



## **Kokybės vadybos metodų taikymas ir veiklos efektyvumo rodikliai Lietuvos viešojo administravimo institucijose**

Kokybės vadybos metodų taikymo poveikio institucijai (paslaugos teikėjai) ir vartotojui (institucijos teikiamos paslaugos gavėjui) matavimas yra viena aktualiausių dabartinių Europos Sąjungos viešojo administravimo sistemos stebėsenos tendencijų. Moderniose organizacijose kokybės vadybos sistemų diegimo / taikymo metu atsirandantys pokyčiai atspindi viešojo administravimo organizacijos veiklos ir teikiamų paslaugų kokybės augimą, o tai, kita vertus, keičia vartotojų nuomonę apie gaunamas paslaugas. Kokybės vadybos metodų taikymo poveikis viešojo administravimo institucijai / įstaigai ir poveikis jos vartotojams gali būti matuojamas pasitelkiant šių institucijų/ įstaigų veiklos efektyvumo kiekybinius rodiklius.

Vidaus reikalų ministerijos iniciatyva, jai įgyvendinant Europos Socialinio fondo ir Lietuvos valstybės biudžeto lėšomis finansuojamą projektą „Viešojo administravimo sektoriaus kokybės iniciatyvos“, 2011 m. buvo atlikti Kokybės vadybos metodų taikymo Lietuvos viešojo administravimo institucijose ir įstaigose stebėsenos ir savivaldybių administracijų veiklos efektyvumo rodiklių kiekybiniai tyrimai. Šiame straipsnyje pristatomi minėtų tyrimų rezultatai: aptariama kokybės vadybos metodų diegimo viešojo administravimo institucijose ir įstaigose situacija 2011 m., apžvelgiamas diegiamų (įdiegtų) ir planuojamų diegti kokybės vadybos modelių spektras bei šių modelių taikymo sunkumai, trukdantys viešojo administravimo institucijoms ir įstaigoms savo veikloje diegti kokybės vadybos modelius, pateikiamos savivaldybių administracijų efektyvumo rodiklių kiekybinio tyrimo išvalgos ir sąsaja su kokybės vadybos metodų taikymu.

### **Kokybės vadybos metodų taikymo Lietuvos viešojo administravimo institucijose ir įstaigose apžvalga**

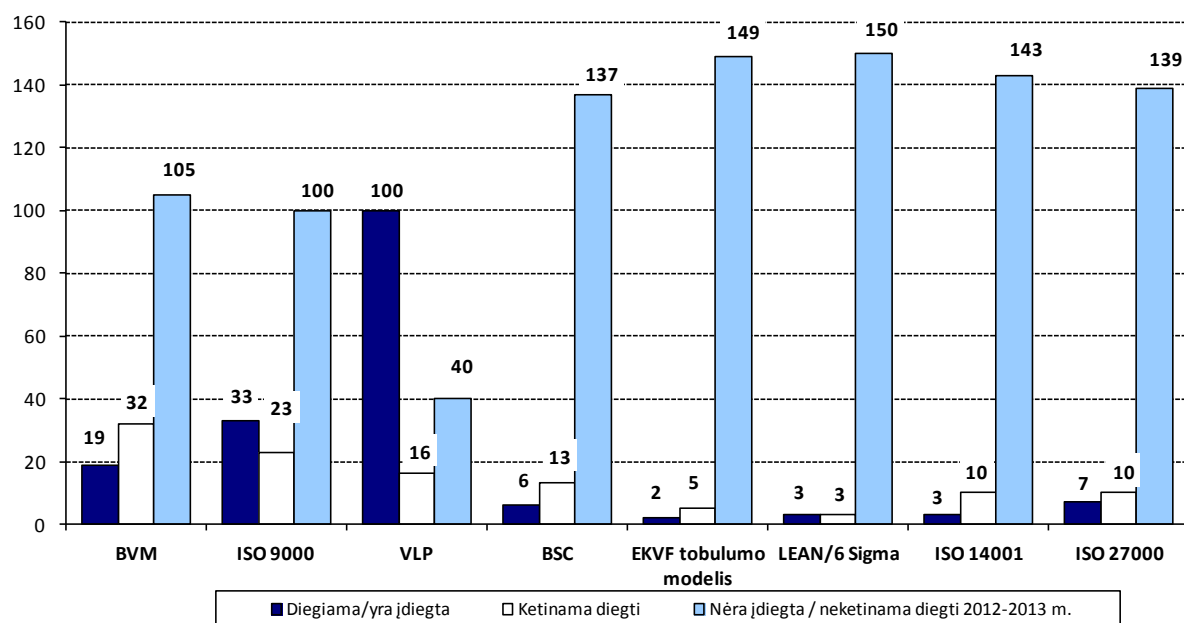
Nors vyrauja didelė kokybės vadybos modelių ir metodų įvairovė, tačiau jų pasirinkimas priklauso nuo įstaigos pobūdžio, teikiamų paslaugų specifikos, kokybės supratimo pačioje įstaigoje, norimų

pasiekti rezultatų. Vidurio ir Rytų Europos valstybių viešuosiuose sektoriuose labiausiai paplitę kokybės vadybos modeliai ir priemonės yra Bendrasis vertinimo modelis (BVM) ir ISO 9000 kokybės valdymo serijos standartai, taip pat sparčiai populiarėja ir kiti kokybės vadybos metodai ir priemonės: „vieno langelio“ principas (VLP), Subalansuotų rodiklių metodas (BSC), Europos kokybės vadybos fondo (EKVF) tobulumo modelis, „Lieknos“ organizacijos / šešios sigma metodas (LEAN / 6 sigma), ISO 14001 standartas – aplinkosaugos vadybos sistema ir ISO 27000 standartas – informacijos saugumo rizikos valdymo sistema.

Kokybės vadybos metodų taikymo Lietuvos viešojo administravimo institucijose ir įstaigose stebėsenos tyrimas Vidaus reikalų ministerijos užsakymu buvo vykdomas 2011 m. spalio - lapkričio mėnesiais internetinės apklausos būdu. Tyrime dalyvavo 156 viešojo administravimo institucijos ir įstaigos, iš jų – 58 savivaldybių administracijos.

Remiantis 2011 m. tyrimo rezultatais, plačiausiai Lietuvos viešojo administravimo institucijose ir įstaigose yra taikomas „vieno langelio“ principas bei Bendrasis vertinimo modelis ir ISO 9000 kokybės valdymo serijos standartas (Paveikslas 1). „Vieno langelio“ principą taiko ir šiuo metu diegia du trečdaliai tyrime dalyvavusių Lietuvos viešojo administravimo institucijų ir įstaigų. Savivaldybėse „vieno langelio“ principą taiko 62 proc. savivaldybių administracijų (N=36). Pažymėtina, kad įpareigojimas viešojo administravimo institucijoms aptarnauti asmenis taikant „vieno langelio“ principą yra nustatytas Lietuvos Respublikos Viešojo administravimo įstatyme. Bendrojo vertinimo modelį yra įsidedusios arba šiuo metu diegia 12 proc. (N=19) tyrime dalyvavusių institucijų / įstaigų: iš jų septynios savivaldybės, o 14 įstaigų planuoja ši modelį diegti 2012 - 2013 m. ISO 9000 serijos standartai Lietuvos viešojo administravimo institucijose ir įstaigose diegiami panašiu mastu kaip ir Bendrasis vertinimo modelis – juos yra įsidedę ar šiuo metu diegia 33 (21,2 proc.) apklaustos institucijos / įstaigos, dar 23 (14,7 proc.) ketina diegti ateityje.

**Paveikslas 1. Kokybės vadybos metodų (KVM) taikymo situacija Lietuvos viešojo administravimo institucijose ir įstaigose 2011 m. (N=156)**



\* - institucijų/ įstaigų, taikančių KVM, skaičius yra mažesnis nei bendras taikomų modelių kiekis, kadangi kai kurios apklausoje dalyvavusios institucijos/įstaigos taiko daugiau nei vieną modelį.

Tyrimo rezultatai atskleidė, kad bent vieną iš kitų apklausos anketoje minimų modelių (pvz.: Subalansuotų rodiklių metodą, Europos kokybės vadybos fondo modelį, LEAN/6 sigma, ISO 14001, 27000 standartus) arba respondentų paminėtus jų taikomus kokybės vadybos modelius (pvz.: ISO 17011, ISO 17020, ISO 17025 standartai bei individuali veiklos valdymo (monitoringo) sistema) yra įsidedusios ar šiuo metu diegia 22 institucijos / įstaigos (9,0 proc.). Darytina išvada, kad kiti kokybės vadybos modeliai Lietuvos viešojo administravimo institucijose ir įstaigose taikomi gana fragmentiškai. Kita vertus, apie 15 proc. (N=23) institucijų/ įstaigų ketina vieną iš minėtų kokybės vadybos metodų diegti savo institucijoje/įstaigoje artimiausioje ateityje.

Tyrimo apklausos dalyvių nuomone, Bendrojo vertinimo modelio taikymą arba ISO 9000 kokybės standarto diegimą lėmė galimybė įvertinti savo institucijos / įstaigos stipriąsias puses ir apibrėžti sritis tobulėjimui bei siekis gerinti organizacijos veiklą. ISO 9000 kokybės standarto diegimo atveju, vienas iš lemiamų veiksnių modelio diegimui – vadovybės sprendimas.

Diegiant Bendrąjį vertinimo modelį, tyrime dalyvavusių institucijų ir įstaigų atstovų nuomone, daugiausia sunkumų kyla savęs įsivertinimo ir tobulinimo plano rengimo etapuose. Tačiau institucijos / įstaigos šio modelio naudą mato paslaugų kokybės ir veiklos rezultatų pagerėjime. Kita vertus, respondentų nuomone, šio modelio taikymas turėjo mažiausią teigiamą poveikį lėšų taupymui, kas iš dalies atsispindi ir savivaldybių efektyvumo rodiklių kiekybiniame tyrime.

Jokio kokybės vadybos modelio nėra įsidedusios (ir šiuo metu nediegia) 35 Lietuvos viešojo administravimo institucijos / įstaigos, ir pusė iš jų (N=16) nėra 2012 - 2013 m. laikotarpiu numačiusios kokybės vadybos modelių diegimo savo institucijos / įstaigos veikloje. Pagrindinėmis

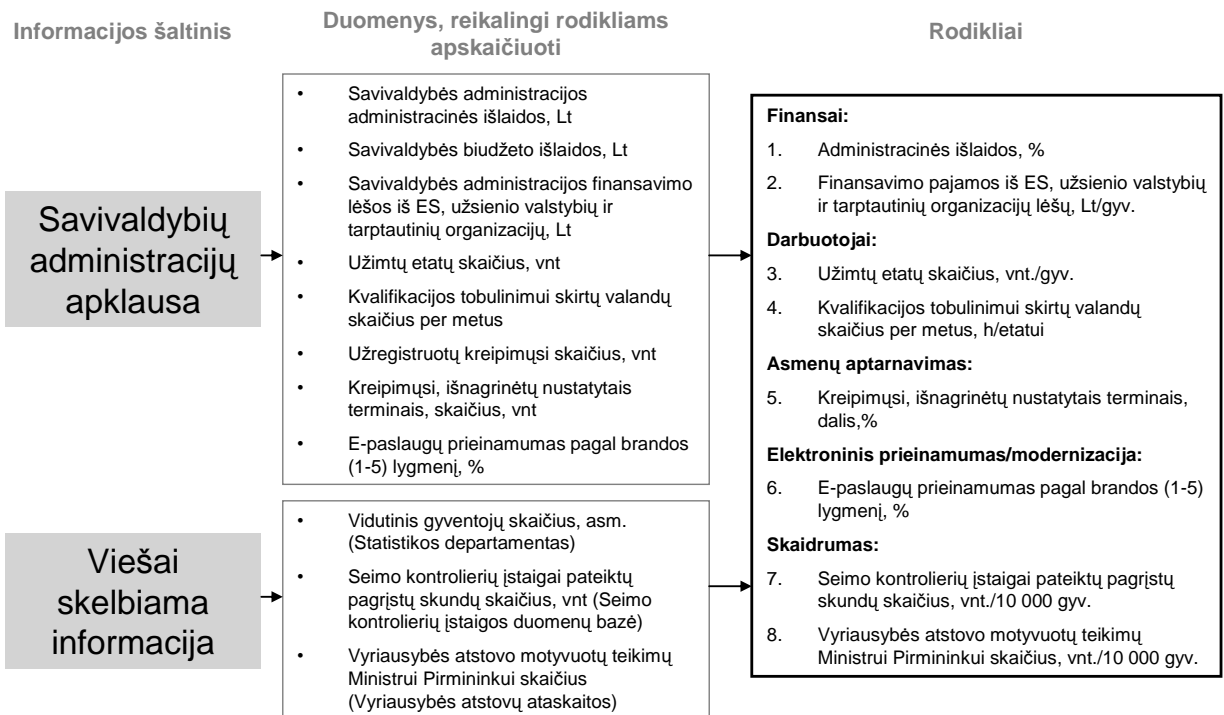
kokybės vadybos modelio netaikymo priežastimi tyrimo dalyviai įvardino lėšų trūkumą, žinių ir įgūdžių, ekspertų konsultacijų, žmoniškųjų išteklių stoka.

Pastebėtina, kad Lietuvos viešojo administravimo institucijų / įstaigų tarpe auga vartotojų apklausų svarba. Šio tyrimo rezultatai parodė, kad piliečių / paslaugų vartotojų apklausas dėl paslaugų kokybės yra vykdžiusi 81 (51,9 proc.) institucija/įstaiga, tuo tarpu 2007 m. – apie trečdalis, 2008 m. – apie 38 proc., 2010 m. – 44,3 proc. Beveik trečdalis tokias apklausas ketina vykdyti per artimiausius metus.

### **Savivaldybių administracijų veiklos efektyvumo kiekybiniai rodikliai**

Savivaldybių administracijų veiklos efektyvumo kiekybinių rodiklių tyrimo tikslas – matuoti kokybės vadybos metodų taikymo poveikį institucijai / įstaigai ir poveikį jos vartotojams. Kiekybiniai veiklos efektyvumo rodikliai apima tokias sritis: finansus, darbuotojus, asmenų aptarnavimą, elektroninį prieinamumą/ modernizaciją ir skaidrumą. Šis tyrimas – tai sudėtinė Kokybės vadybos metodų taikymo ir poveikio / pokyčių matavimo Lietuvos viešojo administravimo institucijose/ įstaigose stebėsenos dalis. Veiklos efektyvumo kiekybiniai rodikliai buvo renkami ir apskaičiuojami naudojant savivaldybių administracijų tiesioginės apklausos metodą bei surenkant viešai skelbiamą informaciją (Paveikslas 2). 2011 m. lapkričio mėn. Vidaus reikalų ministerijos užsakymu vykdytame tyrime buvo kviestos dalyvauti 60 savivaldybių administracijų, iš kurių prašomą informaciją pateikė 55 savivaldybių administracijos. Savivaldybių administracijos teikė informaciją apie 2009 m. ir 2010 m. veiklos efektyvumo rodiklius.

### **Paveikslas 2. Savivaldybių administracijų veiklos efektyvumo kiekybinių rodiklių rinkinio sudarymo schema**

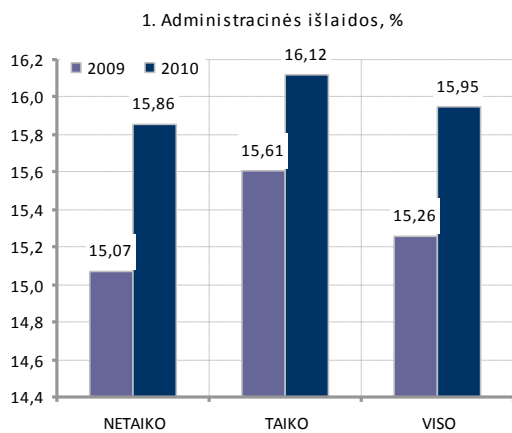


**Finansai.** Tyrimo metu nustatyta, kad savivaldybių administracijų išlaikymui vidutiniškai skiriama beveik 16 proc. biudžeto išlaidų, iš jų 8,2 proc. tenka darbo užmokesčiui, 7,7 proc. – prekių ir paslaugų naudojimui. Lyginant su 2009 m., administracinių išlaidų dalis padidėjo 0,7 proc. punkto dėl santykinai išaugusių prekių ir paslaugų naudojimo išlaidų. 34 proc. įstaigų administracijos išlaikymui skiria 10-15 proc. biudžeto išlaidų, 44 proc. – 15-20 proc. Tyrimo rezultatai parodė, kad savivaldybių, kurios savo veikloje taiko<sup>1</sup> kokybės vadybos metodus, administracinėms išlaidoms skiriama dalis yra didesnė nei organizacijų, kuriose šie metodai netaikomi: 2009 m. viršijo 0,5 proc. punkto, 2010 m. – 0,3 proc. punkto (Paveikslas 3).

### Paveikslas 3. Reikšmių palyginimas tarp savivaldybių administracijų taikančių ir netaikančių kokybės vadybos metodus: administracinės išlaidos

Ar taiko kokybės vadybos metodą/-us organizacijos veikloje:	Rodiklis	1. Administracinės išlaidos, %	
		2009	2010
NETAIKO	Vidurkis	15,07	15,86
	N	18	15
TAIKO	Vidurkis	15,61	16,12
	N	17	24
VISO	Vidurkis	15,26	15,95

<sup>1</sup> Savivaldybių administracijos suskirstytos į grupes pagal Kasmetinio kokybės vadybos metodų taikymo Lietuvos Viešojo administravimo institucijų ir įstaigų stebėsenos tyrimo rezultatus, įvertinant ar ataskaitiniais metais (2009 m. arba 2010 m.) jos buvo įdiegusios arba diegė kokybės vadybos metodus.



	N	37	41
nedalyvavo	Vidurkis	13,99	14,61
KVM tyrime	N	2	2

Finansavimo sumos iš Europos Sąjungos (toliau – ES), užsienio valstybių ir tarptautinių organizacijų, tenkančios vienam gyventojui parodo, kaip aktyviai institucija naudojasi galimybėmis pritraukti lėšas iš kitų nei valstybės ir savivaldybės biudžetas finansavimo šaltinių. 2010 m. ES lėšų įsisavinimo lygis savivaldos sektoriuje išaugo 3,6 karto – nuo 81,9 Lt/gyv. iki 292 Lt/gyv. Šis padidėjimas daugiausiai siejamas su tuo, kad įpusėjo 2007-2013 m. finansavimo periodas: daugumoje atvejų 2008-2009 m. projektai buvo rengiami ir tvirtinami, o pagrindinis įgyvendinimas prasidėjo 2010 m. ir tikėtina panašus intensyvumo lygis išsilaikys 2011 m. Atotrūkis tarp savivaldybių yra didelis (nuo 1,7 iki 1520,9 Lt/gyv.), tačiau nepaisant tokios plačios sklaidos, 60 proc. savivaldybių iš užsienio pritraukiamų lėšų lygis neviršija 300 Lt/gyv. Tačiau ryškus ir vienareikšmio skirtumas tarp savivaldybių, taikančių ir netaikančių kokybės vadybos metodus, nėra.

**Darbuotojų sritis.** Užimtų etatų ir gyventojų skaičiaus santykiu siekiama įvertinti asmenų aptarnavimo efektyvumą, t.y. kiek vienam pilnam etatui potencialiai tenka aptarnauti gyventojų, juos vertinant kaip paslaugų vartotojus. 2010 m. tūkstančiui gyventojų teko 6,2 savivaldybės administracijos etato. Lyginant su 2009 m. šis santykis nežymiai sumažėjo (0,4 proc.). Didžiausioje dalyje įstaigų (44 proc.) užimtų etatų skaičius svyruoja 5-7 vnt./1000 gyv. intervale. Tyrimo rezultatai rodo, kad tiek 2009 m., tiek 2010 m. savivaldybėse, kurių administracijos diegė ar buvo įdiegę kokybės vadybos metodus, asmenų aptarnavimo efektyvumas buvo didesnis nei tose, kuriose kokybės vadybos metodai nebuvo įdiegti. Be to, šiose savivaldybių administracijose 2009-2010 m. nuosekliau vykdyta darbuotojų kvalifikacijos kėlimo veikla, tuo tarpu įstaigose, kuriose kokybės vadybos metodai netaikomi, kvalifikacijos kėlimo veikla ženkliai suintensyvėjo 2010 m.

**Asmenų aptarnavimas.** Kreipimūsi, išnagrinėtų nustatytais terminais, dalis yra rodiklis atspindintis kiekybinį galutinio vartotojų aptarnavimo rezultatą ir parodo, kokia dalis kreipimūsi išnagrinėjama pagal nustatytus reikalavimus. Tyrimo rezultatai parodė, kad savivaldybių administracijose per nustatytą terminą išnagrinėjama 93-94 proc. asmenų kreipimūsi. 96 proc.

įstaigų šis rodiklis viršija 80 proc., net trečdalyje – siekia 100 proc.<sup>2</sup> Tik 2 savivaldybių administracijos nurodė, kad 2010 m. kreipimusi, išnagrinėtų nurodytais terminais dalis buvo mažesnė nei 80 proc. (viena iš jų prie vėluojančių atsakymų priskyrė tuos kreipimusis, į kurių sprendimo priėmimą įtraukiamos kitos institucijos ir sprendimo priėmimo terminas yra ilgesnis). Skirtumas tarp savivaldybių administracijų, taikančių ir netaikančių kokybės vadybos metodus, yra palyginti neženklus ir 2009-2010 m. svyravo apie 1-2 proc. punkto.

**E-prieinamumo sritis.** Elektroninės valdžios iniciatyvomis siekiama didinti sprendimų priėmimo skaidrumą, kokybiškiau ir efektyviau teikti visuomenei, verslo subjektams ir institucijoms viešąsias paslaugas ir informaciją, tam panaudojant informacinių technologijų teikiamas galimybes. Elektroninių paslaugų brandos lygio rodiklis parodo įstaigos pažangą modernizuojant viešąjį administravimą ir prisitaikant prie žinių visuomenės reikalavimų ir gerinant ryšio su visuomene kokybę. Tyrimo metu nustatyta, kad „Viešosios ar administracinės paslaugos perkėlimo brandos lygio nustatymo tyrimą“ 2009-2010 m. atliko ketvirtadalis apklaustų savivaldybių administracijų. Vidutinis e-paslaugų prieinamumas pagal brandos lygį savivaldybėse per 2009-2010 m. išaugo nuo 30,6 iki 51,6 proc. E-paslaugų prieinamumas išaugo tiek tose įstaigose, kurios taiko kokybės vadybos metodus, tiek tose, kurios netaiko ir 2010 m. skirtumas buvo nežymus. Tačiau reikšmingesnis rodiklis yra tai, kad absoliuti dauguma tyrimą vykdžiusių organizacijų savo veikloje taiko kokybės vadybos metodus, o tarp netaikančiųjų duomenis pateikė tik 2 (iš 20-ies), t.y. 10 proc.

**Skaidrumo sritis.** Apibendrinant 2009-2010 m. tyrimo rezultatus, galima konstatuoti, kad stebimas teigiamas kokybės vadybos metodų poveikis savivaldybių administracijų skaidrumo srities rodikliams: įstaigose, kuriose įdiegti ar diegiami kokybės vadybos metodai, fiksuojama mažiau skundų dėl pareigūnų piktnaudžiavimo, biurokratizmo ar kitaip pažeidžiamų žmogaus teisių ir laisvių viešojo administravimo srityje<sup>3</sup> bei mažiau sprendimų, prieštaraujančių ar pažeidžiančių šalies teisės aktus.

**Apibendrinant efektyvumo rodiklių kiekybinio tyrimo duomenis, galima teigti, kad dėl netiesioginio poveikio matematiškai reikšmingos kokybės vadybos metodų taikymo įtakos veiklos efektyvumo kiekybiniais rodikliams savivaldybių administracijose 2009 - 2010 m. nenustatyta, tačiau teigiamas kokybės vadybos metodų ir organizacijos veiklos efektyvumo kiekybinių rodiklių ryšys identifikuotas šiose srityse:**

---

<sup>2</sup> Rezultatai atspindi savivaldybių administracijų pateiktus duomenis, tačiau tikslinant informaciją išryškėjo, kad kai kuriais atvejais šis rodiklis buvo įvertintas subjektyviai.

<sup>3</sup> 2010 m. eliminavus 2 padidintos rizikos teritorijas.

- kokybės vadybos metodus taikančiose įstaigose administracijos darbo užmokesčio išlaidos yra mažesnės;
- įstaigos, savo veikoje taikančios kokybės vadybos metodus yra pasiekę aukštesnį asmenų aptarnavimo efektyvumo lygį, t.y. tūkstančiui gyventojų tenka vidutiniškai mažiau pilnų savivaldybės administracijos etatų;
- įstaigose, kuriose įdiegti ar diegiami kokybės vadybos metodai, fiksuojama vidutiniškai mažiau sprendimų, prieštaraujančių ar pažeidžiančių šalies teisės aktus.

Sritis, kur vienareikšmiškas ryšys nenustatytas, t.y. įstaigose taikančiose kokybės vadybos metodus vienais metais rezultatai buvo geresni, kitais – prastesni (tačiau analizuojamas laikotarpis yra per trumpas, kad būtų galima daryti tvirtas išvadas, todėl siūloma rodiklius stebėti toliau):

- lėšų iš ES ar kitų užsienio finansavimo šaltinių pritraukimas;
- darbuotojų kvalifikacijos kėlimas;
- asmenų aptarnavimas;
- Seimo kontrolierių įstaigai pateiktų pagrįstų skundų skaičius.

Vidaus reikalų ministerija, tęsdama Europos socialinio fondo lėšomis finansuojamo projekto „Viešojo administravimo sektoriaus kokybės iniciatyvos“ įgyvendinimą, 2012 m. pakartotinai atliks Lietuvos viešojo administravimo institucijose ir įstaigose stebėsenos ir savivaldybių administracijų veiklos efektyvumo rodiklių kiekybinius tyrimus.



## Santrauka

Vidaus reikalų ministerijos iniciatyva, jai įgyvendinant Europos Socialinio fondo ir Lietuvos valstybės biudžeto lėšomis finansuojamą projektą „Viešojo administravimo sektoriaus kokybės iniciatyvos“, 2011 m. buvo atlikti Kokybės vadybos metodų taikymo Lietuvos viešojo administravimo institucijose ir įstaigose stebėsenos ir savivaldybių administracijų veiklos efektyvumo rodiklių kiekybiniai tyrimai. Straipsnyje pristatomi minėtų tyrimų rezultatai: aptariama kokybės vadybos metodų diegimo viešojo administravimo institucijose ir įstaigose situacija 2011 m., apžvelgiamas diegiamų (įdiegtų) ir planuojamų diegti kokybės vadybos modelių spektras bei šių modelių taikymo sunkumai, trukdantys viešojo administravimo institucijoms ir įstaigoms savo veikloje diegti kokybės vadybos modelius, pateikiamos savivaldybių administracijų efektyvumo rodiklių kiekybinio tyrimo išvalgos ir sąsaja su kokybės vadybos metodų taikymu. Tyrimai atskleidė, kad plačiausiai Lietuvos viešojo administravimo institucijose ir įstaigose yra taikomas „vieno langelio“ principas bei Bendrasis vertinimo modelis ir ISO 9000 kokybės valdymo serijos standartas. Pagrindinėmis kokybės vadybos modelio netaikymo priežastimi tyrimo dalyviai įvardino lėšų trūkumą, žinių ir įgūdžių, ekspertų konsultacijų, žmogiškųjų išteklių stoką. Tyrimo rezultatai taip pat atskleidė, auga piliečių / paslaugų vartotojų apklausų dėl paslaugų kokybės svarba. Savivaldybių administracijų veiklos efektyvumo kiekybinių rodiklių, apimančių tokias sritis kaip: finansai, darbuotojai, asmenų aptarnavimas, elektroninis prieinamumas / modernizacija ir veiklos skaidrumas, tyrimu siekta pamatuoti kokybės vadybos metodų taikymo poveikį viešojo administravimo institucijai / įstaigai ir poveikį jos vartotojams. Savivaldybių administracijų veiklos efektyvumo rodiklių kiekybinio tyrimo rezultatai atskleidė, kad teigiamas kokybės vadybos metodų ir organizacijos veiklos efektyvumo kiekybinių rodiklių ryšys identifikuotas šiose srityse:

- kokybės vadybos metodus taikančiose įstaigose administracijos darbo užmokesčio išlaidos yra mažesnės;
- įstaigos, savo veikloje taikančios kokybės vadybos metodus yra pasiekę aukštesnį asmenų aptarnavimo efektyvumo lygį, t.y. tūkstančiui gyventojų tenka vidutiniškai mažiau pilnų savivaldybės administracijos etatų;
- įstaigose, kuriose įdiegti ar diegiami kokybės vadybos metodai, fiksuojama vidutiniškai mažiau sprendimų, prieštaraujančių ar pažeidžiančių šalies teisės aktus.

Vidaus reikalų ministerija, tęsdama projekto „Viešojo administravimo sektoriaus kokybės iniciatyvos“ įgyvendinimą, 2012 m. pakartotinai atliks Lietuvos viešojo administravimo institucijose ir įstaigose stebėsenos ir savivaldybių administracijų veiklos efektyvumo rodiklių kiekybinius tyrimus.