

Kokybės vadyba Lietuvos viešajame administravime: svarbiausios iniciatyvos ir jų taikymas

Vitalis Nakrošis

*Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas
Vokiečių g. 10, 01130 Vilnius*

Ramunė Černiūtė

*Viešosios politikos ir vadybos institutas
Gedimino pr. 50, 01110 Vilnius*

Straipsnyje analizuojama kokybės vadybos iniciatyvų plėtra Lietuvos viešajame sektoriuje, aptariami pagrindiniai struktūriniai ir instituciniai veiksniai, kurie lemia kokybės vadybos taikymą viešojo administravimo įstaigose. Akcentuojama, kad Lietuvoje kokybės vadyba tiek valstybės, tiek įstaigų lygmenimis pradėta diegti neseniai, todėl kokybės vadybos iniciatyvas taikančių įstaigų nėra daug. Parodyta, kad kokybės vadybos iniciatyvas dažniau linkusios taikyti brandesnės įstaigos, kurios turi kitų veiklos valdymo priemonių taikymo patirties, o trūkstant kokybės vadybos patirties pasirinktas kokybės vadybos modelis gali būti įdiegtas formaliai ir gali daugėti administracinio krūvio. Pagrįsta, kad diegiant kokybės vadybą svarbūs įstaigos amžius ir jos dydis.

Raktažodžiai: *visuotinės kokybės vadyba, kokybės vadybos iniciatyva, viešojo administravimo įstaigos.*

Keywords: *total quality management, quality management initiative, public administration institutions.*

Įvadas

Viešajame sektoriuje kokybiškų paslaugų teikimas yra užtikrinamas įvairiais būdais: apibrėžiant paslaugų kokybės reikalavimus piliečių chartijose ar kituose dokumentuose, diegiant kokybės vadybos modelius, organizuojant kokybės konkursus ir

Vitalis Nakrošis – Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto docentas, socialinių mokslų daktaras. Associate Professor at the Institute of International Relations and Political Science, Vilnius University.

E. paštas / e-mail: vitalis.nakrosis@tspm.vu.lt

Ramunė Černiūtė – Viešosios politikos ir vadybos instituto analitikė, viešojo administravimo magistrė. Researcher at the Institute of Public Policy and Management.

E. paštas / e-mail: ramune.cerniute@vpvi.lt

Straipsnis įteiktas redakcijai 2010 m. sausio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2010 m.

taikant įvairias kitas kokybės užtikrinimo priemones. Šių iniciatyvų taikymas gali būti įvairaus masto - nuo bandomųjų projektų iki įvairių kokybės vadybos modelių ir priemonių taikymo įgyvendinant visą viešąjį sektorių apimančias reformas.

Kokybės vadybos taikymo Lietuvos viešajame sektoriuje istorija dar trumpa. Kadangi *Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategija* [22] buvo patvirtinta tik 2004 m., iki tol kokybės vadybos plėtra priklausė nuo skirtingų sektorių ir įstaigų pastangų bei Lietuvos rengimosi stoti į ES įtakos. Vėliau šis procesas įgijo labiau sisteminių pobūdį. Šiame straipsnyje nagrinėjamos kokybės vadybos iniciatyvų taikymo ir netaikymo viešajame administravime priežastys, svarbiausieji kokybės vadybos taikymo rezultatai ir apribojimai Lietuvoje. Siekiama atskleisti, kad trūkstant kokybės vadybos taikymo patirties, šios veiklos srities rezultatai yra labiau susiję su vidinių įstaigų procesų gerinimu, nei išorine nauda.

Jau ankstesniame vieno iš šio straipsnio autorių tyrimų buvo nustatyta, kad inovacijų taikymą Lietuvos viešajame sektoriuje geriausiai paaiškina struktūrinis įstaigų pajėgumas [23]. Todėl ir šiame straipsnyje siekiama įvertinti, ar kokybės vadybos iniciatyvų taikymas priklauso nuo struktūrinių veiksnių - biudžeto ir personalo dydžio. Be to, analizuojant kokybės vadybos taikymą, įvertinama įstaigų branda, nes ilgiau veikiančios ir įvairiose veiklos valdymo srityse labiau subrendusios įstaigos yra labiau linkusios pasirinkti ir geriau taikyti kokybės vadybos iniciatyvas.

Straipsnyje remiamasi Viešosios politikos ir vadybos instituto Vidaus reikalų ministerijos užsakymu 2007 ir 2008 m. atliktų apklausų apie kokybės vadybos taikymą duomenimis ir jų analize¹ bei kitais informacijos šaltiniais.

1. Kokybės vadybos skatinimo priemonių taikymas valstybės lygmeniu

Kaip minėta, Lietuvoje, palyginti su kitomis ES šalimis (žr. *1 lentelę*), įvairios iniciatyvos, skirtos skatinti kokybės vadybos taikymą viešajame sektoriuje, pradėtos taikyti palyginti vėlai ir šių iniciatyvų aprėptis nėra didelė.

Laikotarpis iki 1998 m. Atgavus nepriklausomybę, Lietuvoje vyravo sektorinis požiūris į paslaugų kokybės užtikrinimą, t. y. siekis gerinti paslaugų kokybę buvo apibrėžtas skirtingų valstybės sektorių (sveikatos, švietimo ir kt.) veiklą reglamentuojančiuose teisės aktuose. Pavyzdžiui, iki 1998 m. svarbiausiuose sveikatos sektoriaus dokumentuose - *Sveikatos sistemos* [18], *Sveikatos draudimo* [16] ir

¹ Siekiant įvertinti Lietuvos viešojo administravimo institucijų ir įstaigų kokybės vadybos taikymo patirtį, buvo atliktos dvi apklausos: 2007 m. rugpjūčio mėn. ir 2008 m. lapkričio–gruodžio mėn. Šiame straipsnyje pateikiami 2008 m. apklausos rezultatai palyginti su 2007 m. apklausos duomenimis. 2007 m. gautos užpildytos 155, 2008 m. – 146 validžios anketos. Abiejose apklausose dauguma respondentų buvo įstaigų prie ministerijų (apie 40 proc.) ir savivaldybių administracijų (apie 25 proc.) atstovai. Apklausose taip pat dalyvavo apskričių viršininkų administracijų, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstaigų, valstybės įmonių ir kitų valstybės institucijų ir įstaigų atstovai. Daugiausia respondentų buvo vadovaujančias pareigas einantys darbuotojai (apie 35 proc. vadovų, 21 proc. jų pavaduotojų, apie 35 proc. atskirų padalinių vadovų). Apie penktadalis respondentų buvo vadovų deleguoti specialistai arba už kokybės vadybą įstaigose atsakingi asmenys.

Sveikatos priežiūros įstaigų [17] įstatymuose - paslaugų kokybė, nors ir apibrėžiama pakankamai siaurai, išskirta kaip prioritetinis siekis. *Pacientų teisių ir žalos sveikatai atlyginimo įstatyme* [11], *Lietuvos sveikatos programoje* [15], *Sveikatos priežiūros kokybės užtikrinimo programoje* (1998 m.), *Lokalaus medicininio audito nuostatuose* [12] taip pat numatyta gerinti sveikatos priežiūros paslaugų kokybę ir tam taikyti įvairias, pirmiausia paslaugų teikimo kontrolės, priemones. Buvo įsteigta Valstybinė medicininio audito inspekcija, atsakinga už sveikatos paslaugų kokybės priežiūrą, kuri kartu skatina taikyti kokybės vadybą sveikatos priežiūros įstaigose.

1 lentelė. *Kokybės vadybos taikymo viešajame administravime pradžia ES šalyse*

Kokybės vadybos taikymo pradžia	ES šalis narės
XX a. 8-asis dešimtmetis	Danija, Prancūzija, Ispanija, Jungtinė Karalystė
XX a. 9-ojo dešimtmečio pirmoji pusė	Belgija, Kipras, Italija, Nyderlandai, Lenkija, Portugalija, Švedija
XX a. 9-ojo dešimtmečio antroji pusė	Austrija, Čekijos Respublika, Suomija, Vokietija, Graikija, Vengrija, Airija, Latvija, Malta, Slovėnija
Nuo 2000-ųjų m. ir vėliau	Bulgarija, Estija, Lietuva, Liuksemburgas, Slovakija, Rumunija

Šaltinis: *Quality Management in Public Administrations of the EU Member States: Comparative Analysis*. Ljubljana: Ministry of Public Administration of the Republic of Slovenia, October 2008.

Švietimo sektoriuje kokybės siekis taip pat buvo apibrėžtas svarbiausiuose šio sektoriaus dokumentuose: *Švietimo įstatyme* [19], *Mokslo ir studijų institucijų vertinimo taisyklėse* [20] ir kt. Nuo 1995 m. veikia Studijų kokybės vertinimo centro koordinuojama studijų kokybės vertinimo sistema, kuri apima vidinį vertinimą (savianalizę) ir išorinį kokybės vertinimą.

Tikėtina, kad tuo laikotarpiu kai kurios šių ir kitų sektorių institucijos savo iniciatyva taikė kokybės vadybos modelius, tačiau apibendrintų duomenų apie jų taikymo mastą atskiruose sektoriuose ar valstybės lygmeniu nėra.

1999-2003 m. laikotarpis. Tuo laikotarpiu toliau buvo plėtojamos sektorinės paslaugų kokybės užtikrinimo iniciatyvos ir ji plačiau suvokta. Pavyzdžiui, 2002 m. patvirtintoje *Sveikatos priežiūros kokybės užtikrinimo koncepcijoje* pabrėžiama, jog kokybės vadybą reikėtų plėtoti vadovaujantis Europos kokybės politika, „kuria siekiama suvienyti pastangas laikytis vieningos kokybės strategijos“ [13, p. 1]. Tačiau nei šalies, nei atskirų sektorių lygmeniu nebuvo taikoma sisteminių kokybės vadybos skatinimo priemonių ir nėra duomenų apie modelių taikymo mastą.

Tuo laikotarpiu pradėta teikti parama kokybės užtikrinimo sistemoms diegti pagal pasirengimo narystei ES struktūrinės paramos priemones (Phare programą ir kt.). Tačiau šia parama galėjo pasinaudoti tik tos įstaigos, kurioms įdiegti tam tikrus kokybės standartus buvo būtina siekiant atitikti ES teisės aktuose numatytus reikalavimus reguliavimo, kontrolės ir inspektavimo srityse. Pavyzdžiui, ES reglamente 882/2004 numatyta laboratorijų ir inspekcinių tarnybų akreditacija pagal ISO 17025, ISO 17020 standartus.

2004-2009 m. laikotarpis. Šis laikotarpis - naujas viešojo sektoriaus įstaigų paslaugų kokybės užtikrinimo raidos etapas Lietuvoje. Tuo laikotarpiu buvo parengtos kai kurios sektorinės kokybės užtikrinimo strategijos (pvz., *Sveikatos priežiūros kokybės užtikrinimo 2005-2010 m. programa* [14]), pradėtos taikyti nacionalinio lygmens kokybės iniciatyvų taikymo skatinimo priemonės pagal *Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategiją* [22]. Pavyzdžiui, Vidaus reikalų ministerija organizuoja kokybės konferencijas ir atskirai Bendrojo vertinimo modelio (toliau – BVM) taikymui aptarti skirtas konferencijas, vykdo kokybės iniciatyvų taikymo viešojo administravimo įstaigose gerosios patirties pavyzdžių atranką ir juos viešina. Šių priemonių veiksmingumą atspindi 2008 m. Lietuvos viešojo administravimo įstaigų apklausos duomenys, pagal kuriuos absoliučiai daugumai (95 proc.) įstaigų atstovų buvo tekę girdėti apie kokybės vadybą. Tačiau apklausos rezultatai rodo, kad reikalingos papildomos skatinimo priemonės valstybės lygmeniu. Pasak apklaustų įstaigų atstovų, taikyti kokybės vadybą juos labiausiai skatintų didesnė valstybės institucijų parama kokybei gerinti.

Apklausos duomenimis, antras veiksnys, kuris labiausiai skatintų taikyti kokybės vadybą, būtų gauta ES parama. Iki 2007 m. kokybės vadybai viešojo administravimo įstaigose diegti ES struktūrinių fondų parama nebuvo numatyta. Šiuo metu taikyti kokybės vadybą turėtų skatinti parama pagal *Žmogiškųjų išteklių plėtros veiksmų programos* 4 prioriteto „Administracinių gebėjimų stiprinimas ir viešojo administravimo efektyvumo didinimas“ priemonę „Viešųjų paslaugų kokybės iniciatyvos“. Dėl to kokybės vadybą taikančių turėtų gerokai padaugėti. Apklausos duomenimis, 2009-2011 m. laikotarpiu daugiausia iš apklaustų įstaigų (20 proc.), apsisprendusių pradėti taikyti kokybės vadybos modelį, planuoja rinktis BVM, antroje vietoje – ISO 9000 serijos standartai. Kitame poskyryje apibendrinamas kokybės vadybos modelių paplitimas Lietuvoje ir svarbiausi kokybės vadybos taikymą lemiantys veiksniai įstaigose.

2. Kokybės vadybos taikymas įstaigų lygmeniu

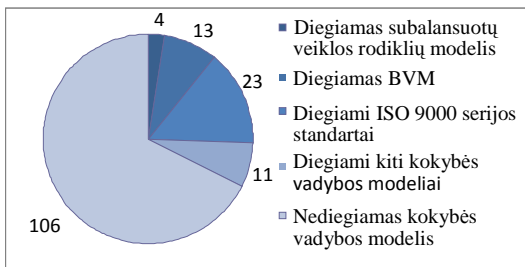
Apklausos duomenimis, įvairias kokybės vadybos iniciatyvas (modelius) 2008 m. taikė 47 iš 146 (32 proc.) apklaustų viešojo administravimo įstaigų (žr. 1 pav.). Pastaraisiais metais kokybės vadybos modelių populiarumas didėja, tačiau ne itin². Tai, kad yra santykinai mažai kokybės vadybos modelių taikančių įstaigų gali lemti didelė viešojo administravimo įstaigų fragmentacija Lietuvoje: dėl gausaus santykinai mažų įstaigų kiekio yra daug įstaigų, kurios kokybės vadybos modelių netaiko.

Lietuvoje beveik nėra taikomi daugiadimensiniai organizaciniai modeliai, kurie geriausiai leidžia siekti visuotinės kokybės vadybos (pvz., tik viena įstaiga nurodė, kad taiko Europos kokybės vadybos fondo (toliau - EKVF) modelį). Dažniausiai Lietuvos viešojo administravimo įstaigų diegiami modeliai – ISO

² 2007 m. vykdytos apklausos duomenimis, kokybės vadybos modelius taikė apie 29 proc. įstaigų, tačiau tiksliai diegiamo modelio tipą nurodė tik 17,4 proc. įstaigų.

9000 serijos standartai ir BVM. Toliau trumpai aptariami šie modeliai ir jų taikymo patirtis Lietuvoje.

ISO 9000 serijos kokybės vadybos standartų taikymas. ISO 9000 serijos kokybės vadybos standartai yra tarptautiniu lygiu pripažįstami standartai, kurių tikslas yra užtikrinti, kad vartotojams teikiami produktai (veiklų ar procesų rezultatai) atitiktų tam tikrus kokybės reikalavimus.



1 pav. Apklaustųjų viešojo administravimo įstaigų pasiskirstymas pagal įsitraukimą į kokybės vadybą

Pastaba: procentai skaičiuojami nuo visų įstaigose taikomų modelių; kadangi kai kurios įstaigos diegia kelis modelius, modelių yra daugiau nei apklaustų įstaigų.

Šaltinis: Viešojo administravimo įstaigų apklausa 2008 m. lapkričio-gruodžio mėn. Viešosios politikos ir vadybos institutas, 2008.

14 proc. visų apklaustų įstaigų). Iš jų 14 įstaigų (apie 60 proc.) įdiegtą kokybės vadybos sistemą jau yra sertifikavusios pagal ISO 9001 standartą (žr. 2 lentelę). Nė viena įstaiga nediegė kokybės vadybos sistemos pagal ISO 9004 standartą, kuris yra pagrįstas

Šiam tikslui pasiekti remiantis standartais reikalinga sukurti ir įforminti dokumentais kokybės vadybos sistemą [7]. Šių standartų vartotojų nuolatos daugėja tiek privačiame, tiek viešajame sektoriuose. Vidurio ir Rytų Europos valstybėse šie standartai yra plačiausiai taikoma kokybės vadybos iniciatyva viešajame sektoriuje [10, p. 40].

Remiantis apklausos duomenimis, Lietuvoje viešojo administravimo įstaigos paslaugų kokybei užtikrinti dažniausiai renkasi ISO 9000 serijos standartus. 2008 m. pabaigoje šiuos standartus taikė 21 įstaiga (apie

2 lentelė. ISO 9000 serijos standartų diegimo Lietuvos viešojo administravimo įstaigose lygmuo

Standartų diegimo lygmuo	Įstaigų skaičius	Įstaigų proc.
Ieškoma, renkamos žinios, mokomasi, bet dar nediegiamas	2	8,7
Diegiama kokybės vadybos sistema pagal ISO 9001	7	30,4
Kokybės vadybos sistema jau sertifikuota pagal ISO 9001	14	60,9
Diegiama kokybės vadybos sistema pagal ISO 9004	0	0
Iš viso	23	100

Šaltinis: Viešojo administravimo įstaigų apklausa 2008 m. lapkričio-gruodžio mėn. Viešosios politikos ir vadybos institutas, 2008.

nuolatiniu tobulinimu, aprėpia daugiausia kokybės vadybos elementų (pvz., dėl įvairių suinteresuotųjų grupių poreikių tenkinimo) ir reikalauja daugiausia įstaigos

pastangų ir įgūdžių. Kadangi pagal šį standartą sukurtos kokybės vadybos sistemos nėra sertifikuojamos, kiti šaltiniai neleidžia daryti prielaidų apie potencialų jų vartotojų skaičių.

ISO 9001 standartų dažnesnį taikymą, palyginti su kitais modeliais, gali lemti keletas priežasčių. Pirmiausia, tai yra vienas iš pirmųjų plataus naudojimo kokybės užtikrinimo modelių. Pirmuosius ISO 9000 serijos standartus 1987 m. išleido Tarp-tautinė standartizacijos organizacija (angl. – *International Organization for Standardization*, ISO). Pirmoji Bendrojo vertinimo modelio versija buvo parengta tik 2000 m. Lietuvoje jis pradėtas skatinti taikyti parengus *Viešojo administravimo plėtros iki 2010 m. strategiją*, t. y. 2004 m. Antra, standartų įdiegimas ir sertifikavimas leidžia pakankamai greitai įrodyti, kad įstaigoje kokybės vadybos sistema yra sukurta ir paslaugų teikimas yra kontroliuojamas. Tai yra ypač svarbu įstaigoms, kurių paslaugų kokybę reguliuoja ES ir kiti tarptautiniai standartai, taip pat ir reguliavimo, kontrolės ir inspektavimo funkcijas vykdančioms įstaigoms, kurioms svarbu įrodyti, kad veikla skaidri ir tinkamai organizuojama. Įvertinus apklausos duomenis, nustatytas silpnas statistinis ryšys tarp ISO standartų taikymo ir vykdomų reguliavimo, kontrolės ir inspektavimo funkcijų tipo. ISO standartų taikymas taip pat gali būti tinkamas pasirinkimas įstaigai, kuri neturi kokybės vadybos taikymo patirties ir kuriai trūksta aiškių taisyklių, struktūrų ir procedūrų.

ISO 9000 serijos standartams taikyti palankiausia yra racionali, biurokratinė organizacinė kultūra [9, p. 24]. Todėl standartai turėtų būti gana lengvai pritaikomi viešojo administravimo įstaigose dėl jų hierarchinės struktūros, aiškių pavaldumo ir atskaitomybės ryšių bei formalios organizacinės kultūros. Tačiau šie standartai yra kritikuojami už tai, kad reikalavimai formalizuoti procesus, dokumentuoti struktūros ir procesų pokyčius sudaro papildomą administracinį krūvį, neskatina poreikio išsiaiškinti į įstaigos problemų priežastis [28]. Pavyzdžiui, apklausos duomenimis, ISO 9001 standartų taikymas Lietuvos viešojo administravimo įstaigose neturėjo įtakos darbuotojų motyvacijos didinimui. Todėl, siekiant prisitaikyti prie kintančios aplinkos ir užtikrinti padedančios nuolatos tobulinti veiklą organizacinės kultūros sukūrimą, naudinga taikyti modelius, apimančius daugiau visuotinės kokybės vadybos elementų.

Bendrojo vertinimo modelio taikymas. BVM yra viešojo sektoriaus įstaigoms skirtas kokybės vadybos modelis, kuris buvo sukurtas pagal Europos kokybės vadybos fondo (toliau – EKVF) Tobulumo modelio pavyzdį. Tobulinant BVM, jis neprarado sąsajų su EKVF modeliu, tačiau buvo specialiai pritaikytas viešojo sektoriaus įstaigoms taip, kad BVM jos galėtų taikyti savarankiškai [5]. Todėl ES lygmeniu jis taikomas vis labiau. Buvo užsibrėžtas tikslas pasiekti, jog iki 2010 m. būtų 2010 BVM vartotojų [30]. Europos viešojo administravimo instituto duomenimis, 2009 m. birželio mėn. buvo 1820 BVM vartotojų.

Kaip ir EKVF modelis, BVM taikomas įstaigoms įsivertinti. Svarbus šio modelio taikymo pranašumas yra galimybė palyginti vertinimo rezultatus su kitomis įstaigomis [2]. Be to, BVM vartotojams yra „draugiškas“ ir, palyginti su kitais kokybės vadybos modeliais, įdiegiamas lengvai ir su nedidelėmis išlaidomis. Tačiau BVM, kaip ir ISO 9001 standartų taikymas, tėra pirmasis žingsnis iki

visuotinės kokybės vadybos. Tai yra įsivertinimo priemonė, kurią formaliai pritaikius dar neužtikrinami geresni veiklos rezultatai. Siekiant tobulinti įstaigos veiklą, pirmiausia reikia įgyvendinti veiksmų tobulinimo planą. Siekiant visuotinės kokybės vadybos, reikalinga suformuoti kokybės kultūrą ir taikyti labiau išvystytus modelius, pavyzdžiui, EKVF Tobulumo modelį.

Palyginti su kitomis ES šalimis, BVM Lietuvoje nėra plačiai taikomas. 2008 m. apklausos duomenimis, BVM taikė 11 viešojo administravimo įstaigų, kelios įstaigos buvo apsisprendusios taikyti šį modelį, tačiau atliko tik pasirengimo darbus (žr. 3 lentelę).

3 lentelė. Bendrojo vertinimo modelio taikymo Lietuvos viešojo administravimo įstaigose lygmuo

BVM diegimo lygmuo	Įstaigų skaičius	Įstaigų proc.
Įsivertinimas yra suplanuotas, bet dar nepradėtas	1	7,7
Rengiamasi įsivertinti	1	7,7
Įsivertinama	1	7,7
Rengiama įsivertinimo rezultatus aprašanti ataskaita	1	7,7
Rengiamas veiklos tobulinimo planas	1	7,7
Tobulinimo planas įgyvendinamas	6	46,2
Tobulinimo planas įgyvendintas	2	15,4
Iš viso	13	100

Šaltinis: Viešojo administravimo įstaigų apklausa 2008 m. lapkričio-gruodžio mėn. Viešosios politikos ir vadybos institutas, 2008³.

Viena iš priežasčių, lemiančių nedidelį BVM taikymo mastą, gali būti šio modelio naujumas, palyginti su kitais modeliais. Be to, BVM yra mažiau svarbi įstaigų įvaizdžio formavimo priemonė. BVM kaip įsivertinimo priemonės diegimas nėra sertifikuojamas, todėl įstaigoms, kurioms svarbus veiklos standartizavimas ir jos kontrolės įrodymas, gali būti linkusios rinktis ISO standartus. Tačiau, palyginus 2007 ir 2008 m. apklausų duomenis, aišku, kad labiau susidomima šiuo modeliu ir vis didesnė jo taikymo patirtis.

3. Veiksniai, lėmę kokybės vadybos modelių paplitimą viešojo administravimo įstaigose

Įvertinus kokybės vadybą taikančių įstaigų pasiskirstymą pagal biudžeto dydį, matyti, kad kokybės vadybos modeliai dažniau taikomos įstaigose, kurių biudžetas didesnis nei 5 mln. Lt, t. y. vidutinis arba didelis (žr. 4 lentelę). Tai sietina su tuo, kad tokios įstaigos labiau pajėgios finansuoti kokybės vadybos modelių diegimą, įskaitant darbuotojų mokymą, konsultavimo paslaugas, sertifikavimą. Šio veiksnio svarbą atliekant tyrimą (2008 m.) galėjo lemti ribotos galimybės pasinaudoti valstybės ar ES struktūrinių fondų parama kokybės vadybai.

³ Šis šaltinis priskirtinas visoms toliau šiame straipsnyje pateiktoms lentelėms ir paveikslams.

Apklaustos duomenimis, kokybės vadybos taikymas taip pat priklauso nuo įstaigos dydžio. Daugiausia bent vieną kokybės vadybos modelį taikančių įstaigų (apie 46 proc.) yra vidutinio dydžio (žr. 5 lentelę). Dar didesnė priklausomybė tarp įstaigos dydžio ir kokybės vadybos taikymo matosi įvertinus įstaigų, iki 2009 m. lapkričio mėn. pateikusių paraiškas ES struktūrinių fondų paramai gauti, pasiskirstymą pagal dydį. Apie 60 proc. paraiškas pateikusių įstaigų yra didelės įstaigos. Tokią priklausomybę tarp kokybės vadybos taikymo ir įstaigos dydžio gali lemti didesnis kiekis procesų ir poreikis juos geriau valdyti įstaigose, kuriose yra daugiau nei 50 darbuotojų.

Apklaustos duomenimis, kokybės vadybą dažniau taiko anksčiau nei nuo 1998 m. veikiančios įstaigos (žr. 6 lentelę). Šis veiksnys iš dalies atspindi didesnę senesnių įstaigų brandą (novatoriškumą) ir atitinkamai didesnę įvairių veiklos valdymo priemonių taikymo patirtį. Viešojo sektoriaus įstaigų COBRA (angl. *Comparative Public Organisation Data Base for Research and Analysis*) apklaustos apie inovacijų taikymą duomenimis⁴, kokybės vadybą diegiančių įstaigų inovacijų indeksas yra didesnis nei vidutinis. Tai reiškia, kad kitas novatoriškas veiklos valdymo iniciatyvas taikančios įstaigos yra labiau linkusios pasirinkti taikyti ir kokybės vadybą. Palyginus COBRA apklausos ir apklaustos apie kokybės vadybos taikymą duomenis matyti, kad vidutinis abiejose apklausose dalyvavusių kokybės vadybą diegiančių įstaigų inovacijų indeksas – 0,73 (truputį aukštesnis nei vidutinis, kuris siekia 0,6, bet šis indeksas gautas tik iš 12 įstaigų duomenų). Dauguma (67 proc.) 2009 m. paraiškas pateikusių ES struktūrinių fondų paramai taikyti kokybės vadybą gauti įstaigų yra įsteigtos iki

4 lentelė. Kokybės vadybą taikančių įstaigų pasiskirstymas pagal biudžeto dydį

Biudžetas, Lt	Įstaigų skaičius	Įstaigų proc.
<5 000 000	8	29,6
5 000 000–2 5000 000	7	25,9
> 25 000 000	12	44,4
Iš viso:	27	100

5 lentelė. Kokybės vadybą taikančių įstaigų pasiskirstymas pagal dydį

Darbuotojų skaičius	Įstaigų skaičius	Įstaigų proc.
Iki 50	10	28,6
50-200	16	45,7
> 200	9	25,7
Iš viso:	35	100

6 lentelė. Kokybės vadybą taikančių įstaigų pasiskirstymas pagal amžių

Amžius	Įstaigų skaičius	Įstaigų proc.
Įsteigtos 1999-2008 m.	12	36,4
Įsteigtos prieš 1998 m.	21	63,6
Iš viso	33	100

⁴ Viešojo sektoriaus įstaigų COBRA apklausa, nepublikuota. Vilnius: VU TSPMI, 2008.

1998 m., todėl tikėtina, jog jos yra pasiekusios didesnę brandos lygį ir galės panaudoti įgytą patirtį kokybiškai diegiant pasirinktus kokybės vadybos modelius.

4. Kokybės vadybos taikymo rezultatai ir apribojimai

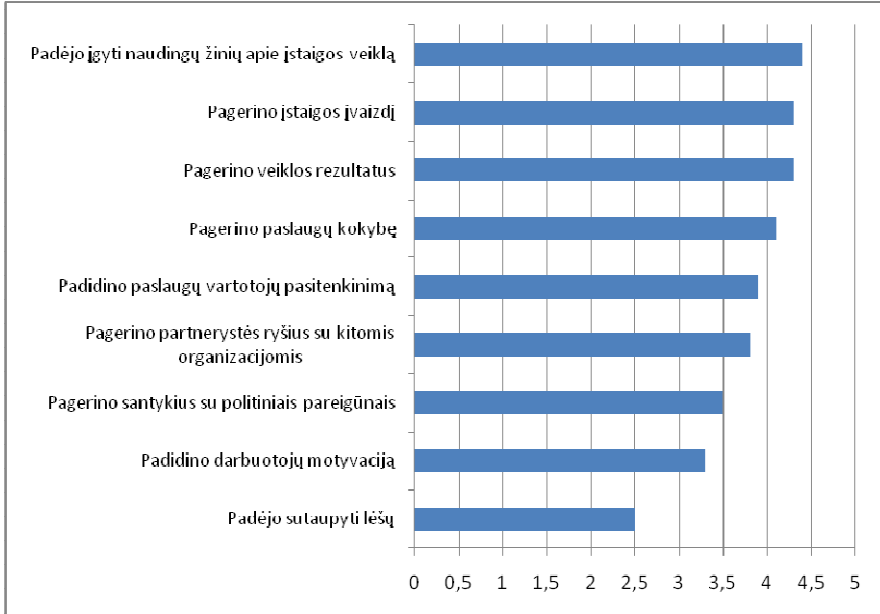
Atlikti tyrimai rodo, kad kokybės vadybos taikymo nauda, ypač išorinė, pasiekama praėjus bent keletui metų nuo tam tikros iniciatyvos taikymo pradžios, t. y. įgijus tam tikrą patirtį. Apklausos duomenimis, panašių modelių taikymo patirties trūkumas viešojo administravimo įstaigoms taip pat yra svarbiausias apribojimas, dėl kurio jos nesirenka taikyti kokybės vadybos. Kaip minėta, kokybės vadybos taikymo patirtis Lietuvos viešojo administravimo įstaigose yra maža. Dauguma apklaustų įstaigų kokybės vadybos modelius pradėjo taikyti nuo 2008 m.

Įstaigoms, neturinčioms kokybės vadybos taikymo patirties, bet kokia pasirinkta iniciatyva pirmaisiais jos taikymo metais sudaro prielaidas geriau save pažinti, t. y. daugiau sužinoti apie vidinius ir bendradarbiavimo procesus. Įsivertinus įstaigos vadovai gali nustatyti jos pranašumus ir trūkumus ir numatyti priemonę, reikalingas įstaigai tobulinti. Atlikto tyrimo rezultatai patvirtino, kad kokybės vadybos taikymas didžiausią įtaką turėjo savęs pažinimui. Mažiausią įtaką kokybės vadybos taikymas turėjo lėšų taupymui, darbuotojų motyvacijos didinimui ir įstaigų išorės rezultatams (pagerbę ryšiai su kitomis įstaigomis, politikais). Kaip minėta, šių rezultatų galima pasiekti tik po tam tikro laiko nuo modelių taikymo pradžios. Darbuotojų priešprieša mažėja, kai jie, atlikdami savo darbą, įvertina tokių modelių teikiamą naudą ir pamato sisteminio darbo (kartu su kolegomis ir vadovais) įtaką geresniems rezultatams. Poveikis lėšų taupymui ir išorės rezultatams pasiekiamas tik tuomet, kai keičiama save įsivertinant veikla, didėja įstaigos branda ir sukaupiama pakankama veiklos, pagrįstos kokybės vadybos principais, patirtis. Tačiau šių rezultatų galima pasiekti tik užtikrinus kokybišką pasirinktos iniciatyvos taikymą. Formaliai taikant iniciatyvas, gali tik daugėti administracinio krūvio.

Apibendrinti respondentų vertinimai, kokią įtaką jų atstovaujama įstaigai turėjo kokybės vadybos modelių ar priemonių taikymas, pateikti 2 pav. Vertinant tą poveikį, respondentai kiekvieną įtakos bruožą vertino pagal sistemą: 1 – nesutinku, 2 – iš dalies nesutinku, 3 – nei sutinku, nei nesutinku, 4 – iš dalies sutinku, 5 – sutinku. Apibendrinant buvo skaičiuojamas tų vertinimų vidurkis.

Geresnių rezultatų taip pat galima pasiekti derinant tarpusavyje skirtingus kokybės vadybos modelius [8] ir kitas veiklos valdymo priemones. Tai patvirtina tokios praktikos turinčių Lietuvos viešojo administravimo įstaigų patirtis. Pavyzdžiui, Europos socialinio fondo agentūra pasirinko pirma diegti ISO 9001 standartą, tačiau, siekdama tobulinti lyderystę, žmoniškųjų išteklių vadybą ir pokyčių valdymą, kurių neapima ISO standartai, nusprendė papildomai taikyti BVM. Dar vėliau ši agentūra ėmė diegti LEAN [1]. Kitas pavyzdys - Statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, kuriame yra įdiegta kokybės vadybos sistema pagal atnaujintą ISO 9001: 2008 standartą. Ši sistema veikia kartu su strateginio planavimo ir žmoniškųjų išteklių valdymo sistemomis bei tam tikromis kokybės vadybos priemonėmis. Pavyzdžiui, vadovybė savęs įvertina pagal

EKVF modelį, darbuotojai įtraukiami organizuojant „minčių lietaus“ seminarus, kurių metu jie kartu su vadovybe formuoja strateginius tikslus ir uždavinius. Jų įgyvendinimui vertinti naudojama vertinimo kriterijų sistema, į kurią įtraukiami proceso lygmens kriterijai, pagal kuriuos vertinami darbuotojų asmeniniai indėliai, ir aukštesnio lygmens kriterijai, pagal kuriuos atsiskaitoma už įstaigos veiklos rezultatus, viešinama veikla ir priimi strateginiai sprendimai [25-27].



2 pav. Kokybės vadybos modelio ar priemonės taikymo įstaigų veiklos rodikliams vertinimas pagal respondentų atsakymus

Svarbiausios problemos, su kuriomis susidūrė įstaigos, pradėjusios taikyti kokybės vadybą, buvo smarkiai padidėjęs darbo krūvis ir darbuotojų palaikymo ar (ir) motyvacijos stoka (žr. 7 lentelę).

Pirma, darbuotojų palaikymo stoką arba pasipriešinimą pokyčiams viešajame administravime lemia profesinė specializacija ir hierarchiniais ryšiais pagrįsta organizacinė kultūra. Kokybės vadyba skatina grupinį darbą, darbuotojų įgalinimą ir lygiavertį dalyvavimą. Antra, pokyčių vengiama siekiant apsaugoti nuo klaidų, kurios gali būti politiškai jautrios. Trečia, atlyginimas už darbą viešajame administravime dažniausiai nėra tiesiogiai susietas su veiklos rezultatais, todėl gali kilti baimė, jog už papildomas pastangas nebus tinkamai atlyginta. Ketvirta, valstybės tarnautojai negali laisvai priimti sprendimų kaip vadybininkai privačiame sektoriuje, ko

reikia siekiant užtikrinti betarpišką paslaugos teikėjo-vartotojo tarpusavio sąveiką ir sprendimų priėmimą remiantis „kokybės“, o ne hierarchijos kriterijumi [24, 170-171].

7 lentelė. Respondentų nuomonių pasiskirstymas pagal atsakymus į klausimą: su kokiomis problemomis susidūrėte taikydami kokybės vadybos modelį ar priemonę?

	Įstaigų skaičius	Įstaigų proc.
Labai padidėjusiu darbo krūviu	27	46,5
Darbuotojų palaikymo / motyvacijos stoka	22	37,9
Nepakankamais darbuotojų gebėjimais	13	22,4
Informacijos trūkumu apie modelio diegimo procesą	12	20,7
Nepakankamu vadovų palaikymu	8	13,8
Lėšų trūkumu	8	13,8
Išorės konsultantų stoka	6	10,3
Informacijos trūkumu apie įstaigos vidinius procesus	3	5,2
Paslaugų gavėjų / piliečių suinteresuotumo stoka	0	0

Užtikrinus darbuotojų informavimą ir įtraukimą į kokybės vadybos diegimą įstaigoje, ilgainiui pasipriešinimas tampa palaikymu ir asmeniniu išipareigojimu. Savo įstaigų patirtį konferencijose pateikiantys darbuotojai patvirtino, kad darbuotojų pasipriešinimas po tam tikro laiko sumažėjo ir tapo palaikymu⁵. Todėl nusprendus diegti tam tikrą modelį, reikia iš anksto planuoti, kaip paskirstyti atsakomybę ir darbo krūvį, kokios bus darbuotojų motyvavimo priemonės. Ypač tai aktualu mažesnėms viešojo administravimo įstaigoms, kurios mažiau pajėgios diegti kokybės vadybos iniciatyvas. Taip pat reikalinga informuoti visus darbuotojus apie numatomus vykdyti pokyčius ir procesą. Apklausos rezultatai rodo informavimo ir mokymo apie kokybės vadybą poreikį: įstaigoms trūksta informacijos apie modelio diegimo procesą, taip pat aktualu gerinti darbuotojų gebėjimus (2007 ir 2008 m. apklausų duomenys rodo, kad šis poreikis didėja).

Apibendrinimas

Lietuvoje, palyginti su kitomis ES šalimis, kokybės vadyba tiek valstybės, tiek įstaigų lygmenimis pradėta skatinti ir diegti palyginus neseniai. Iki maždaug 2004 m. vyravo sektorinis požiūris į kokybės vadybos taikymo skatinimą. Tai gali būti vienas iš veiksnių, paaiškinančių, kodėl Lietuvoje tik nedaug viešojo administravimo įstaigų yra įdiegusios kokybės vadybos modelius arba jau baigia įdiegti. Kokybės vadyba nėra gausiai taikoma ir dėl palyginti daug esančių mažų viešojo administravimo įstaigų skaičius. Apklausos duomenimis, dauguma kokybės vadybos modelių diegiančių įstaigų yra vidutinio dydžio ir jų biudžetas

⁵ 2008 m. lapkričio 14 d. LR Vidaus reikalų ministerijos organizuota konferencija „Bendrojo vertinimo modelis ir kitos kokybės vadybos iniciatyvos. Patirtis ir galimybės“.

vidutinio dydžio arba didelis. Šie veiksniai lemia poreikį geriau valdyti didesni procesų kieki ir sudaro tam finansines galimybes.

2004-2009 m. viešajame administravime pradėta taikyti daugiau sisteminių kokybės vadybos taikymo skatinimo priemonių, o naujuoju programiniu laikotarpiu pagal *Žmoniškųjų išteklių plėtros veiksmų programą* numatyta parama valstybės ir savivaldybių institucijoms kokybės vadybai taikyti. Dėl to daugės kokybės vadybą taikančių įstaigų.

Be kokybės vadybos, Lietuvoje yra taikomos įvairios kitos viešojo administravimo veiklos gerinimo iniciatyvos (pvz., strateginis planavimas, veiklos vertinimas, vartotojų pasitenkinimo apklausos), tačiau neišnaudojamos galimybės jas derinti su kokybės vadybos iniciatyvomis. Todėl geresnių rezultatų tiek jau taikančios, tiek pradėsiančios taikyti kokybės vadybą įstaigos galėtų pasiekti derindamos šias iniciatyvas tarpusavyje.

Atliktos viešojo administravimo įstaigų apklausos rezultatai rodo, kad kokybės vadybą renkasi taikyti tos įstaigos, kurios yra pasiekusios didesnę brandos lygį, t. y. seniau veikiančios įstaigos, kurios turi ir kitų novatoriškų veiklos valdymo priemonių taikymo patirties. Šis veiksnys gali būti svarbus plėtojant kokybės vadybos skatinimo valstybės lygmeniu strategiją ir finansavimo priemones. Iš iki 2009 m. lapkričio mėn. paraiškas pateikusių ES struktūrinių fondų paramai taikyti kokybės vadybą gauti įstaigų didžioji dalis yra didelės įstaigos, kurių biudžetai dideli. Be to, dauguma šių įstaigų yra įsteigtos iki 1998 m. ir tikėtina, jog yra pasiekusios didesnę brandos lygį. Tai sudaro prielaidas kokybiškai, o ne formaliai diegti pasirinktus modelius ir panaudoti įgytą patirtį sprendžiant darbuotojų pasipriešinimo problemas. Tačiau toms įstaigoms, kurios neturi novatoriškų veiklos valdymo (įskaitant kokybės vadybos) priemonių taikymo patirties, galimybė gauti paramą gali būti nepakankama priemonė ir lemti formalų tam tikro modelio įdiegimą bei nereikalingos administracinės naštos didinimą. Šioms įstaigoms naudinga pradėti diegti kokybės vadybą nuo paprastesnių modelių ar tam tikrų kokybės vadybos priemonių: paslaugų vartotojų ir darbuotojų pasitenkinimo apklausų, veiklos vertinimo, loginių veiklos modelių, kitų priemonių, kurios leidžia identifikuoti, analizuoti, tobulinti procesus, gerinti analitinius gebėjimus. Joms taip pat reikalingos konsultacijos tiek apie tam tikrų kokybės vadybos modelių taikymo procesus, tiek apie konkretaus modelio pasirinkimą.

Siekiant įvertinti kokybės vadybos taikymo priklausomybę nuo įstaigų brandos lygio ir pasirinkti atitinkamas kokybės vadybos skatinimo priemones, aktualu ateityje tirti Lietuvos viešojo administravimo įstaigų organizacinę kultūrą, nagrinėti sėkmingus ir nesėkmingus kokybės vadybos taikymo atvejus atskirų įstaigų lygmeniu.

Literatūra

1. Aukštinskas V. Nebijome dirbti kitaip. *Valstybės tarnybos aktualijos*, 2009, Nr. 17, 4-5.
2. *Bendrasis vertinimo modelis*. Vilnius: Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, 2005.
3. CAF Resource centre, Newsletter 2009/2. http://www.eipa.eu/files/File/CAF/Newsletter/CAF_Newsletter_2009_2.pdf [2009.11.12].
4. Common Assessment Framework. http://www.eipa.eu/files/File/CAF/eTool/CAF_users_Feb2009 [2009-08-23].

5. Engel, C. (ed.) *Quality Management Tools in CEE Candidate Countries: Current Practice, Needs and Expectations*. European Institute of Public Administration, 2003.
6. Kokybės vadybos metodų diegimo viešojo administravimo institucijose stebėseną. Vilnius: Viešosios politikos ir vadybos institutas, 2008 m. gruodis.
7. *Kokybės vadybos sistemų dokumentų rengimo vadovas* (tapatus ISO/TR 10013:2001). Lietuvos standartizacijos departamentas, 2003.
8. Klages, H. *CAF beyond Self-Assessment – Possible Path of Development*. German University of Administrative Sciences Speyer, Rome, November 17th 2003.
9. Löffler, E. Defining and Measuring Quality in Public Administration. *BBS Teaching and Research Review*, 2001, Issue 5, 15-34.
10. Löffler, E, Vintar, M. (eds.) *Improving the Quality of East and West European Public Services*. Ashgate Publishing, 2004.
11. Lietuvos Respublikos pacientų teisių ir žalos sveikatai atlyginimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1996, Nr. I-1563.
12. Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 1998 m. spalio 6 d. įsakymas Nr. 571 *Dėl lokalaus medicininio audito nuostatų*. *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 89-2469.
13. Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2002 m. spalio 10 d. įsakymas Nr. 495 *Dėl sveikatos priežiūros kokybės užtikrinimo koncepcijos patvirtinimo*. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 101-4523.
14. Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2004 m. rugsėjo 14 d. įsakymas Nr. V-642 *Dėl sveikatos priežiūros kokybės užtikrinimo 2005-2010 m. programos patvirtinimo*. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 144-5268.
15. Lietuvos Respublikos Seimo 1998 m. liepos 17 d. nutarimas Nr. VIII-833 *Dėl Lietuvos sveikatos programos patvirtinimo*. *Valstybės žinios*, Nr. 64-1842.
16. Lietuvos Respublikos sveikatos draudimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1996, Nr. 99.
17. Lietuvos Respublikos sveikatos priežiūros įstaigų įstatymas. *Valstybės žinios*, 1996, Nr. 66-1572.
18. Lietuvos Respublikos sveikatos sistemos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 63-1231.
19. Lietuvos Respublikos švietimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1991, Nr. 23-593.
20. Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro 1996 m. gruodžio 2 d. įsakymas Nr. 1291 *Dėl Mokslo ir studijų institucijų vertinimo taisyklių patvirtinimo*.
21. Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos Strateginio planavimo ir viešojo administravimo departamento Strateginio planavimo skyriaus 2008 m. gruodžio 11 d. pažyma *Dėl statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009-2011 metų strateginio veiklos plano projekto*, Nr 22-21.
22. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. balandžio 28 d. nutarimas *Dėl viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos patvirtinimo*. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 69-2399.
23. Martinaitis Ž., Nakrošis V. Explaining Innovations in the Lithuanian Public Sector: New Public Management, Administrative Culture and Structural Capacities. *Lithuanian Political Science Yearbook* (atiduotas spaudai).
24. Morgan, C., Murgatroyd, S. *Total Quality Management in the Public Sector*. Buckingham: Open University Press, 1995.

25. Statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009-2011 metų strateginis veiklos planas, patvirtintas Statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės generalinio direktoriaus 2009 m. kovo 31 d. įsakymu Nr. DĮ-101.
26. Statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 metų veiklos ataskaita. 2009 m. kovo 5 d., Nr. SD-334.
27. Statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008-2012 m. veiklos strategija, patvirtinta Statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės generalinio direktoriaus 2007 m. spalio 25 d. įsakymu Nr. DĮ-223.
28. Urbanavičius D., Kirsanova M. ISO 9000 – kliūtis atlikti darbą? Respublikinės konferencijos „Kokybės vadyba – konkurencingo verslo pamatas“ medžiaga. Kaunas: Technologija, 2001.
29. *Quality Management in Public Administrations of the EU Member States*. Comparative Analysis. Ljubljana: Ministry of Public Administration of the Republic of Slovenia, October 2008.
30. 51st meeting of the Directors General Responsible for Public Administration - Resolution on the Future of EUPAN. http://www.eupan.eu/files/repository/document/official_documents/51th_Meeting_of_Directors_General/http_circa.europa.eu_Members_irc_euradmin_dgadmintest_library_1_3_meeting_presidency_resolutions_presidency_resolution_final_1_EN_1.pdf [2009-10-12].

Ramunė Černiūtė, Vitalis Nakrošis

Quality Management in the Lithuanian Public Administration: Main Initiatives and Their Application

Summary

This article analyses the development of quality management in the Lithuanian public sector and identifies major structural and institutional factors that influence the application of quality management initiatives in public administration institutions. It is emphasized that quality management has been introduced to both national and institutional levels in Lithuania just recently, therefore the number of institutions applying quality management is rather small. The authors argue that more mature institutions, which have experience in applying other innovative performance management techniques, are also more likely to apply quality management initiatives. Such factors as duration of existence of the institution, its size, number of staff and budget size have a direct impact on quality management application in Lithuania. On the contrary, the lack of quality management experience may determine the formalistic application of quality management models and raise unnecessary administrative burden.

DOI: 10.5755/j01.ppa.0.31.26821