

УДК 354

В. Смальскис,
доктор социальных наук, доцент,
директор Института государственного управления
Университета Миколаса Ромериса
(Вильнюс, Литва)
М. Аримавичюте,
доктор социальных наук,
доцент Института менеджмента,
Университета Миколаса Ромериса
(Вильнюс, Литва)

ПРОБЛЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ В САМОУПРАВЛЕНИЯХ ЛИТВЫ

Аннотация

В статье рассматриваются проблемы планирования деятельности и развития местных самоуправлений (муниципалитетов – институций, ответственных за местное самоуправление) Литвы. Установлено, что для самоуправлений (муниципалитетов) не подготовлены специальные методики по планированию развития, само планирование не регламентировано какими-либо правовыми актами. В планировании развития самоуправлений (муниципалитетов) недостаточно применяются принципы пространственного планирования. Планы деятельности и развития самоуправлений подготавливаются по разным методикам, которые между собой не согласуются.

Ключевые слова: самоуправления, институции самоуправления, планы развития, планы деятельности, годовые планы.

Аңдатпа

Мақалада Литваның жергілікті өзін-өзі басқаруын (муниципалитеттер – жергілікті өзін-өзі басқаруға жауапты институттар) дамыту мен оның қызметін жоспарлау мәселелері қарастырылады. Өзін-өзі басқару (муниципалитеттер) үшін дамуды жоспарлау жөніндегі арнаулы әдістеме дайындалмаған, жоспарлаудың өзі қандай да бір құқықтық актілермен регламенттелмегені анықталды. Өзін-өзі басқарудың (муниципалитеттер) дамуын жоспарлауда кеңістікте жоспарлау принциптерін қолдану жеткіліксіз. Қызмет жоспарлары мен өзін-өзі басқарудың даму жоспарлары бір-бірімен келіспейтін ертүрлі әдістемелер бойынша әзірленеді.

Тірек сөздер: өзін-өзі басқару, өзін-өзі басқару институциясы, даму жоспары, қызмет жоспары, жылдық жоспарлар.

Abstract

The article discusses about problems of development and action planning in local governments of Lithuania. It is found, that there are no development planning techniques prepared for local governments, the planning itself is not regulated by ant law. In development planning of self governments the principle of area planning is not used widely enough. Action and development plans of local governments are prepared by different techniques, which are not consistent with each other.

Keywords: local governments, self-government institutions, development plans, action plans, annual plans.

В самоуправлениях (муниципалитетах) Литвы постоянно происходят социальные и культурные изменения. Усиливается влияние растущей в условиях глобализации конкуренции, технологического прогресса, становятся строже меры по защите окружающей среды. Увеличивается миграция в города и за рубеж, в сельской местности уменьшается масштаб просветительной деятельности, здравоохранения и культуры. Чтобы утвердить прогрессивные изменения в самоуправлениях (муниципалитетах), необходимо совершенствовать стратегическое планирование. Стратегическое планирование в самоуправлениях (муниципалитетах) – это важный инструмент, позволяющий быстрее приспособиться к изменениям в современной действительности, более рационально использовать средства бюджета и более эффективно осуществлять заданные программы. Однако осуществление стратегического планирования связано с некоторыми проблемами. В издании, выпущенном Министерством внутренних дел Литвы [4], указаны основные проблемы, с которыми сталкиваются самоуправления (муниципалитеты), воплощая в жизнь систему стратегического планирования:

- стратегические планы разной давности не всегда образуют общую систему;
- не всегда уделяется должное внимание анализу сложившейся ситуации;
- недостаточная совместимость между документами стратегического планирования самоуправлений (муниципалитетов) и стратегическим планированием государства, а также с документами, регламентирующими использование средств структурных фондов ЕС;

- недостаток умения и знаний в детализации поставленных целей и задач, низкие административные навыки работников самоуправлений (муниципалитетов) в области стратегического планирования;

- недостаточно внимания уделяется последовательности уже подготовленных стратегий – подготовленные стратегии пересматриваются и корректируются нерегулярно, не учитываются изменяющиеся окружающие условия;

- недостаточная координация между подготовленными стратегическими планами самоуправления (муниципалитета) и его бюджетом.

Основными трудностями стратегического планирования являются финансовые проблемы, низкая мотивация персонала, недостаток работников в отделе планирования и уровень их квалификации [2]. Анализ реализации стратегических планов самоуправлений (муниципалитетов) Литвы за 2011–2013 годы показал, что основной проблемой является недостаточное внимание к планированию пространственного развития самоуправлений (муниципалитетов).

Планирование стратегического развития на уровне местных властей Литвы основывается на двух принципах. Первый основывается на интегрировании функционально-секторных принципов планирования в системе планирования развития местных властей. Вторым (новым) – на пространственном планировании, интегрирующем экономическую, социальную, культурную сферы, сферу защиты окружающей (экологической) среды и др. Цель функционально-секторного стратегического планирования – развивать отдельную открытую политику самоуправлений (муниципалитетов), а пространственного стратегического планирования – соединить аспекты территориального развития, интегрируя экономическую, социальную, культурную сферы и политику по защите окружающей (экологической) среды.

Пространственная логика основывается на системе стратегического территориального развития, интегрируя местные особенности, пространственное влияние и инвестиции [1].

В странах ЕС нет чётко определённого понятия пространственного планирования. Причина этого – разные системы территориального планирования и правовые базы. В Литве термин «пространственное планирование» используется, когда говорят об урбанистической или региональной политике, и часто связывается с понятием «планирование территорий».

В литовском законе о территориальном планировании [7] упомянутое понятие определяется так: общее территориальное планирование – комплексное планирование для установления политики территориально-пространственного развития, приоритетов использования и охраны территорий и важнейших средств воздействия.

Приоритет следует предоставить пространственному стратегическому планированию местных властей, как наиболее эффективному способу достижения изменений в открытой политике, учитывая особенности окружения. Только пространственное стратегическое планирование обеспечивает последовательное развитие экономики в хозяйственных отраслях самоуправлений, отказ от нерационального использования природных ресурсов, стремление не загрязнять окружающую среду. Пространственное стратегическое планирование в самоуправлениях создало бы новые возможности для:

- повышения уровня природоохранных защитных мер;
- обеспечения сохранности территорий, представляющих культурную ценность;
- сохранения культурных особенностей на охраняемых территориях;
- увеличения площади лесов в важных природных зонах, предоставляя первенство натуральному восстановлению леса;

- применения принципов гармонического развития в областях планирования территорий и урбанистики;

- сохранения и правильного использования имеющихся ресурсов, природных и культурных ценностей для создания высококачественных общественных мест.

В настоящее время в Литве процесс планирования не регламентирован правовыми актами. Закон местных самоуправлений Литвы [8] и закон о структуре бюджета [5] обязывают применять программное планирование, однако не требуют составлять в самоуправлениях планы развития. Закон о территориальном развитии Литвы [7] регламентирует, что документы по стратегическому планированию должны быть составлены. Закон о региональном развитии Литвы [6] гласит, что по решению совета самоуправления может быть подготовлен план стратегического развития.

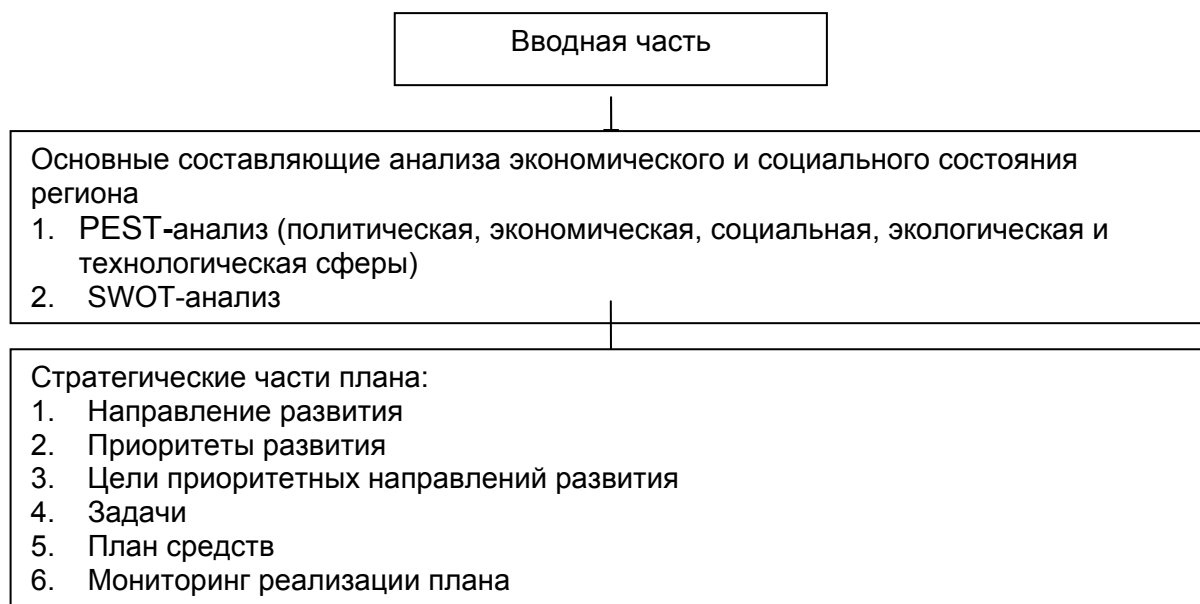


Рис. 1. Структура плана по развитию региона, созданная автором на основе Методики по подготовке региональных планов [10].

Приоритеты формирования стратегии развития самоуправлений (муниципалитетов) создаются как на горизонтальной, так и на отраслево-секторной основе. До сих пор для самоуправлений (муниципалитетов) Литвы не подготовлена методика по созданию планов развития. При подготовке стратегических планов развития самоуправлений (муниципалитетов) чаще всего используется Методика подготовки и обновления планов развития регионов, а для стратегического планирования – утверждённая в Литве Методика стратегического планирования (МСП). Обе эти методики не согласуются между собой и не учитывают особенности самоуправлений (муниципалитетов).

Основываясь на новой редакции Методики стратегического планирования (МСП), в планах деятельности должна быть предоставлена информация о контексте деятельности (сокращённый анализ окружающей среды, способность реализовать стратегические цели, изменения в организационной структуре и др.) и кратко представлена стратегия действий владельца ассигнаций (стратегические цели, программы, ассигнации для программ и расходы управления). Однако, как это сделать, какие методы анализа применять и какие области анализировать, эта методика не разъясняет.

Хотя институции самоуправления (муниципалитетов) Литвы в своих планах цели обозначают в зависимости от приоритета, программы подготавливаются с недостаточным вниманием к стратегическим целям. В институциях самоуправления (муниципалитета) программы подготавливают и их реализацию контролируют координаторы, назначенные руководителем институции (или уполномоченным лицом), чаще всего – руководители отделов. Часть целей, указанных в программах, не рассматриваются как стратегические – они являются функциями институции. Например, такие цели, как создание культурных и общественных организаций или развитие спортивной сферы, ориентированы не на результат, а на функции институций. В новой редакции МСП не указаны функции стратегической группы, координатора программы и исполнителей, поэтому подготовка планов деятельности требует больших организационных усилий, чтобы установить

функции отдельных лиц, их число. Проблема в том, что координаторы программ не несут ответственности за эффективность их реализации. Возникает вопрос – как определить эффективность деятельности координаторов, так как они не несут ответственности за результат программы, большинство не предоставляет подробную информацию.

В большинстве самоуправлений (муниципалитетов) наблюдением за реализацией трехлетнего стратегического плана занимаются отделы развития, инвестиций и имущества и подготавливают информацию о выполнении стратегического плана, представляют её для утверждения в Совет. Однако в разных институциях самоуправления (муниципалитета) форма отчёта отличается (нет единого бумажного и электронного стандарта формы отчёта), и это ведёт к недостаточности информации. К тому же в институциях самоуправления (муниципалитета) нет чётких терминов подготовки и сдачи отчётов.

Закон о внутреннем контроле и внутреннем аудите Литовской Республики гласит, что одна из задач внутреннего аудита – обеспечить реализацию стратегических и других планов юридических лиц, а также что имущество государства и самоуправлений необходимо использовать с наибольшей эффективностью и экономией [9]. В самоуправлениях Литвы учреждены Службы контроля и аудита, следящие за тем, как используется имущество самоуправлений (муниципалитетов), бюджет и другие средства. Например, Служба контроля и аудита самоуправления (муниципалитета) г. Таураге в 2012 году представила замечания администрации самоуправления (муниципалитета) о несогласованности во времени между Планом стратегической деятельности самоуправления (муниципалитета) и Проектом бюджета из-за отсутствия анализа исполнения программы. Другие самоуправления (муниципалитеты) часто ограничиваются только подготовкой Плана стратегической деятельности, не анализируют исполнение программы, т. е. не следят, как воплощаются программы, достигаются ли намеченные цели. Программы и их целесообразность оценивают те же самые координаторы, в соответствии с законом [3], т. е. руководители отделов. Во время оценки должны быть рассмотрены запланированные и полученные результаты, использованные средства. Должно оцениваться, получены ли результаты с наименьшими затратами, полезны ли запланированные (и полученные) результаты получателю, какие были бы последствия, если бы программы не были выполнены. На практике конечная оценка программ чаще всего проводится независимыми экспертами или аудиторами, но может применяться и внутренний аудит исполнителей программы [3]. В большинстве самоуправлений (муниципалитетов) окончательную оценку дают внутренние аудиторы, основываясь на «освоенных бюджетных средствах».

При использовании этого метода:

- не определяются направления работы институции/отдела, которые требуют улучшения;
- не выявляется связь между целями, стратегией и процессами;

Этот метод не позволяет установить уровень прогресса и достижений;

- не побуждает служащих участвовать в процессе совершенствования институции;
- не контролирует деятельность институции;

– не имеет ничего общего с перспективой оценки деятельности, а наоборот – возникает много неясностей и сомнений, которые тормозят процесс совершенствования и воплощения проектов.

В большинстве самоуправлений (муниципалитетов) стратегические планы не контролируются уже с первого этапа – создания стратегии. Стратегические планы деятельности 2010–2012 годов не соответствуют рекомендациям МСП [6] по структуре стратегии, кроме того, часто не предоставляются значения критериев эффекта и результата в начальный и конечный периоды времени. В большинстве случаев для оценки задач программ используются критерии, которые почти всегда выражены абсолютными величинами и показывают только количественные изменения. Однако, как показывает анализ стратегических планов, они уточняются нерегулярно. Проблема состоит в том, что над стратегическими планами не хватает контроля, а руководство институций не чувствует ответственности за реализацию этих планов. В новой редакции МСП чётко описаны механизмы контроля деятельности. Методика рекомендует и горизонтальные критерии оценивания, которые указывают на реализацию приоритетов

Правительства Литвы, изменения мнения общественности и эффективность деятельности. Методика вычисления индекса удовлетворённости потребителей общественных услуг, подготовленная на основе опыта стран ЕС, с учетом специфики деятельности, может установить нужные компоненты (критерии) индекса удовлетворённости потребителей, качественно охарактеризовать уровень удовлетворённости потребителей общественных услуг и его изменения, установить недостатки в сферах деятельности, сравнить результаты оценок, поможет добиться лучшего удовлетворения нужд граждан.

Самое сложное при подготовке годовых планов деятельности в институциях самоуправлений (муниципалитетов) Литвы – установить критерии процесса и вклада для разных средств. Поэтому целесообразно для всех самоуправлений (муниципалитетов) подготовить стандартизированные критерии процессов и вкладов, которые, по возможности, напрямую или адаптировав, могла бы применять каждая институция самоуправления (муниципалитета). Для усиления партнёрства между самоуправлениями (муниципалитетами) целесообразно было бы составлять стратегии для общества. Привлекательность таких стратегий в том, что они подготавливаются на основе местного партнёрства и в них принимают участие как местные, так и власти других городов. Подготовка такой стратегии снижает её императивность. Стратегия общества должна трактоваться как часть системы стратегического планирования. Такая стратегия, ориентированная на обсуждение проблем, не противоречит проводимой в данное время в самоуправлениях (муниципалитетах) программе LEADER+, которая не только инициирует изменения, но и проводит их. При подготовке стратегии общества на официальном уровне должны участвовать как местные власти, так и представители других интересов, таких как бизнес, культура, просвещение, социальная защита, экология, известные общественные деятели. Такая стратегия не должна стать обязательной, а должна носить только рекомендательный характер. Она может применяться скорее для обозначения целей и направлений, а не средств для их воплощения.

Выводы

1. Для самоуправлений (муниципалитетов) Литвы не созданы специальные методики подготовки планов развития, само планирование не регламентировано правовыми актами, а на практике применяются принципы функционального планирования, недооцениваются возможности пространственного планирования. При подготовке планов стратегического развития самоуправлений (муниципалитетов) используется Методика подготовки и обновления планов развития регионов, а для планирования деятельности – утверждённая правительством Методика стратегического планирования (МСП), которая не предназначена для самоуправлений (муниципалитетов). Обе эти методики между собой не согласуются и не учитывают особенности самоуправлений (муниципалитетов).

2. В стратегических планах самоуправлений (муниципалитетов) недостаточно внимания уделяется анализу ситуации. Основанная на новой редакции Методики стратегического планирования (МСП) информация о контексте деятельности (который очень неопределённый) не указывает ни нужных методов анализа, ни областей для анализа.

3. Часть задач в программах институций самоуправлений (муниципалитетов) не направлена на какой-либо результат и не связана со стратегическими целями. Эти задачи являются функциями институций. В новой редакции МСП не указаны функции стратегической группы, координатора программы и исполнителя, поэтому при подготовке планов требуется много организационных усилий на распределение функций и ролей между служащими. Ещё одна проблема в том, что не установлена ответственность координатора за эффективную реализацию программы.

4. Отчёты о планах институции самоуправления (муниципалитета) даются в разной форме, а это ведёт к недостатку информации. Также для самоуправлений не обозначены точные термины подготовки этих отчётов. Поэтому надо создать единое описание методики планирования стратегической деятельности со всеми процедурами, формами и терминами. В большинстве самоуправлений (муниципалитетов) окончательную оценку дают внутренние аудиторы, основываясь на показателях об «освоенных бюджетных средствах».

5. При подготовке годовых планов деятельности в самоуправлениях (муниципалитетах) Литвы самое сложное – установить критерии процесса и вклада для отдельных средств. Поэтому надо подготовить стандартизированные критерии процесса и вклада для всех самоуправлений (муниципалитетов), которые по возможности могла бы применять каждая институция самоуправления (муниципалитета). Предлагается создавать стратегии общества, которые трактовались бы как часть системы стратегического планирования.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1 Albrechts L., Healey P., Kunzmann K.R. *Strategic spatial Planning by Governments. Public Administration Reviews*. 1988 г.

2 Аримавичюте М. Анализ подготовки и реализации стратегических планов институций самоуправления // *Общественная политика и администрирование*. – 2004. – № 8. – С. 25–36 (на литовском языке).

3 Решение Правительства Литовской Республики № 194 «О решении Правительства Литовской Республики 6 июля 2002 г. «О подтверждении методики стратегического планирования» изменено 7 февраля 2007 г. // *Вильнюс, Валстибес жинёс*, 2003. № 61–2804. Актуальная редакция 2013-01-01 (на литовском языке).

4 Министерство внутренних дел Литвы. *Общественное администрирование в Литве: обзор 2006–2007 годов [Электронный ресурс]*. – Режим доступа: <http://www.vakokybe.lt/index.php?id=1029> (на литовском языке). – Дата доступа: 2014.03.28.

5 Закон о составе бюджета Литовской Республики // *Валстибес жинёс*, 2000. № 61-1826. (на литовском языке).

6 Закон о региональном развитии Литовской Республики // *Валстибес жинёс*, 2000, № 66-1987 (на литовском языке).

7 Закон о территориальном развитии Литовской Республики // *Валстибес жинёс*, 2000. №107 2391 (на литовском языке).

8 Закон о местных самоуправлениях Литовской Республики // *Валстибес жинёс*, 2000. № 55-1049.(на литовском языке).

9 Закон о внутреннем контроле и аудите, изданный сеймом Литовской Республики // *Валстибес жинёс*, 2002. № IX-1253 (на литовском языке).

10 Методика подготовки и обновления планов развития регионов. Утверждена министром внутренних дел Литвы 23 сентября 2011 г. Указом № IV-706 (на литовском языке).

Дата поступления статьи в редакцию 15.10.2014