BY-NC-ND

ISSN 1648-2603 (print)
ISSN 2029-2872 (online)

VIEŠOJI POLITIKA IR ADMINISTRAVIMAS
PUBLIC POLICY AND ADMINISTRATION
2016, T. 15, Nr. 2 / 2016, Vol. 15, No 2, p. 206–219.

Viešųjų paslaugų kokybės valdymo savitumai Lietuvos savivaldybėse

Aleksandras Patapas, Toma Žilionytė

Mykolo Romerio universitetas,
Valakupių g. 5, LT-10101, Vilnius

DOI:10.13165/VPA-16-15-2-02

Anotacija. *Straipsnyje analizuojami viešųjų paslaugų kokybės valdymo savitumai Lietuvos savivaldybėse. Griežtėjant paslaugų kokybės reikalavimams, kinta ir jų kokybės valdymas, todėl šio tyrimo tikslas – siekiama atskleisti, kokius kokybės valdymo modelius bei priemones taiko savivaldybės, siekdamos tobulinti viešųjų paslaugų kokybės valdymą. Remiantis moksline literatūra, 2015 m. rugsėjo–lapkričio mėn. straipsnio autorių atlikto kiekybinio tyrimo rezultatais, straipsnyje pateikiami viešųjų paslaugų kokybės valdymo būdai, jų pritaikymo privalumai, trūkumai, analizuojamos paslaugų kokybės valdymo tobulinimo galimybės.*

Reikšminiai žodžiai: *kokybės valdymas, naujoji viešoji vadyba, viešoji paslauga.*

Key words: *quality management, New Public Management, public service.*

Įvadas

Šiuolaikiniame globalizacijos ir naujų technologijų pasaulyje, esame reiklesni ne tik sau, bet ir teikiamoms paslaugoms bei jų kokybei. Viešasis sektorius, kuris teikia paslaugas didžiajai visuomenės daliai, siekdamas išlaikyti konkurenciją ir savo klientus, privalo kelti sau naujus tikslus ir uždavinius, kurie patobulintų ne tik pasenusius, neefektyvius kokybės valdymo metodus, bet patenkintų vartotojų poreikius. Šiems uždaviniams pasiekti pradėta taikyti privataus sektoriaus patirtis, įgūdžiai, kurių pagalba viešojo sektoriaus organizacijos tampa produktyvesnės, konkurencingesnės, jų veikla ir visi organizacijos procesai – veiksmingesni, o viešosios paslaugos kokybiškesnės.

Šiuo metu viešųjų paslaugų kokybės valdymas remiasi visuotinės kokybės va-

dybos principais ir nuostatais, kurių laikydamasi organizacija gali tobulinti didelę dalį organizacijoje vykstančių procesų. Be to, organizacijos, kurios nebijo naujovių ir siekia būti pranašesnės už kitas viešojo sektoriaus įstaigas bei teikti kokybiškesnes paslaugas, diegia kokybės vadybos modelius ir standartus, tokius kaip, ISO 9000 serijos standartus, Bendrojo vertinimo modelį (BVM), Subalansuotų rodiklių sistemą (BSC), „Vieno langelio" principą ir kt. Pasitelkdamos šiuos ir kitus vadybinius modelius, organizacijos pačios gali įvertinti savo veiklą bei tobulinti veiklos procesus, sąlygojančius geresnius rezultatus.

Visuotinė kokybės vadyba ir privataus sektoriaus metodų pritaikymas viešajame sektoriuje yra pakankamai naujas reiškinys, kuris atsirado tik XX a. pabaigoje, o suvokiant, jog Lietuvos savivaldybės yra vienos iš pagrindinių viešųjų paslaugų teikėjų, iškyla mokslinis poreikis ištirti ir atsakyti į klausimą: kokius metodus bei priemones taiko Lietuvos savivaldybės siekdamos tobulinti viešųjų paslaugų kokybės valdymą? Šio straipsnio tikslas – išanalizavus Lietuvos savivaldybėse atlikto empirinio tyrimo rezultatus, pateikti taikomus paslaugų kokybės valdymo būdus, įvardyti jų privalumus, trūkumus bei galimas paslaugų kokybės valdymo tobulinimo galimybes. Atliekant tyrimą, taikyti mokslinės literatūros analizės, anketinės apklausos bei statistinio duomenų apdorojimo metodai.

Viešojo administravimo modelių poveikis viešųjų paslaugų kokybės valdymui

Viešojo sektoriaus organizacijos teikia paslaugas, kurios yra neatskiriama kiekvieno žmogaus kasdienio gyvenimo dalis. Tiek privačios paslaugos, tiek viešojo sektoriaus organizacijų teikiamos paslaugos privalo būti kokybiškos ir atitikti vartotojų lūkesčius. Sparčiai vykstant globalizacijos procesams, kinta ne tik visuomenės narių poreikiai, vertybės, bet ir viešojo sektoriaus organizacijų valdymas, kuris pasižymi naujų modelių, metodų diegimu bei jų pritaikymu. Teoretikai Lukauskienė ir Ruževičius (2013, 91) pritaria, kad „didėjantys viešojo sektoriaus organizacijų klientų lūkesčiai bei reikalavimai, skatina viešojo sektoriaus organizacijas keistis, prisitaikyti prie naujų iššūkių ir siekti vis aukštesnės veiklos kokybės". Be to, svarbu suvokti, kad modernizavimo procesai yra reikalingi ir tam, kad būtų patobulinta viešųjų paslaugų kokybė, o viešojo sektoriaus veikla taptų efektyvesnė.

Apie viešojo administravimo modernizavimą, reformas ir jų kaitą, viešojo sektoriaus efektyvumo ir viešųjų paslaugų kokybės tobulinimo galimybes rašė daugelis lietuvių mokslininkų (Raipa (2009); Domarkas (2011); Guogis, Rakšnys (2014); Babravičius, Dzemyda (2012); Puškorius, Raipa (2002); Smalskys, Skietrys (2008); Guogis, Gudelis (2003); Vanagas (2007); Nakrošis (2011); Staponkienė (2005) ir kt.). Minėtų autorių darbuose galima įžvelgti mintį, kad viešojo sektoriaus modernizavimo pagrindas yra naujoji viešoji vadyba (toliau – NVV), kurios XX a. pabaigoje atsiradimą paskatino tradicinio viešojo administravimo negebėjimas reaguoti į pokyčius, spartėjančius globalizacijos procesus, pasenusių valdymo metodų

taikymas, vartotojų nepasitenkinimas viešųjų paslaugų kokybe, neefektyvi viešojo sektoriaus organizacijų veikla ir kt. Tačiau kai kuriuose autorių straipsniuose (Guogis, Rakšnys (2014); Domarkas (2011); Smalskys (2010); Nakrošis (2011)) NVV pritaikymas viešojo sektoriaus organizacijose yra diskutuotinas ir vis dažniau kalbama apie kitą modelį – naująjį viešąjį valdymą, kuris evoliucionuoja iš NVV.

Visi modeliai pasižymi savitais bruožais, todėl būtina ir svarbu suvokti, kuo kiekvienas modelis skiriasi ir yra pranašesnis už ankstesnį, todėl, remiantis aukščiau minėtais lietuvių mokslininkais, 1 lentelėje pateikti *tradicinio viešojo administravimo*, *naujosios viešosios vadybos* ir *naujojo viešojo valdymo* modelių bruožai bei principai.

1 lentelė. **Viešojo administravimo modelių bruožai**

Modelis / Kategorija	Tradicinis viešasis administravimas	Naujoji viešoji vadyba	Naujasis viešasis valdymas
Tikslas	Darbo pasidalijimas ir funkcinė specializacija	Valdžios institucijos generuoja sprendimus, o paslaugų teikimą perduoda privačiam sektoriui, Nevyriausybinėms organizacijoms arba paslaugas teikiančioms įstaigoms	Tarnystė visuomenei, socialinis teisingumas, lygybė ir etika
Bruožai	1) racionalusis, centralizuotas, formalizuotas, administracine teise paremtas valdymo būdas; 2) beasmenių santykių, kontrolės ir plataus masto organizacinėmis struktūromis apipintas profesionalus viešosios politikos įgyvendinimas; 3) neatsižvelgiama į piliečių, kaip klientų, poreikius	1) decentralizacija, privatizacija, privataus sektoriaus metodų pritaikymas viešajame sektoriuje; 2) orientacijai į klientus, didesnis jautrumas visuomenės poreikiams; 3) prevencinė valdžia: užuot taisius padėtį, siekiama užkirsti kelią problemoms atsirasti	1) orientuotas į socialumą ir visuomeniškumą, piliečių pasitikėjimo valdžia didinimą; 2) būdingas gausesnis piliečių dalyvavimas, subsidiarumas, skaidrumas, atskaitomumas, prieinamumas, efektyvumas ir bendradarbiavimas; 3) ypač daug dėmesio skiriama veiklos rezultatams, nešališkumo, visuomenės dalyvavimo principams, valdžios galių policentriškumo idėjai; 4) itin svarbi vieta tenka viešųjų institucijų veiklos kokybei, efektyvumui, produktyvumui

Modelis / Kategorija	Tradicinis viešasis administravimas	Naujoji viešoji vadyba	Naujasis viešasis valdymas
Valdymo būdas	Valdymas vyksta iš „viršaus į apačią"; vadovaujamasi principu „įsakau ir kontroliuoju"	Valdymas konstruojamas iš „apačios į viršų" (piliečių dalyvavimas valstybės valdyme)	Valdymas konstruojamas iš „apačios į viršų" (piliečių dalyvavimas valstybės valdyme)

Parengta remiantis autoriais (Raipa (2009); Domarkas (2011); Guogis, Rakšnys (2014); Babravičius, Dzemyda (2012); Puškorius, Raipa (2002); Smalskys, Skietrys (2008); Guogis, Gudelis (2003); Vanagas (2007); Nakrošis (2011); Staponkienė (2005)

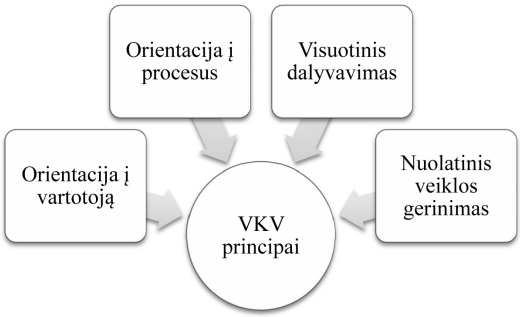
Matome, kad tradicinio viešojo administravimo bruožai, pateikiami 1 lentelėje, sąlygojo efektyvesnio modelio paiešką – NVV, o šis pamažu evoliucionuoja į Naująjį viešąjį valdymą, kuris pasižymi tokiomis vertybėmis, kaip, *lygybė*, *socialinis teisingumas*, *tarnystė visuomenei*. Tačiau būtų klaidinga manyti, kad Naujasis viešasis valdymas yra panacėja, nes Guogio ir Rakšnio (2014, 29) nuomone, „naujasis viešasis valdymas, kol kas yra labiau normatyvinio, į teorines refleksijas nukreipto pobūdžio modelis". Taigi, kol kas daugiau diskutuojama apie NVV, kurią tinkamai apibūdina Babravičius ir Dzemyda (2012, 53), teigdami, kad „NVV reprezentuoja esminį šuolį nuo tradicinio viešojo administravimo prie naujų vadybinių metodų, kuriais siekiama padidinti viešojo administravimo našumą, lankstumą, skaidrumą ir piliečių pasitenkinimą teikiamų viešųjų paslaugų kokybe". 1 lentelėje pateikiami modelių bruožai ne tik atskleidžia, kaip kinta viešojo sektoriaus vertybinės orientacijos, bet įgalina įžvelgti viešojo sektoriaus organizacijų prioritetų, tikslų pokyčius naujais, nukreiptais į vartotoją bei jo poreikių patenkinimą aukštesne paslaugų kokybe.

Viešųjų paslaugų kokybės valdymas naujosios viešosios vadybos kontekste

NVV dar kitaip įvardijama kaip privataus sektoriaus metodų pritaikymas viešajame sektoriuje (1 lentelė). Pabrėžtina, jog kartu su Naująja viešąja vadyba, privataus sektoriaus metodų atsiradimu viešajame sektoriuje pradėti taikyti ir visuotinės kokybės vadybos metodai bei principai. Visuotinė kokybės vadyba (VKV), kaip teigia Stancikas ir Bagdonienė (2004), „yra tokia vadybos filosofija ir metodai, kuriuos pasirinkusi organizacija nuolat tobulėja, siekdama kuo geriau patenkinti vartotojų poreikius, gerindama paslaugų kokybę ir mažindama kaštus." Visuotinės kokybės vadybos koncepcijos išskirtinumas yra tai, kad ji yra universali, t. y. gali būti taikoma tiek privačiame, tiek viešajame sektoriuose (Pociūtė, 2002, 20). Aišku, yra nuomonių, kad viešasis sektorius nėra idealus diegti kokybės valdymo programas, nes kai kurių organizacijų vadovai nelinkę į naujoves, pasižymi konservatyviu požiūriu ir pan. (Puškorius, Raipa, 2002, 15). Tačiau viešojo sektoriaus organiza-

cijos, kurios siekia geresnių rezultatų, efektyvesnio valdymo, piliečių lūkesčių patenkinimo, išbando ir taiko visuotinės kokybės vadybos metodus bei jos principus.

Visuotinė kokybės vadybos koncepcija pasižymi įvairiais nuostatais bei principais, tačiau kai kuriuose šaltiniuose (Šimkus (2010), Barzcyk (1999); Mikulis (2007); Pociūtė (2002); Stancikas, Bagdonienė (2004)) galima rasti keletą išskirtų pamatinių visuotinės kokybės vadybos principų, kurių pritaikymas gali tobulinti organizacijos veiklą ir užtikrinti geresnę paslaugų kokybę (1 pav.).



1 pav. **Visuotinė kokybės vadybos principai.**

Šaltinis: sudaryta remiantis autoriais Šimkus (2010), Barzcyk (1999); Mikulis (2007); Pociūtė (2002); Stancikas, Bagdonienė (2004)

Analizuojant kiekvieną iš 1 paveiksle (1 pav.) pateiktų principų, *nuolatinis veiklos gerinimas*, anot Pociūtės (2002, 19), suprantamas „kaip sudėtinė valdymo dalis, apimanti veiklos proceso stebėseną, analizę, trūkumų bei problemų šalinimą ir siekį tuos procesus gerinti“. *Orientacija į vartotojus*, anot Stanciko ir Bagdonienės (2004, 8) apima: vartotojų lūkesčių išaiškinimą; jų sklaidą organizacijoje tikslų pavidalo; garantiją, kad tie tikslai visada pasiekiami; kontaktų su vartotojais palaikymą; supratimą, kad vartotojų lūkesčiai niekada nebūna statiški. Kitas principas – *orientacija į procesus*, „parodo sąsajas tarp funkcijų, vidaus tiekėjų ir klientų, siekiant patenkinti kliento reikalavimus“ (Mikulis, 2007, 24). *Visuotinis dalyvavimas* suprantamas kaip visų organizacijos narių įtraukimas į kokybės gerinimo, valdymo procesus, praplečiant jų įgaliojimus, įtraukiant juos į sprendimų priėmimą ir kt. (Pociūtė (2002); Stancikas, Bagdonienė (2004); Barczyk (1999)).

Būtina pažymėti, kad visuotinės kokybės vadybos principai „sėkmingai įgyvendinami tik tada, kai organizacija yra lanksti ir geba laiku reaguoti į vartotojų poreikių pokyčius“ (Pociūtė, 2002, 20), svarbu ir tai, kad „jie paremti organizacijos vidine savireguliacija ir sąmoninga darbuotojų veikla, įgalinančia tobulinti paslau-

gų kokybę“ (Puškorius, Raipa, 2002, 15). Taigi, kaip matome, organizacijai siekiant geresnių rezultatų ir vartotojo poreikių patenkinimo, būtina į veiklą įtraukti ne tik organizacijos personalą, bet turėti aiškų planą, kurio laikymasis ir vykdymas užtikrintų organizacijos sėkmę bei geresnę paslaugų kokybę.

Viešųjų paslaugų kokybės valdymo modeliai

Viešojo sektoriaus organizacijos, siekdamos geresnės viešųjų paslaugų kokybės ir efektyvesnio jų teikimo vartotojams, taiko įvairius privataus sektoriaus kokybės vadybos metodus, modelius bei sistemas. Svarbu pažymėti, kad „kokybės vadybos sistema (KVS) – tai dokumentavimu paremtas vadybos instrumentas, nustatantis visų veiklos sričių nuolatinio tobulinimo, kontrolės ir integravimo procesams būtinas politikas, procedūras, procesus bei išteklius ir taip užtikrinantis veiklos gerinimą bei nustatytų reikalavimų užtikrinimą“ (Ruževičius ir kt., 2008, 103). Kokybės vadybos metodų ir modelių yra įvairių, jų pasirinkimas yra platus ir, pasak Liukinevičienės ir kt. (2012, 10), jis priklauso nuo organizacijos pobūdžio, teikiamų paslaugų specifikos, kokybės supratimo pačioje įstaigoje, orientacijos į produktą, vartotoją ir nuo to, kokių rezultatų norima pasiekti diegiant atitinkamą sistemą. Kaip teigia Nakrošis ir Černiūtė (2010, 64) kokybės vadybos pritaikymo viešajame sektoriuje istorija dar trumpa, tačiau poreikis yra didelis. Vyriausybės patvirtintoje Viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 m. programoje (2012) nurodytas tikslas – gerinti viešųjų paslaugų kokybę. Tad tam, kad būtų pasiektas šis tikslas, viešojo sektoriaus organizacijos taiko įvairius kokybės vadybos metodus, sistemas bei modelius, tokius kaip, Bendrojo vertinimo modelis (BVM), Europos kokybės vadybos fondo tobulumo modelis (EKVF), Subalansuotų rodiklių sistema (BSC), „Vieno langelio“ principas ir ISO 9000 serijos standartai (2 lentelė).

2 lentelė. **Kokybės vadybos modeliai ir sistemos**

Bendrojo vertinimo modelis (BVM)	**Europos kokybės vadybos fondo tobulumo modelis (EKVF)**
BVM – tai vertinimo metodas, savo turiniu artimas daugumai visuotinės kokybės vadybos modelių, ypač Europos kokybės vadybos fondo tobulumo modeliui, bet pritaikytas būtent viešojo sektoriaus organizacijoms, atsižvelgiantis į jų esminius skirtumus. Nuo 2000 m., kai buvo pristatyta bandomoji BVM versija, jau beveik 2 000 viešojo sektoriaus Europos organizacijų pradėjo taikyti šį modelį	*Europos kokybės vadybos fondo tobulumo modelį* pateikia XX a. aštunt–ajame dešimtmetyje T. J. Peters ir R. H. Waterman išanalizuotą sėkmingai veikiančių JAV organizacijų patirtį. EKVF organizacijos tikslas – sukurti Europoje sistemą, kuri padėtų europietiškoms organizacijoms didinti konkurencines galimybes, efektyviai pritaikant bendruosius produktų gamybos procesų ir paslaugų kokybės valdymo ir gerinimo metodus, į veiklos gerinimą įtraukiant visus organizacijos darbuotojus

Subalansuotų rodiklių sistema (BSC)	„Vieno langelio“ principas
Subalansuotų rodiklių sąvoką 1992 m. pavartojo Robertas S. Kaplanas ir Davidas P. Nortonas (Kaplan, Norton, 1992). Subalansuotų efektyvumo rodiklių sistema (angl. *Balanced Scorecard*) – viena labiausiai pasaulyje paplitusių metodologijų, apimanti ne tik veiklos rezultatų matavimus, bet ir vartotojų pasitenkinimą, vidinius procesus bei organizacijos augimą ir pagrįsta prielaida, jog matavimai motyvuoja	Terminas „Vienas langelis“ apibūdina veiklos subjektą (instituciją, padalinį, darbuotoją), kuris suteikia asmeniui paslaugą vienoje darbo vietoje, o šiaip paslauga būtų suteikiama per kelis administravimo subjektus arba kelias darbo vietas. Paslaugos teikimo, gavimo vienoje darbo vietoje koncepcija tampa ypač naudinga tada, kai su prašymo arba skundo nagrinėjimu susiję dokumentai ir informacija gaunami skirtingose institucijose arba tos pačios institucijos skirtinguose padaliniuose, kai asmeniui tektų sunaudoti nemažai energijos ir laiko, kad juos gautų ir pristatytų prašymą nagrinėjančiai institucijai
ISO 9000 serijos standartai	
Tarptautinės standartizacijos organizacija (angl. *International Organization for Standartization, ISO*) pirmuosius ISO 9000 serijos standartus išleido 1987 m. Tai yra tarptautiniu lygmeniu pripažįstami standartai, kurių tikslas – užtikrinti, kad vartotojams teikiamos paslaugos arba produktai atitiktų tam tikrus kokybės reikalavimus	

Sudaryta darbo autorių remiantis (Asmenų aptarnavimo..., 2010); Bendrojo vertinimo modelio išorinis vertinimas (2010); Liukinevičienė ir kt., (2012); Kokybės vadybos sistemos sukūrimo ir įdiegimo Klaipėdos universitete galimybių studija (2012); Černiauskienė (2011).

Pažymėtina, kad šie modeliai gali tobulinti ne tik viešųjų paslaugų kokybę, bet ir visos organizacijos procesus, įskaitant darbuotojus, vadovybę, išteklius bei patenkinti vartotojų poreikius.

Tyrimo metodologija

Tyrimo tikslas – ištirti viešųjų paslaugų kokybės valdymo savitumus Lietuvos savivaldybėse, siekiant gauti išsamią ir patikimą informaciją apie tai, kokius kokybės vadybos modelius bei priemones diegia kiekviena savivaldybė, su kokiais sunkumais susiduria, taikydama kokybės vadybos metodus bei ką numato vykdyti, kad būtų patobulintas viešųjų paslaugų kokybės valdymas.

Tyrimui atlikti pasirinktas kiekybinis tyrimo metodas – anketinė apklausa. **Šis** metodas pasirinktas dėl to, kad jis yra gana patikimas ir paprastas atlikti. Taip pat šis duomenų rinkimo metodas pasižymi tokiais privalumais:

1) Galima išdalyti ir surinkti didelį anketų skaičių.
2) Respondentai gali užpildyti anketą, kada jiems patogiausia.

3) Galimybė respondentams konsultuotis su apklausos organizatoriumi.
4) Pasižymi nedidelėmis laiko ir pinigų sąnaudomis bei lengvu gautų rezultatų apdorojimu.

Anketa yra anoniminė siekiant savivaldybių atstovų atvirumo. Anketa sudaryta iš 15 uždarų klausimų su galimybe pasirinkti tinkamą atsakymo variantą ir trijų atviro tipo klausimų siekiant gauti tikslius ir išsamius atsakymus.

Duomenų analizės pateikimas. Gautų tyrimo duomenų apdorojimui pasitelkta duomenų apdorojimo programa „Microsoft Office 365 Excel“. Tyrimo rezultatai susistemintai pateikiami lentelėse, vėliau analizuojami ir apibendrinami.

Tyrimo laikas. Tyrimas truko 47 dienas – nuo 2015 m. rugsėjo 17 d. iki lapkričio 2 d.

Tiriamųjų imtis. Siekiant išsiaiškinti, kaip viešųjų paslaugų kokybė valdoma savivaldybėse, nustatytas tikslinis apklausos segmentas – visos Lietuvos savivaldybės. Lietuvoje yra 60 savivaldybių, todėl siekiant sužinoti tikslią imtį, reikia ją apskaičiuoti.

Tiriamųjų imtis nustatyta remiantis Paniotto formule (Valackienė, 2004, 113):

$$n = \frac{1}{\Delta^2 + \frac{1}{N}},$$

Čia:

n – imties dydis;

Δ – imties paklaidos dydis (=0,05 – siekiant gauti tikslius rezultatus);

N – generalinis visumos dydis.

$$n = \frac{1}{\Delta^2 + \frac{1}{N}} = \frac{1}{0{,}05^2 + \frac{1}{60}} = 52{,}17$$

Taigi, minimalus reikalavimas atlikti apklausą yra **52** savivaldybės.

Tyrimo subjektai. Apklausoje dalyvavo ne visi savivaldybių administracijų tarnautojai, bet tik už kokybės vadybą atsakingi specialistai arba savivaldybės administracijos vadovai: skyrių vedėjai, mero pavaduotojai, administracijos vadovai ir kiti specialistai. Svarbi būtent jų nuomonė, nes šiems subjektams atitenka pagrindinis vaidmuo ir atsakomybė užtikrinant viešųjų paslaugų kokybės valdymą ir tobulinimą. Iš viso apklausoje dalyvavo **54** savivaldybės.

Tyrimo rezultatų analizė

Siekiant nustatyti, kokią patirtį, dirbdami vietos savivaldoje, turi respondentai, prašyta pažymėti darbo stažą savivaldybėje. Respondentai buvo suskirstyti į keturias amžiaus kategorijas: iki vienerių metų, 1–4 metus, 5–10 metų ir daugiau nei 10 metų. Daugiausia respondentų sudarė ketvirtos amžiaus kategorijos, t. y. asmenys, kurie daugiau nei 10 metų dirba savivaldybėje (48,1 proc.), 25,9 proc. 1–4 metus, 18,5 proc. 5–10 metų 7,4 proc. – darbo stažas iki vienerių metų.

Taip pat siekta ištirti, kokie yra sprendimų priėmimo proceso būdai savivaldybėse. Tai svarbu išsiaiškinti, ne rezultatai padėtų nustatyti, ar savivaldybės įtraukia piliečius į savo veiklą bei valdymo procesus, ar priešingai – atsiriboja ir nesiekia bendradarbiavimo. Taigi, respondentams buvo pateikti keturi atsakymų variantai: *iš „viršaus į apačią“*, kuris reiškia „įsakau ir kontroliuoju“ *iš „apačios į viršų“* šiuo būdu piliečiai dalyvauja sprendimų priėmimo procesuose; *sprendimų priėmimo procesai vyksta abiem būdais*; paskutinis variantas – „*nežinau“*. Tyrimo duomenys parodė, kad 88,9 proc. savivaldybėse sprendimų priėmimo procesai vyksta tiek iš „viršaus į apačią“, tiek iš „apačios į viršų“ būdais. 5,6 proc. pasirinko, kad jų savivaldybėje sprendimai priimami piliečių (iš „apačios į viršų“); 3,7 proc. vadovaujasi principu „įsakau ir kontroliuoju“; 1,9 proc. apklaustųjų išvis nežino, kokiu būdu priimami sprendimai jų savivaldybėje.

Siekiant tobulinti viešųjų paslaugų kokybę, svarbu vykdyti bei organizuoti vartotojų pasitenkinimo viešosiomis paslaugomis tyrimus. Todėl respondentų buvo klauiama, ar jų savivaldybės organizuoja tokius tyrimus. Tyrimo duomenimis, 66,7 proc. organizuoja vartotojų pasitenkinimo viešosiomis paslaugomis tyrimus, 27,8 – neorganizuoja, 5,6 proc. apklaustųjų nežino, ar organizuoja.

Toliau respondentų buvo prašoma įvertinti kiekvieną teiginį, kad, norint pasiekti aukštą paslaugų kokybę, turi būti: bendras įsipareigojimas siekti aukštos kokybės; apsisprendimas patenkinti vartotojo poreikius; darbuotojų dalyvavimas ir atsakomybė; aiškiai apibūdinami kokybės standartai; organizuojamas nuolatinis kokybės gerinimas; darbuotojų įgūdžių lavinimas, reguliarus švietimas; orientacija į procesą; problemų apibrėžimas ir jų sprendimas. Šiuos teiginius respondentai turėjo įvertinti pagal skalę: *„visiškai nesutinku“, „nesutinku“, „sunku pasakyti“, „sutinku“, „visiškai sutinku“*. Šie aštuoni principai yra visuotinės kokybės vadybos principai, todėl šiuo klausimu buvo siekiama išsiaiškinti, ar savivaldybės jais remiasi, norėdamos pasiekti aukštą paslaugų kokybę. Apibendrinus gautus duomenis, galima teigti, kad daugiau nei pusė (56,4 proc.) respondentų sutinka, jog, siekiant tobulinti viešųjų paslaugų kokybę ir jos valdymą, svarbu vadovautis visuotinės kokybės vadybos principais.

Respondentai turėjo atsakyti į klausimą, ar, siekiant tobulinti viešųjų paslaugų kokybės valdymą, reikia taikyti, diegti kokybės vadybos modelius bei priemones. Tad 76 proc. respondentų mano, kad reikia taikyti, diegti kokybės vadybos modelius, 9,3 proc. – tam nepritaria, 5,6 proc. – neturi nuomonės šiuo klausimu, 9,2 proc. – pateikia kitą variantą. Respondentai teigia, kad, siekiant tobulinti viešųjų paslaugų kokybės valdymą, nebūtina taikyti kokybės vadybos priemonių, kiti priduria, jog kokybės vadybos modeliai turėtų būti efektyvūs ir suprantami, o ne formalūs. Buvo ir tokių nuomonių, kad savivaldybių patirtis, diegiant kokybės vadybos modelius neįtikina kitų savivaldybių to imtis, nes tai sukelia daugiau žalos, nei duoda naudos.

Respondentai taip pat atsakė ir į klausimą, ar jų savivaldybėje taikomas bent vienas kokybės vadybos modelis siekiant tobulinti viešųjų paslaugų kokybės valdymą. Rezultatai parodė, kad taiko, diegia bent vieną kokybės vadybos modelį 61,1

proc. savivaldybių, ketina diegti – 27,8 proc., nėra įsidiegę ir neketina to daryti – 11,1 proc. savivaldybių.

Tyrimas parodė, kokius kokybės vadybos modelius taikė, dabar diegia arba dar diegs savivaldybės, siekdamos tobulinti viešųjų paslaugų kokybės valdymą. Respondentai galėjo rinktis iš jau pateiktų kokybės vadybos modelių, tokių kaip: *BVM – Bendrasis vertinimo modelis*, *ISO 9000 serijos standartai*, *Subalansuotų rodiklių metodas*, *EFQM – Europos kokybės vadybos fondo tobulumo modelis*, „*Vieno langelio" principas* (3 lentelė).

3 lentelė. **Savivaldybėse taikomi kokybės vadybos modeliai**

Modeliai / Kategorija	Bendrasis vertinimo modelis	ISO 9000 serijos standartai	Subalansuotų rodiklių metodas	Europos kokybės vadybos fondo tobulumo modelis	„Vieno langelio" principas
Esame įsidiegę	4	10	0	0	40
Šiuo metu diegiame	2	1	1	0	3
Ketiname diegti 2016–2010 m.	11	9	4	3	8
Nesame įsidiegę ir neketiname diegti 2016–2020 m.	33	32	48	50	3
Taikėme anksčiau, bet šiuo metu netaikome	4	2	1	1	0

3 lentelėje pateiktais duomenimis, daugiausia diegusių „Vieno langelio" principą – 40 savivaldybių, šiuo metu jį diegia – 3, ketina – 8. ISO 9000 standartus įsidiegusios 10 savivaldybių, šiuo metu diegia – 1, o ketina – 9 savivaldybės. Bendrąjį vertinimo modelį yra įsidiegusios keturios savivaldybės, šiuo metu diegia – 2, ketina – 11 savivaldybių. Tačiau daugiau nei pusė savivaldybių šių ir kitų modelių, išskyrus „Vieno langelio" principą, nėra įsidiegusios ir neketina diegti 2016–2020 m.: BVM neketina – 33, ISO 9000 – 32, Subalansuotų rodiklių metodo – 48, EFQM – 50.

Respondentai taip pat išskyrė, kokius privalumus bei trūkumus turi taikomi kokybės vadybos modeliai savivaldybėms. Tad dažniausiai minimi trūkumai: *padidėjęs darbo krūvis* (20,4 proc.), *darbuotojų palaikymo, motyvacijos stygius*, *lėšų stygius* (17,7 proc.), *informacijos stygius apie kokybės vadybos modelių privalumus ir trūkumus viešajame sektoriuje* (13,3 proc.), *paslaugų vartotojų suinteresuotumo stygius* (9,7 proc.).

Respondentai teigia, kad kokybės vadybos modeliai *pagerino paslaugų kokybę* – 21,1 proc., taip pat *pagerino institucijos įvaizdį* – 15,8 proc., *komunikaciją tarp darbuotojų* bei *veiklos rezultatus* – 13,5 proc. 12 proc. respondentų teigia, jog

kokybės vadybos priemonių taikymas *padidino vartotojų pasitenkinimą paslaugomis*, *institucijos veikla*. 11,3 proc. mano, jog *padėjo įgyti naudingų žinių apie savivaldybės veiklą*.

Tyrimas parodė, kokias veiklas viešųjų paslaugų kokybės tobulinimo srityje jų savivaldybės ketina vykdyti 2016–2020 m. (4 lentelė.).

4 lentelė. **Viešųjų paslaugų kokybės tobulinimo sritys**

Kategorija / Planai	Tikrai ketiname (yra veiklos plane)	Ketiname (planuojame)	Neketiname
Toliau taikyti dabartinį kokybės vadybos modelį	30	18	6
Vykdyti apklausas apie vartotojų pasitenkinimą ir lūkesčius	26	25	3
Dalyvauti kokybės vadybos renginiuose, mokymuose	19	34	1
Atlikti įdiegto kokybės vadybos modelio išorinį vertinimą	9	20	25
Dalytis kokybės gerinimo patirtimis su kitomis institucijomis	4	43	7

Ketvirtoje lentelėje pateiktais duomenimis, daugiausia savivaldybių (30 savivaldybių) ketina toliau taikyti kokybės vadybos modelį bei vykdyti piliečių apklausas (26 savivaldybės), planuoja dalyvauti kokybės vadybos renginiuose, mokymuose (34 savivaldybės) bei dalintis kokybės gerinimo patirtimis su kitomis institucijomis (43 savivaldybės), o daugiausia neketina (25 savivaldybės) atlikti įdiegto kokybės vadybos modelio išorinio vertinimo.

Išvados

1. Viešojo sektoriaus organizacijų modernizavimo ir viešųjų paslaugų kokybės tobulinimo procesus sąlygojo nuosekli struktūrinė viešojo administravimo mokslo raida, nauji normatyviniai modeliai (naujoji viešoji vadyba, naujasis viešasis valdymas), kurie pasižymi privataus sektoriaus metodų ir principų taikymu viešajame sektoriuje, privatizavimu, decentralizacija, viešųjų paslaugų kokybės tobulinimu, vartotojų poreikių patenkinimu, valdymo procesų humanizavimu, valdžios galių policentriškumo idėja ir kt.
2. Viešojo sektoriaus organizacijų ir jų teikiamų paslaugų kokybės tobulinimo procesuose remiamasi visuotinės kokybės vadybos principais (orientacija į vartotoją, orientacija į procesus, visuotinis dalyvavimas, nuolatinis veiklos gerinimas ir kt.), kuriuos taikanti organizacija gali ne tik pagerinti veiklos procesus, bet ir suformuoti naują požiūrį į kokybės valdymą;

3. Šiuo metu Lietuvoje savivaldybės taiko šias kokybės vadybos sistemas bei modelius: a) Bendrojo vertinimo modelį (BVM) (šiuo metu taiko 4 savivaldybės); b) Europos kokybės vadybos fondo tobulumo modelį (EKVF) (buvo įsidiegusi 1 savivaldybė, bet ketina taikyti 3 savivaldybės); c) Subalansuotų rodiklių sistemą (BSC) (šiuo metu diegia 1 savivaldybė); d) „Vieno langelio“ principą (šiuo metu taiko net 40 savivaldybių); e) ISO 9000 serijos standartus (yra įsidiegusios 10 savivaldybių). Tyrimo rezultatai patvirtino, kad kokybės vadybos modelių taikymas gali tobulinti ne tik viešųjų paslaugų kokybę, bet ir visos organizacijos veiklos rezultatus, komunikaciją tarp darbuotojų, institucijos įvaizdį bei padidinti vartotojų pasitenkinimą paslaugomis, institucijos veikla.
4. Atlikto empirinio tyrimo duomenimis, siekdamos tobulinti viešųjų paslaugų kokybės valdymą dauguma Lietuvos savivaldybių atlieka vartotojų pasitenkinimo viešosiomis paslaugomis tyrimus (66,7 proc.), įtraukia piliečius į sprendimų priėmimo procesus (88,9 proc.), taiko bent vieną kokybės vadybos modelį (61,1 proc.), tačiau susiduria su problemomis, kurios neleidžia pasiekti geresnių rezultatų ir neskatina kitų savivaldybių imtis kokybės vadybos priemonių diegimo. Tyrimu nustatytos problemos: a) padidėjęs darbo krūvį; b) lėšų stygius; c) darbuotojų palaikymo, motyvacijos stygius; d) paslaugų vartotojų suinteresuotumo stygius; e) stinga informacijos apie kokybės vadybos modelių privalumus ir trūkumus viešajame sektoriuje.
5. Siekiant gauti žinių apie kokybės vadybos modelius bei priemones, jų teikiamą naudą institucijos veiklai, paslaugų kokybei, tikslinga periodiškai organizuoti seminarus, konferencijas, kurių metu būtų pateikiama ne tik teorinė–mokomoji medžiaga, bet analizuojami ir gerosios administravimo patirties pavyzdžiai Lietuvos savivaldybių arba apskritai viešojo sektoriaus organizacijų veikloje. Jeigu nėra galimybių pačioms institucijoms organizuoti seminarus, darbuotojai galėtų būti siunčiami į Vidaus reikalų ministerijos arba kitų institucijų, pavyzdžiui, universitetų organizuojamas kokybės konferencijas, kuriose įgautų visą reikalingą informaciją, susijusią su kokybės vadybos naujovėmis.
6. Siekiant tobulinti viešųjų paslaugų kokybės valdymą, naudinga ne tik taikyti kokybės vadybos priemones, bet įtraukti piliečius į sprendimų priėmimo procesus, vykdyti piliečių, vartotojų apklausas, organizuoti vartotojų pasitenkinimo viešosiomis paslaugomis tyrimus, nes jie padėtų atskleisti realią paslaugų kokybės situaciją bei tobulintinas veiklos sritis.

Literatūra

1. *Asmenų aptarnavimo ir jų prašymų ir skundų nagrinėjimo taikant „vieno langelio“ principą institucijose ir įstaigose praktinis vadovas*, Vilnius: Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, 2010, prieiga per internetą <http://vakokybe.vrm.lt/index.php?id=470> (žiūrėta 2015 04 20);

2. Babravičius J., Dzemyda I., Naujosios viešosios vadybos elementai: teorinis požiūris, *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos,* 1 (25), 2012, 52–62;
3. Barczyk C. C., *Visuotinės kokybės vadyba: teorinis požiūris*, Vilnius: Technika, 1999;
4. *Bendrojo vertinimo modelio išorinis vertinimas. Naujos galimybės Bendrojo vertinimo modelio taikytojams: nuo įsivertinimo iki išorinio vertinimo*, Vilnius: Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, 2010, prieiga per internetą <http://www.eipa.eu/files/File/CAF/LT_PEF_BMV.pdf> (žiūrėta 2015 04 06);
5. Černiauskienė N., Sisteminis viešojo sektoriaus institucijų veikos valdymo tobulinimas taikant kokybės vadybos metodus., *Management theory and studies for rural business and infrastructure development*, Nr. 3 (27), 2011, 51;
6. Domarkas V., Viešojo administravimo paradigmos kaitos atspindžiai dešimtmečio pabaigos publikacijose, *Viešoji politika ir administravimas*, T. 10, Nr. 1, 2011, 9–16;
7. Guogis A., Gudelis D., *Naujosios viešosios vadybos* taikymo teoriniai ir praktiniai aspektai, *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 4, 2003;
8. Guogis A., Rakšnys A. V., Viešojo administravimo modelių vystymosi perspektyvos modernizavimo ir postmodernizmo idėjų šviesoje, *Tiltai*, 2, 2014, 29;
9. *Kokybės vadybos sistemos sukūrimo ir įdiegimo Klaipėdos universitete galimybių studija*, Klaipėda, 2012, prieiga per internetą <http://www.ku.lt/wp–content/uploads/2012/12/KVS_Galimybiu–studija–KVSD–KU.pdf > (žiūrėta 2015 03 20);
10. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. vasario 7 d. nutarimas Dėl viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 metų programos patvirtinimo, *Valstybės žinios*, Nr. 22–1009, 2012;
11. Liukinevičienė L., ir kt., *CAF (BVM) ir kitų kokybės vadybos modelių diegimas aukštojoje mokykloje*: metodinė medžiaga, Šiauliai: Všį Šiaulių universiteto leidykla, 2012, 10;
12. Lukauskienė A., Ruževičius, J., Bendrojo vertinimo modelio veiksmingumo didinimo galimybių tyrimas, *Verslo ir teisės aktualijos / Current Issues of Business and Law*, 8, 2013, 91;
13. Mikulis J., *Pažangūs vadybos principai. Visuotinė kokybės vadyba*, Vilnius, 2007, 23–28;
14. Nakrošis V., Černiūtė R., Kokybės vadyba Lietuvos viešajame administravime: svarbiausiosios iniciatyvos ir jų taikymas, *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 31, 2010, 64;
15. Nakrošis V., Viešojo valdymo reformos Lietuvoje: kodėl ir kuo reikia pakeisti naująją viešąją vadybą?, *Politologija*, 1 (61), 2011;
16. Pociūtė D., Kokybės valdymo savitumai viešajame sektoriuje, *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 2, 2002, 19–20;
17. Puškorius S., Raipa A., Teoriniai viešojo sektoriaus veiklos modernizavimo aspektai, *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 2, 2002, 9–15;
18. Raipa A., Šiuolaikinio viešojo valdymo pokyčių kryptys ir tendencijos, *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 30, 2009, 22–32;
19. Ruževičius J., ir kt., Kokybės vadybos taikymo aukštosiose mokyklose įžvalgos, *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 4, 2008, 103;

20. Smalskys V., Viešojo administravimo modernizavimo priežastys ir tendencijos, *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 1 (17), 2010, 90–100;
21. Smalskys V., Skietrys E., Viešojo valdymo modernizavimo aspektai ir įgyvendinimo problemos, *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 24, 2008;
22. Stanickas E. R., Bagdonienė D., *Visuotinės kokybės vadybos metodų taikymas organizacijoje*: mokomoji knyga, Kaunas: Technologija, 2004, 6–11;
23. Staponkienė J., *Naujosios viešosios vadybos* elementų identifikavimas, *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 13, 2005;
24. Šimkus A., *Visuotinės kokybės vadybos įvadas*: studijų knyga, Kaunas: Lietuvos kūno kultūros akademija, 2010, 41;
25. Valackienė A., *Sociologinis tyrimas*, Kaunas: Technologija, 2004, 113;
26. Vanagas R., Naujosios viešosios vadybos taikymo prielaidos Lietuvos Respublikos savivaldos sistemoje, *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 20, 2007.

Aleksandras Patapas, Toma Žilionytė

The Public Service Quality Management in Lithuanian Municipalities

Abstract

This paper analyses the public service quality management in Lithuanian municipalities. Increasing requirements to the quality of services is altering their quality management, so the study is seeking to reveal what quality management models and tools are applied by the municipalities in Lithuania in order to improve the quality management of public services. Grounded by the scientific literature analysis and by the authors' conducted quantitative research results (September–November, 2015), the article is presenting the public services quality management techniques, their application advantages, disadvantages and is analysing the possible improvements of public service quality management in Lithuanian municipalities.

Aleksandras Patapas – Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Viešojo administravimo katedros docentas, socialinių mokslų daktaras.
E. paštas: patapas@mruni.eu

Aleksandras Patapas, Doctor of Social Sciences, is an Associate Professor at the Department of Public Administration, Faculty of Politics and Management, Mykolas Romeris University.
E-mail: patapas@mruni.eu

Toma Žilionytė – Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto bakalaurė.
E. paštas: t.zilionyte@gmail.com

Toma Žilionytė, is a bachelor student at the Faculty of Politics and Management, Mykolas Romeris University.
E-mail: t.zilionyte@gmail.com

Straipsnis įteiktas 2016 m. sausio–vasario mėn., recenzuotas, parengtas spaudai 2016 m. kovo–birželio mėn.