



VIEŠOSIOS POLITIKOS IR VADYBOS INSTITUTAS

„Europos socialinio fondo paramos panaudojimas kokybės vadybos ir kitoms valdymo sistemoms diegti Lietuvoje: tarpinės pamokos“

Vitalis Nakrošis

2011 m. gruodžio 15 d.
Vilnius



- Politikos įgyvendinimo, organizacijų ir pokyčių valdymo, kokybės vadybos stebėsenos įžvalgos;
- ESF parama valdymo sistemoms diegti;
- ESF paramos panaudojimo tinkamumas, efektyvumas, rezultatyvumas;
- Išvados ir rekomendacijos.

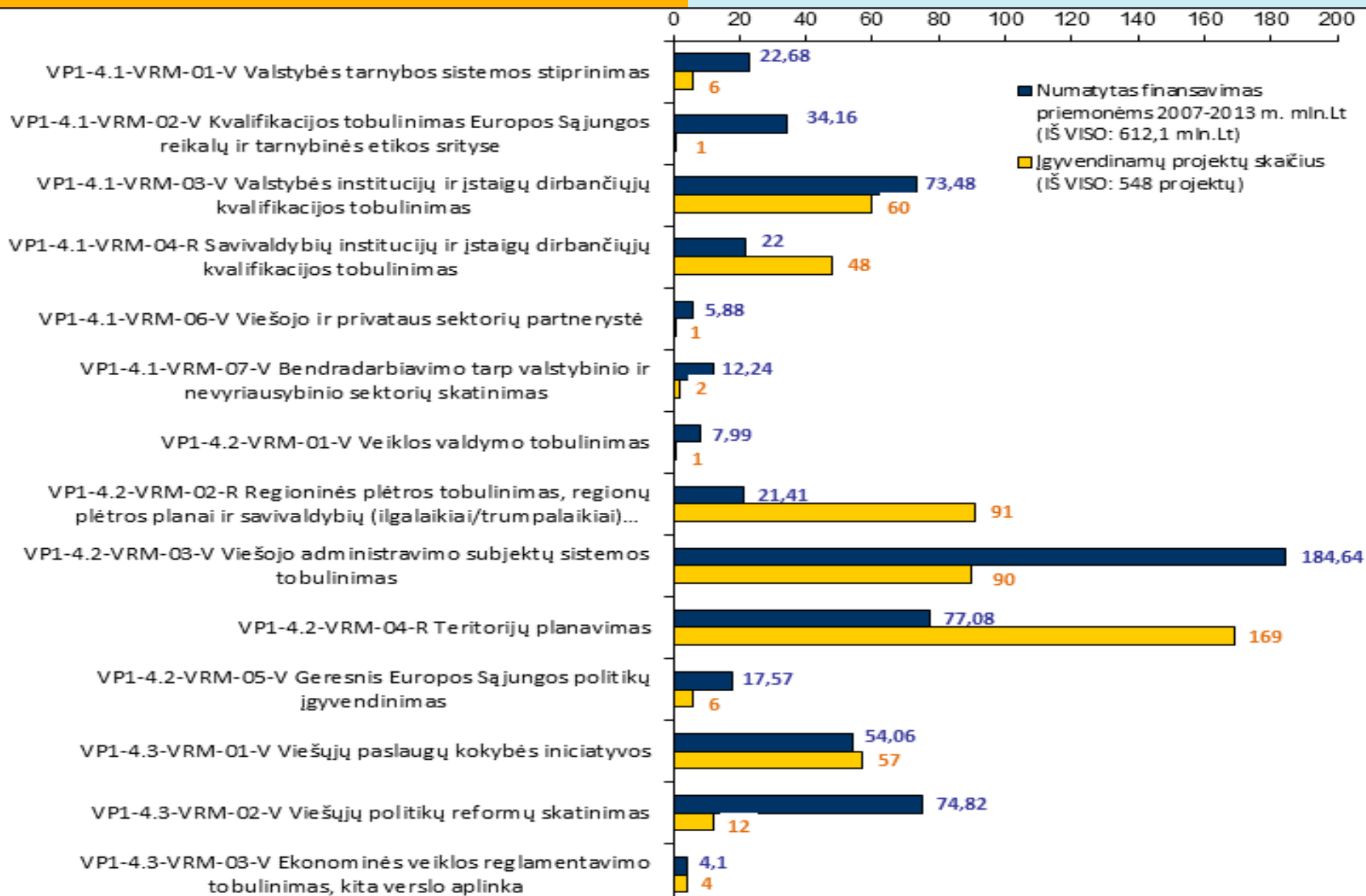
- Viešosios politikos literatūroje pripažįstama, jog be išorės veiksmų netinkamas programos sudarymas ir jos įgyvendinimas gali paaiškinti tam tikras politikos įgyvendinimo nesėkmes;
- Organizacijos branda yra vienas iš svarbiausių veiksmų, nuo kurio priklauso pokyčiai (pvz., inovacijų diegimas);
- Du trečdaliai organizacinių pokyčių programų ar projektų būna nesėkmingi, kodėl turi pavykti valdymo sistemoms?
- Pagaliau pokyčiai krizės ir kitų reformų kontekste:
 - kaip įveikti personalo nusivylimą ir kitų darbų krūvį?

- Lietuvos valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų, diegiančių kokybės vadybą, skaičius nuolat didėja;
- ES struktūrinė parama kaip viena iš paskatų šioms sistemoms diegti, bet nepakankama sąlyga kokybiškai įdiegti pasirinktą modelį ir pasiekti planuotų rezultatų;
- Rekomendacija diegti kokybės vadybą ar kitas valdymo priemones laipsniškai, pradedant nuo paprastesnių modelių (tokių kaip BVM) ar tam tikrų priemonių (pvz., paslaugų vartotojų ir darbuotojų pasitenkinimo apklausa);
- Kiek laikomasi šių rekomendacijų?

ŽIPVP 4 prioriteto vertinimo tikslas ir uždaviniai

- Vertinimo tikslas - tobulinti ŽIPVP 4 prioriteto įgyvendinimą.
- Pagrindiniai vertinimo uždaviniai:
 - 1) Nustatyti tęstinį ŽIPVP 4 prioriteto tinkamumą besikeičiant socialinei ir ekonominei situacijai, teisės aktams;
 - 2) Įvertinti ŽIPVP 4 prioriteto administravimo efektyvumą;
 - 3) Įvertinti ŽIPVP 4 prioriteto įgyvendinimo tarpinius rezultatus ir įgyvendinimo efektyvumą.

ŽIPVP 4 prioriteto priemonių apimtis



ŽIPVP 4 prioriteto projektų tipai



Viešojo valdymo projektų pasiskirstymas

9 lentelė. Projektų tipų pasiskirstymas pagal institucijų tipus.

Institucijos tipas	Projektų skaičius	Vidutinis projektų skaičius	Struktūrinių projektų* skaičius	Mokymo projektų skaičius	Valdymo sistemų / priemonių projektų skaičius	Kiti projektai	Visoms institucijoms skirtų projektų skaičius (nuo visų projektų)
LR Ministro Pirmininko tarnyba	5	5	1	1	2	1	2
LR Seimas ir Seimui atskaitingos institucijos ar įstaigos	12	1–2	–	5	7	–	–
Vyriausybės įstaigos ar Vyriausybei atskaitingos institucijos / įstaigos	8	1	–	5	3	–	2
Ministerijos	44	2–7	1	12	29	3	23
Ministerijoms pavaldžios institucijos / įstaigos	81	1–2	4	33	45	–	24
Rajonų savivaldybės	82	1–3	–	29	53	–	–
Miestų savivaldybės	37	2–3	–	13	24	–	–
Teisminės valdžios institucijos	6	–	–	3	3	–	2
Viešosios įstaigos	2	1	1	–	1	–	1
Iš viso:	277	–	7	101	167	4	54

Šaltinis: parengta pagal 2011 m. rugpjūčio 3 d. ŽIPVP 4 prioriteto projektų sąrašą, pateikiamą <www.esparama.lt>.

Pastaba: *Kurie apima institucinę sandarą, bendradarbiavimą, teisės aktų sistemą ir t. t.

- Aktyviausiai valdymo sistemos kuriamos ir diegiamos savivaldybėse, ypač finansų valdymo ir apskaitos srityje, kur buvo pasirinktas decentralizuotas IT sistemų įgyvendinimo modelis;
- Nors veiklos ir finansų valdymo sistemos gali būti kuriamos ar tobulinamos centralizuotai (pagal valdymo sritis ir įstaigų grupes), šių sistemų skaičius viršija kokybės vadybos sistemų, kurias labiau tinka diegti įstaigų arba jų padalinių lygmeniu, skaičių.

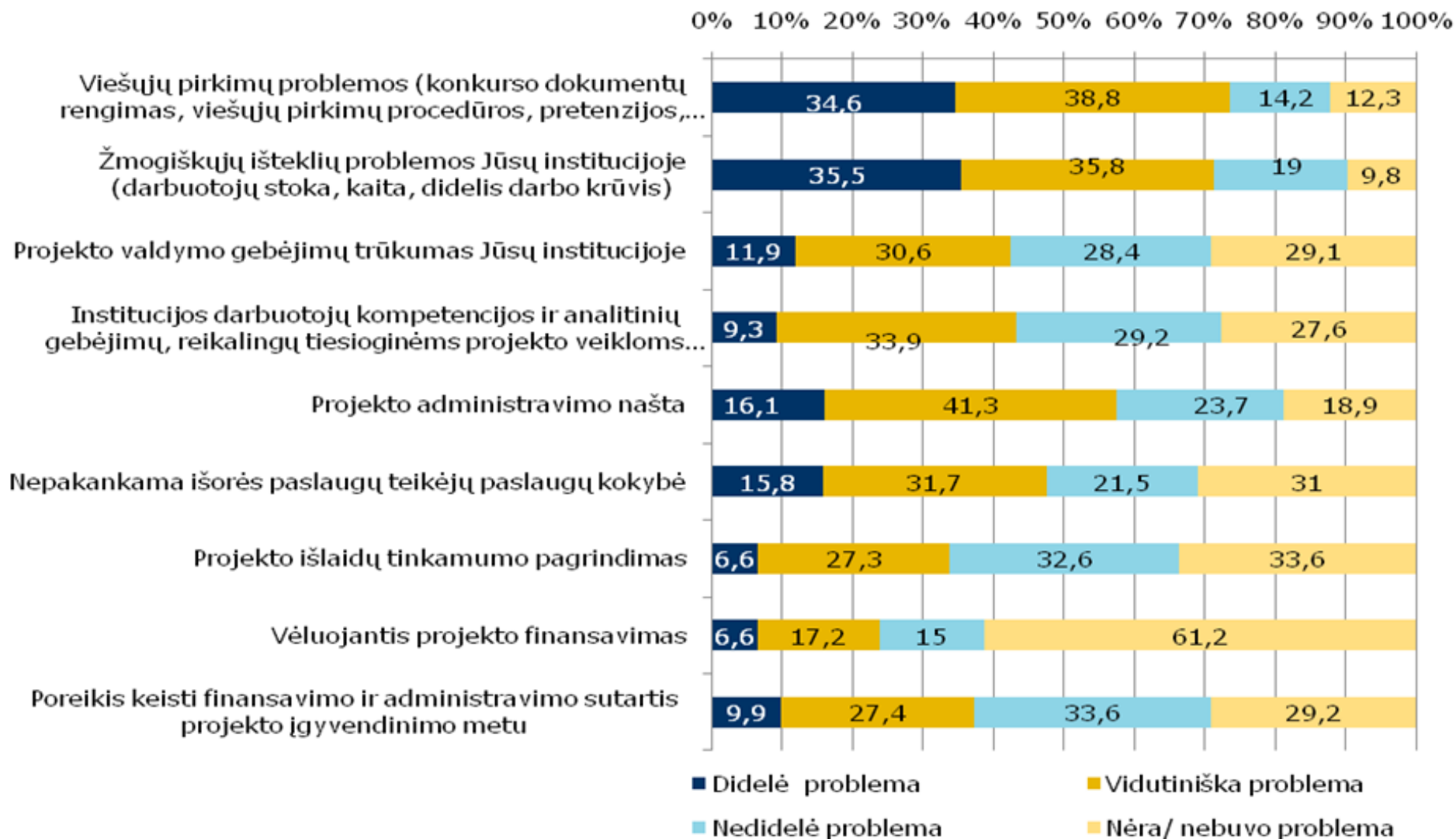
- Pagal priemonę „Viešųjų paslaugų kokybės iniciatyvos“ finansuojami kokybės vadybos projektai gerai atitinka 2011 m. Vyriausybės prioritetą viešųjų paslaugų tobulinimo ar vieno langelio diegimo srityje;
- Valdymo sistemų projektai prasčiau atitinka savivaldybių poreikius;
- Be to, dauguma iš ESF finansuojamų valdymo sistemų ar priemonių nebuvo novatoriškos arba buvo novatoriškos tik Lietuvos lygmeniu (geros praktikos pavyzdys yra CPVA centralizuota viešųjų pirkimų valdymo sistema).

- Įgyvendinant valdymo sistemų projektus pernelyg daug dėmesio teikiama kompiuterizavimui, palyginti su atitinkamų valdymo sričių ar įstaigų veiklos turiniu;
- Dažnai kuriami nauji informaciniai sprendimai, nors tam tikras valdymo sistemas ar priemones galima kurti ar tobulinti naudojant esamus ir paprastus informacinius sprendimus arba be jokių informacinių sprendimų.

- Daugumos valdymo sistemas diegiančių projektų, finansuotų pagal 4 prioritetą, finansinė vertė buvo labai didelė (1,35–17 mln. Lt), ypač kai diegtos žmogiškųjų išteklių valdymo sistemos;
- Vienintelė išimtis – kokybės vadybos sistemų projektai, kurių vertė yra kiek mažesnė.

Projektų vykdytojų problemos

◀ **Apklausos rezultatai pagal klausimą „4.6. Įvertinkite, ar (ir koku mastu) įgyvendinant projektą susidūrėte su žemiau nurodytomis problemomis?“** ▶



- Didžiausios viešųjų pirkimų problemos kilo įgyvendinant projektus pagal priemones, kurios finansuoja valdymo sistemų kūrimą (55 proc. priemonės „Viešojo administravimo subjektų sistemos tobulinimas“ projektų vykdytojų ir 47 proc. „Viešųjų paslaugų kokybės iniciatyvos“ projektų vykdytojų teigė, kad viešųjų pirkimų problema įgyvendinant projektą buvo didelė problema);
- Taip pat analizės metu nustatyta, kad didžiausios žmogiškųjų išteklių problemos kilo įgyvendinant projektus pagal minėtas priemones, kurios finansuoja valdymo sistemų diegimą (atitinkamai 54 proc. pirmosios priemonės ir 42 proc. antrosios priemonės vykdytojų teigė, jog žmogiškųjų išteklių problema įgyvendinant projektą buvo itin didelė).

Viešųjų pirkimų problemos valdymo sistemų projektuose

- Nemažai savivaldybių administracijų, vykdydamos valdymo sistemų/ priemonių projektus, pažeidė Viešųjų pirkimų reikalavimus, ir todėl po Viešųjų pirkimų tarnybos įvertinimo turėjo tikslinti pirkimų sąlygas, nutraukti pirkimus arba sudarytas sutartis;
- Nauja pirkimų tendencija yra taikomi pirkimų reikalavimai, jog paslaugų teikėjas turi turėti (neįgaliųjų) socialinės įmonės statusą. Šie reikalavimai atitinka Viešųjų pirkimų įstatymą, kuriame leidžiama nustatyti sąlygas pirkimuose dalyvauti tik neįgaliųjų socialinėms įmonėms, bet jie riboja konkurenciją ir daro neigiamą įtaką paslaugų efektyvumui ir jų kokybei.

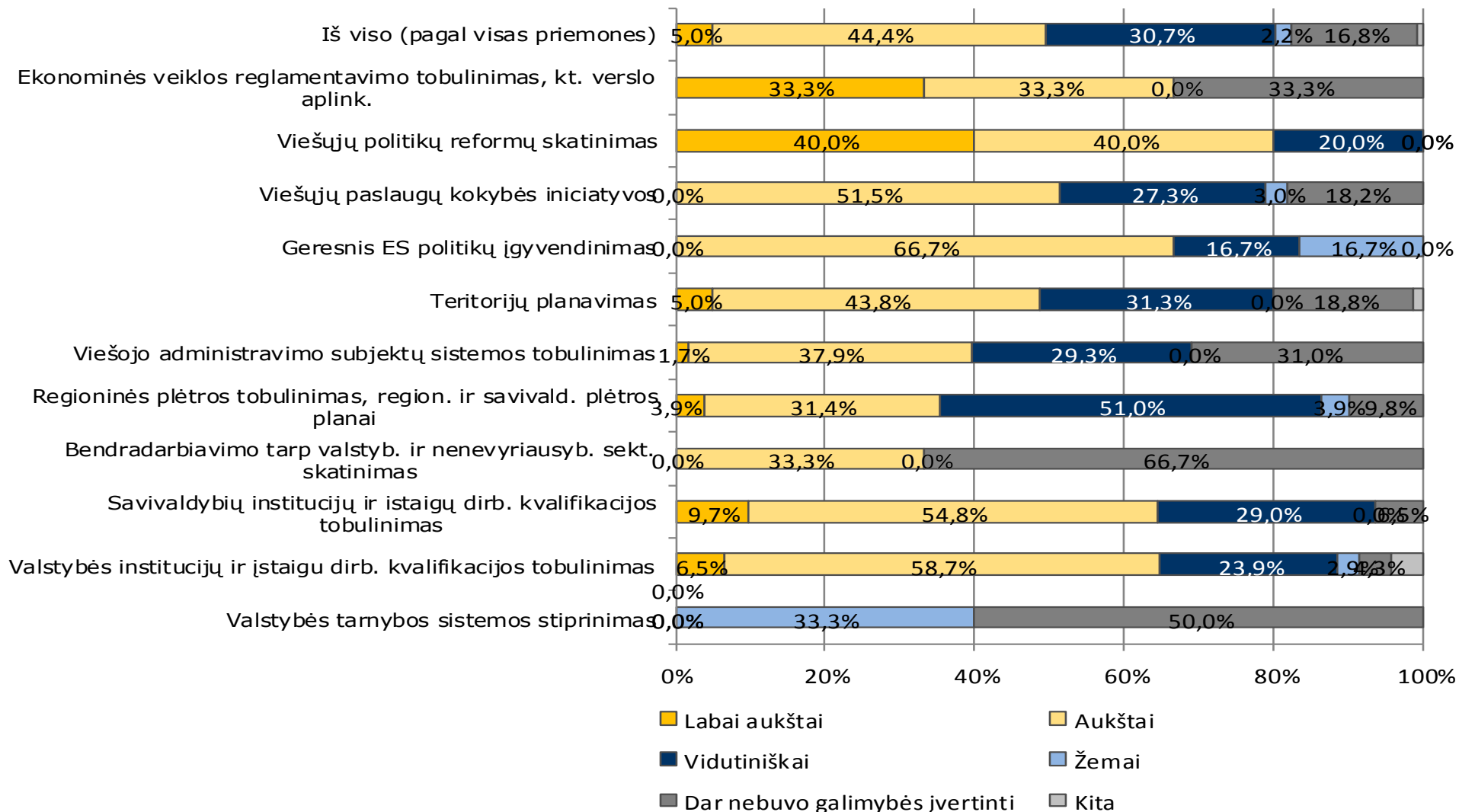
Projektų vykdytojų brandos ir projektų įgyvendinimo ryšys

- Atrastas silpnas, statistiškai reikšmingas ryšys tarp projekto vertės ir viešųjų pirkimų problemos (Kendall's tau-b = -0,167, sig. 0.000) bei tarp projekto vertės ir žmogiškųjų išteklių problemos (Kendall's tau-b = -0,156, sig. 0,001). Tai reiškia, kad kuo projekto vertė yra didesnė, tuo didesnės yra šios problemos;
- Be to, atrastas vidutinio stiprumo, statistiškai reikšmingas ryšys (Kendall's tau-b=-0,442, sig. 0,000) tarp institucijos mažo biudžeto, vykdomo projekto vertės ir viešųjų išteklių problemos. Tai įrodo, kad kuo daugiau mažesnio biudžeto institucija vykdo stambių, didelės vertės projektų, tuo labiau ji patiria viešųjų pirkimų problemas.

- Dažniausiai kilusios didelės rizikos: nepakankamas laikas projekto veikloms įgyvendinti ir produktams sukurti bei vėlavimas priimti politinius ar administracinius sprendimus;
- Rizikų pasiskirstymas pagal valdymo sistemas buvo nevienodas: žmogiškųjų išteklių valdymo sistemų projektuose pasireiškė daugiausia rizikų, o mažiausiai jų - kokybės vadybos sistemoms;
- Svarbu paminėti tai, jog didesnės rizikos pasireiškė didesnės vertės projektuose.

Projektų vykdytojų pasitenkinimas išorės paslaugų teikėjais

◀ **Apklausoje rezultatai pagal klausimą „4.8. Kaip bendrai vertinate projekto produktų ar paslaugų, kuriuos pateikė ar suteikė išorės paslaugų teikėjai, įgyvendindami tiesiogines projekto veiklas (išskyrus projekto administravimo paslaugas), kokybę?“ (N=322)** ▶



- Palyginti su kitomis ŽIPVP 4 prioriteto priemonėmis, paslaugų teikėjų kokybė diegiant valdymo sistemas vertinama kiek prasčiau (ypač diegiant žmogiškųjų išteklių valdymo sistemas ar priemones, paslaugos finansų valdymo ir apskaitos bei dokumentų valdymo sistemų ar priemonių srityje, geriau vertinama kokybės vadybos paslaugų teikėjų kokybė);
- Taip pat kuo didesnė buvo projekto aprėptis, tuo išorės paslaugų teikėjų produktų ar paslaugų kokybės vertinimas buvo prastesnis. Tai aiškintina nepakankamu rinkos dalyvių pajėgumu įgyvendinti ambicingus projektus Lietuvoje. Tačiau ši problema buvo mažiau kiek aktuali kokybės vadybos projektams, kurių skaičius ir aprėptis buvo mažesnė lyginant su kitų valdymo sistemų projektais.

- Įvyko santykinai mažai pokyčių, didžiausi pokyčiai yra institucijos vadovų įtraukimas į pokyčius, informuojant vadovus ir su jais konsultuojantis bei planuojamų pokyčių komunikavimas darbuotojams, jų įtraukimas į pokyčių procesą, dauguma pokyčių planuojama ateityje;
- Kokybės vadybos srityje įvyko daugiau pokyčių, palyginti su kitų valdymo sistemų projektų tipais. Šių projektų respondentai paminėjo šiuos pokyčius: darbuotojų pareigybių aprašymų keitimas (40,7 proc.); vidinės struktūros keitimas ir nuostatų keitimas (38,5 proc.); paslaugų vartotojų informavimas (35,7 proc.), bet kokybės vadybos sistemos dar nebuvo akredituotos ar sertifikuotos (tik 18,5 proc. pokyčių, bet planuojama 51,9 proc. respondentų).

Skirtingų kokybės vadybos projektų palyginimas

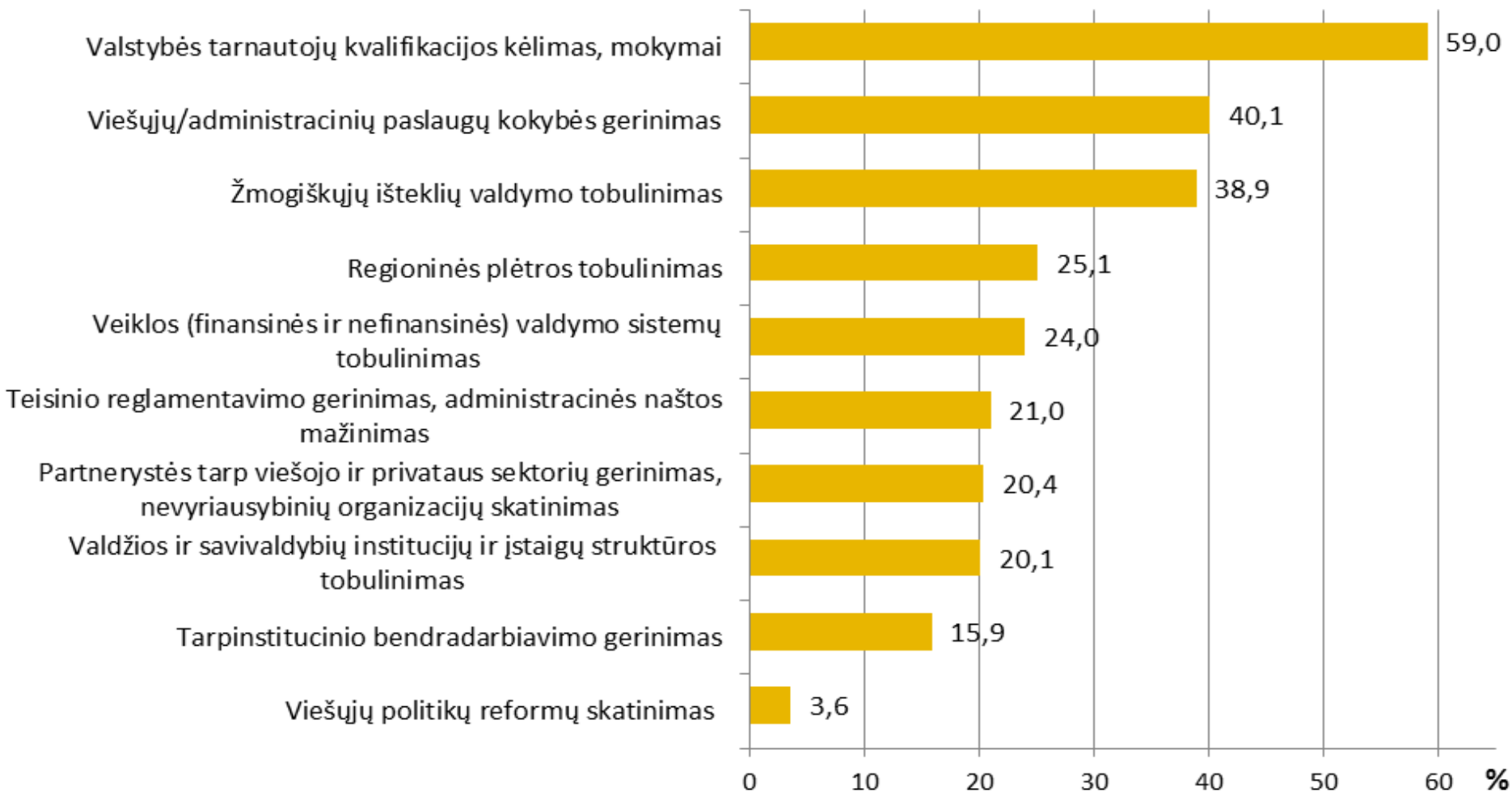
	VVTAT projektas „Kokybės vadybos sistemos, atitinkančios ISO 9001 standartą, diegimas Valstybinėje vartotojų teisių apsaugos tarnyboje“	Vienos savivaldybės projektas
Biudžetas	419 767 Lt (mažesnis negu vidutinis)	Dviejų projektų bendra vertė – apie 2 000 000 Lt (didesnis negu vidurkis), stambiausios sutarties vertė šiek tiek viršija panašių sistemų rinkos kainą.
Patirtis	Įstaiga turėjo kelerių metų tam tikros kokybės vadybos patirties iki projekto pradžios.	Iki projekto pradžios savivaldybės administracija jokios patirties neturėjo.
Veiklos valdymo sistema ar priemonė	Įstaiga diegia mažo ar vidutinio sudėtingumo kokybės vadybos sistemą, ji yra vidutinio pažangumo.	Diegiama sudėtinga valdymo sistema ar priemonė, kuri apima finansų valdymo ir apskaitos, veiklos valdymo, kokybės vadybos ir dokumentų valdymo sistemą, bet ji yra panaši į kitų savivaldybių sistemas.
Projekto valdymas	Sudaryta projekto komanda, darbo grupės, administravimo paslaugos nepirktos.	Paskirtas projekto vadovas, administravimo paslaugos vertinamos prastai.
Paslaugų teikėjas	Specializuota kokybės vadybos įmonė, paslaugų kokybė vertinama gerai.	Verslo konsultacijų ir informacinių technologijų įmonės, kurios turi neįgalųjų socialinės įmonės statusą (pirkimo kvalifikacinis reikalavimas buvo privalomas socialinės neįgalųjų įmonės registracijos pažymėjimas, todėl jame dalyvavo tik vienas dalyvis), paslaugų kokybė vertinama vidutiniškai.
Įstaigos dalyvavimas vykdant veiklas	Įgyvendinant projektą be paslaugų teikėjo dalyvavo 26 tarnybos darbuotojai, kurie aprašė procesus.	Įstaiga maža dalimi prisideda vykdant projekto veiklas (teikia pastabas).
Problemos ir rizikos	Įgyvendinant projektą pasireiškė mažai problemų ir <u>rizikų</u> (tai daugiausia žmogiškųjų išteklių problemos).	Įgyvendinant projektą pasireiškė įvairios problemos (viešųjų pirkimų, žmogiškųjų išteklių, išlaidų deklaravimo srityje) ir rizikos (pvz., trumpas veiklų įgyvendinimo laikotarpis).
Projekto produktai ir pokyčiai jo įgyvendinimo metu	Įgyvendinant projektą aprašyti procesai, išmokyti darbuotojai, įstaigoje įvyko įvairūs įstaigos veiklos pokyčiai.	Įgyvendinant projektą pokyčių nebuvo, ateityje planuojami tam tikri pokyčiai (pvz., pareigybių aprašymų keitimas).

Priemonių įvertinimas

Nr.	Projektų priemonės	Atitikimas poreikiams stiprinti administracinius gebėjimus	Vidutinė vieno projekto vertė (mln. Lt)	Kaštai (val./1mln. Lt)	Projektams nepaskirstytų lėšų dalis nuo priemonei numatyto finansavimo (proc.)	Rodiklių (tikėtinas) pasiekimas	Išorės paslaugų teikėjų kokybės vertinimas	Pokyčiai atitinkamose viešojo valdymo srityse
1.	VP1-4.1-VRM-01-V Valstybės tarnybos sistemos stiprinimas	Labai	3,55	523	6,17	Geras	Žemai	Vidutiniškai
2.	VP1-4.1-VRM-02-V Kvalifikacijos tobulinimas Europos Sąjungos reikalų ir tarnybinės etikos srityse	Pakankamai	16,01	353	53,13	Geras	Aukštai	Daug
3.	VP1-4.1-VRM-03-V Valstybės institucijų ir įstaigų dirbančiųjų kvalifikacijos tobulinimas		1,13	666	7,61	Geras		
4.	VP1-4.1-VRM-04-R Savivaldybių institucijų ir įstaigų dirbančiųjų kvalifikacijos tobulinimas	Labai	0,23	894	50,77	Geras	Aukštai	Daug
5.	VP1-4.1-VRM-06-V Viešojo ir privataus sektorių partnerystė	Pakankamai	5,88	623	0	Geras	Aukštai	Daug
6.	VP1-4.1-VRM-07-V Bendradarbiavimo tarp valstybinio ir nevyriausybinio sektorių skatinimas		5,98	503	2,29	Geras		
7.	VP1-4.2-VRM-01-V Veiklos valdymo tobulinimas	Labai	7,97	594	0,25	Geras	Aukštai	Vidutiniškai
8.	VP1-4.2-VRM-03-V Viešojo administravimo subjektų sistemos tobulinimas		1,94	532	5,28	Geras		
9.	VP1-4.2-VRM-02-R Regioninės plėtros tobulinimas, regionų plėtros planai ir savivaldybių (ilgalaikiai/trumpalaikiai) strateginiai plėtros planai	Pakankamai	0,13	1447	44,56	Geras	Vidutiniškai	Daug
10.	VP1-4.2-VRM-04-R Teritorijų planavimas	Netaikoma	0,26	786	43,38	Geras	Aukštai	Netaikoma
11.	VP1-4.2-VRM-05-V Geresnis Europos Sąjungos politikų įgyvendinimas	Pakankamai	2,05	498	30,11	Yra rizika	Aukštai	Vidutiniškai
12.	VP1-4.3-VRM-01-V Viešųjų paslaugų kokybės iniciatyvos	Pakankamai	0,90	1323	4,85	Yra rizika	Aukštai	Daug
13.	VP1-4.3-VRM-02-V Viešųjų politikų reformų skatinimas	Labai	3,13	402	45,59	Geras	Aukštai	Ne daug
14.	VP1-4.3-VRM-03-V Ekonominės veiklos reglamentavimo tobulinimas, kita verslo aplinka	Labai	1,02	868	0	Yra rizika	Aukštai	Daug

Ateities poreikiai

◀ **Apklausoje rezultatai pagal klausimą "9.2. Jūsų nuomone, kokios paramos sritys arba finansuojamos veiklos išlieka aktualiausios stiprinant administracinius gebėjimus ir viešąjį administravimą Lietuvoje kitu ES struktūrinės paramos programavimo laikotarpiu?"** ▶



Siūloma paramos administracinių gebėjimų stiprinimui ir viešojo administravimo efektyvumo didinimui logika naujuoju programavimo laikotarpiu

Tikslas - administracinių gebėjimų stiprinimas ir viešojo administravimo efektyvumo didinimas

Koordinuoja VRM		Koordinuoja kitos ministerijos
Asmens įgūdžių stiprinimo projektai	Organizacinių pokyčių projektai	Struktūriniai ir sisteminiai projektai
<p>Tokios priemonės kaip:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Valstybės institucijų ir įstaigų dirbančiųjų kvalifikacijos tobulinimas; – Savivaldybių institucijų ir įstaigų dirbančiųjų kvalifikacijos tobulinimas; – Kvalifikacijos tobulinimas Europos Sąjungos reikalų ir tarnybinės etikos srityse 	<p>Tokios priemonės kaip:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Viešojo administravimo subjektų sistemos tobulinimas; – Viešųjų paslaugų kokybės iniciatyvos, – Veiklos valdymo tobulinimas, – Valstybės tarnybos sistemos stiprinimas 	<p>Tokios priemonės kaip:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Viešųjų politikų reformų skatinimas, – Ekonominės veiklos reglamentavimo tobulinimas, kita verslo aplinka, – Viešojo ir privataus sektorių partnerystė
Administruoja ESFA		Administruoja atitinkamos įgyvendinimo agentūros

- Apibendrinant galima teigti, jog įgyvendinant valdymo sistemų projektus, finansuojamus iš ŽIPVP 4 prioriteto, vyravo kiekybinis, pasiūla pagrįstas ir į IT orientuotas požiūris;
- Kokybės vadybos projektai įgyvendinami rezultatyviausiai kaštų atžvilgiu – nors šių projektų biudžetas mažiausias, juos įgyvendinant kilo mažiau rizikų ir pasireiškė daugiausia pokyčių/

Rekomendacijos (1)

2. Rekomenduojama efektyviau naudoti likusias ŽIPVP 4 prioriteto lėšas (daugiau dėmesio skiriant *struktūrinių ir sisteminių projektų finansavimui*, didinant tam tikrų priemonių finansavimą, skatinant projektų paraiškas teikti *Seimui ir Vyriausybei atskaitingas institucijas*), taip pat *tobulinti valstybės ir regionų planavimą*, siekiant atrinkti geresnius valstybės ar regionų projektus.

4. Įgyvendinant ŽIPVP 4 prioritetą trūksta teminės priemonių ir projektų stebėsenos, todėl tobulinant prioriteto administravimo sistemą rekomenduojama didinti tarpinės institucijos, kitų institucijų ir įgyvendinančiosios institucijos *bendradarbiavimą* (pvz., organizuojant jungtinius komitetus ar darbo grupes, bendrus tarpinstitucinius susitikimus, aktualių klausimų aptarimus ir pan.).

Rekomendacijos (2)

- ◀ **5.** Siūloma *geriau išaiškinti ŽIPVP 4 prioriteto administravimo taisykles* projektų vykdytojams dėl valstybės tarnautojų ir darbuotojų priskyrimo ar įdarbinimo tiesioginėms projekto veikloms įgyvendinti; taip pat supaprastinti į techninę pagalbą panašių projektų administravimą, o viešųjų pirkimų srityje parengti *metodines rekomendacijas dėl valdymo sistemų pirkimų* ir išnagrinėti *paslaugų pirkimo tik iš (neįgaliųjų socialinių) įmonių praktiką*.
- 6.** *Kadangi daug ES finansuojamų projektų vykdančiose institucijose trūksta projektų valdymo sistemų, o institucijų darbuotojams dažnai stinga analitinių ir projektų vadybos kompetencijų, rekomenduojama pertvarkyti projektų valdymą valstybės ir savivaldybių institucijose, kurios įgyvendina daug projektų; centralizuotai inicijuoti bendrą valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų vadovų ir darbuotojų, atsakingų už ES finansuojamus projektus, mokymo projektą.*

Rekomendacijos (3)

◀ **10. Finansuojant valdymo sistemų projektus 2014–2020 m. laikotarpiu siūloma pereiti prie kokybinio, paklausa pagrįsto ir į valdymo turinį orientuoto požiūrio (mažinant valdymo sistemų projektų skaičių, taikant labiau centralizuotą ir integruotą požiūrį, diegiant paprastesnes valdymo sistemas ar priemones, daugiau dėmesio skiriant valdymo sistemų turiniui ir procesams, įstaigų padalinių ir darbuotojų dalyvavimui įgyvendinant projektų veiklas ir projektų rezultatų sklaidai, per valdymo sistemų kompetencijų centrą teikiant patarimus valstybės ir savivaldybių institucijoms ir įstaigoms dėl šių projektų sudarymo ir įgyvendinimo).** ▶



- Diegiant kokybės vadybos sistemas reikalingas vadovų įsipareigojimas, darbuotojų įsitraukimas, patyręs personalas, tam tikros kokybės vadybos žinios. Tai yra vidiniai veiksniai arba sąlygos, kurių negali išpildyti išorės paslaugų teikėjai;
- Pagaliau diegiant įvairias valdymo sistemas aktualu valdyti tokius pagrindinius iššūkius kaip nepakankamai motyvuoti darbuotojai ar didelis darbo krūvis.