma tvarka turėtų būti įtrauktas ir užsienio reikalų ministras. Tačiau, kita vertus, šis strateginio planavimo komitetas (kaip, beje, ir

buvo numatyta jo koncepcijoje) tapo tik Vyriausybės patariamuoju organu. Tai tik iš dalies apibrėžta strateginio planavimo užuomazga (Grebliauskas A., 2000). Vyriausybė turi žengti ir kitą žingsnį: suformuoti nacionalinį strateginio planavimo centrą (galėtų būti priimtas ir siūlymas formuoti Lietuvos strateginio valdymo tarybą, kurios vadovą premjero teikimu skirtų prezidentas) (Grebliauskas A., Smilga E., 1999, p. 101). Pabrėžiamas būtinumas formuoti centrą, galintį integruoti tris pagrindines valstybės strategijas: nacionalinio saugumo, užsienio politikos ir ekonomikos. Visada panaši institucija formuotų valstybės viziją, strategiją. Savo ruožtu Seimas savo sprendimu apibrėžtam laikotarpiui nustatytų galimas vyriausybės (vyriausybių) veiklos kryptis. Tuo konceptualiai pasikeistų vyriausybės programos turinys: vietoj nuostatos „ką pasiekti?“ nuostata „kaip pasiekti?“. Taip savaime vyriausybių veikloje atsirastų nacionalinių interesų prioritetus, tęstinumas, neekvojant socialinės energijos politiniam marketingui. Ir, o tai labai svarbu, atsirastų didesnių galimybių formuoti pilietinės visuomenės kompetencijai. Mat viena, kai piliečiui siūlomos nacionalinės strategijos politinės (bet jau dešinės – centro – kairės) alternatyvos, ir kita, kai diskutuojami būdai strateginiams valstybės tikslams pasiekti.

Taigi, kaip galima apibrėžti mūsų valstybės strateginio planavimo subjektą? Ar tai vyriausybė, veikianti strateginio valdymo lygmeniu strateginio planavimo komiteto, ministerijų, departamentų ir komisijų pajėgomis? Ar tai gal nepriklausomas, reikiamų išteklių gaunantis centras, teikiantis valstybės strategiją? Atsakymas, deja, tegali būti vienintelis – vyriausybė, galinti užtikrinti, kad būtų parengta ir vykdoma visavertė nacionalinės plėtros strategija. Tai, deja, nereikštų, kad valstybės strategijos rengėjai, Vyriausybė ir Seimas virsta efemeriš-

kos kolektyvinės atsakomybės nešėjais. Pirma, valstybės strategijos rengėjai turėtų užtikrinti autorinę jos vykdymo priežiūrą ir tikėtis adekvatių paskatų. Vyriausybė savo ruožtu yra atsakinga už valstybės strategijos rengimo visavertę aprūpinimą, jos ekspertizę. Naujas išrinktas Seimas patvirtina valstybės esamos strategijos tęstinumą, siūlo atitinkamas korekcijas arba inicijuoja konceptualiai naujos strategijos rengimą. Kartu Seimas, tvirtindamas naujos vyriausybės programą, įvertina jos atitiktį valstybės raidos strateginiams orientyrams ir šitai sektų valstybės strategijos nuolatinės stebėsenos (monitoringo) sistema.

Išvados

1. Palyginti trumpas Lietuvos Respublikos egzistavimas neleido pasiekti visavertčio valstybės raidos strateginio planavimo: lūžio tašku šiuo požiūriu laikytini 2002 m., kai buvo parengta pirmoji ilgalaikė ūkio (ekonomikos) plėtotės strategija. Tik ilgainiui nusistovėjo vyriausybių veiklos programų struktūra. Problemą gilino tai, kad nebuvo profesionalaus strateginių tyrimų centro.
2. Svarbi valstybės strateginiam planavimui SSGG analizė, o jos kokybei nemažai turi įtakos ekspertų struktūra. Tikslinga formuoti bent tris SSGG analizės ekspertų grupes. Pirmoji atstovautų valstybės valdymo institucijoms, kurios funkcionaliai susijusios su viena ar kita valstybės valdymo funkcija. Antroji atstovautų nacionaliniams ekspertams, funkcionaliai nesusijusiems su viena ar kita valstybės valdymo funkcija. Trečioji atstovautų užsienio ekspertams, kurie geriausiu atveju būtų šalių analogų atstovai, savo valstybėse planaviantys įgyvendinant strateginį planavimą.

3. Silpniausia SSGG analizės vieta yra lyginamosios bazės pasirinkimas: valstybės lygmens strategijose ši bazė nepastovi, prarandamas konteksto orientyras.
4. Įstatymiškai patvirtinta ilgalaikė valsty-

bės strategija ir vyriausybės programos formaliai koreliuoja, tačiau būtina ir įstatymiškai įtvirtinti vyriausybės veiklos programų ir nustatytų strateginių nuostatų suderinamumą.

LITERATŪRA

1. Bryson, J. M. (1988). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations* – Jossey-Bass: Francisco.
2. Grebliauskas, A., Smilga, E. (1999). Valstybės strateginio valdymo koncepcijos kontūrai. *Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai*, Nr. 11.
3. Grebliauskas, A. (2000). Strateginis valstybės valdymas: nacionalinių tikslų identifikavimo geoekonominis aspektas. *Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai*, Nr. 16.
4. Grebliauskas, A. (2002). Strateginis valstybės valdymas: nacionalinių tikslų identifikavimo sinerginis aspektas. *Ekonomika*. Mokslo darbai, Nr. 57.
5. Halachmi, A. (1986). Strategic Planning and Management? Not Necessarily. *Public Productivity Review*. N 40. Winter.
6. Hamilton, E. (1972). Productivity, the New York City Approach. *Public Administration Review*. V. 32. N 6.
7. Ilgalaikė Lietuvos ūkio (ekonomikos) plėtotės iki 2015 metų strategija – Vilnius: Lietuvos mokslas, 2002.
8. Kull, D. (1978). Productivity Programs in the Federal Government. *Public Administration Review*. V. 38. N 1.
9. Lietuvos Respublikos Seimo 2006 m. liepos 18 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“, *Valstybės žinios*. Nr. X-767; 2006, Nr. 80-3143.
10. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000–2006 metų programos“. 2000 m. lapkričio 9 d. Nr. IX-20. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 98-3081.
11. Lietuvos Respublikos Vyriausybė. Ekonominės politikos memorandumas 1992 – Vilnius: LII; 1992.
12. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997–2000 metų veiklos programa. *Valstybės žinios*. 1996, Nr. 120-2821.
13. Lietuvos Respublikos Vyriausybės programa: 1990 m. spalio 11 d. Lietuvos informatikos institutas, 1990.
14. Melnikas, B. (2002). Valstybės raidos strategija: rengimo ir įgyvendinimo problemos. *Viešasis administravimas*, Nr. 1.
15. Meyer, Ch. (1999). *The Connected Economy: Beyond the Information Age*. Ernst and Young.
16. Nacionalinė darnaus vystymosi strategija. Patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. rugsėjo 11 d. nutarimu Nr. 1160. *Valstybės žinios*. 2003, Nr. 89-4029.
14. Smilga, E. (1998). Strateginio valdymo barjerai. *Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai*, Nr. 7.
18. Valstybės ilgalaikės raidos strategija. Patvirtinta Lietuvos Respublikos Seimo 2002 metų lapkričio 12 d. nutarimu Nr. IX-1187 – Vilnius, 2002.

VALSTYBĖS STRATEGINIO PLANAVIMO SUBJEKTO DILEMA

Danuta Diskienė, Albinas Marčinskas, Virginijus Vaškėlis

Santrauka

Ekonomikos transformacija ir globalizacija keičia ir naujai sureiškina reikalavimus valstybės strateginio planavimo kokybei. Vienas iš svarbiausių visaverčio valstybės strateginio planavimo veiksmių Lietuvai tebėra strateginio planavimo apibrėžtumas. Istoriskai trumpas savarankiškos valstybės funkcionavimo laikotarpis nesudarė sąlygų susiformuoti integraliai

veikiančioms visoms valstybės strateginio planavimo subjekto dedamosiomis. Tik 2002 m. parengta ilgalaikė ūkio (ekonomikos) plėtotės strategija. Kita vertus, jau turima nusistovėjusi vyriausybės veiklos programų struktūra. Tačiau bet kokių atveju lieka akivaizdus būtinumas Lietuvoje turėti profesionalų, savo įžvalgomis nepriklausomą nacionalinį strateginių tyrimų centrą.

Reikšmingas valstybės strateginiam planavimui yra SWOT analizės instrumento metodologiškai nepriekaištingas naudojimas. Ypač tai pasakytina apie ekspertų, atliekančių SWOT analizę, įžvalgų darną. Formuojant ekspertų grupes tikslinga įvertinti jų skirtingą sąsają su valstybės valdymo funkcijomis. Pirmą ekspertų grupę galėtų labiau iš vidaus (tačiau tikėtina ir suinteresuotai) formuoti strategines įžvalgas. Tai – atitinkamų valstybės valdymo institucijų funkcionieriai. Antrą ekspertų grupę labiau nepriklausoma, nesusietai su valstybės valdymo funkcijomis, pateiktų mokslinės įžvalgas. Būtų naudinga ir užsienio šalių

analogų ekspertų, dirbančių savo šalyse strateginio planavimo srityje, patirtis.

Šitai leistų sukurti vienodesnę, o ne fragmentinę lyginamąją bazę. Kiekvienu konkrečiu valstybės ūkio (ekonomikos) plėtotės aspektu būtina turėti metodologiškai baigtą strateginį kontekstą.

Būtina įstatymiškai apibrėžti valstybės strateginio planavimo subjektą, kurio centre ašimi tampa vyriausybė. Tačiau vyriausybė lieka atsakinga už valstybės strateginės plėtotės dokumentų nepriklausomo rengimo organizavimą. Seimas savo ruožtu siektų suderinti valstybės plėtotės strategiją ir vyriausybės programą.

THE DILEMMA OF THE STATE'S STRATEGIC PLANNING SUBJECT

Danuta Diskienė, Albinas Marčinskas, Virginijus Vaškėlis

Summary

Economic transformation and globalization not only bring changes but also emphasize the significance of the quality of strategic planning. One of the most valuable factors of the state's strategic planning remains to be its determination. A short historical period of the independent state functioning failed to provide conditions for an integral performance of the state's strategic planning entity elements. Only in the year 2002 the strategy of the sustainable development of economy was launched. Conversely, by present, the structure of the state performance programmes has become definite. In any case, however, the necessity of the presence of an independent national strategic research centre is imminent.

The key aspect in the process of state's strategic planning is an immaculate application of SWOT analysis, which relates, in the first place, to the harmonization of insights of the experts performing this analysis. It is purposeful establishing expert groups to evaluate their different relationship in the context

of state's governing functions. The first expert group could form (and likely be interested in) internal strategic insights, i.e. civil servants of the state's governance structures, whereas the second group of experts, being more distracted, could present a more scientific background. And lastly, the experience of foreign counterparts involved in the related spheres of their countries would be beneficial.

It would allow the possibility to create a completed rather than fragmented comparative basis. Every single aspect of state's economic development necessitates a methodologically finalized strategic context.

It is very important to legally define the subject of state's strategic planning, the focus of which is the government. The government, however, remains liable for the independent arrangement of the state's strategic documents. The Seimas, in its turn, seeks harmonization between the state's development strategy and the government programme.

Įteikta 2007 m. gruodžio mėn.

Priimta spausdinti 2008 m. vasario mėn.