

## KOKYBĖS VADYBOS INICIATYVŲ TAIKYMO LIETUVOS VIEŠAJAME SEKTORIJE PRIEŽASTYS IR PASKATOS: ADMINISTRACINIŲ LAUKŲ VEIKĖJAI IR JŲ INTERESAI

Remigijus Civinskas, Mindaugas Kaselis

Vytauto Didžiojo universitetas

### Įvadas

Lietuvos viešojo administravimo akademiniame ir praktikų diskursuose yra daug dėmesio skirta kokybės iniciatyvų taikymo ir įgyvendinimo problematikai (Pociūtė, 2002; Raipa, Urbonavičius, 2001; Petrauskienė, 2001; Vanagas, 2000; Seniūnaitė, 2001; Kaziliūnas, 2004; Abramavičius, 2001; Kokybės vadybos metodų diegimo..., 2007). Kokybės sistemų adaptavimo viešajame sektoriuje analizė siekia jau daugiau negu dešimtmetį. Be to, reikėtų paminėti ir kokybės vadybos dimensijos studijas, kurios siauriau ar plačiau aprėpė ir sistemų taikymo viešajame sektoriuje kai kuriuos aspektus. Vis dėlto dažniausiai analizuotos problemos analitiškesniuose publikacijose skirtos kokybės kai kurių sistemų taikymo paskatoms ir kliūtims. Taigi tokie analizės kontekstai sukūrė heterogonišką paveikslą, kuris negali atskleisti iniciatyvų atsiradimo bei vystymo priežastinių ryšių. Juolab kad tai aktualu, kadangi šalies viešosios institucijos išgyvena antrąjį vadybinių poveikių etapą. ES tiesiogiai ir netiesiogiai formuotas ir remiamas Bendrojo vertinimo modelis (toliau – BVM) pakeitė jau išbandytas ISO 9000 serijos standartų kokybės sistemas.

**Objektas** – kokybės vadybos iniciatyvos, kurios kaip inovacijų taikymo dimensijos apima sisteminius arba pavienius pokyčius. Pagrindinis dėmesys ISO 9000 serijos standartų bei BVM – taikymo Lietuvos viešajame sektoriuje kontekstų analizei.

**Strapsnio tikslas** – išnagrinėti kokybės vadybos iniciatyvų taikymo Lietuvos viešojo administravimo sektoriuje problematiką.

### Uždaviniai:

1. Ištirti kokybės iniciatyvų taikymo šalies viešajame sektoriuje priežastis ir paskatas, nulemtas vidinių ir išorinių sektoriaus veikėjų, jų interesų aspektu.
2. Išanalizuoti tinkamo kokybės instrumento pasirinkimo paskatas.
3. Nustatyti ir išnagrinėti kokybės iniciatyvų praktinio įgyvendinimo problemas.

Išties šiek tiek komplikuoti uždaviniai vertė rinktis „aštresnius“ teorinius įrankius. Tyrimui pasirinktos adekvačios tiriamoms problemoms sociologi-

no institucionalizmo sąvokos (apibrėžtos skirtingu teoretiku)<sup>1</sup>.

Panaudotas struktūruotas interviu su Lietuvos centrinės valdžios institucijų bei savivaldybių politikais, valstybės tarnautojais, ekspertais<sup>2</sup>. Šis metodas leido atskleisti problematikos niuansus. Vis dėlto susidurta ir su tam tikrais šio metodo apribojimais. Kai kurie respondentai atsakingi už kokybės sistemų plėtrą, konsultavimą, atsisakė teikti informaciją. Kokybinis tyrimas buvo papildytas dokumentų, teisės aktų analize.

### Tyrimo rezultatai

#### *Kokybės iniciatyvų taikymo šalies viešajame sektoriuje kontekstai*

Viešojo sektoriaus pokyčius lemia ne tik finansinės-ekonominės krizės, kai kurie globalūs ir lokalūs ekonominiai veiksniai, bet administracinio-politinio elito permainų vizijos, kurios eventualiai dažnai virsta reformų ar novacijų paketais. Šiuos veikėjus inicijuoti kokybės iniciatyvas gali pastūmėti ne tik politinės-ideologinės paskatos, bet ir įvairūs situaciniai veiksniai bei asmeninio pobūdžio motyvatoriai<sup>3</sup>.

Šalyje platesnės apimties kokybės iniciatyvų taikymas yra kiek fragmentiškas. Viena vertus, šalies valdžia dėmesį kokybės skatinimą privačiame sektoriuje pradėjo skirti dar 1994 m. Ji sietina su priimta koncepcija – „Lietuvos kokybės sistema: Standartizacija, metrologija ir kokybė“, o vėliau su „Nacionaline kokybės programa“<sup>4</sup>. Šiais dokumentais nurodyti nauji prioritetai remiantis Visuotinės kokybės vadybos principais. Šios programos finansavimas buvo susijęs ir su ISO 9000 serijos standartų skatinimu, dažniausiai finansiškai paremiant šių vadybos sistemų diegimą ir sertifikavimą verslo ir viešojo sektoriaus įstaigose<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Pasirinktos institucionalizmo koncepcijos bei teorinės kategorijos plačiau pristatomos toliau tekste.

<sup>2</sup> Nuorodos į interviu pateiktos tekste.

<sup>3</sup> Simuliuojant viešųjų pokyčių skatinimo bei įgyvendinimo procesus galima sėkmingai dalyvauti asmeniškai patraukliuose praktinių forumuose taip kaupiant asmeninį kapitalą.

<sup>4</sup> Nutarimas dėl Nacionalinės kokybės programos patvirtinimo, 1999-01-12, Nr. 33, LR Vyriausybė.

<sup>5</sup> Tam skirtas programos įgyvendinimo Ūkio ministerija 2002–2004 m. Ūkio ministerija 50 proc. finansuodavo ISO standartų diegimą.

Remiantis Pasaulinės sveikatos organizacijos rekomendacijomis, 1994 m. sveikatos sektoriuje parengta Sveikatos priežiūros kokybės užtikrinimo programa. Kita vertus, dalis valstybės, savivaldybės įmonių ir kai kurios įstaigos savarankiškai, be paskatų ir rėmimo „iš viršaus“ įgyvendino ir sertifikavo kokybės vadybos sistemas. Apskritai ISO serijos standartus sertifikavusių viešųjų organizacijų (valstybės ir savivaldybių įmonių ir įstaigų, išskyrus NVO) skaičius 2008 m. pradžioje buvo didesnis nei 32<sup>6</sup>. Vis dėlto atsižvelgiant į tai, kad kokybės sistemų įgyvendinimas ir sertifikavimas reikalauja nemažų resursų ir kaštų, o tai tik iš dalies kompensuota centrinės valdžios, galima teigti, jog nors ir fragmentuota kokybės iniciatyva pamažu skinasi kelią. Apibendrinti kokybinio tyrimo duomenys rodo, kad nemažą įtaką šių sistemų plėtrai darė ne tik Ūkio ir Sveikatos apsaugos ministerijų konsultavimas, Nacionalinė kokybės programa, bet ir suinteresuoti akademikų bei verslo elitų tinklai<sup>7</sup>. Jie susitelkę aplink atskiras institucijas tiesiogiai arba netiesiogiai skatina organizacijas inicijuoti kokybės sistemų taikymą<sup>8</sup>. Tiesa, kaip rodo Viešosios politikos ir vadybos instituto 2007 m. rudenį atlikta apklausa, didžioji dalis (71 proc. institucijų iš į apklausą įtrauktų) institucijų nėra pasirinkusios kokybinio modelio (Kokybės vadybos metodų diegimo..., 2007, p. 14). Taigi neišvengiamai pasirinkimo klausimas gali tapti aktualus.

Bendrojo vertinimo modelio (toliau – BVM), kaip kokybės iniciatyvos, perkėlimą į šalies viešąjį sektorių lydėjo kitos aplinkybės ir veiksniai. Viena vertus, ši iniciatyva iš akademinė – verslo institucijų persikėlė į Vidaus reikalų ministerijos lauką. Kokybinio tyrimo duomenų analizė atskleidė BVM perkėlimo į viešąjį sektorių ypatumus. Kita vertus, jį lydėjo

<sup>6</sup> Daugumą šių įstaigų sudaro sveikatos įstaigos. Jų gretas papildo nemažai valstybinių įmonių, viena savivaldybė, departamentas bei kitos centrinės valdžios pavaldume esančios įstaigos. Kita vertus, viešosios įstaigos sudaro tik 4 nuošimčius organizacijų, sertifikavusių visas kokybės sistemas. Tiesa, nedidelė dalis Lietuvos institucijų taiko, sąnaudų / indėlio ir (ar) procesų standartus, dar kai kurios – specifinius ISO 17020 ar ISO 17025 serijų standartus (Sertifikuotos kokybės vadybos sistemos 2008-03-01, Lietuvos standartizacijos departamentas. Parengė Asta Lukošaitienė.)

<sup>7</sup> Interviu su Lidija Kašubiene (2008-04-18).

<sup>8</sup> Svarbų vaidmenį atlieka mokslinės institucijos, universitetai. 1997 m. įkurta Kokybės vadybos katedra (KTU), kurioje rengiami kokybės vadybos specializacijos magistrantai, daktarai. Taip pat vykdomos mokslinės programos, siekiant palengvinti visuotinės kokybės vadybos įgyvendinimą kai kuriuose ūkio sektoriuose. 2001 m. įsteigta Lietuvos kokybės vadybos asociacija, kurios steigėjai buvo Kauno technologijos universitetas bei privačios akcinės bendrovės. Ši institucija atlieka mokslinio potencialo bei kokybės vadybininkų praktikų vienijimo vaidmenį, domisi kokybės vadybos modeliais ir praktika tarptautiniu mastu, taip pat atlieka tarptautinio bendradarbiavimo funkciją kokybės vadybos sklaidos perspektyvoje, organizuoja Nacionalinio kokybės prizų apdovanojimus. Tai yra institucija, skatinanti kokybės vadybos plėtrą Lietuvoje tiek privačiame sektoriuje, tiek valstybinėse institucijose.

atsitiktinių aplinkybių ir idėjų generavimo kontekstai. Lietuvos viešojo administravimo instituto vyriausiasis konsultantas A. Arbatauskas 2003 m., kaip pats teigia, *netyčia* internete aptiko 2000 m. BVM versiją, kuri jį itin sužavėjo. Tad šis specialistas jau kitais metais (2004) su dideliu susidomėjimu vyko į trečiąją tarptautinę kokybės konferenciją Roterdame, kurioje buvo galima gauti daug tiek teorinės, tiek praktinės informacijos apie BVM modelį, nes buvo pristatyti geriausi šalių taikymo šios kokybės iniciatyvos atvejai. Pasak A. Arbatausko, nors konferencijoje buvo didžiulis srautas žmonių, visgi atsitiktinai jam pavyko joje sutikti Lietuvos VRM atstovus, kurie taip pat domėjosi BVM. Ši „pažintis“ lėmė Livadžio ir VRM glaudžią partnerystę diegiant BVM Lietuvos viešojoje administravimo sistemoje, nes, pasak A. Arbatausko, *tas susitikimas Roterdame pastūmėjo mus bendradarbiauti inicijuojant 2005 m. BVM išleidimą, jį kartu vertėme į lietuvių kalbą, derinom sąlygas, šlifuojom*<sup>9</sup>. Taigi, remiantis kokybinio tyrimo medžiaga, galima teigti, kad Lietuvos institucijų atstovų kokybės vadybos inovacijų idėjos generuojamos neformalioje tarpinstitucinio bendradarbiavimo plotmėje. Kita vertus, šis atvejis liudija, jog BVM perimtas kaip gerosios praktikos tarptautinėje erdvėje pavyzdys, kuris į šalies viešojo administravimo praktiką tiesiog perkeliamas kaip neorganiškas modelis.

Pereinant prie administracinio elito suinteresuotumo kokybės vadybos inovacijomis, galima pažymėti, kad jų parama ir palaikymas esti itin reikalingi naujoms iniciatyvoms šalyse įsitvirtinti. Tiek jau minėtas A. Arbatauskas, tiek Kauno miesto savivaldybės administracijos Kanceliarijos vedėjas Valentinus Markevičius<sup>10</sup> tvirtina, jog prieš 3–4 metus Lietuva tarp administracinio elito turėjo „didelę“ BVM modelio propaguotoją ir šalininkę. Tuometinė VRM Viešojo administravimo departamento direktoriaus pavaduotoja J. Domeikienė<sup>11</sup>, pasak A. Arbatausko, buvo *tas variklis, kuris neleido miegoti ir aktyviai jūdino kokybės iniciatyvų reikalus Lietuvos viešojo administravimo kontekste*<sup>12</sup>. Šios valstybės pareigūnės pastangomis BVM modelis buvo aktyviai reprezentuojamas šalies kokybės konferencijose. Tad galima teigti, kad nors kokybės iniciatyvos kaip BVM tiesiog *perkeliama* į šalies viešojo administravimo sistemą, tačiau siekiant, kad jos sparčiau paplistų tarp viešųjų organizacijų, reikalinga aukštesniųjų valstybės tarnautojų parama ir aktyvus jų sklaidimo palaikymas ar net skatinimas. Tiesa, analizuojant kokybinio tyrimo

<sup>9</sup> Interviu su Lietuvos viešojo administravimo instituto vyriausiuoju konsultantu A. Arbatausku (2008-04-18).

<sup>10</sup> Interviu su Kauno miesto savivaldybės administracijos Kanceliarijos vedėju V. Markevičiumi (2008-04-21).

<sup>11</sup> Šiuo metu einanti LRV Kanceliarijos informacinės visuomenės skyriaus vedėjos pareigas.

<sup>12</sup> Interviu su Lietuvos viešojo administravimo instituto vyriausiuoju konsultantu A. Arbatausku (2008-04-18).

duomenis neišvengiamai krinta į akis kokybės entuziastų – lyderių vaidmenys, o jų kaita lėtina iniciatyvų taikymą<sup>13</sup>.

### ***Kokybės iniciatyvų taikymas viešojo sektoriaus pokyčių kontekste***

Viešojo sektoriaus pokyčiams, radikalesnių reformų taikymui reikšmingos yra ne tik administracinio-politinio elito, ekspertų sumanymai, bet ir socialiniai-ekonominiai veiksniai, piliečių spaudimas (Pollitt, Bouckaert, 2003). Kritinį vaidmenį tarp minėtų veiksnių vaidina viešųjų finansų ar ekonominės krizės. Vis dėlto krizės baigiasi, o „sąlyginių“ stabilumą laikmečiais susiduriama su reformų konjunkcijos stygiu. Šių pastebėjimų kontekste galima nagrinėti ir LR Vyriausybės 2004 m. patvirtintą Viešojo administravimo plėtros iki 2010 m. strategiją, kurią galima traktuoti kaip kokybės iniciatyvų viešajame sektoriuje pagrindą<sup>14</sup>. Viena vertus, strategija numato sąlyginį ES kokybės vizijų „kopijavimo“ būdą perėmimą. Joje pernelyg nesigilinama į jos pritaikomumą prie šalies administravimo sistemos specifikos. Kita vertus, tai reiškia siekius unifikuoti administracinius procesus. Aišku, ši strategija nėra tik koncepcijų rinkinys, bet įtraukia ir konkrečias kokybės iniciatyvas (BVM ir EKVM), kurias, remiantis šiuo dokumentu, taiko Europos valstybės, siekdamos gerinti teikiamų viešųjų paslaugų kokybę. Savo ruožtu šios strategijos nuostatomis realizuoti LR Vyriausybė parengė jau du priemonių planus (2005–2006 m. ir 2007–2010 m.), kuriuose siekiant gerinti viešųjų paslaugų kokybę kaip pasitelkiamos konkrečios priemonės įvardyti kokybės vadybos modeliai (pavyzdžiui, BVM) arba tos priemonės, kurios užtikrina kokybės iniciatyvų sklaidą (tarkim, kokybės konferencijos)<sup>15</sup>.

Atliktas kokybinis tyrimas rodo skeptiškas respondentų – politikų ir ekspertų – nuostatas. Antai respondentų A. Kubiliaus, G. Steponavičiaus nuomonės dėl viešojo administravimo plėtros strategijų, tiek bendrai dėl pastangų skleisti inovacines priemones pasirodė itin skeptiškos. Pirmojo respondento nuomone, *visos tos strategijos tik popierinės – valstybės tarnautojai nepersistengia jas įgyvendinti*<sup>16</sup>. Jiems antrino LR Prezidento patarėjo pavaduotoja bei Valstybės

valdymo tobulinimo komisijos („Saulėlydžio“ komisijos)<sup>17</sup> narė K. Vilke. Jos nuomone, *nors ir yra parengti keletas dokumentų, bet realiai kokybės sklaidos procesai yra labai silpni*<sup>18</sup>. Analizuojant šiuos kokybinio tyrimo duomenis galima pastebėti labai aiškias išankstines nuostatas. Kita vertus, gilesnė analizė rodo, kad respondentai disponuoja pernelyg ribota informacija apie BVM įgyvendinimą.

### ***Veikėjų interesai kokybės iniciatyvų taikymo kontekstuose***

Žvelgiant institucionalizmo aspektu, pastebima, kad kiekviena institucija turi ne tik galias, bet ir tam tikrus kiekvienai institucijai individualiai būdingus interesus. J. G. March ir J. P. Olsen teigia, kad subjektyvi institucijos interesų samprata turi sutapti su tikraisiais, t. y. objektyviai tarnaujančiais visuomenei interesais, o neprotingi prioritetai bei interesai turėtų būti identifikuojami ir ignoruojami (March, Olsen, 1989). Tačiau administraciniame lauke racionaliai sąveikaujančių veikėjų prioritetai turi tendenciją daugiau ar mažiau būti kaip savanaudiški interesai (Lane, Ersson, 2000). Kita vertus, individualios institucijų preferencijos nėra stabilios, nes institucijos nuolatos motyvuotos formuoti pasirinkimus pagal „malonumu pagrįstą naudą“ bei finansiškai naudinga logika (Richard Scott, 1995). Tad institucijos kaip racionalūs veikėjai norėdami administraciniame lauke ne tik išlikti, bet ir klestėti, sieks taikyti joms parankias strategijas, padedančias įgyvendinti ir kiekvienos institucijos individualius interesus.

Kokybinio tyrimo rezultatų analizė rodo, kad VRM siekia užimti svarbiausias pozicijas kokybės iniciatyvų lauke<sup>19</sup>. Viena vertus, tai lemia lauko logika, kuri determinuota teisės aktais, t. y. Viešojo administravimo plėtros iki 2010 m. strategijos įgyvendinimo 2005–2006 ir 2007–2010 m. priemonių planais. Kita vertus, tai vidiniai instituciniai interesai, kurie reprezentuojami per dalyvavimą Europos konferencijose, kokybės apdovanojimų sukūrimą. Šiuo atveju pastebimos nežymios VRM savanaudiškų institucinių interesų raiškos.

Kitas Lietuvos kokybės iniciatyvų sklaidos administravimo lauko dalyvis – Livadis – nuosekliai

<sup>13</sup> Minėtai VRM institucinio lauko veikėjai J. Domeikienei palikus pozicijas atrodo, kad BVM „perėmimo iniciatyvos pradėjo lėtėti“.

<sup>14</sup> Analizuojant Viešojo administravimo plėtros iki 2010 m. strategiją, pastebima, jog kokybės inovacijų plėtros nuostatomis, kurios atsirado šioje strategijoje, nemenką vaidmenį vaidina ES įtakos kontekstas.

<sup>15</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. lapkričio 6 d. nutarimu Nr. 1097 patvirtintas Viešojo administravimo plėtros iki 2010 m. strategijos įgyvendinimo 2007–2010 m. priemonių planas (*Valstybės žinios*, 2006, Nr. 120-4568).

<sup>16</sup> Interviu su Lietuvos Respublikos Seimo nariu A. Kubiliumi (2008-04-23) ir interviu su LR Liberalų sąjūdžio pirmuoju pirminko pavaduotoju G. Steponavičiumi (2008-04-23).

<sup>17</sup> Ši komisija buvo atkurta LR Vyriausybės 2006 m. gruodžio m. nutarimu Nr. 1274 ir jos veiklos pagrindinis tikslas – padėti LR Vyriausybei tobulinti valstybės valdymo sistemą.

<sup>18</sup> Respondentė pažymėjo, kad nuo pat „Saulėlydžio“ komisijos įsikūrimo kokybės iniciatyvoms rodomas itin minimalus arba nerodoma visai jokie dėmesio. Anot respondentės, „man dalyvaujant „Saulėlydžio“ komisijos veiklose, kokybės vadybos iniciatyvų diegimo klausimas nebuvo nė karto diskutuotas“. Interviu su LR Prezidento kanceliarijos Ekonominės ir socialinės politikos grupės prezidento patarėjo pavaduotoja K. Vilke (2008-04-30).

<sup>19</sup> Interviu su Lietuvos viešojo administravimo instituto vyriausioju konsultantu A. Arbatausku (2008-04-18). Interviu su Lietuvos Respublikos Seimo nariu A. Kubiliumi (2008-04-23).

stiprino savo įtaką lauko plotmėje. Jau minėtoje tarptautinėje konferencijoje „užmezgusios“ ryšį su VRM atstovais, neilgai trukus šios dvi institucijos išleido 2005 ir 2006 m. BVM lietuviškąsias versijas. Rengiant šį projektą ir pasirenkant BVM leidimo partnerius vyko konkursas, bet, pasak Livadžio vyriausiojo konsultanto A. Arbatausko, būtent Livadis ir buvo vienintelis tinkamas kandidatas: *VRM pasiūlė mums tapti jų partneriais, nes jie neturėjo daugiau su kuo kalbėti. Nors minimali konkursinė sąlyga buvo bent jau turėti tarptautinėse BVM konferencijose dalyvavimo patirties, tačiau ją iš tiesų galėjo įgyvendinti nebent tik Livadis*<sup>20</sup>. Šiame diskurse ryškios institucinės monopolio formavimosi, jo teikiamos naudos raiškos. Be to, respondentas atkreipia dėmesį į akumuluotą institucinį kapitalą. Per tyrimą pašnekovas kalbėjo gana aiškiai: *Livadis rengia ir nemokamas kelių valandų pažintines paskaitas apie BVM modelį viešojo sektoriaus institucijoms*<sup>21</sup>. Išanalizavus šio pasakojimo kontekstus galima teigti, kad institucinis interesas gali ne tik organizacijas sudominti naujuoju kokybės vadybos modeliu, kuris padėtų pagerinti organizacijos veiklą, bet ir plėsti paties Livadžio funkcijas monopolizuojant administraciniame lauke kokybės mokymus bei konsultavimą diegiant BVM modelį. Tiesa, respondentas A. Arbatauskas mano, kad žiniomis, susijusiomis su BVM, Lietuvoje labiau galėtų pasidalinti šį modelį įsidedusios ar besidedgiančios organizacijos (kaip, pavyzdžiui, Kauno miesto savivaldybė) nei specialiai įvairius mokymus viešojo sektoriaus tarnautojams organizuojančios mokymų agentūros<sup>22</sup>. Svarbu pažymėti, kad iš institucinio lauko yra visiškai išstumtos ISO 9000 serijos standartų diegimą skatinančios ir konsultuojančios institucijos, susijusios su Kokybės vadybos asociacija. Interviu su šios grupės institucinius interesus atstovaujančiu respondentu rodo Bendrojo vertinimo modelio kritiką kokybės sistemos atžvilgiu<sup>23</sup>. Kartu tai sietina su aiškiai neartikuliuotais neigiamais interesais kitų veikėjų atžvilgiu. Galiausiai tokios pozicijos rodo įtampą lauke, kuri lemia sistemų pasirinkimus ir rodo, kad institucionalizmo „malonumu pagrįstos naudos“ bei „finansiška naudingos logikos“ dėsniai veikia.

Galiausiai itin svarbu paminėti, kad šalies kokybės iniciatyvų administraciniai laukai turi vieną netiesioginį žaidėją – ES, kuri taip pat turi savus interesus ir daro savotišką poveikį nacionaliniams žaidėjams. Nors ES į valstybių narių viešojo administravimo pertvarką tiesiogiai nesikiša, tačiau pastebima, kad bandoma veikti procesus, susijusius su visuomenės požiūriais<sup>24</sup>. ES stengiasi atrasti nišų, kuriose siekia

skatinti kokybės iniciatyvų sklaidą taip užpildant susidariusias spragas tarp piliečių ir administracinių projektų. Tad tokių instrumentų, kaip BVM inicijavimo ir plėtros, pavyzdžiui, finansiniu būdu palaikymas įgalina ES tapti netiesioginio lauko žaidėju, siekiant centrinio visų valstybių narių kontekste koordinavimo intereso.

### ***Tinkamo kokybės instrumento pasirinkimo (ne) dilema***

Kaip jau minėta straipsnio pradžioje, Lietuvoje viešosios institucijos gali pačios pasirinkti joms priimtinesnį kokybės vadybos modelį. Kitaip tariant, kokybės vadybos modelių pasirinkimas siejamas su iniciatyva iš apačios, centrinio lygio institucijoms netaikant jokio reguliavimo privalomaisiais aktais, tik rekomendacinio pobūdžio dokumentais „iš viršaus“ skatinama tam tikra iniciatyva.

Visgi centrinės valdžios ar specifinių mokymo institucijų rekomendacijos gali itin paveikti ir nulemti institucijų nuostatas diegiant tam tikrą kokybės iniciatyvą. Tai dažniausiai sietina su instituciniais interesais siekiant kurti monopolius, didinti galias lauke bei siekti finansinės naudos. Kita vertus, institucijos, taikančios kokybės iniciatyvas, dažnai turi kiek kitų interesų. Kokybinio tyrimo metu gauti duomenys rodo, kad tai gali būti siekiai imtis organizacinių pokyčių, formuoti naujus įvaizdžius, siekiant formalaus arba simbolinio institucinio pripažinimo (lokaliai arba Europos mastu). Antai Kauno miesto savivaldybės administracija, pasak V. Markevičiaus, nors iki 2005 m. ir bandė kurti „rodyklių sistemą“, kaip vertinti administracijos darbą, tačiau po dalyvavimo VRM organizuojame seminare „užsidedė tik BVM taikymu“<sup>25</sup>. Šis respondento pastebėjimas rodo, kad nors kokybės iniciatyvos ir kyla iš apačios, bet jų priemonių pasirinkimui dažnai įtakos turi iniciatyvų „užsakomosios“ institucijos veidamos viešąją institucijų nuomonę per neformalią aplinką, seminarus, konferencijas ir kt.

Siekiant objektyvesnės analizės, buvo apklausiami ekspertai, norint atskleisti jų nuomonę dėl analizuojamų kokybės vadybos modelių. Antai KTU Ko-

nistravimo organizacijų teikiamų paslaugų kokybės gerinimą, vertėtų pažymėti, kad bendrijų mastu buvo susitelkta į bendros vertinimo sistemos sukūrimą, kad būtų sudarytos galimybės Europos viešojo administravimo organizacijoms ne tik įsivertinti savo veiklą, bet ir mokytis vienoms iš kitų. Po keletą metų vykusio neformalaus kokybės diskurso ir konsultacijų ES išaugo intensyvesnių ir formaliesnių sprendimų priėmimo poreikis siekiant europiniu mastu optimizuoti bendradarbiavimą prisidedant prie viešojo sektoriaus modernizacijos. Bene reikšmingiausias tuometinis veiksnys – vadinamosios Naujųjų teikiant viešąsias paslaugas grupės įsteigimas, ženkliai paspartinęs naujos ES kokybės iniciatyvos viešajam sektoriui atsiradimą, ji vėliau įgavo Bendrojo vertinimo modelio pavadinimą (BVM) (Staes, Thijs, 2005; Mavroidis, 2007).

<sup>25</sup> Interviu su Kauno miesto savivaldybės administracijos Kanceliarijos skyriaus vedėju V. Markevičiumi (2008-04-21).

<sup>20</sup> Interviu su Lietuvos viešojo administravimo instituto vyriausiuoju konsultantu A. Arbatausku (2008-04-18).

<sup>21</sup> Ten pat.

<sup>22</sup> Ten pat.

<sup>23</sup> Interviu su L. Kašubiene (2008-04-18).

<sup>24</sup> Pereinant prie ES pastangų, išimtinai nukreiptų į viešojo admi-

kybės vadybos katedros tyrinėtoja dr. L. Kašubienė skeptiškai žiūri į BVM, kuris *smarkiai atsilieka nuo savo pirmtako EFQM modelio*. Pasak šios respondentės, *EFQM – tai tobulas organizacijos žemėlapis, kai BVM nėra toks aiškus kaip EFQM savo daliniais kriterijais, pavyzdžiais organizacijoms, kurios tik pradeda dirbti tuo klausimu*<sup>26</sup>.

Livadžio ekspertas A. Arbatauskas prideda, kad ISO 9000 standartus itin *noriai* diegiasi tokios ekspertizinio pobūdžio įstaigos, kaip Statistikos departamentas, Teismo medicinos ekspertizės centras ir kiti, nes ES analogiškos institucijos savo veikloje disponuoja tokiais standartais, o norėdamos jaustis kaip lygiaverčiai partneriai juos įsidedę ir Lietuvos įstaigos: *nenorint ES mastu būti balta varna, buvo įsidedti ISO standartai, nes tarptautiniai partneriai įtartina žiūri, kai nesertifikuota organizacija teikia ekspertizines paslaugas*<sup>27</sup>. Savo ruožtu analitikė R. Černiūtė mano, kad *kai kurios institucijos, kurios vienokia ar kitokia forma turi kontaktų su ES, siekia diegti BVM*<sup>28</sup>. Šis respondentės pastebėjimas yra gerai argumentuotas. Antai Struktūrinių fondų lėšas administruojančiai agentūrai reikia EK įrodyti savo administracinį pajėgumą, tad šiuo atveju pasitelkiant ES „palaikomą“ kokybės iniciatyvą institucijai gali suteikti papildomą legitimumą iš ES pusės.

Šiuos kokybinio tyrimo duomenis papildo 2007 m. atlikta Kokybės sistemų diegimo stebėseną, kuri nurodo, kad BVM diegiančios institucijos susiduria su darbo krūvio padidėjimu, darbuotojų motyvacijos stokos bei iš dalies lėšų trūkumo problemomis. Kita vertus, tyrimo rezultatai rodo ir rezervuotas nuomones dėl šio modelio naudos institucijos veiklos rezultatams (Kokybės vadybos metodų diegimo..., 2007, p. 16–17). Kiek kitokio pobūdžio problemos yra susijusios su institucijomis, įsidedusiomis ISO 9000 serijos standartus. Daugiausia problemų institucijoms iškilo atliekant įstaigų procesų vertinimą pagal standartus. Vis dėlto apklausos duomenys rodo, kad ISO serijos standartų sistemos įgyvendinimas ženkliai pagerino veiklos rezultatus, institucijų įvaizdį ir partnerystės ryšius su kitomis organizacijomis. Taip pat jų taikymas turėjo teigiamos įtakos paslaugų kokybei ir piliečių / paslaugų vartotojų pasitenkinimui (Kokybės vadybos metodų diegimo..., 2007, p. 18–19). Šios apklausos duomenys parodo akivaizdžius ISO 9000 serijos standartų sistemos pranašumus BVM atžvilgiu ir patvirtina atlikto kokybinio tyrimo duomenis.

### Apibendrinimas

Tyrimas parodė, kad skleidžiant BVM egzistuoja natūralūs monopoliai kokybės lauke. Sistemos

skatinančios ir konsultavimo funkcijas teikiančios institucijos VRM, Livadis neformaliais kanalais daro įtaką „užsakančioms“ institucijoms nulemdamos jų pasirinkimus bei prioritetą BVM. Apskritai BVM tapo pokyčių viešajame sektoriuje imitavimo priemone. Kita vertus, pats instrumentas, kokybinio tyrimo duomenimis, dalies ekspertų vertinamas rezervuotai arba kritiškai. Jų preferencijose išskiriamas ISO serijos standartų arba EKVM. Tokius pasirinkimus lemia tik sąlyginai nepriklausomų respondentų interesai bei pozicijos lauke.

Diegdamos kokybės sistemas šalies institucijos susiduria su problemomis, susijusiomis su nepakankamu kokybės sistemų diegimo poreikių suvokimu, žmogiškųjų išteklių trūkumu dalyvaujant koordinacinėje veikloje, nepakankama komunikacijos tarp darbuotojų sklaida.

### Literatūra

1. Abramavičius, Š. (2001). ISO 9000 serijos standartų ir visuotinės kokybės vadybos santykio problema organizacijos konkurencinio pranašumo įgijimo perspektyvos aspektu. *Kokybės vadyba – konkurencingo verslo pamatas: respublikinės konferencijos medžiaga*. Kaunas: Technologija
2. Kaziliūnas, A. (2004). Procesinis požiūris vadyboje ir viešajame administravime. *Viešojo politika ir administravimas, 8*, p. 37–47.
3. Kaziliūnas, A. (2004). Visuomenei teikiamų paslaugų kokybės ir organizacinės kultūros sąveika. *Viešojo politika ir administravimas, 9*, p. 73–80.
4. Lane, J. E., Ersson, S. (2000). *The new institutional politics. Performance and outcomes*. London and New York: Routledge.
5. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. lapkričio 6 d. nutarimu Nr. 1097 patvirtintas Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos įgyvendinimo 2007–2010 metų priemonių planas. *Valstybės žinios, 2006, Nr. 120-4568*.
6. March, J. G., Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institution the organizational basic of politics*. New York: The Free Press.
7. Mavroidis, V. (2007). A comparative analysis and review of national quality awards in Europe. *The TQM magazine, No. 5. Vol. 19*, p. 457.
8. Petrauskienė, R. (2001). *Kokybės vadyba – konkurencingo verslo pamatas: respublikinės konferencijos medžiaga*. Kaunas: Technologija.
9. Pociūtė, D. (2002). Kokybės valdymo ypatumai viešajame sektoriuje. *Viešojo politika ir administravimas, 2*, p. 19–24.
10. Pollitt, C., Bouckaert (2003). *Viešojo valdymo reforma: lyginamoji analizė*. Vilnius: Algarvė.
11. Raipa, A. (2001). Visuotinės kokybės vadybos principų taikymo galimybės viešajame sektoriuje. *Ekonomika ir vadyba (5). Kokybės ir produktyvumo vadyba: tarptautinės konferencijos pranešimų medžiaga* (p. 85–88). Kauno technologijos universitetas, Kaunas: Technologija.

<sup>26</sup> Interviu su Lidija Kašubiene (2008-04-18).

<sup>27</sup> Interviu su Lietuvos viešojo administravimo instituto vyriausioju konsultantu A. Arbatausku (2008-04-18).

<sup>28</sup> Interviu su Viešosios politikos ir vadybos instituto analitike R. Černiūte (2008-04-25).

12. Raipa, A., Urbanavičius, D. (2001). Visuotinė kokybės vadyba viešajame sektoriuje. *Viešojo administravimo efektyvumas*. Kaunas: Technologija, p. 116–135.
13. Richard Scott, W. (1995). *Institutions and organizations*. Thousand Oaks, London, New Delhi: SAGE Publication, Inc., p. 27–37.
14. Seniūnaitė, L. (2001), Visuotinės kokybės vadybos principų taikymas savivaldybėse. *Kokybės vadyba – konkurencingo verslo pamatas: respublikinės konferencijos pranešimų medžiaga* (p. 147–152). Kaunas: Technologija.
15. Staes, P., Thijs, N. (2005). Report on the state of affairs of the Common assessment framework (CAF) after five years. *European institute of public administration (EIPA)* [žiūrėta 2008-04-08]. Prieiga per internetą: <[http://www.eipa.eu/cms/repository/eipascope/Scope2005\\_3\\_6.pdf](http://www.eipa.eu/cms/repository/eipascope/Scope2005_3_6.pdf)>.
16. Vanagas, P. (2000). *Visuotinės kokybės vadybos įgyvendinimo Lietuvoje sąlygos*. Kaunas: Technologija.
17. *Kokybės vadybos metodų diegimo viešojo administravimo institucijose stebėseną. Tyrimo ataskaita*. (2007). Viešosios politikos ir vadybos institutas.

Remigijus Civinskas, Mindaugas Kaselis

### **Reasons and Motivation for Implementation of Initiatives for Quality Mangement in Lithuanian Public Sector: Actors of Administrative Fields and their Interests**

#### Summary

This article presents the development of quality initiatives in the Lithuanian public administration. Having briefly outlined the theory of institutionalism and interview, this article analyses the reasons of launching of quality initiatives as change in public sector, influenced by external

and internal actors. In this article we also focus on putting emphasis on incentives of option of appropriate (relevant) quality measure, influenced by personal interests of actors. Finally, we delineate the problems of practical implementation of quality initiatives.