



Bendrojo vertinimo modelio veiksmingumo didinimo galimybių tyrimas

Agnė Lukauskienė¹, Juozas Ruževičius²

¹Vilniaus universiteto Kokybės vadybos magistrė,
UAB „Kvalitetas“ konsultantė
Saulėtekio al. 15–417, LT-10224 Vilnius, Lietuva
El. p. agne@kvalitetas.lt; tel. +370 6 204 5340

²Profesorius, habil. dr.
Vilniaus universiteto Ekonomikos fakulteto Vadybos katedra
Saulėtekio al. 9, II rūmai, 715 kab., LT-10222 Vilnius, Lietuva
El. p. juozas.ruzevicius@ef.vu.lt; tel. +370 6 860 9710

ANOTACIJA

Šiame straipsnyje analizuojami Bendrojo vertinimo modelio (BVM) taikymo ypatumai ir šio modelio raidos bei jo tobulinimo tendencijos. Straipsnio tikslas – atlikus mokslinės literatūros analizę ir ekspertų nuomonės bei vertinimų apibendrinimus, nustatyti BVM veiksmingumo didinimo galimybes. Straipsnyje atskleidžiama specifinė problema, su kuria diegiant BVM susiduria Lietuvos viešojo sektoriaus organizacijos – darbuotojų motyvacijos stoka. Taip pat nagrinėjama šiuo modeliu grįsta veiklos kokybės įsivertinimo rezultatų patikimumo problema, aktuali tiek Lietuvos, tiek ir užsienio viešojo sektoriaus organizacijoms. Mokslinėje literatūroje išryškintas minėtas problemas patvirtina straipsnio autorių atlikto ekspertų nuomonės ir vertinimų apie viešojo sektoriaus organizacijų veiklos gerinimą tyrimas. Tyrimo rezultatai atskleidžia, kad atskiri BVM kriterijai daro įtaką viso modelio veiksmingumo vertinimui, tačiau nustatyta, kad aspektai, susiję su viešojo sektoriaus organizacijų darbuotojais bei šių organizacijų daromu poveikiu visuomenei, labiausiai lemia bendrą BVM veiksmingumo vertinimą. Remiantis mokslinės literatūros analizės ir autorių atlikto tyrimo rezultatais buvo sukurtos patobulintos gairės BVM taikymo viešojo sektoriaus organizacijų veiklai tobulinti. Autorių teikiamos patobulintos gairės praturtina Bendrojo vertinimo modelio taikymo procedūras ir sudaro prielaidas šio modelio veiksmingumui didinti.

REIKŠMINIAI ŽODŽIAI: kokybė, Bendrasis vertinimo modelis, veiklos kokybės gerinimas, viešasis sektorius, veiksmingumas.

Research on Possibilities for Improvement of Common Assessment Framework Efficiency

ABSTRACT

The article discusses the tendencies of Common Assessment Framework (CAF) implementation. The main purpose of this article is to identify the possibilities for improvement of CAF efficiency. The article reveals the specific problem of CAF implementation in the public sector organizations of Lithuania – the lack of employees' motivation and the problem that is common in Lithuania and other countries – the reliability of self-assessment results. These problems are widely mentioned in the scientific literature. The article also presents the survey on the experts' opinion about performance improvement in the public sector organizations carried out by the authors of this paper. The results of the research confirm the tendencies identified during the scientific literature analysis. Furthermore, the results show that all the criteria of CAF influence the general opinion about the efficiency of the whole model. On the other hand, the results related to employees and society are identified as the most influencing the efficiency of CAF. According to the results of the authors research and literature analysis, there is prepared a new improved version of the guidelines of CAF implementation. The guidelines are developed for the purpose to improve CAF efficiency and to enrich the procedure of the model implementation.

KEYWORDS: quality, Common Assessment Framework, performance improvement, public sector, efficiency.

Įvadas

Viešasis sektorius visuomenėje atlieka labai svarbų bei sudėtingą vaidmenį – tenkina piliečių interesus ir įgyvendina politikų sprendimus. Didėjantys viešojo sektoriaus organizacijų klientų – gyventojų – lūkesčiai bei reikalavimai šias organizacijas skatina keistis, prisitaikyti prie naujų iššūkių ir siekti vis aukštesnio veiklos kokybės lygio. Siekis padidinti viešojo sektoriaus organizacijų darbuotojų motyvaciją, šių organizacijų klientų bei kitų suinteresuotų šalių pasitenkinimą bei užtikrinti aukštą veiklos kokybės lygį neretai realizuojamas taikant veiklos kokybės gerinimo priemones. Veiklos kokybės gerinimo priemonės, įskaitant BVM, tampa neatsiejama pokyčių viešojo sektoriaus organizacijose dalimi.

Lietuvos viešajame sektoriuje taip pat plečiama visuotinės kokybės vadybos idėjų plėtra (Ruževičius, 2013). Viena iš svarbių priemonių, skirtų viešojo sektoriaus organizacijų veiklai tobulinti yra Bendrasis vertinimo modelis (BVM) (angl. *CAF – Common Assessment Framework*). BVM yra paremtas veiklos tobulinimu taikant įsivertinimo, dar vadinamojo savianalizę, metodologiją.

Įsivertinimas yra vadybinės veiklos procesas, suteikiantis atskaitos tašką inicijuojamiems teigiamiems kokybės pokyčiams viešojo sektoriaus institucijoje ir prisidedantis prie kokybės kultūros joje formavimo. Įsivertinimas paprastai yra siejamas su organizacijoje stebimų sąlygų, pokyčių, siekių ir jų rezultatų bei procesų aprašymu, visapusiška analize, įvertinimu bei koregavimo ir tobulinimo veiksmų numatymu. Įsivertinimo esmė yra pokyčių, nukreiptų organizacijos veiklos kokybei gerinti, inicijavimas ir skatinimas. Todėl svarbiausia įsivertinimo sąvokos ir jo praktinio įgyvendinimo sudedamąja dalimi privalo būti organizacijos procesai, tinkamas jų jungimas į bendrą sistemą organizacijoje, procesų rodiklių nustatymo metodų tinkamumas, stebėsenos rezultatai, procesų tarpusavio sąveikos veiksmingumas ir kt. Modelio taikymas leidžia (Ruževičius, 2007; Ruževičius *et al.*, 2008):

- identifikuoti organizacijos stipriąsias ir tobulintinas sritis pagal kiekvieną modelio subkriterijų;
- nustatyti ir suderinti veiklos ar procesų sugretinimo požiūrius ar matavimo vienetus (*angl.* „benchmarking“);
- įvertinti veiklą pagal kiekvieną kriterijų ir subkriterijų balais, kurie yra suprantami bei gali būti palyginami tarptautiniu mastu;
- įvertinti organizacijos (ar jos padalinio) visos veiklos kokybės lygį balais, kuris jau gali būti sugretinamas ir palyginamas tiek tarptautiniu mastu, tiek ir tarp skirtingų institucijų šalies viduje balais;
- sugretinti ir palyginti tarpusavyje organizacijos atskirų padalinių veiklos kokybės lygį.

Spartėjanti BVM integracija į viešojo sektoriaus organizacijų veiklos tobulinimo procesus skatina gilintis į šio modelio veiksmingumo didinimo galimybes, siekiant didesnio gyventojų lūkesčių patenkinimo ir spartesnio visuomeninės gerovės kėlimo. Lietuvos autorių moksliniuose darbuose (Nakrošis *et al.*, 2010; Civinskas *et al.*, 2008; Ruževičius *et al.*, 2008; Šemetulskytė *et al.*, 2009) BVM ir jo taikymas dažniausiai analizuojamas kitų veiklos kokybės gerinimo priemonių kontekste. Užsienio autorių darbuose (Cappelli *et al.*, 2011; Gejdoš..., 2009; Žurga, 2008; Maram, 2008; Soltani *et al.*, 2007; Stringham, 2004) BVM ar jo veiksmingumo didinimo galimybių studijos taip pat nėra išsamiai nagrinėjami. Išskirtiniu dėmesiu BVM išsiskiria Europos viešojo administravimo instituto leidžiami leidiniai, tačiau juose trūksta mokslinio pobūdžio samprotavimų bei įžvalgų. Tiek Lietuvoje, tiek užsienyje yra atlikta daug tyrimų, susijusių su BVM taikymu, tačiau mokslinėje plotmėje šis modelis bei jo tobulinimo galimybės nėra giliau iširti. Analizuojant literatūrą, buvo pastebėtos tendencijos, kad mokslinės problemos, susijusios su BVM

taikymu, dažniausiai analizuojamos viešojo sektoriaus modernizavimo kontekste, o modelio taikymo tyrimų rezultatai paprastai orientuojami į statistinio pobūdžio informacijos pateikimą. Taigi šio darbo *mokslinė problema* – tyrimų, skirtų identifikuoti BVM veiksmingumo didinimo galimybes bei patobulinti modelio taikymą, trūkumas. Darbo *objektas* – BVM, kaip viešojo sektoriaus organizacijų veiklos gerinimo priemonės, veiksmingumas. Straipsnio *tikslas* – atlikus mokslinės literatūros analizę ir ekspertų nuomonės bei vertinimų apibendrinimus, nustatyti BVM veiksmingumo didinimo galimybes.

Darbe naudoti šie *metodai*: mokslinės literatūros lyginamoji analizė – siekiant nustatyti BVM taikymo tendencijas ir viešojo sektoriaus organizacijų veiklos tobulinimo ypatumus; kitų autorių atliktų BVM taikymo tyrimų rezultatų analizė – sugretinant Lietuvos ir užsienio valstybių patirtį bei nagrinėjant kokybės vadybos taikymą Lietuvos viešajame sektoriuje; anketinė apklausa – tiriant ekspertų nuomonę ir vertinimus dėl viešojo sektoriaus organizacijų veiklos gerinimo būdų ir priemonių.

BVM veiksmingumo didinimo orientyrai buvo identifikuoti nagrinėjant mokslinę literatūrą, modelio veiksmingumo didinimo galimybių analizė buvo gilinama atliekant autorinį tyrimą. Autoriniu tyrimu buvo siekiama identifikuoti ekspertų nuomonę apie Lietuvos viešojo sektoriaus organizacijų veiklos kokybę, šiose organizacijose taikomų veiklos kokybės gerinimo priemonių veiksmingumą, galimas veiklos tobulinimo kryptis, visa tai susieti su BVM veiksmingumo didinimo galimybėmis. Autorinio tyrimo metu identifikuoti pasiūlymai buvo analizuojami atsižvelgiant į literatūros analizės metu nustatytus dėsningumus ir tendencijas – buvo siekiama pateikti ne vien viešojo sektoriaus organizacijų klientams palankius modelio veiksmingumo didinimo pasiūlymus, tačiau visų suinteresuotų šalių poreikiams neprieštaraujančias išvagas. Mokslinės bei normatyvinės literatūros analizės ir autorinio tyrimo rezultatų sintezės rezultatas – šio straipsnio autorių parengtos BVM veiksmingumo didinimo rekomendacijos. Siekiant jas integruoti į viešojo sektoriaus veiklos gerinimo procesus, buvo parengtos šiuo metu naudojamų BVM taikymo gairių tobulinimo rekomendacijos.

1. BVM esminiai bruožai

BVM buvo sukurtas visuotinės kokybės vadybos ir viešojo sektoriaus modernizavimo idėjų kontekste. Dar iki šio modelio sukūrimo buvo nagrinėjamas viešojo sektoriaus organizacijų veiklos kokybės klausimas. Itin daug dėmesio

skiriama viešojo sektoriaus veiklos etiniams aspektams. Išskiriamos trys pagrindinės viešojo sektoriaus vertybių grupės: reagavimas į poreikius ir jų tenkinimas, dorumas ir atsakomybė, patikimumas ir pasitikėjimas (Hood, 1991). Taip pat akcentuojama viešojo sektoriaus modernizavimo svarba (Hunter *et al.* 1987; Barlow *et al.*, 1996; Kock *et al.*, 1996; Kouzmin *et al.* 1999). Permainos viešajame sektoriuje tapo neišvengiamos, siekiant prisitaikyti prie vis greitejančių aplinkos pokyčių. Viešojo sektoriaus organizacijų veiklos kokybės augimas privalėjo būti ne vienkartinė akcija, tačiau nuolatinis, kryptingas ir valdomas procesas. Išryškėjo instrumento, skirto vertinti ir tobulinti viešojo sektoriaus organizacijų kokybę, poreikis.

Viešojo sektoriaus organizacijų veiklos kokybės vertinimo ir tobulinimo įrankio – BVM struktūra ir pagrindinės idėjos buvo apibrėžtos 1998 m. ES 2000 m. išleido bandomąją BVM versiją (Bendrasis..., 2006). Vėliau (2002 m., 2006 m. ir 2013 m.) buvo patvirtintos patobulintos modelio versijos, sukurtos atsižvelgiant į BVM taikymo praktiką bei kintančius aplinkos poreikius.

Bendraja prasme, 2006 m. BVM versijoje nurodyti tikslai yra orientuoti į visuotinės kokybės vadybos principų sklaidą viešojo sektoriaus organizacijose ir skirtingų organizacijų veiklos lyginamąją analizę (sugretinimą). Kai kurių autorių teigimu, šie tikslai, kaip ir pats modelis, yra perimti „kaip gerosios praktikos tarptautinėje erdvėje pavyzdys, kuris į šalies viešojo administravimo praktiką tiesiog perkeliamas kaip neorganiškas modelis“ (Civinskas *et al.*, 2008).

Šio straipsnio autorių nuomone, pirmasis modelio tikslas, nurodantis, jog BVM siekiama viešojo sektoriaus organizacijoms pristatyti visuotinės kokybės principus, neatitinka pažangos lygio, kurio iš viešojo sektoriaus organizacijų tikisi visuomenė. Viešojo sektoriaus organizacijos vaidina labai sudėtingą dvių lygių vaidmenį: įgyvendina politikų sprendimus ir atstovauja visų visuomenės sluoksnių interesams. Dėl šios priežasties viešasis sektorius privalo pasižymėti neabejotina kompetencija ir pažanga. Viešojo sektoriaus organizacijoms nepakanka „susipažinti“ su visuotinės kokybės vadybos principais, juos reikia įsivaišinti, šiais principais turi būti paremta visa organizacijos veikla. Įgyvendinant BVM reikia mąstyti ne apie kokybės modelio diegimo paslaugą, o apie organizacijos tikslą nuolat siekti vis aukštesnio veiklos kokybės lygio, atitinkančio visuomenės lūkesčius ir besiremiančio naujaisiais mokslo laimėjimais.

BVM yra visuomenės nuosavybė, viešojo sektoriaus organizacijos šį modelį gali taikyti savo nuožiūra (Bendrasis..., 2006). Taigi kiekviena organizacija, nusprendusi diegti BVM, turi išskirti savo unikalius tikslus, kuriuos ji tikisi pasiekti įdiegusi modelį. Būtent individualių kiekvienos organizacijos tikslų

nustatymas padėtų padidinti BVM pritaikomumą (sumažintų modelio neorganiško įtaką – Civinskas *et al.*, 2008) ir veiksmingumą. Svarbu, kad būtų suvokiama BVM, kaip kokybės tobulinimo priemonės, esminė paskirtis – veiklos gerinimas. Modelį diegiančios organizacijos vadovai turi formuoti darbuotojų požiūrį (tuo pačiu ir kokybės kultūrą), kad modelio įdiegimo faktas nėra siekiamybė, tikrasis pokyčių tikslas – didesnės pridėtinės vertės kūrimas (orientacija į veiklos rezultatus).

Remiantis BVM išdėstyta metodologija yra vertinamos visos pagrindinės organizacijos veiklos sritys pagal 9 veiklos kokybės kriterijų grupes ir remiasi nuolatiniu tobulinimu, inovacijomis, mokymusi iš organizacijų-lyderių bei savo organizacijos kitų padalinių patirties ir yra orientuotas į organizacijos bendruomenės ir išorės klientų (suinteresuotų šalių) poreikių tenkinimą. Šis veiklos tobulinimo modelis gali būti taikomas tiek bet kuriam organizacijos lygmeniui, tiek ir visai organizacijai. BVM struktūra, kuria remiantis atliekamas įsivertinimas, skatina modelį diegiančias organizacijas atkreipti dėmesį į veiklos rezultatų svarbą. Pirmieji penki kriterijai (vadovų veikla, žmonės, strategija ir planavimas, partnerystės ir išteklių, procesai) yra skirti organizacijos galimybių analizei. Likusieji keturi kriterijai (į žmones orientuoti rezultatai, į piliečius/klientus orientuoti rezultatai, poveikis visuomenei, pagrindinės veiklos rezultatai) apibūdina organizacijos veiklos rezultatus. Modelyje akcentuojama, kad tarp organizacijos galimybes apibūdinančių kriterijų ir rezultatų kriterijų yra priežasčių-pasekmių ryšiai. Organizacijų tobulinimo taikant BVM gairėse (Bendrasis..., 2006) nėra vienas modelio kriterijus nėra išskiriamas kaip svarbesnis už kitus. Tačiau reikia paminėti, kad kai kurie autoriai (Gejdoš, 2009) pabrėžia galimybių, žmonių ir rezultatų bei į žmones orientuotų rezultatų kriterijų išskirtinę įtaką visiems kitiems kriterijams. Minėtų kriterijų svarba grindžiama tuo, kad būtent darbuotojai daro išskirtinę įtaką visoms organizacijos veiklos sritims.

BVM struktūrą sudarantys vertinimo kriterijai yra universalūs, sukuriantys palankias galimybes skirtingų viešojo sektoriaus organizacijų veiklos lyginamajai analizei (sugretinimui), tačiau veiklos sugretinimo klausimo aktualumas pasireiškia ne vien analizuojant skirtingų organizacijų įsivertinimo rezultatus. Sugretinimo klausimas itin didelę reikšmę įgauna pačioje BVM taikymo pradžioje. Kadangi organizacijos modelį gali taikyti savo nuožiūra, išskyla įsivertinimo rezultatų (kriterijams skirtų reikšmių) iškreipimo problema, todėl pirmojo įsivertinimo metu labai svarbu nenukrypti nuo gerosios BVM taikymo praktikos. Autorių nuomone, pirmojo įsivertinimo planavimo etape tikslinga atlikti kitų organizacijų, taikančių BVM, patirties lyginamąją analizę. Šiame

etape lyginamoji analizė turėtų būti traktuojama ne kaip skirtingų organizacijų veiklos rezultatų palyginimas, o kaip teisingo (atitinkančio realią situaciją) įsivertinimo atspirties taškas.

BVM taikymo kitose organizacijose lyginamoji analizė bei modelio tikslų individualizavimas, atsižvelgiant į konkrečios organizacijos poreikius, yra neišvengiami, siekiant modelio taikymo veiksmingumo ir visuotinės kokybės vadybos principų įgyvendinimo viešojo sektoriaus organizacijų veikloje. BVM, paremto savanorišku organizacijos veiklos įsivertinimu, įdiegimas savaime dar nereikia organizacijos veiklos pagerinimo, tačiau gali būti pateikiamas kaip neva akivaizdus, dokumentuotas įrodymas, jog organizacija tobulina savo veiklą. Siekiant išvengti šio iškreipto BVM įsivertinimo efekto, 2009 m. buvo pristatyta išorinio vertinimo procedūra, padedanti pereiti nuo BVM taikymo pradžios iki realaus visuotinės kokybės vadybos principų įgyvendinimo organizacijos viduje.

BVM išorinio vertinimo procedūra susideda iš trijų blokų: įsivertinimo, tobulinimo plano ir visuotinės kokybės vadybos brandos organizacijoje (Bendrojo..., 2010). Teisingas įsivertinimas yra sėkmingo ir efektyvaus BVM taikymo pagrindas. Tobulinimo plano vykdymas įprasmina anksčiau atliktą įsivertinimo procedūrą ir inicijuoja realius kokybės pokyčius organizacijoje. Išorinio vertinimo procedūroje numatyta, kad organizacijos veiksmus vertina išorės ekspertai. Išorės ekspertų dalyvavimas padeda užtikrinti BVM taikymo efektyvumą ir skirtingų organizacijų įsivertinimo rezultatų sugretinimą. Trečiasis išorinio vertinimo procedūros blokas remiasi aštuoniais tobulumo principais ir matuoja visuotinės kokybės vadybos brandą organizacijoje. Ši procedūra įprasmina BVM taikymą ir padeda viešojo sektoriaus organizacijoms savo veikloje įgyvendinti visuotinės kokybės vadybos idėjas (Staes *et al.*, 2010).

Organizacijos paraišką dėl išorinio vertinimo procedūros gali pateikti ne anksčiau negu praėjus 6–12 mėnesių nuo įsivertinimo. Po paraiškos pateikimo atliekama išorinio vertinimo procedūra ir priimamas sprendimas dėl BVM efektyvaus taikytojo pažymėjimo išdavimo. Autorių nuomone, tokie išorinio vertinimo atlikimo etapai yra nepakankami siekiant užtikrinti BVM taikymo veiksmingumą dėl dviejų pagrindinių priežasčių:

- išorinio vertinimo procedūros metu analizuojama 6–12 mėnesių senumo parašyta įsivertinimo rezultatų ataskaita, ir per tą laiką gali įvykti ženkliai išorės ir organizacijų vidaus pokyčių;
- BVM efektyvaus taikytojo pažymėjimai gali būti išduodami organizacijoms, atlikusioms vos pirmąjį ar bandomąjį įsivertinimą.

Pirmuoju atveju vertinama prieš 6–12 mėnesių parašyta ataskaita, kurią rašiusieji įsivertinimo grupės nariai praėjus daugiau negu pusei metų yra atitrūkę nuo tuometinių aktualijų. Tačiau ataskaitos rašymo metu (kuomet ši ataskaita yra labai aktuali) įsivertinimo grupės nariai nesulaukia pagalbos (grįžtamojo ryšio) iš išorės konsultantų. Antruoju atveju kyla problema, jog BVM efektyvaus taikytojo pažymėjimas nekelia pasitikėjimo. Jis gali būti išduodamas organizacijoms, atlikusioms tik vieną įsivertinimą, neatlikusioms nei vieno paskesnio vertinimo, kurio metu būtų analizuojamas tobulinimo plano įvykdymas, ir neįgyvendinusioms sistemingo BVM taikymo.

Autorių nuomone, išorės ekspertų pagalba (grįžtamasis ryšys) būtų labai reikalinga jau pirmojo įsivertinimo metu prieš rengiant tobulinimo planą. Po įsivertinimo parengus pirminį įsivertinimo rezultatus aprašančios ataskaitos variantą būtų tikslingas išorės ekspertų įvertinimas, kurio metu įsivertinimo grupės nariai gautų grįžtamąjį ryšį apie atlikto įsivertinimo kokybę, skirtų balų pagrįstumą. Pagal išorės ekspertų pastabas bei rekomendacijas būtų parengiamas galutinis įsivertinimo rezultatus aprašančios ataskaitos variantas. Aprašyto proceso metu nebūtų atliekami visi išorinio vertinimo etapai, todėl jis galėtų būti vadinamas pirminiu išoriniu vertinimu. Kadangi pirminis išorinis vertinimas apimtų tik vieną iš trijų blokų – įsivertinimą – šio proceso metu būtų naudojamas tik klausimynas apie įsivertinimą. Išorinio vertinimo procedūra, apimanti visus tris blokus, turėtų būti atliekama ne anksčiau kaip po 6–12 mėnesių nuo įsivertinimo. BVM efektyvaus taikytojo pažymėjimą rekomenduojama išduoti organizacijoms, atlikusioms ne mažiau negu du įsivertinimus. Šio straipsnio autoriai taip pat siūlo į BVM integruoti Tarptautinės standartizacijos organizacijos 2009 m. patvirtintą kokybę paremtą organizacijos darnios sėkmės vadybos metodologiją, leidžiančią palyginti ir nesudėtingai įsivertinti organizacijos brandos lygmenis penkiose pagrindinėse veiklos srityse (ISO 9004, 2009). Tai leistų žymiai padidinti Bendrojo vertinimo modelio veiksmingumą ir jo pagrindu gautų rezultatų objektyvumą bei jų pritaikomumą viešojo sektoriaus institucijų veiklos kokybei tobulinti.

2. BVM taikymas Lietuvos viešajame sektoriuje

Pasaulyje sparčiai besiplečianti kokybės vadybos idėjų sklaida neaplenkė iš Lietuvos. Lietuvai stiprinant savo valstybingumą ir siekiant narystės tarptautinėse organizacijose, išryškėjo viešojo administravimo kokybės svarba (Butkus, 2002). Daugelis autorių (Butkus, 2002; Pociūtė, 2002; Puškorius *et al.*, 2002;

Raipa, 2001; Raipa *et al.*, 2003; Staponkienė, 2005), analizuodami laikotarpį iki BVM lietuviškosios versijos pristatymo, gvildena viešojo sektoriaus modernizavimo, reformavimo klausimus. Šiuose darbuose BVM neminimas, tačiau aprašomos idėjos, kuriomis remiasi visuotinės kokybės vadyba, akcentuojamas privačiajam sektoriui būdingų veiklos metodų integravimas į viešojo sektoriaus organizacijų veiklą, viešojo administravimo reformų svarba. Siekiant sėkmingo Lietuvos viešojo sektoriaus organizacijų veiklos modernizavimo buvo siūloma remtis užsienio šalių gerąją praktika, tačiau „ne aklaikopijuojan vienų ar kitų šalių ar šalių grupių viešojo administravimo sistemas, atskirus jų elementus, o bandant sudaryti palankias sąlygas jų evoliuciniam įsitvirtinimui“ (Puškorius *et al.*, 2002).

Didelis dėmesys skiriamas viešojo sektoriaus organizacijų darbuotojams. A. Raipa bei A. Velička (2003) akcentuoja valstybės tarnautojų ugdymo ir lavinimo svarbą. Mokymasis padeda sukurti kokybės kultūrą ir sėkmingai įgyvendinti reformas. BVM idėja, jog geresni veiklos rezultatai pasiekiami nuolatinio mokymosi ir naujovių diegimo dėka (Bendrasis..., 2006), atitinka minėtą teiginį. BVM numato organizacijos darbuotojų įsitraukimą į įšivertinimo procesą. D. Pociūtė (2002), analizuodama viešojo sektoriaus modernizavimo klausimus, taip pat akcentuoja darbuotojų dalyvavimo svarbą. Taigi galima daryti išvadą, jog Lietuvos autoriai, nagrinėdami viešojo sektoriaus veiklos kokybės gerinimą, vykdydami Lietuvos viešojo sektoriaus organizacijoms tinkančio veiklos tobulinimo instrumento paiešką, aprašė kai kurias idėjas, kuriomis remiasi BVM.

Daugelio autorių darbuose (Butkus, 2002; Pociūtė, 2002; Puškorius *et al.*, 2002) laukiami pokyčiai Lietuvos viešajame sektoriuje vertinami ne kaip veiklos koregavimas, tačiau kaip plataus masto reformos bei akcentuojamas pasipriešinimas pokyčiams (Backūnaitė, 2006). Nepaisant pasipriešinimo viešojo administravimo reformoms, viešojo sektoriaus organizacijų modernizavimo klausimas tapo itin svarbus Lietuvai siekiant narystės Europos Sąjungoje (Pociūtė, 2002). Dėl šios priežasties Europos Sąjungos įtaka Lietuvai formuojant viešojo sektoriaus tobulinimo veiksmus buvo neabejotina (Civinskas *et al.*, 2008). 2004 m. patvirtinta Viešojo administravimo plėtros iki 2010 m. strategija buvo kokybės vadybos idėjų integravimo į viešojo sektoriaus organizacijų veiklą pagrindas (Viešojo..., 2010). Minėtoje strategijoje viena iš numatomų kokybės iniciatyvų – Bendrojo vertinimo modelio privalumų sklaida ir jo kuo platesnis panaudojimas veiklos kokybei gerinti.

V. Nakrošis ir R. Černiūtė (2010) įvardija, kad BVM taikymo mastas Lietuvoje nėra didelis dėl modelio naujumo (lyginant su kitais kokybės tobulinimo

modeliais ir metodais). Taip pat autoriai atkreipia dėmesį, jog BVM nėra naudojamas kaip organizacijos įvaizdžio formavimo priemonė, o šio modelio diegimas nėra sertifikuojamas. Tačiau atsižvelgiant į tai, kad BVM diegimas yra remiamas Vidaus reikalų ministerijos Viešojo valdymo politikos departamento, galima tikėtis, kad koordinuojamos informacijos skleidimas apie viešojo sektoriaus organizacijų veiklą ateityje gali sukurti BVM ir kaip įvaizdžio gerinimo priemonės, pridėtinę vertę. Žinoma, veiklos kokybės tobulinimo modelis, naudojamas tik kaip organizacijos įvaizdžio gerinimo priemonė, negali įgyvendinti visuotinės gerovės kūrimo tikslų, todėl aklaai džiaugtis didėjančiu BVM populiarumu nėra išmintinga.

Analizuojant bet kokios organizacijos veiklos kokybę ar kokybės gerinimo priemonių efektyvumą, svarbu atsižvelgti į tos organizacijos klientus. Klientų svarba apibrėžiama dviem aspektais: teoriniu ir praktiniu. Teoriniu aspektu – dėmesys vartotojams ir sistemingas jų poreikių matavimas – vienas iš pagrindinių visuotinės kokybės vadybos principų (Ruževičius, 2005). Praktiniu aspektu – veiklos tobulinimas neįvertinus klientų nuomonės ir lūkesčių, yra neapibrėžto tikslo siekimas. Nagrinėjant situaciją viešojo sektoriaus organizacijose, klientų (gyventojų) nuomonės svarba dar labiau sustiprėja, nes viešasis administravimas privalo tarnauti visuomenės interesams (Palidauskaitė, 2001).

Lietuvoje nuo 2005 m. kasmet vykdomi gyventojų nuomonės apie viešąsias paslaugas tyrimai. Minėti tyrimai pradėti vykdyti siekiant įgyvendinti Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategiją. Tyrimai atliekami Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos užsakymu, tyrimų duomenys skelbiami viešai. Analizuojama, kaip dažnai Lietuvos gyventojai kreipiasi į įvairias institucijas, ar pasitiki viešojo sektoriaus organizacijų darbu, kaip vertina šių organizacijų darbuotojų darbo bei teikiamų paslaugų kokybę (Galvėnienė, 2009). Svarbu atkreipti dėmesį, jog šių tyrimų metu neanalizuojamas gyventojų požiūris į BVM ar kitų kokybės vadybos iniciatyvų taikymą Lietuvos viešojo sektoriaus organizacijose.

Taikant BVM, gyventojų pasitenkinimo matavimas yra aktualus vertinant į piliečius/klientus orientuotus rezultatus. Norint įvertinti šio kriterijaus reikšmę (jos pokyčius), tikslinga nusistatyti tam tikrus rodiklius, kurie būtų vertinami periodiškai atliekamų klientų apklausų metu. Organizuojant apklausas patartina naudotis specialiai viešojo sektoriaus organizacijoms skirtomis vartotojų pasitenkinimo matavimo metodikomis, pavyzdžiui, Viešųjų paslaugų vartotojų pasitenkinimo indekso apskaičiavimo metodiką (2010) ir kt.

3. Anksčiau atliktų BVM taikymo tyrimų rezultatų apibendrinimas

3.1. Kokybės vadybos iniciatyvų taikymas viešajame sektoriuje

Vidaus reikalų ministerijos iniciatyva Lietuvoje nuo 2007 m. atliekama kokybės vadybos priemonių taikymo viešojo administravimo institucijose ir įstaigose stebėseną (Kokybės..., 2011). Tyrimų metu analizuojamas kokybės vadybos metodų ir modelių naudojimo paplitimas organizacijose. Iki 2011 m. stebėsenos metu taip pat buvo tiriamas kokybės vadybos modelių žinomumas organizacijose. BVM žinomumas, lyginant su kitais modeliais, atsilieka nuo „vieno langelio“ principo ir ISO 9000 serijos standartų suvokimo (Kokybės..., 2010). Galima daryti išvadą, jog kokybės vadybos priemonės pamažu įsitvirtina Lietuvos viešojo sektoriaus organizacijose, tačiau BVM nėra toks populiarus kaip ISO 9000 serijos standartai. Tai sąlygoja santykinis minėto modelio naujumas (Nakrošis *et al.*, 2010). Panaši tendencija pastebima ir užsienio valstybių viešojo sektoriaus organizacijose: daugelis įstaigų, diegiančių BVM, dažniausiai jau turi kitų kokybės vadybos modelių taikymo patirties (Staes *et al.*, 2011).

Kokybės vadybos idėjų integracija į viešojo sektoriaus veiklą Lietuvoje dar neturi gilių tradicijų, todėl atliekant tyrimus pagrindinis dėmesys yra skiriamas kokybės vadybos modelių paplitimui. Užsienio valstybėse, turinčiose brandesnę kokybės vadybos taikymo viešajame administravime patirtį, dėmesys koncentruojamas į šių iniciatyvų taikymo efektyvumą bei teikiamą naudą. Šių tyrimų rezultatų pagrindiniai tikslai yra susiję ne su statistinio pobūdžio informacijos rinkimu, o su kokybės vadybos metodų taikymo viešojo sektoriaus organizacijose veiksmingumo problemomis. Daugelis autorių (Maram, 2008; Soltani *et al.*, 2007; Stringham, 2004), pateikdami savo atliktų tyrimų rezultatus, daro išvadą, kad kokybės iniciatyvų bei visuotinės kokybės vadybos principų, metodų ir modelių taikymas viešojo sektoriaus organizacijose nėra panacėja, tačiau daugeliu atvejų įtakoja akivaizdžiai teigiamus rezultatus ir pokyčius.

3.2. BVM diegimo motyvai ir kliūtys

Europos viešojo administravimo instituto BVM išteklių centras periodiškai atlieka tyrimus, skirtus vertinti BVM naudojimo situaciją bei jos pokyčius. Vykdam šiuos tyrimus, 2003, 2005 ir 2011 m. buvo apklaustos įvairių valstybių (daugiausia Europos Sąjungos narių) viešojo sektoriaus organizacijos (Staes *et al.*, 2005; Staes *et al.*, 2011). Į šių apklausų rezultatus derėtų žiūrėti kritiškai, nes tyrimus vykdo BVM sėkme suinteresuota institucija, taigi galimas

rezultatų tendencingumas. Nepaisant minėto trūkumo, apklausų rezultatai yra svarbus informacijos šaltinis, nes šiuose tyrimuose dalyvauja daugelis BVM naudojančių viešojo sektoriaus organizacijų.

BVM išteklių centro atliktų tyrimų duomenimis, pagrindiniai modelio taikymo motyvai – organizacijų noras identifikuoti savo stipriąsias ir silpnąsias sritis, numatyti jų tobulinimo veiksmus bei pagerinti darbo kokybę (Staes *et al.*, 2005). Lietuvos viešojo sektoriaus organizacijose šie motyvai taip pat vertinami kaip vieni svarbiausių veiksnių, nulėmusių sprendimą diegti BVM (Kokybės..., 2011). Pagrindinė įvairiose šalyse veikiančių viešojo sektoriaus institucijų nurodoma BVM taikymo kliūtis – retai atliekami veiklos kokybės vertinimai organizacijose (Staes *et al.*, 2011). Tai daugiausia sąlygojama veiklos įsivertinimo rezultatų patikimumo ir palyginamumo problemų. Lietuvoje 2007–2008 m. Viešosios politikos ir vadybos instituto vykdytos stebėsenos rezultatai parodė, kad tinkamas įsivertinimas yra sudėtingiausias kokybės metodų diegimo Lietuvos viešojo sektoriaus organizacijose etapas (Šemetulskytė *et al.*, 2009).

Galima daryti išvadą, kad Lietuvos ir užsienio valstybių viešojo sektoriaus organizacijos BVM diegia dėl panašių priežasčių bei susiduria su panašiomis modelio diegimo kliūtimis. Tačiau egzistuoja dar viena modelio taikymo problema Lietuvoje – darbuotojų motyvacija. Ši problema išskirtinė tuo, kad ji yra labai dažna Lietuvos viešojo sektoriaus organizacijose, tačiau reta užsienyje veikiančiose analogiškose institucijose. Mūsų šalies tyrėjai (Nakrošis *et al.*, 2010) įvardija du pagrindinius modelio diegimo trukdžius – BVM įgyvendinimo metu padidėjusį darbo krūvį bei darbuotojų motyvacijos stoką. Padidėjęs darbo krūvis yra natūrali organizacijoje diegiamos b et kokios novacijos, susijusios su papildoma veikla, pasekmė. Tačiau paradoksalu, kaip rodo 2005 ir 2011 m. ES BVM išteklių centro atlikti tyrimai, užsienio šalių organizacijos kaip vieną iš pagrindinių BVM diegimo motyvų nurodo siekį motyvuoti darbuotojus didinant jų įsitraukimą į įsivertinimo procesą (Staes *et al.*, 2005; Staes *et al.*, 2011). Šį tyrimo rezultatų skirtumą galima paaiškinti skirtinga Lietuvos ir daugelio tirtų užsienio šalių viešojo administravimo kultūra, jos išsivystymo lygiu, patirtimi ir tradicijomis (Puškorius *et al.*, 2002).

J. Palidaukaitė (2007) akcentuoja viešojo sektoriaus darbuotojų motyvacijos unikalumą bei menką dėmesį jos analizei (lyginant su privataus sektoriaus darbuotojų motyvacijos analize). Viešasis administravimas pasižymi ribotomis galimybėmis sukurti paskatų struktūras (Lane, 2001). Viešojo sektoriaus darbuotojų motyvai grindžiami pirmenybe vidiniams, o ne išoriniams atlygiams. „Normatyviniai aspektai, susiję su tarnybos etika ir tarnavimo visuomenės interesams idealu, padaro juos unikalius palyginti su privataus sektoriaus

darbuotojų motyvais“ (Palidauskaitė, 2007). Dėl šių priežasčių svarbu užtikrinti organizacijos, nusprendusios diegti BVM, visų darbuotojų įsitraukimą į veiklos tobulinimo procesą.

Sprendžiant Lietuvos viešojo sektoriaus organizacijose pasireiškiančią darbuotojų motyvacijos stokos problemą, šio straipsnio autoriai siūlo į BVM diegimo eigą įtraukti papildomą veiksmą – visų (arba statistiškai pagrįstos dalies) organizacijos darbuotojų atliekamą kontrolinį įsivertinimą. Šio įsivertinimo metu visi organizacijos darbuotojai skirtų balus pagal kiekvieną BVM struktūroje numatytą dalinį vertinimo kriterijų. Skirtingai nei įsivertinimo grupės nariai, kontrolinį įsivertinimą atliekantys darbuotojai neturėtų pateikti kiekvieną dalinį vertinimo kriterijų pagrindžiančių įrodymų. Pagal darbuotojų skirtus balus būtų apskaičiuojamas kiekvieno dalinio vertinimo kriterijaus kontrolinis balas (darbuotojų skirtų balų vidurkis). Kontroliniai balai būtų analizuojami kartu su įsivertinimo darbo grupės narių skirtais balais konsensuso seminaro metu. Šio seminaro metu sulygtas kiekvieno dalinio kriterijaus galutinis įsivertinimo balas negalėtų ženkliai skirtis nuo visų darbuotojų įsivertinimo metu nustatyto kontrolinio balo.

Kontrolinio vertinimo taikymas padėtų įtraukti į BVM diegimo procesą visus organizacijos darbuotojus (ne vien įsivertinimo grupės narius), tokiu būdu sukuriant dalyvavimo efektą, sudarantį prielaidas darbuotojų motyvacijai didėti. Visų organizacijos darbuotojų dalyvavimas labai padidintų pokyčio (modelio diegimo) sėkmės tikimybę, nes visuotinio dalyvavimo stoka yra įvardijama kaip viena iš pagrindinių nesėkmės priežasčių organizacijose įgyvendinant pokyčius (Dolan *et al.*, 2006). Taip pat kontrolinio vertinimo taikymas padidintų įsivertinimo rezultatų patikimumą, eliminuotų įsivertinimo grupę sudarančių narių išskirtinės nuomonės (lyginant su visos organizacijos darbuotojų nuomone) įtaką galutiniams įsivertinimo rezultatams ir jų išskrypimui. Taigi kontrolinis įsivertinimas padėtų spręsti BVM diegimo metu iškilančias darbuotojų motyvacijos stokos problemas bei padidintų konsensuso seminaro metu sulygstamų įsivertinimo balų objektyvumą.

4. Ekspertų nuomonės apie viešojo sektoriaus organizacijų veiklos gerinimą tyrimo metodologija

Siekiant numatyti BVM veiksmingumo didinimo galimybes, svarbu atsižvelgti į paties modelio savybes – holistinį požiūrį ir universalumą. Taigi būtina įvertinti įvairius modelio tobulinimo horizontus: organizaciją kaip unikalų

vienetą, organizacijos darbuotojus kaip individualias asmenybes ir klientus – kaip nuolat augančių reikalavimų ir lūkesčių šaltinį.

Lietuvos ir užsienio literatūroje aprašoma daug įvairių tyrimų, susijusių su BVM taikymu viešojo sektoriaus organizacijų veiklai tobulinti. Ypač daug tyrimų atliekama analizuojant grįžtamojo ryšio iš modelį diegusių organizacijų vadovų bei darbuotojų rezultatus (Kokybės..., 2010; Kokybės..., 2011; Staes *et al.*, 2011). Minėti tyrimai apima skirtingų organizacijų ar valstybių patirties sugretinimo klausimus. Tačiau šie tyrimai ignoruoja viešajam sektoriui itin svarbų subjektą – viešojo sektoriaus organizacijų klientus – gyventojus. Kokybės vadybos priemonių, skirtų organizacijų veiklos kokybės gerinimui, veiksmingumo vertinimas, neatsižvelgus į jų taikymo rezultatų įtaką klientų pasitenkinimo augimui, yra menkai prasmingas procesas. Klientų pasitenkinimo pokyčių vertinimo svarba sietina su esminiu (pasiekiamu ilgalaikėje perspektyvoje) veiklos kokybės gerinimo priemonių tikslu – visuotinės kokybės vadybos principų įgyvendinimu organizacijose (Ruževičius, 2006; 2012). Svarbu atkreipti dėmesį, jog viešojo sektoriaus organizacijų veiklos tobulinimo procesų analizė nėra daugelio gyventojų prioritetuose, tačiau būtent gyventojai sudaro didelį spaudimą viešojo sektoriaus organizacijoms reikalaudami vis geresnės viešųjų paslaugų kokybės (Pollit *et al.*, 2003). Taigi siekiant nustatyti BVM veiksmingumo didinimo galimybes yra tikslinga skirti dėmesį ir nagrinėjamo sektoriaus organizacijų klientų nuomonei.

Įvertinus išdėstytus argumentus, siekiant nustatyti BVM veiksmingumo didinimo galimybes buvo atliktas viešojo sektoriaus organizacijų klientų nuomonės apie šių organizacijų veiklos gerinimą tyrimas. Tyrimui pasirinkta sritis pasižymi siaura analizuojamos problemos specifika. Viešasis sektorius yra plataus intereso zona, tačiau kokybės vadybos priemonės, taikomos šio sektoriaus organizacijų veiklos kokybės tobulinimui – ne kiekvienam visuomenės nariui aiškiai suvokiama sritis. Taigi iškyla tyrimo metu gautų rezultatų patikimumo ir teisingumo (tinkamo klausimų suvokimo bei gebėjimo į juos atsakyti) problema. Siekiant eliminuoti neigiamą šios problemos įtaką, buvo numatyta tirti ne visų Lietuvos gyventojų (visų viešojo sektoriaus organizacijų klientų), o tik specifinių jų grupių nuomonę. Specifinės viešojo sektoriaus organizacijų klientų grupės parenkamos atsižvelgiant į tiriamųjų turimas tam tikros srities žinias, profesinę veiklą bei patirtį, todėl tyrimas vadinamas ekspertų nuomonės apie viešojo sektoriaus organizacijų veiklos gerinimą autoriniu tyrimu. Tyrime išskiriamos šios ekspertų grupės:

- asmenys, dirbantys (arba ne seniau kaip prieš trejus metus dirbę) viešojo sektoriaus organizacijose;

- asmenys, turintys aukštąjį socialinių mokslų kryptį, susijusių su viešuoju sektoriumi arba kokybės vadyba, išsilavinimą bei šių kryptų magistrantai ir doktorantai;
- asmenys, kurių profesinė veikla yra susijusi su kokybės vadybos metodų taikymo teorija bei praktika;
- asmenys, kurių profesinė veikla teoriniu ar praktiniu aspektais yra glaudžiai susijusi su viešuoju administravimu, jo tyrimais.

Tiriant ekspertų nuomonę apie veiklos kokybės gerinimo priemonių taikymą viešojo sektoriaus organizacijose buvo atlikta 97 asmenų apklausa (šis imties dydis atitinka 95 % pasiklovimo lygmenį ir 10 % tikslumą). Respondentai buvo parenkami „puokštės“ (arba serijiniu) principu: atsitiktinai pasirenkamos organizacijos, kurių darbuotojai arba studentai priklausė vienai (arba kelioms) iš išskirtų ekspertų grupių. Tiriamųjų grupės buvo formuojamos pakopomis: pasirinktose organizacijose taip pat atsitiktiniu būdu buvo parenkami skyriai, padaliniai ar kitokio pobūdžio grupės, į šias grupes patekę asmenys dalyvavo tyrime.

Tyrimo metu naudotos anketos klausimai buvo priskirti tam tikrai tematikai (pagal tyrimui aktualios informacijos pobūdį). Pagrindiniai klausimai buvo skirti: dabartinės padėties – viešojo sektoriaus organizacijų veiklos kokybės bei jos pažangos – vertinimui; viešojo sektoriaus organizacijose diegiamų veiklos kokybės gerinimo priemonių veiksmingumo įvertinimui; respondentų ateities lūkesčių (emocinio nusiteikimo) ir respondentų lūkesčius atitinkančius viešojo sektoriaus organizacijų veiklos tobulinimo orientyrų identifikavimui. Papildomai buvo tiriamas respondentų požiūris į viešojo sektoriaus organizacijose vykdomas arba jau įvykdytas reformas (teiginiai apie viešojo sektoriaus tobulinimo ir požiūrio į reformas ryšius buvo identifikuoti literatūros analizės metu). Kadangi ekspertų nuomonės apie viešojo sektoriaus organizacijų veiklos gerinimą autorinis tyrimas buvo atliekamas siekiant identifikuoti BVM veiksmingumo didinimo galimybes, dalis anketos klausimų buvo orientuoti į šio modelio rezultatų kriterijus: klausimai suskaidyti į įvairius teiginius, priskirtus tam tikriems BVM rezultatų kriterijams.

5. Tyrimo rezultatų apibendrinimas

Siekiant nustatyti BVM veiksmingumo didinimo galimybes svarbu ne vien žvelgti į ateities perspektyvą, tačiau ir įvertinti dabartinę padėtį. Esamosios situacijos suvokimas yra pradinis tobulinimo veiksmų sekos taškas. Šiam tikslui

respondentai buvo prašomi pateikti bendrą viešojo sektoriaus organizacijų veiklos kokybės vertinimą (penkiabalėje sistemoje) bei įvertinti atskirus šių organizacijų veiklos kokybės aspektus. Viešojo sektoriaus organizacijų veiklos kokybės bendrų vertinimų pasiskirstymas: 55,7 % respondentų veiklos kokybę įvertino 3 balais, 37,1 % respondentų – 4 balais. Kitų vertinimų (1 ir 2 balų) dažniai buvo gerokai mažesni, taigi galima daryti išvadą, kad viešojo sektoriaus organizacijų veiklos kokybė buvo įvertinta šiek tiek geriau negu vidutiniškai (vertinimų vidurkis – 3,3 balo).

Bendras viešojo sektoriaus organizacijų veiklos kokybės vertinimas yra tik labai abstraktus ir apibendrinto požiūrio atspindys, taigi jis nėra pakankamas norint ištirti požiūrį į dabartinį viešojo sektoriaus organizacijų veiklos kokybės lygį. Taip pat bendras vertinimas nėra glaudžiai susijęs su BVM išskiriamais viešojo sektoriaus organizacijų veiklos vertinimo aspektais. Dėl šių priežasčių buvo aktualu atlikti viešojo sektoriaus organizacijų veiklos kokybės sudedamųjų dalių (orientuotų pagal BVM rezultatų kriterijus) vertinimų analizę.

Kadangi veiklos kokybė negali būti suvokiama kaip baigtinė stabili būseną, o turi apimti nuolatinį tobulėjimą siekiant vis geresnių rezultatų, todėl, vertinant viešojo sektoriaus organizacijų veiklos kokybės sudėtinius aspektus, respondentai buvo prašomi įvertinti šių aspektų pokyčius per pastaruosius 10 metų. Dėl didelio vertintų aspektų skaičiaus buvo analizuojamos aspektų vidutinių rangų sumos (didesnė vidutinių rangų suma atspindi geresnį vertinimą), apskaičiuotos vertintus aspektus grupuojant pagal BVM rezultatų kriterijus. Vertinant dabartinį viešojo sektoriaus organizacijų veiklos kokybės lygį, palankiausiai buvo įvertinta į klientus – gyventojus – orientuotų rezultatų pažanga (vidutinių rangų suma – 62,9). Antroje ir trečioje vietose atitinkamai – pagrindinės veiklos rezultatų bei poveikio visuomenei pažanga (vidutinių rangų sumos – 54,5 ir 49,0). Prasčiausiai įvertinti pokyčiai į žmones orientuotų rezultatų srityje (vidutinių rangų suma – 43,6). Ši tendencija iliustruoja lietuvių autorių darbuose (Nakrošis *et al.*, 2010) aprašytas viešojo sektoriaus darbuotojų motyvacijos stokos problemas.

Siekiant detaliai ištirti viešojo sektoriaus organizacijų veiklos kokybės pokyčių vertinimus buvo analizuojamas respondentų atsakymų sutartinumas. Sutartinumo vertinimui buvo naudotas Kendall konkordancijos koeficientas W , parodantis, ar apklausoje dalyvavusių asmenų nuomonės buvo panašios. Gauta Kendall konkordancijos koeficiento W reikšmė nėra didelė – 0,23, p reikšmė lygi 0 (mažiau už 0,05), taigi galima teigti, kad respondentai vertindami viešojo sektoriaus organizacijų veiklos kokybės pokyčius nebuvo labai vieningi. Dėl šios priežasties anksčiau aptarti prasti į žmones orientuotų rezultatų

pažangos vertinimai negali būti traktuojami kaip neginčytinas faktas, būdingas kiekvienai viešojo sektoriaus organizacijai.

Tyrimo metu respondentai buvo prašomi įvertinti viešojo sektoriaus organizacijose diegiamų veiklos kokybės gerinimo priemonių veiksmingumą (penkiabalėje skalėje). 51,5 % respondentų viešojo sektoriaus organizacijose diegiamų veiklos kokybės gerinimo priemonių veiksmingumą vertino vidutiniškai (3 balais), 34,0 % respondentų – gerai (4 balais), kitų vertinimų (1, 2 ir 5 balų) dažniai buvo gerokai mažesni. Apskaičiuotas veiklos kokybės gerinimo priemonių veiksmingumo bendrų vertinimų vidurkis (3,30) balo iš esmės sutampa su anksčiau aprašytu viešojo sektoriaus organizacijų veiklos kokybės bendrų vertinimų vidurkiu (3,31 balo). Remiantis vien vidurkių panašumu negalima daryti patikimų išvadų apie dviejų požymių (viešojo sektoriaus organizacijų veiklos kokybės vertinimo ir veiklos kokybės gerinimo priemonių vertinimo) panašumą, todėl buvo analizuojama tiesinė priklausomybė tarp šių vertinimų. Tiesinė priklausomybė tarp viešojo sektoriaus organizacijų veiklos kokybės ir viešojo sektoriaus organizacijose diegiamų veiklos kokybės gerinimo priemonių veiksmingumo bendrų vertinimų buvo nustatyta remiantis Spearman koreliacijos koeficiento reikšme. Minėto koeficiento reikšmė – 0,49, p reikšmė mažesnė už pasirinktą reikšmingumo lygmenį (0,05), todėl galima teigti, kad tarp viešojo sektoriaus organizacijų veiklos kokybės bendro vertinimo ir viešojo sektoriaus organizacijose diegiamų veiklos kokybės gerinimo priemonių veiksmingumo bendro vertinimo egzistuoja vidutinio stiprumo tiesinė priklausomybė.

Analizuojant tirtose organizacijose diegiamų veiklos kokybės gerinimo priemonių veiksmingumo vertinimus, nebuvo apsiribota bendrais įvertinimais. Respondentai buvo prašomi įvertinti atskirus veiklos kokybės gerinimo priemonių veiksmingumo aspektus. Šie aspektai buvo orientuoti į BVM rezultatų kriterijus. Pagrindinis dėmesys buvo kreipiamas į ryšį tarp veiklos kokybės gerinimo priemonių veiksmingumo bendro vertinimo ir atskirų aspektų vertinimų. Priklausomybė buvo nustatinėjama remiantis Spearman koreliacijos koeficiento reikšmėmis (apibūdinančiomis veiklos kokybės gerinimo priemonių veiksmingumo bendrų įvertinimų ryšį su šių priemonių veiksmingumo aspektų įvertinimais). Visais atvejais tarp minėtų požymių buvo nustatyta silpna arba vidutinė tiesinė priklausomybė, p reikšmės visais atvejais buvo mažesnės už 0,05, taigi apskaičiuotos Spearman koreliacijos koeficiento reikšmės buvo statistiškai reikšmingos. Tokie rezultatai reiškia, jog tyrimo metu nebuvo nustatyta veiklos kokybės gerinimo priemonių veiksmingumo aspektų, neturinčių įtakos bendram šių priemonių veiksmingumo vertinimui. Tačiau

dėl didelio vertintų aspektų skaičiaus ir jų įvairovės analizuojant negrupuotus duomenis yra sudėtinga daryti apibendrintas išvadas, susietas su BVM veiksmingumo didinimo galimybėmis.

Kaip jau buvo minėta, veiklos kokybės gerinimo priemonių veiksmingumo aspektai buvo orientuoti į BVM rezultatų kriterijus. Remiantis tirtų aspektų sąryšiais su BVM rezultatų kriterijais, minėti aspektai buvo sugrupuoti į keturias grupes: į darbuotojus orientuotus rezultatus, į piliečius / klientus orientuotus rezultatus, poveikį visuomenei ir pagrindinės veiklos rezultatus. Buvo analizuojama priklausomybė tarp minėtų aspektų grupių vertinimų ir veiklos kokybės gerinimo priemonių veiksmingumo bendrų vertinimų. Visais atvejais nustatyta statistiškai reikšminga (p reikšmės mažesnės už 0,05) tiesinė priklausomybė tarp aspektų grupių vertinimų ir veiklos kokybės gerinimo priemonių veiksmingumo bendrų vertinimų. Veiklos kokybės gerinimo priemonių veiksmingumo bendras vertinimas labiausiai koreliuoja su poveikį visuomenei atitinkančių aspektų vertinimais (Spearman koreliacijos koeficiento reikšmė 0,64). Silpniausia koreliacija nustatyta su į darbuotojus orientuotus rezultatus atitinkančių aspektų vertinimais (Spearman koreliacijos koeficiento reikšmė 0,45). Šie rezultatai leidžia daryti išvadą, jog veiklos kokybės gerinimo priemonės veiksmingumo bendras vertinimas labiausiai priklauso nuo, kokį poveikį visuomenei sukelia šios priemonės taikymas. Tačiau, remiantis BVM koncepcija, teigiamas poveikis visuomenei sunkiai įsivaizduojamas be gerų rezultatų, orientuotų į organizacijos darbuotojus ir jos klientus – gyventojus.

Literatūroje pastebimos tendencijos, jog pokyčiai Lietuvos viešajame sektoriuje tapatinami su reformomis (Butkus, 2002; Pociūtė, 2002; Puškorius *et al.*, 2002). Tyrimo metu buvo siekiama iširti ryšius tarp respondentų požiūrio į viešajame sektoriuje vykdomas (arba jau įvykdytas) reformas ir šio sektoriaus organizacijose diegiamų veiklos kokybės gerinimo priemonių veiksmingumo vertinimo. Tyrimo metu respondentai buvo prašomi įvertinti viešajame sektoriuje vykdomų arba jau įvykdytų reformų vykdymo pagrįstumą (apgalvotumą) ir nuoseklumą, ilgalaikių tikslų aiškumą, tikslų orientavimą į viešojo sektoriaus organizacijų veiklos gerinimą, reformų orientavimą į gyventojų poreikius, reformų trukmę ir jų pasekmes. Taigi respondentų požiūris į reformas buvo tiriamas pagal minėtus šešis kriterijus. Buvo siekiama išsiaiškinti, ar požiūris į reformas turi įtakos viešojo sektoriaus organizacijose diegiamų veiklos kokybės gerinimo priemonių veiksmingumo vertinimui. Pagal kiekvieno iš minėtų reformų vertinimo kriterijų įvertinimus respondentai buvo suskirstomi į penkias grupes ir analizuojama, kaip šios skirtingu požiūriu į reformas pasižyminčios grupės vertina viešajame sektoriuje diegiamų kokybės

gerinimo priemonių veiksmingumą. Priklausomybė tarp reformų ir veiklos kokybės gerinimo priemonių veiksmingumo vertinimų buvo analizuojama pagal Kruskal-Wallis testo rezultatus.

Respondentų grupes formuojant pagal reformų ilgalaikių tikslų aiškumo vertinimą, pagal reformų tikslų orientavimo į viešojo sektoriaus organizacijų veiklos gerinimą vertinimą, reformų orientavimo į gyventojų poreikius vertinimą ir reformų pasekmių vertinimą, nustatyta, jog skirtingų respondentų grupių pateikti veiklos kokybės gerinimo priemonių veiksmingumo bendri įvertinimai reikšmingai skiriasi (p reikšmės visais atvejais neviršija 0,05). Tačiau respondentų grupes formuojant pagal reformų vykdymo pagrįstumo ir nuoseklumo vertinimą bei reformų trukmės vertinimą, p reikšmės viršijo nustatytą reikšmingumo lygmenį (0,05), todėl pagal šiuos kriterijus suformuotų respondentų grupių pateikti veiklos kokybės gerinimo priemonių veiksmingumo bendri įvertinimai reikšmingai nesiskiria. Svarbu paminėti, jog būtent šie du reformų vertinimo kriterijai pasižymėjo mažiausiais įvertinimų vidurkiais (atitinkamai 2,9 ir 3,0 balo iš 5 galimų). Remiantis šiais duomenimis, galima daryti išvadą, jog požiūris į viešajame sektoriuje vykdomas arba jau įvykdytas reformas turi įtakos viešojo sektoriaus organizacijose diegiamų veiklos kokybės gerinimo priemonių veiksmingumo vertinimui. Išsiskiria tik požiūris į reformų vykdymo nuoseklumą, pagrįstumą ir reformų trukmę. Šiuos aspektus respondentai įvertino gana prastai, ir jie neturėjo reikšmingos įtakos veiklos kokybės gerinimo priemonių veiksmingumo vertinimams.

Atliekant ekspertų nuomonės apie viešojo sektoriaus organizacijų veiklos gerinimą tyrimą buvo siekiama identifikuoti, kokiomis priemonėmis būtų galima patobulinti šių organizacijų veiklą. Tobulinimo procesai yra sisteminga veikla, tačiau tiek šių procesų vykdytojų, tiek jų rezultatų gavėjų emocinis nusiteikimas daro didelę įtaką gerinimo procesų veiksmingumui. Dėl šios priežasties veiksnių, kuriais būtų galima pagerinti viešojo sektoriaus organizacijų veiklą, vertinimai buvo analizuojami atsižvelgiant į respondentų ateities lūkesčius, susijusius su viešojo sektoriaus organizacijų veiklos kokybės gerėjimu.

Analizuojant respondentų ateities lūkesčių, susijusių su viešojo sektoriaus organizacijų veiklos kokybės gerėjimu, pasiskirstymą nustatyta, jog beveik pusė respondentų (46,4 %) savo ateities lūkesčius įvertino 4 balais. Trečdalis (33,0 %) respondentų – 3 balais. 11,3 % respondentų savo lūkesčius įvertino aukščiausiai – 5 balais. 2,1 % ir 7,2 % respondentų savo ateities lūkesčius įvertino neigiamai – atitinkamai 1 ir 2 balais. Taigi bendras ateities lūkesčių įvertinimas buvo teigiamas, įvertinimų vidurkis – 3,6 balo.

Respondentai taip pat buvo prašomi įvertinti veiklas, kuriomis būtų galima pagerinti viešojo sektoriaus organizacijų veiklos kokybę. Vertinimui pateiktos veiklos buvo orientuotos į BVM rezultatų kriterijus. Tokiu būdu buvo siekiama iširti, ar kuris nors BVM rezultatų kriterijus išsiskiria kaip labiausiai respondentų lūkesčius atitinkantis viešojo sektoriaus organizacijų veiklos tobulinimo orientyras. Vertintos veiklos buvo sugrupuotos pagal BVM rezultatų kriterijus ir apskaičiuotos šių veiklų grupių vidutinių rangų sumos. Veiklų, kuriomis siekiama pagerinti viešojo sektoriaus organizacijų veiklos kokybę, vidutiniai rangai nepasižymėjo dideliais skirtumais. Veiklų, susijusių su į žmones orientuotais rezultatais, vidutinių rangų suma (56,2) nežymiai viršijo kitų grupių rezultatus. Veiklų, susijusių su pagrindinės veiklos rezultatais, vidutinių rangų suma buvo mažiausia – 50,0. Nedideli skirtumai tarp vertintų veiklų, kuriomis siekiama pagerinti viešojo sektoriaus organizacijų veiklos kokybę, vidutinių rangų bei šių vidutinių rangų sumų rodo, jog nei vienas BVM rezultatų kriterijus nebuvo išskirtas kaip svarbesnis už kitus kriterijus. Taip pat nei vienas kriterijus nebuvo išskirtas kaip netikslingas. Skirtumų tarp respondentų lūkesčius labiausiai atitinkančių BVM rezultatų kriterijų nereikšmingumą įrodo maža Kendall konkordancijos koeficiento W reikšmė – 0,11 (p reikšmė neviršija 0,05).

Kaip jau buvo minėta, tobulinimo veiklų sėkmė labai priklauso nuo tobulinimo proceso dalyvių emocinio nusiteikimo. Kadangi BVM diegimo metu svarbų vaidmenį atlieka įsivertinimo grupės nariai, o įsivertinimo grupės dažniausiai yra sudaromos iš didesniu aktyvumu, iniciatyvumu ir optimizmu pasižyminčių darbuotojų, buvo aktualu iširti respondentų lūkesčių ir palankiausiai įvertintų veiklų, kuriomis siekiama pagerinti viešojo sektoriaus organizacijų veiklos kokybę, tarpusavio priklausomybę. Šiuo atveju veiklos taip pat buvo grupuojamos pagal BVM rezultatų kriterijus, o respondentų lūkesčiai skirstomi į optimistinius (4–5 balai), neutralius (3 balai) ir pesimistinius (1–2 balai).

Priklausomybės tarp respondentų lūkesčių ir palankiausiai įvertintų BVM rezultatų kriterijų nustatymui buvo naudotas Chi kvadrato testas. P reikšmės viršijo pasirinktą reikšmingumo lygmenį (0,05) Chi kvadrato kriterijų apskaičiavus pagal Pearson formulę ir pagal tikėtinumo santykio formulę. Taigi nustatyta, jog palankesni BVM rezultatų kriterijų vertinimai nepriklausė nuo respondentų lūkesčių.

6. BVM taikymo viešojo sektoriaus organizacijose gairių tobulinimas

Atlikus Lietuvos ir užsienio autorių mokslinių darbų lyginamąją analizę, išnagrinėjus BVM taikymo tyrimų išvadas bei įvertinus autorinio tyrimo rezultatus,

buvo pastebėtos specifinės tendencijos, susijusios su BVM taikymu, ir identifikuotos modelio veiksmingumo didinimo galimybės. Siekiant susisteminti pateiktas rekomendacijas, buvo nuspręsta parengti siūlymus šiuo metu šiuo metu naudojamoms BVM taikymo 10-ties žingsnių gairėms tobulinti (1 lentelė). Šio straipsnio autorių suformuluoti BVM taikymo gairių papildymai ir tobulinimai lentelėje yra pabraukti, o tobulinimai, kurie nėra autorinio tyrimo rezultatai, tačiau įtraukti siekiant akcentuoti jų svarbą, įrašyti pasvirusiu tekstu. Autorių teikiami minėtų gairių tobulinimo siūlymai, papildymai ir išvalgos yra paremti mokslinės bei normatyvinės literatūros analizės ir autorinio tyrimo rezultatais. Toliau išsamiai aprašomi tik autoriniai siūlymai.

1 lentelė. *BVM taikymo gairių siūloma atnaujinta redakcija.*

1 ETAPAS. ĮSIVERTINIMO PRADŽIA

1 žingsnis. Apsispręskite, koku būdu organizuosite ir planuosite įsivertinimą

- po išsamių konsultacijų gaukite aiškų organizacijos vadovybės sprendimą;
- atlikite organizacijos aplinkos analizę ir sugretinimą;
- išsikelkite unikalius BVM diegimo organizacijoje tikslus;
- nustatykite įsivertinimo apimtį ir pobūdį (*visa organizacija ar atskiros jos dalys*);
- pasirinkite balų skyrimo sistemą (*klasikinę ar patobulintą*);
- *priimkite sprendimą dėl pirminio išorinio vertinimo procedūros*;
- paskirkite projekto vadovą.

2 žingsnis. Praneškite apie įsivertinimo procesą

- parenkite ir įgyvendinkite komunikavimo planą;
 - paskatinkite darbuotojų dalyvavimą įsivertinimo procese, *modelio diegimą susiekite su organizacijos strategija ir ilgalaikiais tikslais, akcentuokite unikalius modelio diegimo tikslus*;
 - kiekviename įsivertinimo etape dalykitės informacija su suinteresuotomis šalimis.
-

2 ETAPAS. ĮSIVERTINIMO PROCESAS

3 žingsnis. Sudarykite vieną ar kelias įsivertinimo grupes

- nuspręskite, kiek bus įsivertinimo grupių, *ir ar vadovybė dalyvaus įsivertinimo grupės veikloje*;
- sudarykite įsivertinimo grupę, kuri atstovautų visai organizacijai įvairiais aspektais;
- paskirkite grupės vadovą.

4 žingsnis. Organizuokite mokymus

- organizuokite vadovybės informavimą ir mokymą;
 - organizuokite įsivertinimo grupės informavimą ir mokymą;
 - *organizuokite visų organizacijos darbuotojų informavimą ir mokymą*;
 - *po darbuotojų mokymų atlikite kontrolinį įsivertinimą*;
 - apibrėžkite organizacijos suinteresuotas šalis, produktus ir teikiamas paslaugas ir pagrindinius procesus.
-

Continued Table 1

5 žingsnis. Atlikite įsivertinimą

- atlikite individualų vertinimą;
- grupėje pasiekite konsensuą, *atsižvengdami į kontrolinio įsivertinimo metu skirtų balų vidurkius*;
- skirkite balus.
- *pateikite paraišką dėl pirminio išorinio vertinimo (jeigu 1 žingsnyje buvo priimtas sprendimas taikyti šią procedūrą).*

6 žingsnis. Parenkite įsivertinimo rezultatus aprašančią ataskaitą

- *parenkite pradinį ataskaitos variantą (jeigu buvo priimtas sprendimas netaikyti pirminio išorinio vertinimo procedūros, parenkite ataskaitą ir pereikite prie paskutinio šio žingsnio veiksmo)*;
- *atlikite pirminio išorinio vertinimo procedūrą (priimkite išorinio vertinimo ekspertus)*;
- *remdamiesi išorinio vertinimo ekspertų pastabomis ir rekomendacijomis parenkite galutinį ataskaitos variantą*;
- *įsivertinimo ataskaitą pristatykite suinteresuotoms šalims.*

3 ETAPAS. TOBULINIMO PLANAS/PRIORITETŲ NUSTATYMAS**7 žingsnis. Tobulinimo plano, parengto įsivertinimo ataskaitos pagrindu, rengimas**

- nustatykite tobulinimo veiksmus pagal prioritetus;
- diferencijuokite veiksmus atsižvelgdami į realius terminus;
- *paskirkite asmenį, atsakingą už kiekvieną veiksmą*;
- integruokite veiksmų planą į normalų strateginio planavimo procesą.

8 žingsnis. Skleiskite informaciją apie tobulinimo planą**9 žingsnis. Įgyvendinkite tobulinimo planą**

- sukurkite tinkamą požiūrį į stebėseną ir tobulinimo veiksmų vertinimą, pagrįstą „Planuok, Atlik, Tikrink, Veik“ ciklu;
- nuolat taikykite tinkamus vadybos metodus.

10 žingsnis. Planuokite kitą įsivertinimą

- įvertinkite atliktus tobulinimo veiksmus vykdydami kitą įsivertinimą.

Į pirmąjį BVM taikymo žingsnį siūloma įtraukti tris papildomus veiksmus: organizacijos aplinkos analizės ir sugretinimo atlikimą, unikalių modelio diegimo tikslų iškėlimą bei sprendimo dėl pirminio išorinio vertinimo procedūros priėmimą. Prieš diegiant BVM tikslinga išnagrinėti organizacijos išorinę aplinką: veiklos sektoriuje vykdomas (ar vykdytas) reformas, jų pasekmes bei vertinimus, kitus modelio diegimą galinčius paveikti aspektus. Taip pat labai svarbu apibendrinti kitų organizacijų, diegusių BVM, patirtį (atlikti sugretinimą). Įgyvendinus šiuos veiksmus, reikia iškelti unikalius modelio diegimo tikslus, nurodančius BVM diegimo organizacijoje svarbiausius motyvus. Kadangi pirmasis modelio taikymo žingsnis skirtas planavimui, jame rekomenduojama

priimti sprendimą dėl pirminio išorinio vertinimo procedūros (ar ji bus taikoma, ar ne).

Antrąjį BVM taikymo žingsnį rekomenduojama papildyti informavimu apie unikalios modelio diegimo tikslus. Antrasis žingsnis skirtas pirminei komunikacijai, todėl jame labai svarbi pateikiamos informacijos kokybė. Šiame žingsnyje sukuriama pagrindinė paskatos darbuotojų dalyvavimui įsivertinimo bei veiklos tobulinimo procesuose. Suinteresuotąsias šalis informuojant apie organizacijos sprendimą diegti BVM reikėtų remtis pirmajame žingsnyje atliktos išorinės aplinkos analizės rezultatais: modelio diegimas turi būti atsiejamas nuo nepalankiai vertinamų sektoriuje vykdomų (įvykdytų) reformų ar kitų neigiamą įtaką darančių aplinkos veiksnių.

Į ketvirtąjį BVM taikymo žingsnį siūloma įtraukti du labai svarbius veiksmus: visų organizacijos darbuotojų informavimą ir mokymą bei kontrolinį įsivertinimą. Jeigu modelis diegiamas labai didelėje organizacijoje ir po išsamių konsultacijų nusprendžiama, kad nėra tikslinga organizuoti mokymus visiems darbuotojams, tuomet šiame žingsnyje rekomenduojama paruošti medžiagą, kurioje darbuotojams būtų trumpai ir aiškiai pristatomas BVM bei įsivertinimo procesas akcentuojant ne teorinius modelio principus, tačiau šio modelio taikymą konkrečioje organizacijoje. Po mokymų visi organizacijos darbuotojai (arba statistiškai pagrįsta jų dalis) turėtų atliktų kontrolinį įsivertinimą – skirtų balus pagal BVM dalinius kriterijus (vertinimus pagrindžiantys įrodymai nebūtų pateikiami). Kontrolinio įsivertinimo rezultatai būtų naudojami penktajame žingsnyje.

Penktajame modelio taikymo žingsnyje atliekama veiksmą – konsensuso pasiekimą – siūloma patobulinti įtraukiant reikalavimą atsižvelgti į ketvirtajame žingsnyje atlikto kontrolinio įsivertinimo rezultatus. Tokiu būdu būtų derinami ne tik įsivertinimo grupės narių skirti balai, bet ir kitų organizacijos darbuotojų skirtų balų vidurkiai. Skiriant balus taip pat patartina atsižvelgti į pirmajame žingsnyje atlikto sugretinimo metu identifikuotus gerosios BVM taikymo praktikos pavyzdžius. Po penktajame žingsnyje atlikto balų skyrimo siūloma įtraukti vieną papildomą veiksmą – paraišką dėl pirminio išorinio vertinimo pateikimą (jei pirmajame žingsnyje buvo priimtas sprendimas šią procedūrą taikyti).

Jeigu buvo priimtas sprendimas taikyti pirminio išorinio vertinimo procedūrą, šeštąjį BVM taikymo žingsnį siūloma papildyti veiksmis, kuriuose atspindi pirminio išorinio vertinimo teikiama nauda. Patartina parengti pradinį įsivertinimo ataskaitos variantą, jį pateikti išorinio vertinimo ekspertams ir, remiantis jų pateiktomis pastabomis bei rekomendacijomis, parengti galutinį

ataskaitos variantą. Tokie ataskaitos rengimo eiga padėtų įsivertinimo grupės nariams nenukrypti nuo BVM taikymo gerosios praktikos bei palengvintų skirtingų organizacijų įsivertinimo rezultatų lyginamąją analizę.

Septintajame žingsnyje rengiant tobulinimo planą patartina atkreipti dėmesį į numatytų tobulinimo veiksmų išmatuojamumą bei įtaką BVM veiksmingumui vertinti. Remiantis autorių atlikto tyrimo rezultatais, į tobulinimo planą patartina įtraukti veiksmus, kuriais būtų siekiama pagerinti į žmones orientuotus rezultatus ir poveikį visuomenei. Tobulinimo plane numatyti veiksmai turėtų būti siejami su įsivertinimo ataskaita: skiriant balus turi būti pateikiami tam tikri rodikliai (kuriais remiantis skiriamas vienoks arba kitoks balas), tobulinimo plane turi būti numatytos tikslinės šių rodiklių reikšmės po numatytų tobulinimo veiksmų įgyvendinimo. Minėtų rodiklių reikšmės turėtų būti skaičiuojamos atliekant tolesnius įsivertinimus. Tokiu būdu įsivertinimo rezultatai būtų grindžiami faktais ir būtų galima stebėti pokyčių tendencijas. Taip pat labai svarbu, kad organizacijos veikla, strategija, įsivertinimai ir tobulinimo veiksmai sudarytų vieną visumą.

Įgyvendinant atskiruose BVM taikymo žingsniuose aprašytus veiksmus svarbu suvokti šių veiksmų tarpusavio ryšius ir įtaką modelio bendram veiksmingumui bei organizacijos veiklos tobulinimui. Vien tikslus atskirų veiksmų atlikimas negarantuoja puikių rezultatų, kadangi BVM aukštas veiksmingumas gali būti pasiektas tik suvokiant organizacijos klientų (tiek vidinių, tiek išorinių) svarbą, žvelgiant į ateities perspektyvą bei reaguojant į organizacijos aplinkoje vykstančius pokyčius.

Kaip ir dauguma verslo organizacijų, viešojo sektoriaus įstaigos demonstruoja augančią tendenciją lemti ir kontroliuoti procesus, paremtus adekvačia informacija. Įsivertinimo rezultatai iš pirmo žvilgsnio atrodo ypač tinkantys kiekvienam tikslui pasiekti. Kadangi viešojo sektoriaus organizacijos neretai turi kur kas daugiau ką tobulinti sudėtingėjančiose besikeičiančioje socialinės aplinkos ir veiklos procesų srityse, palyginus su klasikinio verslo įmonėmis, suminiai įverčiai ne visada atitinka realios veiklos rezultatus ir yra visiškai pagrįsti. Viena vertus, polinkis informacija pagrįstam sprendimų priėmimui yra labai suprantamas, ypač organizacijose, kurios tradiciškai priklauso nuo daugelio lygmenų žinių. Kita vertus, mažiau tradicinės viešojo sektoriaus institucijų vertinimų įvairios veiklos srityse formos nėra įgalios adekvačiai įvertinti sudėtingus dalykus, tokius kaip bendra veiklos kokybė ir kt. Šie instrumentai yra geri indikatoriai patiems darbuotojams, naudingas informacijos šaltinis, kontroliuojanti priemonė organizacijos vadovybei, tačiau jie patiria ir tam tikrų apribojimų. Nustatydami tam tikras problemas, šio pobūdžio vertinimai

retai leidžia daryti apibendrintas išvadas, paremtas problemų priežastiniai ryšiais ir aplinkybėmis. Be to, šie įverčiai atskirų organizacijos bendruomenės grupių dažnai yra priimami kaip netinkama kontrolės rūšis, kuri neremia kokybės kultūros ir įgaliojimo principų. Kita vertus, neretai dalis vertinimo procedūrų stokoja pagrįstų ir tinkamai koordinuojamų tęstinių veiklų. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad jeigu įvertinimo ir kokybės matavimo procedūros nėra įtraukiamos į integruotą platesnį kokybės valdymo ir plėtros projektą, jos gali greitai nusmukti iki biurokratinio ritualo ir tapti tiesiog ataskaitų ir skaičių rinkiniu (Ruževičius *et al.*, 2008).

BVM taikymo teikiamą naudą viešojo sektoriaus organizacijų veiklos kokybei tobulinti galima suskirstyti į tokias sritis (Ruževičius, 2012; Ruževičius *et al.*, 2008; Staes *et al.*, 2005; 2010):

- modelis palengvina priemonių, padedančių rengti ar keisti bendrą organizacijos strategiją ir paspartinti visų lygių komunikaciją, suformavimą;
- palengvina efektyvaus vadovavimo (lyderystės), veiklos politikos ir strategijos sugretinimą su veiklos rezultatais; kitaip tariant, galima įvertinti vadovavimo, politikos ir strategijos veiksmingumą;
- galima patikimiau matuoti faktinės veiklos kokybę remiantis siekiamybių kriterijais;
- įgalina partnerių, atstovaujančių įvairias suinteresuotąsias šalis, įtraukimą į institucijos veiklos tobulinimo veiklas ir projektus;
- palengvina griežto ir struktūrizuoto požiūrio (paremto konkrečiais faktais, duomenimis ir įrodymais) į organizacijos tobulinimą suformavimą;
- sudaro geresnes prielaidas sisteminio požiūrio, kuris gali padėti siekti veiklos kryptingumo, diegiant įvairias su kokybe, aplinkosauga ir socialine atsakomybe susijusias iniciatyvas, organizacijoje suformavimui.

Išvados

Bendrasis vertinimo modelis (BVM) – įvairius organizacijos veiklos aspektus apimanti, holistiniu požiūriu paremta veiklos kokybės gerinimo priemonė. Modelio universalumas padidina jo taikymo skirtinga veikla užsiimančiose viešojo sektoriaus organizacijose galimybes, tačiau sukuria prielaidas modelio taikymo paviršutiniškumui ir abejotinam pritaikomumui konkrečios organizacijos problemų sprendimui. Jeigu įvertinimo ir kokybės matavimo procedūros nėra įtraukiamos į organizacijos integruotą platesnį kokybės valdymo

ir plėtros projektą, jos gali greitai nusmukti iki biurokratinio ritualo ir tapti tiesiog ataskaitų ir skaičių rinkiniu.

Daugelis autorių kaip pagrindinius BVM privalumus įvardina modelio prieinamumą ir paprastumą, tačiau kaip trūkumą akcentuoja įsivertinimo rezultatų patikimumo stoką. Lietuvos institucijose taip pat pasireiškia užsienio viešojo sektoriaus organizacijoms nebūdinga darbuotojų motyvacijos dalyvauti modelio diegime stokos problema. Autorių atlikto tyrimo metu į žmones orientuoti rezultatai buvo identifikuoti kaip viena iš šio modelio taikymo probleminių sričių. Tačiau dėl nedidelio respondentų atsakymų sutartinumo negalima vienareikšmiškai teigti, jog ši problema būdinga visoms viešojo sektoriaus organizacijoms.

BVM rezultatų kriterijai turi įtakos modelio veiksmingumo bendram vertinimui. Tačiau stipriausia priklausomybė identifikuota tarp veiklos kokybės gerinimo priemonių veiksmingumo bendro vertinimo ir šios priemonės taikymo įtakoto poveikio visuomenei. Kitaip tariant, aukšti į visuomenę orientuoti rezultatai gali lemti palankesnę viso modelio veiksmingumo vertinimą.

Į BVM taikymo organizacijų veiklos tobulinimui gaires siūloma įtraukti šias papildomas priemones: organizacijos aplinkos analizės ir sugretinimo atlikimą ir unikalių modelio diegimo tikslų iškėlimą (1 žingsnyje); visų organizacijos darbuotojų informavimą ir mokymą bei visų (arba statistiškai pagrįstos jų dalies) organizacijos darbuotojų atliekamą kontrolinį įsivertinimą (4 žingsnyje); pradinį įsivertinimo ataskaitos varianto parengimą, jo pateikimą išorinio vertinimo ekspertams ir galutinio ataskaitos varianto parengimą (6 žingsnyje). Rekomenduojama taip pat papildyti ir patikslinti išorinio vertinimo procedūrą: įtraukti pirminį išorinį vertinimą (išorės ekspertų pagalbą pirmojo įsivertinimo metu prieš rengiant tobulinimo planą) ir BVM efektyvaus taikytojo pažymėjimą išduoti tik toms organizacijoms, kurios yra atlikusioms ne mažiau kaip du savo veiklos kokybės įsivertinimus.

BVM struktūrą sudarantys vertinimo kriterijai yra universalūs, sukuriantys palankias galimybes skirtingų viešojo sektoriaus organizacijų veiklos lyginamajai analizei (sugretinimui), tačiau veiklos sugretinimo klausimo aktualumas pasireiškia ne vien analizuojant skirtingų organizacijų įsivertinimo rezultatus. Sugretinimo klausimas itin didelę reikšmę įgauna modelio taikymo pačioje pradžioje. Kadangi organizacijos modelį gali taikyti savo nuožiūra, iškyla įsivertinimo rezultatų (kriterijams skirtų reikšmių) iškreipimo problema. Todėl pirmojo įsivertinimo metu labai svarbu nenukrypti nuo gerosios BVM taikymo praktikos. Autorių nuomone, pirmojo įsivertinimo planavimo etape tikslinga atlikti kitų organizacijų, taikančių BVM, patirties lyginamąją analizę.

Šiame etape lyginamoji analizė turėtų būti traktuojama ne kaip skirtingų organizacijų veiklos rezultatų palyginimas, o kaip teisingo (atitinkančio realią situaciją) įsivertinimo atspirties taškas.

Rengiant naują BVM versiją į šį modelį siūloma integruoti Tarptautinės standartizacijos organizacijos 2009 m. patvirtintą kokybę paremtą organizacijos darnios sėkmės vadybos metodologiją, leidžiančią palyginti nesudėtingai įsivertinti organizacijos brandos lygmenis penkiose pagrindinėse veiklos srityse. Tai leistų žymiai padidinti Bendrojo vertinimo modelio veiksmingumą ir jo pagrindu gautų rezultatų objektyvumą bei jų pritaikomumą viešojo sektoriaus institucijų veiklos kokybei tobulinti.

LITERATŪRA

- Backūnaitė, E. (2006). Administracinių reformų viešajame sektoriuje raida: konvergencijos ir divergencijos paieškos. *Viešoji politika ir administravimas*, 18, 17–25.
- Barlow, J.; Röber, M. (1996). Steering not rowing: Co-ordination and control in the management of public services in Britain and Germany. *International Journal of Public Sector Management*, 9 (5/6), 73–89. Retrieved January 24, 2012, from www.emeraldinsight.com/journals.htm?issn=0951-3558&volume=9&issue=5/6&articleid=867755&show=pdf.
<http://dx.doi.org/10.1108/09513559610146366>
- Bendrasis vertinimo modelis. Organizacijos tobulinimas taikant įsivertinimą* (2006). Vilnius: Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija.
- Bendrojo vertinimo modelio išorinis vertinimas. Naujos galimybės Bendrojo vertinimo modelio taikytojams: nuo įsivertinimo iki išorinio vertinimo* (2010). Vilnius: Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija.
- Buktus, F. S. (2002). Viešojo administravimo organizacijų valdymo ypatybės. *Viešoji politika ir administravimas*, 1, 47–50.
- Cappelli, L.; Guglielmetti, R.; Mattia, G.; Merli, R.; Renzi, M. F. (2011). Peer evaluation to develop benchmarking in the public sector. *Benchmarking: An International Journal*, 18 (4), 490–509. Retrieved November 3, 2011, from www.emeraldinsight.com/journals.htm?issn=1463-5771&volume=18&issue=4&articleid=1939647&show=pdf.
<http://dx.doi.org/10.1108/14635771111147605>
- Civinskas, R.; Kaselis, M. (2008). Kokybės vadybos iniciatyvų taikymo Lietuvos viešajame sektoriuje priežastys ir paskatos: administracinių laukų veikėjai ir jų interesai. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 1 (10), 25–30.
- Dolan, S. L.; Garcia, S.; Richley, B. (2006). *Managing by Values. A Corporate Guide to Living, Being Alive, and Making a Living in the 21st Century*. New York: Palgrave Macmillan.
<http://dx.doi.org/10.1057/9780230597754>
- Galvėnienė, A. (2009). Lietuvos gyventojų apklausa apie valstybės ir savivaldybių institucijas ir įstaigas: pokyčiai, tendencijos ir naujovės. *Viešasis administravimas Lietuvoje. 2009 metų apžvalga (elektroninis leidinys)*, p. 3–8. Retrieved November 3, 2011, from www.vakokybe.lt/get.php?f.207.

- Gejdoš, P. (2009). Increasing the Quality of Education through Improving of Universities Performance in Slovakia. *Human Resources Management & Ergonomics*, 3 (2), 28–39. Retrieved January 30, 2012, from frcatel.fri.uniza.sk/hrme/files/2009/2009_2_04.pdf.
- Hood, C. (1991). A Public Management for all Seasons? *Public Administration*, 60, 3–19. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Hunter, W.; O'Neill, J.; Wallen, C. (1987). Doing More with Less in the Public Sector: A Progress Report from Madison, Wisconsin. *Quality Progress*, July, p. 19–26.
- ISO 9004:2009. *Managing for the sustained success of an organization – a quality management approach*.
- Kock, N. F.; McQueen, R. J. (1996). Is Re-engineering Possible in the Public Sector? A Brazilian Case Study. *Business Change & Re-engineering Journal*, 3 (4), 3–12. [http://dx.doi.org/10.1002/\(SICI\)1099-0828\(199609\)3:3<3::AID-BCR70>3.0.CO;2-S](http://dx.doi.org/10.1002/(SICI)1099-0828(199609)3:3<3::AID-BCR70>3.0.CO;2-S)
- Kokybės vadybos metodų taikymo Lietuvos viešojo administravimo ir kitose institucijose/įstaigose stebėseną. 2010 m. ataskaita (2010). Vilnius: Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija. Retrieved February 6, 2012, from www.vakokybe.lt/get.php?f.514.
- Kokybės vadybos metodų taikymo Lietuvos viešojo administravimo ir kitose institucijose/įstaigose stebėseną. 2011 m. ataskaita (2011). Vilnius: Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija. Retrieved February 6, 2012, from www.vakokybe.lt/get.php?f.567.
- Kouzmin, A.; Löffler, E.; Klages, H.; Korac-Kakabadse, N. (1999). Benchmarking and performance measurement in public sectors. Towards learning for agency effectiveness. *The International Journal of Public Sector Management*, 12 (2), 121–144. <http://dx.doi.org/10.1108/09513559910263462>
- Lane, E. J. (2001). *Viešasis sektorius. Sąvokos, modeliai ir požiūriai*. Vilnius: Margi raštai.
- Maram, A. (2008). Reassessment of the Application of TQM in the Public Sector. *International Public Management Review – electronic Journal*, 9, 194–212. Retrieved January 28, 2012, from [http://www3.imp.unisg.ch/org/idt/ipmr.nsf/ac4c1079924cf935c1256c76004ba1a6/49a96dce2d9557fac125744f00590d13/\\$FILE/Maram_IPMR_Volume%209_Issue%201.pdf](http://www3.imp.unisg.ch/org/idt/ipmr.nsf/ac4c1079924cf935c1256c76004ba1a6/49a96dce2d9557fac125744f00590d13/$FILE/Maram_IPMR_Volume%209_Issue%201.pdf).
- Nakrošis, V.; Černiūtė, R. (2010). Kokybės vadyba Lietuvos viešajame administravime: svarbiausios iniciatyvos ir jų taikymas. *Viešoji politika ir administravimas*, 31, 63–76.
- Palidauskaitė, J. (2001). *Viešojo administravimo etika*. Kaunas: Technologija.
- Palidauskaitė, J. (2007). Motyvacijos unikalumas valstybės tarnyboje. *Viešoji politika ir administravimas*, 19, 33–45.
- Pociūtė, D. (2002). Kokybės valdymo ypatumai viešajame sektoriuje. *Viešoji politika ir administravimas*, 2, 18–25.
- Pollit, C.; Bouckaert, G. (2003). *Viešojo valdymo reforma. Lyginamoji analizė*. Vilnius: Algarvė.
- Puškorius, S.; Raipa, A. (2002). Teoriniai viešojo sektoriaus veiklos modernizavimo aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*, 2, 9–17.
- Raipa, A. (2001) Socialiniai pokyčiai ir modernus viešasis administravimas. *Filosofija. Sociologija*, 2, 54–62.

- Raipa, A.; Velička, A. (2003). Valstybės tarnautojų mokymo-lavinimo turinio ir formų pokyčiai. *Viešoji politika ir administravimas*, 5, 77–83.
- Ruževičius, J.; Daugvilienė, D.; Serafinas, D. (2008). Kokybės vadybos taikymo aukštosiose mokyklose įžvalgos. *Viešoji politika ir administravimas*, 24, 99–113.
- Ruževičius, J. (2012). *Management de la qualité. Notion globale et recherche en la matière*. Vilnius: Maison d'éditions Akademine leidyba.
- Ruževičius, J. (2005). Qua vadis, qualitologia? *Ekonomika*, 72 (2), 108–120.
- Ruževičius, J. (2006). *Kokybės vadybos modeliai ir jų taikymas organizacijų veiklos tobulinimui*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla.
- Soltani, E.; Lai, P. C. (2007). *Managing Change Initiatives: Fantasy or Reality? The Case of Public Sector Organisations. Total Quality Management and Business Excellence*, 18 (1-2), 153–179. <http://dx.doi.org/10.1080/14783360601053319>
- Staes, P.; Thijs, N. (2005). Report on the State of Affairs of the Common Assessment Framework (CAF) after Five Years. *Eipascope*, 3, 41-49. Retrieved September 30, 2011, from http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/Scope2005_3_6%282%29.pdf.
- Staes, P.; Thijs, N. (2010). *Growing Towards Excellence in the European Public Sector. A decade of European collaboration with CAF*. Retrieved November 3, 2011, from http://www.caf-zentrum.at/webfm_send/826.
- Staes, P.; Thijs, N.; Stoffels, A.; Geldof, S. (2011). *Five Years of CAF 2006: From Adolescence to Maturity – What Next? A study on the use, the support and the future of the Common Assessment Framework*. Retrieved November 3, 2011, from http://www.eipa.eu/files/File/CAF/CAF%20Study%202011_Research%20Report_v6.pdf.
- Staponkienė, J. (2005). Naujosios viešosios vadybos elementų identifikavimas. *Viešoji politika ir administravimas*, 13, 83–91.
- Stringham, S. H. (2004). Does Quality Management Work in the Public Sector? *Public Administration and Management: An Interactive Journal*, 9 (3), 182-211. Retrieved January 28, 2012, from <http://www.spaef.com/file.php?id=188>.
- Šemetulskytė, L.; Virbickas, Š. (2009). Vidaus reikalų ministerijos iniciatyvos ir ateities planai siekiant efektyvesnio viešojo administravimo kokybės valdymo. *Viešasis administravimas Lietuvoje. 2009 metų apžvalga (elektroninis leidinys)*, p. 9–16. Retrieved November 3, 2011, from Thijs, N. (2012). *Matuodami galime tobulėti. Kaip tobulinti viešojo sektoriaus veiklą, naudojant informaciją apie piliečių (vartotojų) pasitenkinimą*. Vilnius: Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija. Retrieved February 23, 2013, from vakokybe.vrm.lt/get.php?f.637.
- Viešojo administravimo plėtros iki 2010 m. strategijos įgyvendinimas: patirtis ir rezultatai (2010). *Viešasis administravimas Lietuvoje. 2010 metų apžvalga*, p. 34-41. Retrieved November 3, 2011, from www.vakokybe.lt/get.php?f.524.
- Viešųjų paslaugų vartotojų pasitenkinimo indekso apskaičiavimo metodika* (2010). Vilnius: Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija. Retrieved September 21, 2011, from www.vakokybe.lt/get.php?f.423.

Žurga, G. (2008). *Quality management in public administrations of the EU member states: comparative analysis*. Ljubljana: Ministry of Public Administration of the Republic of Slovenia. Retrieved January 28, 2012, from <http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/Kakovost/QM.pdf>.

INFORMACIJA APIE AUTORIUS

Agnė Lukauskienė

Verslo administravimo ir vadybos magistrė, Vilniaus universiteto Ekonomikos fakulteto Kokybės vadybos magistro programos absolventė, UAB „Kvalitetas“ konsultantė. Mokslinių interesų sritys: kokybės vadyba, viešojo administravimo organizacijų veiklos kokybė.

Juozas Ruževičius

Vilniaus universiteto Ekonomikos fakulteto Vadybos katedros profesorius, Kokybės vadybos magistro programos vadovas, daugiau kaip 500 mokslo straipsnių, paskelbtų lietuvių, anglų, prancūzų, vokiečių, rusų, kazachų, azerbaidžaniečių, rumunų kalbomis, ir 10 knygų vadybos tematika autorius. Tarptautinės prekių mokslo ir technologijos draugijos IGWT (Viena) vykdomojo komiteto narys ir ekspertas. Kokybės profesionalų tarptautinės gildijos tikrasis narys, vadybos konsultantas. Aštuonių tarptautinių mokslo žurnalų (JAV, Vokietija, Austrija, Ukraina, Rumunija, Kazachstanas, Rusija) redaktorių kolegijos narys ir recenzentas. Mokslinių interesų sritys – visuotinės kokybės vadyba, organizacijų veiklos kokybės tobulinimas, studijų kokybė, gyvenimo kokybė, vadybos sistemų veiksmingumas, organizacijų kokybės, tausojamiosios plėtros, aplinkosaugos ir socialinės atsakomybės vadyba.