

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

**Marius Urvikis**

**VIETOS SAVIVALDOS INSTITUCIJŲ  
ORGANIZUOJAMŲ VIEŠŲJŲ PASLAUGŲ  
SISTEMOS TOBULINIMAS**

Daktaro disertacija  
Socialiniai mokslai, vadyba (03 S)

Vilnius, 2016

Mokslo daktaro disertacija rengta 2011–2015 metais Mykolo Romerio universitete pagal Vytauto Didžiojo universitetui su Klaipėdos universitetu, Aleksandro Stulginskio universitetu, Mykolo Romerio universitetu ir Šiaulių universitetu Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro 2011 m. birželio 8 d. įsakymu Nr. V-1019 suteiktą doktorantūros teisę.

Mokslinis vadovas:

prof. dr. Arvydas Guogis (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, vadyba, 03 S).

# TURINYS

SVARBIAUSIOS SĄVOKOS .....	7
ĮVADAS .....	9
1. VIEŠŲJŲ PASLAUGŲ TEIKIMO ORGANIZAVIMO TEORINIAI ASPEKTAI .....	16
1.1. Viešųjų paslaugų teikimo organizavimo probleminių aspektų struktūravimas .....	16
1.1.1. Viešųjų paslaugų apibrėžties problematika ir sąvokos aiškinimas .....	16
1.1.2. Viešųjų paslaugų teikimo organizavimo raida ir tendencijos.....	21
1.1.3. Viešųjų paslaugų organizavimo procesų turinį ir viešųjų paslaugų vadybos specifiškumą lemiantys veiksniai .....	25
1.1.4. Viešųjų paslaugų teikimo organizavimo vietos valdymo lygmenyje poreikio pagrindimas.....	30
1.1.5. Viešųjų paslaugų kokybės konceptualizavimas ir vertinimo kriterijai...	37
1.2. Pagrindinių mišrios vietos viešųjų paslaugų rinkos organizacinių mechanizmų elementų apibūdinimas .....	43
1.2.1. Rinkos orientacija ir privataus sektoriaus organizacijų dalyvavimo teikiant viešąsias paslaugas teorinės prielaidos.....	43
1.2.2. Trečiojo sektoriaus organizacijų vieta mišrios viešųjų paslaugų rinkos struktūroje .....	53
1.2.3. Bendrojo paslaugų kūrimo koncepcijos principinės nuostatos.....	57
1.2.4. Tarpinstitucinis savivaldybių bendradarbiavimas teikiant viešąsias paslaugas .....	63
2. VIEŠŲJŲ PASLAUGŲ TEIKIMO ORGANIZAVIMO PRAKTIKŲ IR VARTOTOJŲ PASITENKINIMĄ SĄLYGOJANČIŲ VEIKSNIŲ VALDYMO LIETUVOS SAVIVALDYBĖSE TYRIMO METODOLOGIJA .....	66
2.1. Viešųjų paslaugų teikimo organizavimo sąlygų analizė .....	66
2.1.1. Savivaldybių atsakomybės ir kompetencijos viešųjų paslaugų teikimo srityje nustatymo bei savivaldos plėtros problematika .....	66
2.1.2. Lietuvos savivaldybių funkcijos ir vietos savivaldos institucijų organizuojamų viešųjų paslaugų klasifikavimas.....	74
2.1.3. Mišrios viešųjų paslaugų rinkos mechanizmų raiška Lietuvos savivaldybėse .....	78
2.1.4. Lantentinių veiksmingo viešųjų paslaugų teikimo organizavimo prielaidų identifikavimas .....	84
2.1.4.1. Orientacijos į procesus samprata ir reikšmė .....	84
2.1.4.2. Motyvacija, vertybinis potencialas ir lyderystė, kaip viešųjų paslaugų teikimo inovacijų sėkmingą įgyvendinimą lemiantys veiksniai.....	89
2.2. Empirinio tyrimo metodai ir strategija.....	101
2.2.1. Kokybinių tyrimo metodų prioriteto pagrindimas atsižvelgiant į tyrimo paskirtį .....	101

2.2.2.	Vartotojų kreipimusi analizės praktinio bei vertybinio poreikio pagrindimas.....	104
2.2.3.	Savivaldybių tarnautojų apklausa (interviu) .....	115
2.2.4.	Duomenų analizės metodinių prieigų pasirinkimas.....	119
2.2.5.	Tyrimo dizaino ir strategijos loginis apibendrinimas.....	127
3.	FUNKCIONALIOS SAVIVALDOS INSTITUCIJŲ ORGANIZUOJAMŲ VIEŠŲJŲ PASLAUGŲ SISTEMOS FORMAVIMAS .....	131
3.1.	Tyrimo rezultatai: empirinių duomenų analizė ir interpretavimas.....	131
3.1.1.	Dokumentinio tyrimo eiga ir rezultatai.....	131
3.1.1.1.	Dokumentų atrankos kriterijai ir imtis.....	131
3.1.1.2.	Kategorijų atskleidimas ir skelbiamoji turinio analizė.....	134
3.1.1.3.	Ižvalgos viešųjų paslaugų teikimo organizavimui ir vertinimui: nesėkmės, iššūkiai ir galimybės.....	150
3.1.2.	Savivaldybių tarnautojų požiūrių tyrimo duomenų analizė .....	155
3.2.	Vietos savivaldos lygmenyje organizuojamų viešųjų paslaugų sistemos tobulinimo koncepcijos konstravimas.....	176
3.2.1.	Viešųjų paslaugų sistemos vystymo pagrindai .....	176
3.2.2.	Viešųjų paslaugų sistemos tobulinimo Lietuvos savivaldybėse gairės.....	183
3.3.	Diskusija.....	187
	IŠVADOS.....	190
	LITERATŪRA .....	194
	PRIEDAI.....	208
	SANTRAUKA.....	219
	SUMMARY .....	237

## ILIUSTRACIJŲ SĄRAŠAS

1 pav.	Disertacinio darbo struktūros loginė schema.....	14
2 pav.	Viešosios vertės dinamika (adaptuota pagal Horner & Hutton, 2011, p. 120).....	26
3 pav.	Vietos koncepcijos elementai (adaptuota pagal Goss, 2001, p. 28).....	32
4 pav.	Vartotojų požiūris į viešųjų paslaugų kokybę (adaptuota pagal Carvalho & Brito, 2012, p. 456).....	39
5 pav.	Viešojo sektoriaus motyvacijos implikacinių prielaidų sąryšis (adaptuota pagal Camilleri, 2007, p. 362) .....	94
6 pav.	Pilietinės lyderystės sferos (adaptuota pagal Hambleton & Howard, 2013, p. 56) .....	95
7 pav.	Interviu metodo taikymo prielaidos .....	117
8 pav.	Hermeneutinių viešojo administravimo tyrimų logika (adaptuota pagal Balfour & Mesaros, 1994, p. 562). .....	123
9 pav.	Hermeneutinių aiškinimų validumo kontrolė ir reikšmė tiriamojo objekto pažinimui .....	126
10 pav.	Empirinio tyrimo loginis modelis .....	129
11 pav.	Dokumentų analizės diagnostinės sritys .....	134
12 pav.	Pasitenkinimą viešosiomis paslaugomis lemiančių veiksnių grupės.....	147
13 pav.	Atsako į skundus reikšmė vartotojų suvokiamai paslaugų kokybei ir grįžtamajam vartotojų-institucijos ryšiui .....	148
14 pav.	Viešųjų paslaugų sistemos modernizavimo ramsčiai .....	175
15 pav.	Sisteminės viešųjų paslaugų vartotojų pasitenkinimo užtikrinimo strategijos elementai.....	177
16 pav.	Viešųjų paslaugų vertinimo ir teikimo organizavimo sąsajų loginė schema.....	179
17 pav.	Siūlomas viešųjų paslaugų vartotojų kreipimusi registravimo ir vertinimo modelis.....	181

## LENTELIŲ SĄRAŠAS

1 lentelė.	Skirtingų autorių paslaugos sąvokos interpretacijos .....	18
2 lentelė.	Nekomercinių paslaugų egzistavimo priežastys .....	20
3 lentelė.	Viešųjų paslaugų teikimo reguliavimo priemonių tipologija.....	29
4 lentelė.	Funkcijų paskirstymas skirtinguose organizaciniuose susitarimuose .....	50
5 lentelė.	Vidutinis teritorijos dydis ir gyventojų skaičius įvairių pasaulio šalių savivaldybėse .....	70
6 lentelė.	Paslaugų rūšių diagnostinės srities kategorijos.....	135
7 lentelė.	Suvoktosios kokybės atributų ir nepasitenkinimo priežasčių diagnostinės srities kategorijos.....	137
8 lentelė.	Emocijų ir sąveikos diagnostinės srities kategorijos. ....	141
9 lentelė.	Pasitenkinimo kontrolės procesų vystymo terpės ir kryptių diagnostinės srities kategorijos.....	144
10 lentelė.	Konceptualios savivaldos institucijų organizuojamų viešųjų paslaugų sistemos orientavimo į vartotoją kryptys.....	154
11 lentelė.	Viešųjų paslaugų teikimo organizavimas Lietuvos savivaldybėse (informantų vertinimas) .....	156
12 lentelė.	Viešųjų paslaugų vertinimas (informantų vertinimas).....	160
13 lentelė.	Mišrios viešųjų paslaugų rinkos formavimas (informantų vertinimas) .....	163
14 lentelė.	Viešųjų paslaugų teikimo tobulinimo kryptys (informantų vertinimas) .....	168
15 lentelė.	Vartotojų dalyvavimas viešųjų paslaugų teikime ir organizavime (informantų vertinimas) .....	171

## SVARBIAUSIOS SĄVOKOS

**Savivaldybė.** Plačiuoju požiūriu – socialinė sistema, apibrėžianti teritoriniu pagrindu organizuoto socialinio junginio (vietos bendruomenės) narių nuolatinius tarpusavio ryšius ir santykius.

Siauruoju požiūriu – įstatymo nustatytas valstybės *teritorijos administracinis vienas*, kurio bendruomenė turi Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, įgyvendinamą per to valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatinių gyventojų išrinktą savivaldybės tarybą, kuri sudaro jai atskaitingas vykdomąją ir kitas savivaldybės institucijas ir įstaigas.

**Vietos savivalda.** Plačiuoju požiūriu – įstatymo nustatyto valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatinių *gyventojų bendruomenės*, kuri turi Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, *savitvarka ir savaveiksmiškumas* pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją.

Siauruoju požiūriu – viešosios valdžios sudėtinis elementas, taikoma teritorinio valdymo forma, savarankiška vietos (teritorinio) lygmens viešojo administravimo sistema.

**Viešosios paslaugos** – viešosios valdžios subjektų organizuojamos, viešojo intereso užtikrinimui ir visuomenės funkcionavimo palaikymui būtinos paslaugos (veiklos), kuriomis teikiama nauda visiems gyventojams arba tikslinėms vartotojų grupėms.

**Viešųjų paslaugų sistema** – planingai tvarkoma organizaciškai susietų viešųjų paslaugų organizavime ir teikime dalyvaujančių subjektų visuma.

**Viešųjų paslaugų teikimo organizavimas** – viešosios valdžios subjektų veikla nustatant viešųjų paslaugų teikimo taisykles, būdus ir režimą bei koordinuojant ir kontroliuojant viešąsias paslaugas teikiančių subjektų veiklą.

**Mišrios organizacijos** – organizacijos, kurių esminiai požymiai apjungia tradicinius skirtingų sektorių (viešojo, privataus ir savanoriškojo) elementus, vertybių sistemas ir veiklos logiką.

**Mišri viešųjų paslaugų rinka** – viešųjų paslaugų sistemos organizavimo ir viešųjų paslaugų teikimo koordinavimo būdas, orientuotas į alternatyvių paslaugų teikėjų (skirtingų sektorių organizacijų) ir alternatyvių paslaugų finansavimo šaltinių derinimą.

**Viešųjų paslaugų teikimo organizacinis mechanizmas** – mišrios viešųjų paslaugų rinkos struktūrinis elementas, kurio skiriamasis bruožas yra savitas paslaugų organizatoriaus, teikėjo ir vartotojo sąveikos koordinavimo pobūdis.

**Viešųjų paslaugų kontraktavimas** – bet kokia formalių sutarčių pagrindu vykdoma privataus kapitalo įmonių veikla teikiant viešąsias paslaugas, išskyrus tuos atvejus, kai viešųjų paslaugų teikimo infrastruktūros objektai privatiems subjektams perduodami valdyti negrįžtamai.

**Institucinė viešojo ir privataus sektorių partnerystė** – partnerystės būdas, kai viešosios valdžios institucijų funkcijoms priskirtą veiklą vykdo mišraus (viešojo ir privataus) kapitalo įmonė.

**Sutartinė viešojo ir privataus sektorių partnerystė** – partnerystės būdas, kai viešosios valdžios institucijų funkcijoms priskirtą veiklą vykdomas privačiam subjektui perduodamas nusteigiant mišraus kapitalo įmonės.

**Bendrasis viešųjų paslaugų kūrimas** – teorinė koncepcija, apibrėžianti įvairias individualaus bei kolektyvinio aktyvaus vartotojų dalyvavimo viešųjų paslaugų kūrime formas ir būdus.

**Vartotojo pasitenkinimas** – vartotojo susidarytas požiūris, nusistatymas, nuomonė apie jam teikiamų paslaugų kokybę, determinuojamas paslaugų turinio atitikties turimiems lūkesčiams.

**Viešojo valdymo modelis** – teorinis modelis, kuriame normatyviškai apibrėžiama, koks turėtų būti viešasis valdymas. Disertacijoje orientuojamasi į Naujosios viešosios valdybos ir Naujojo viešojo valdymo modelių turinio skirtumus bei šių modelių integracijos galimybes praktinėje viešųjų paslaugų organizavimo veikloje.



## IVADAS

**Temos aktualumas.** Visose šalyse, nepriklausomai nuo vyraujančių politinių nuostatų ar skirtingų viešojo valdymo istorinių tradicijų, dalis gėrybių dėl savo svarbos piliečių gerovei yra teikiama visuotinai, piliečių mokumo nelaikant esmine naudojimosi tokiomis gėrybėmis sąlyga. Kokybiškų viešųjų paslaugų teikimas yra bet kurios šiuolaikinės valstybės tikslas ir vienas esminių tvarios raidos veiksnių. Principines viešųjų paslaugų teikimo organizavimo problemas sąlygoja ekonominių viešųjų paslaugų rodiklių ir piliečių pasitenkinimo gaunamų viešųjų paslaugų kokybe nesuderinamumas. Pabrėžtina, jog paslaugų kokybės dimensijos nėra tapačios paslaugų teikimo efektyvumo turiniui. Be abejo, didžiausia kliūtis teikti kokybiškas, prieinamas ir piliečių lūkesčius atitinkančias viešąsias paslaugas yra riboti savivaldybių finansiniai ištekliai. Mažų biudžeto įplaukų bei nepakankamų valstybės dotacijų problemos itin aktualios mažosiose Lietuvos savivaldybėse. Vietos valdžiai mažinant išlaidas viešosioms paslaugoms ir ribojant šias paslaugas teikiančių specialistų skaičių, kenčia paslaugų vartotojai. Paslaugų, turinčių viešųjų gėrybių charakteristikas, kokybe dažnai rūpinamasi deklaratyviai, koncentruojantis į jų teikimą kuo mažesniais kaštais, o paslaugos, pasižyminčios natūralių monopolijų savybėmis, brangsta. Todėl viešųjų paslaugų teikimo tobulinimo kryptį numatymas ir tinkamų organizacinių mechanizmų konstravimas turėtų būti viena iš pagrindinių viešojo valdymo tobulinimo kryptų.

Viešųjų paslaugų teikimo ir organizavimo procesai dabartiniame viešojo valdymo modelių raidos kontekste yra itin dinamiški, o tie metodai, kurie dar visai neseniai buvo laikomi siektiniais viešųjų paslaugų teikimo organizavimo pavyzdžiais, yra kritikuojami dėl nepajėgumo užtikrinti vartotojų interesus. Tradicinis socialinių mokslų požiūris, jog valstybinis, privatus (rinkos) ir visuomeninis sektoriai pasižymi unikalėmis, kitiems sektoriams nebūdingomis savybėmis, skirtingais tikslais ir griežtai atribota veiklos sfera dabartiniame viešojo administravimo kontekste, yra paneigtas ne tik teoriškai, bet ir praktiškai. Vadybinėmis koncepcijomis paremtos reformos bei perėjimas nuo valdymo prie valdysenos sąlygojo mišrių savybių turinčių organizacijų atsiradimą ir jų skaičiaus didėjimą, dėl to viešojo, privataus ir nevyriausybinių sektorių santykis kardinaliai keičiasi, o dar visai neseniai nekvestionuojamu buvęs požiūris, jog viešųjų paslaugų teikimas yra išimtinai valstybinio sektoriaus uždavinys tampa neaktualiu, nes modernios yra tos valstybės, kurios sugeba organizuoti konstruktyvią skirtingų sektorių sąveiką ir suformuoti mišrią paslaugų rinką, pasinaudodamos visų suinteresuotųjų paslaugų teikimu pusį indėliu ir ištekliais. Vis dėlto, valstybė lieka atsakinga už viešųjų paslaugų teikimo organizavimą ir kokybės kontrolę. Nors viešųjų paslaugų teikimo organizavimas turi galias tradicijas, tačiau visuotinai sutariama, kad dėl nuolatinių globalių viešojo administravimo sistemų pokyčių suformuoti nekintančius, universalius visoms šalims viešųjų paslaugų teikimo organizacinius mechanizmus yra neįmanoma. Todėl, įvertinus ligšiolinę Lietuvos savivaldybių praktiką ir mažą taikomų paslaugų teikimo priežiūros ir kontrolės mechanizmų įvairovę, tikslinga ieškoti novatoriškų, laikmečio realijas atitinkančių sprendimų, kurie būtų priimami ne aklai kopijuojant pažangių užsienio šalių patirtį, bet būtų pagrįsti išsamia mūsų šalies politinės, ekonominės, socialinės-kultūrinės aplinkos analize.

**Temos iširtumas.** Viešųjų paslaugų specifinės savybės ir statusas yra dažnų diskusijų objektas tiek viešojo valdymo problemas nagrinėjančių mokslininkų, tiek ekonomikos srities specialistų darbuose. Be jau minėto viešųjų paslaugų kokybės ir efektyvumo suderinamumo klausimo, mokslinėje literatūroje dažnai analizuojamos viešųjų paslaugų kontraktavimo ir privatizavimo problemos. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės bei santykio mišrios viešųjų paslaugų rinkos struktūroje nustatymo klausimus nagrinėjo E. Ferlie (1996), J. E. Lane (2000), L. E. Lynn, C. J. Heinrich ir C. J. Hill (2001), T. Christensen ir P. Laegreid (2001), J. Gerbasi (2007), C. Greve (2008), A. Hefetz (2008, 2012), S. Lamothe ir M. Lamothe (2008, 2013), R. Andrews ir T. Entwistle (2010, 2013), A. Sundell ir V. Lapuente (2012), A. M. Girth (2012) ir kt.

Pastaruoju metu dėl naujojo viešojo valdymo modelio sklaidos įtakos, akcentuojant perėjimą nuo į finansinius rezultatus orientuotos link į procesus orientuotos viešojo sektoriaus reformų logikos, nerimsta diskusijos apie galimybes viešųjų paslaugų teikimo procesuose pasinaudoti visuomenės žiniomis ir gebėjimais, tiriamą, kokia yra strateginio planavimo reikšmė diegiant inovacijas viešųjų paslaugų organizavime, bandoma nustatyti, kaip turėtų būti tinkamai valdomi paslaugų teikėjų ir paslaugų organizatorių santykiai. Itin didelis mokslininkų dėmesys skiriamas privataus sektoriaus įtaką viešųjų paslaugų teikime didinančių metodų alternatyvoms, kurių svarbiausiomis įvardijama NVO įtraukimas (T. Brandsen ir V. Pestoff (2006, 2012), A. M. Eikenberry (2007), J. Brown, R. Crow ir T. Chapman (2008), M. Di Domenico, P. Tracey ir H. Haugh (2009), B. Gazley (2010), C. Moxham (2010, 2013), A. Housego ir T. O'Brien (2012) ir kt.), įvairios bendradarbiavimo tarp savivaldybių formos (J. Morphet (2008), J. R. Lombard ir J. C. Morris (2010), K. LeRoux ir S. K. Pandey (2010, 2011), M. E. Warner (2011), M. K. Shrestha ir R. C. Feiock (2011), A. Gjersten (2014), ir kt.), piliečių dalyvavimas viešųjų paslaugų organizavimo ir teikimo procesuose (J. Alford (2011), M. Fotaki (2011), T. Bovaird ir E. Löffler (2012), M. A. Frieling, S. M. Lindenberg ir F. N. Stokman (2014) ir kt.). Šiame kontekste nerimsta diskusijos ir dėl viešojo valdymo modelių vertybinio turinio, viešojo sektoriaus darbuotojų motyvacijos, etinių savybių, lyderystės. Pastaraisiais klausimais itin domėjosi G. E. Brewer ir S. C. Selden (2000), J. Hartley ir M. Allison (2006), R. C. Box (2007), D. J. Houston ir K. E. Cartwright (2007), S. Van de Walle (2010), J. Le Grand (2010), S. P. Osborne ir Z. Radnor (2012, 2013) ir kt.

Paminėtini ir viešųjų paslaugų vertinimo problematikai ypatingą dėmesį skyrę autoriai: J. J. Cronin ir S. A. Taylor (1992); S. Black, S. Briggs ir W. Keogh (2001); P. C. Smith ir A. Street (2005); A. M. Pettigrew (2005); M. Sanchez-Perez (2007); C. Bai (2008); T. G. Shilston (2011); C. Carvalho ir C. Brito (2012) ir kt.

Būtina pastebėti, kad Lietuvos mokslininkų tarpe viešųjų paslaugų teikimas nėra dažnas diskusijų objektas. Aktualūs viešųjų paslaugų teikimo organizavimo klausimai dažniausiai fragmentiškai analizuojami kitomis temomis parašytų straipsnių ir atliktų tyrimų kontekste. Savivaldos plėtros problematikai didelį dėmesį skyrė A. Astrauskas (2002, 2010, 2011, 2013), A. Gutauskas (2005), R. Lazdynas (2005), J. Mačiulytė ir P. Ragauskas (2007) ir kt. Bandymai įvardinti viešųjų paslaugų finansavimo ir teikimo prioritetus mūsų šalies mokslininkų tyrimuose didžiąja dalimi vis dar yra paremti viešojo ir privataus sektorių partnerystės bei kontraktavimo teisinės, ekonominės aplinkos ir poveikio viešojo sektoriaus finansams analize (D. Gudelis (2010), V. Kavaliauskaitė (2012)). Tuo tarpu darbų, kuriuose būtų orientuojamasi į naujosios viešosios vadybos evoliucionavimo į naująjį viešąjį

valdymą nulemtus pokyčius viešųjų paslaugų teikimo srityje nėra daug. Viena iš esminių pasaulines viešųjų paslaugų teikimo organizavimo pokyčių kryptis lemiančių tendencijų, klientų dalyvavimas viešųjų paslaugų teikimo ir organizavimo procesuose, plačiau analizuojama A. Raipos (2009) ir E. Petukienės (2009, 2010, 2012) darbuose. Modernių viešųjų paslaugų kokybės vadybos modelių analizės pagrindu parengtą Lietuvos savivaldybėse teikiamų „minkšto“ tipo viešųjų paslaugų kokybės gerinimo modelį yra pateikusi G. Kondrotaitė (2012). Tačiau išsamios, visapusiškos mokslinės studijos, pateikiančios metodines rekomendacijas viešųjų paslaugų teikimo organizavimui, įvardijančios tyrimais pagrįstus viešųjų paslaugų finansavimo ir teikimo prioritetus, analizuodami darbo temai aktualią literatūrą nesuradome. Šios viešojo administravimo diskurso spragos užpildymui ir yra skirtas disertacinis tyrimas.

### **Probleminiai tyrimo klausimai:**

- Kokie yra pagrindiniai viešųjų paslaugų teikimo organizavimo procesų turinį ir viešųjų paslaugų vadybos specifiškumą lemiantys veiksniai?
- Kokie yra galimi viešųjų paslaugų teikimo organizaciniai mechanizmai ir kaip jų taikymas sąlygotų ar sąlygoja viešųjų paslaugų sistemos funkcionalumą?
- Kokios yra esminės veiksmingo viešųjų paslaugų teikimo organizavimo prielaidos ir sąlygos Lietuvos vietos savivaldoje?
- Į ką ypač reikėtų atkreipti dėmesį formuojant funkcionalią, vartotojų poreikius atliepiančią viešųjų paslaugų teikimo sistemą Lietuvos vietos savivaldybėse?
- Kokiomis priemonėmis tikslinga didinti vartotojų pasitenkinimą vietos savivaldos institucijų organizuojamomis viešosiomis paslaugomis?

**Tyrimo objektas** – viešųjų paslaugų organizavimas.

**Tyrimo tikslas** – teoriškai nustatyti ir empiriškai pagrįsti sėkmingo skirtingų viešųjų paslaugų teikimo formų bei metodų taikymo prielaidas, veiksnius ir galimybes Lietuvos savivaldybėse bei suformuoti ir pagrįsti įžvalgas funkcionalios, vartotojų poreikius atliepiančios, viešųjų paslaugų sistemos formavimui.

### **Tiksliui įgyvendinti keliami uždaviniai:**

1. Išanalizuoti mokslinėje literatūroje nagrinėjamus viešųjų paslaugų teikimo organizavimo ir vertinimo probleminius aspektus, įvertinant Lietuvos ir užsienio šalių patirtį.
2. Identifikuoti sėkmingam viešųjų paslaugų teikimo organizacinių inovacijų diegimui būtinas sąlygas bei galimas kliūtis, nustatyti tikėtiną skirtingų mišrios viešųjų paslaugų rinkos elementų sklaidos poveikį viešųjų paslaugų sistemos funkcionalumui.
3. Empiriniu tyrimu įvertinti vartotojų pasitenkinimą viešosiomis paslaugomis didinančius ir mažinančius veiksnius, juos analizuojant Lietuvos savivaldybėse taikomų organizavimo praktikų bei specifinių sąlygų terpėje.
4. Remiantis teorinio ir empirinio tyrimo rezultatais, pateikti įžvalgas į vartotojų pasitenkinimo užtikrinimą orientuotam viešųjų paslaugų teikimo organizavimui Lietuvos vietos savivaldos institucijose ir parengti viešųjų paslaugų sistemos tobulinimo koncepcijos metmenis.

Iškeltiems disertacinio darbo uždaviniams įgyvendinti taikomi bendrieji socialinių mokslų teoriniai ir empiriniai **tyrimo metodai**.

***Teoriniai metodai:***

- sisteminė, lyginamoji ir loginė mokslinės literatūros analizė;
- klasifikavimas;
- prognozavimas;
- teorinis modeliavimas;
- teorinis apibendrinimas;
- interpretavimo metodas.

***Empiriniai metodai:***

- duomenų rinkimo metodai:
  - dokumentų analizė;
  - pusiau standartizuotas savivaldybių tarnautojų nuomonių, požiūrių, vertinimų interviu.
- duomenų analizės metodai:
  - skelbiamoji duomenų analizė;
  - latentinė kokybiinių duomenų analizė;

***Ginamieji teiginiai:***

1. Viešųjų paslaugų vartotojų lūkesčiai nėra tapatūs privačias paslaugas perkančių klientų lūkesčiams, kadangi vertindami viešąsias paslaugas vartotojai kelia reikalavimus visai viešojo valdymo sistemai, ne tik paslaugų turiniui.
2. Esminė viešųjų paslaugų sistemos tobulinimo sąlyga yra nuolatinis, daugialypis vertinimas, analizuojant ir integruojant: (i) vartotojų suvoktąją paslaugų kokybę, (ii) objektyvius paslaugų teikimo procesų ir rezultatų rodiklius, (ii) teikimo ir administravimo sistemos efektyvumo bei veiksmingumo parametrus.
3. Mišrios viešųjų paslaugų rinkos funkcionalumą reikšmingai subordinuoja savi valdos institucijų gebėjimai derinti rezultatų ir procesų orientacijas bei tinkamai koordinuoti tarpsektorine partnerystė suinteresuotųjų (paslaugų organizatorių, teikėjų ir gavėjų) sąveiką.

***Darbo mokslinis naujumas.***

Mokslinį darbo naujumą sąlygoja iškeltas darbo tikslas ir uždaviniai. Viešųjų paslaugų organizavimas ir savivaldos institucijų organizuojamų viešųjų paslaugų sistemos tobulinimo galimybės Lietuvos mokslininkų iki šiol nebuvo nagrinėtos sistemiškai. Darbe išsamiai išnagrinėti viešųjų paslaugų organizavimo probleminiai aspektai, viešųjų paslaugų organizavimo procesų turinį ir viešųjų paslaugų vadybos specifiškumą lemiantys veiksniai, susisteminta viešųjų paslaugų kokybės samprata, apžvelgti svarbiausi kokybės vertinimo modeliai ir kriterijai, išanalizuoti mišrios viešųjų paslaugų rinkos formavimo principai, visapusiškai įvertinta viešųjų paslaugų organizavimo sąlygų terpė Lietuvos vietos savivaldos sistemoje, aptartos skirtingų viešųjų paslaugų teikimo formų ir metodų taikymo prielaidos ir galimybės.

Iki šiol nėra suderintos viešųjų paslaugų organizavimo problematiką apibūdinančių sąvokų visumos, kuri padėtų vieningai traktuoti įvairias viešųjų paslaugų organizacinių

mechanizmų formas ir metodus. Darbe atlikta įvairių sąvokų analizė, nustatytos sąsajos ir skirtumai tarp jų, sudaro prielaidas šiai problemai spręsti.

Tai vienas iš nedaugelio tyrimų, kuriame vartotojų suvoktoji viešųjų paslaugų kokybė vertinama dokumentinio tyrimo metodu, orientuojantis ne į techninius rodiklius, o subjektyvų (individualaus vartojimo) vertinimo lygmenį, nepasitenkinimą viešosiomis paslaugomis lemiančių paslaugų atributų paieškas. Suformuota ir teoriškai išsamiai pagrįsta tyrimo metodologija bei instrumentarijus gali būti pritaikomi tolimesniuose tyrimuose.

Parengti ir išsamiai pagrįsti viešųjų paslaugų sistemos tobulinimo koncepcijos metmenys.

Sukonstruota viešųjų paslaugų vertinimo ir organizavimo sąsają loginė schema bei viešųjų paslaugų vartotojų kreipimūsi registravimo ir vertinimo modelis.

Pagrįsti veiksmingos lūkesčių vadybos veiklos ir skundų valdymo sistemos formavimo principai.

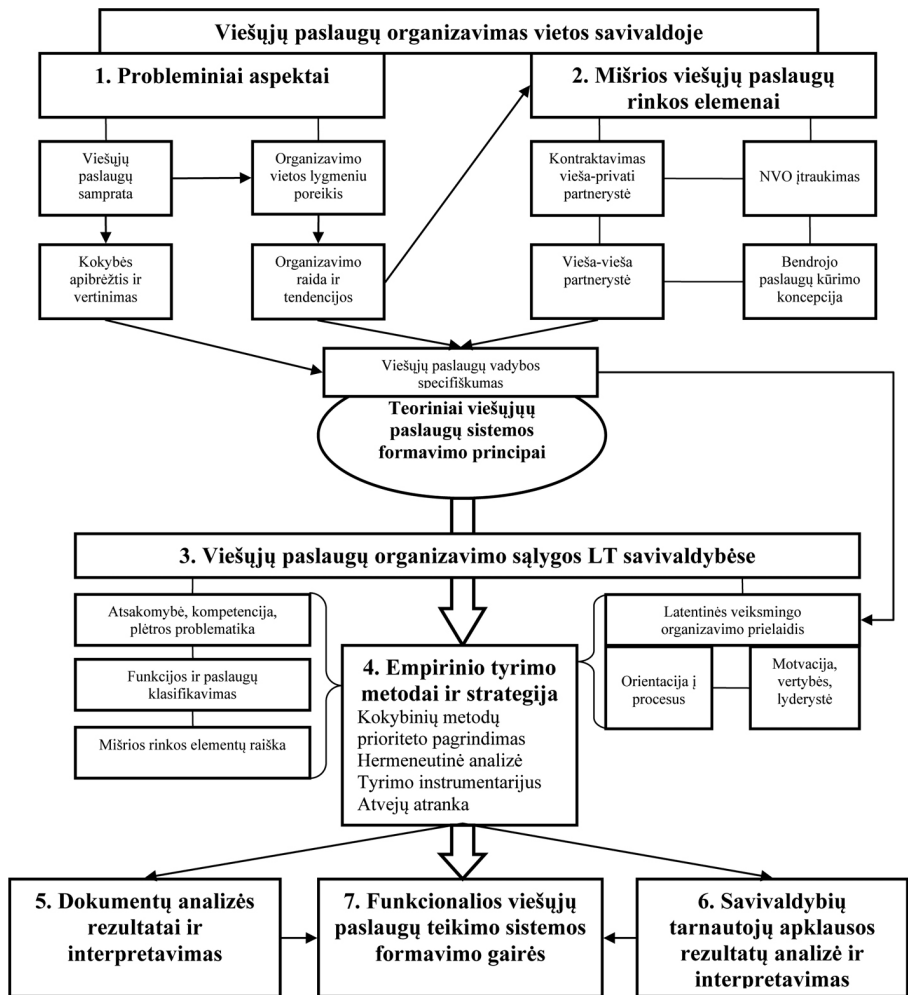
### **Praktinė darbo reikšmė**

Empirinio tyrimo rezultatai gali būti naudingi praktiniame viešųjų paslaugų organizavimo lygmenyje. Parengtas viešųjų paslaugų vartotojų kreipimūsi registravimo ir vertinimo modelis gali būti sėkmingai diegiamas į savivaldos institucijų dokumentų valdymo sistemas. Disertacijos medžiaga gali sudominti praktikus, o suformuotos ir pagrįstos funkcionalios viešųjų paslaugų sistemos formavimo ir tobulinimo išvalgos bei rekomendacijos tapti pagrindu ilgalaikių strateginių veiklos krypčių numatymui.

**Darbo struktūra.** Disertaciją sudaro trys dalys. Pirmojoje dalyje analizuojami viešųjų paslaugų teikimo organizavimo teoriniai aspektai. Apžvelgiami viešųjų paslaugų organizavimo bendrieji principai, viešųjų paslaugų apibrėžties problematika, aptariamoms viešųjų paslaugų teikimo organizavimo vietos lygmenyje poreikio normatyvinės prielaidos. Analizuojami pagrindiniai mišrios vietos viešųjų paslaugų rinkos organizaciniai mechanizmai, kuriuos taikant yra suformuojamas viešųjų paslaugų teikimo sistemos turinys.

Antroje dalyje pirmiausia atliekama teorinė viešųjų paslaugų teikimo organizavimo sąlygų ir praktinių problemų Lietuvos vietos savivaldybėse analizė. Apžvelgiama savivaldybių atsakomybė ir kompetencija viešųjų paslaugų teikimo srityje, analizuojama ligšiolinė mišrios viešųjų paslaugų rinkos elementų sklaida, identifikuojamos latentinės veiksmingo viešųjų paslaugų teikimo organizavimo prielaidos. Gautos teorinės išvalgos inkorporuojamos formuojant ir išsamiai pagrindžiant empirinio tyrimo strategiją.

Trečioje dalyje pristatomi trijose Lietuvos vietos savivaldybėse atlikto dokumentų (viešųjų paslaugų vartotojų kreipimūsi) analizės ir savivaldybių struktūrinių padalinių vadovų apklausos rezultatai, kuriuos interpretuojant teorinių viešųjų paslaugų teikimo organizavimo ir specifinių Lietuvos vietos savivaldos sąlygų kontekste, suformuojamos ir pagrindžiamos išvalgos funkcionalios viešųjų paslaugų sistemos formavimui.



1 pav. Disertacinio darbo struktūros loginė schema.

### Mokslinės publikacijos disertacijos tema

1. Urvikis, M. (2013) Organization of Public Service Delivery in Lithuanian Municipalities: Analysis of Potential Innovations. *Contemporary Research on Organization Management and Administration*, No. 1, 72-86.
2. Urvikis, M. (2014) Viešųjų paslaugų tyrimų kryptys: kokybinio požiūrio plėtros poreikio pagrindimas. *Viešojoji politika ir administravimas*, Vol. 13, No. 2, 290-306.

### **Konferencijų pranešimai**

1. Urvikis, M. (2013). Organization of Public Service Delivery in Lithuanian Municipalities: Analysis of Potential Innovations. *International scientific conference "Social Transformations in Contemporary Society 2013"*. Vilnius, Lietuva: Mykolas Romeris University Doctoral Candidates Association; Academic Association of Management and Administration.
2. Urvikis, M. (2013). Inovacijos viešųjų paslaugų teikime: pasaulinės tendencijos. „XX a. iššūkiai jaunajam mokslininkui politikos, vadybos ir viešojo administravimo srityse“. Vilnius, Lietuva: MRU Politikos ir vadybos fakultetas.
3. Urvikis, M. (2014). Savivaldybių teikiamų viešųjų paslaugų vertinimo problemos. „Sanglaudos politika: savivaldybių patirtis, iššūkiai ir galimybės“. Vilnius, Lietuva: MRU Politikos ir vadybos fakultetas; Lietuvos savivaldybių asociacija.

# 1. VIEŠŲJŲ PASLAUGŲ TEIKIMO ORGANIZAVIMO TEORINIAI ASPEKTAI

## 1.1. Viešųjų paslaugų teikimo organizavimo probleminių aspektų struktūravimas

### 1.1.1. Viešųjų paslaugų apibrėžties problematika ir sąvokos aiškinimas

Viešojo valdymo priemonių pagalba kuriami teigiami socialiniai efektai ir visuomenės poreikių patenkinimas yra vienos iš esminių legitimios valstybinės valdžios funkcijų, kurių įgyvendinimą lemia piliečiams suteikiamos paslaugos. Galimybes patenkinti poreikius gyventojams užtikrina paklausos ir pasiūlos dėsniams pavaldžių prekių ir komercinių paslaugų rinkos bei ekonominiams savireguliacijos principams nepaklūstančių, todėl valstybinės valdžios intervencijos reikalaujančių viešųjų paslaugų teikimo sistemos egzistavimas. Viešųjų paslaugų sąvoka yra itin plačiai vartojama valdymo, ekonomikos ir kitose disciplinose, dažnai nesigilinant į pačią viešųjų paslaugų koncepcijos esmę. Viešųjų paslaugų samprata yra sudėtinga pirmiausia dėl to, kad yra neatsiejama nuo kitų struktūrinių viešojo valdymo elementų ir koncepcijų: viešųjų gėrybių, viešosios vertės, visuomenės intereso.

Bagdonienės ir Hopenienės (2009, p. 50–56) išskiriamos paslaugų savybės (neapčiuopiamumas, heterogeniškumas, nepatvarumas, vartotojo dalyvavimas paslaugos teikimo procese, viena laikisškumas, nuosavybės nekeičiamumas) yra būdingos tiek privačioms, tiek viešosioms paslaugoms. Esminius šių dviejų paslaugų rūšių skiriamuosius požymius lemia nevienodi teikimo tikslai. Privачios paslaugos tenkina savitus individualius ar nedidelių asmenų grupių poreikius. Tuo tarpu viešosios paslaugos yra teikiamos tam, kad būtų užtikrinti svarbiausi asmenų, kaip bendruomenės ir visuomenės narių interesai. Badulescu ir Bucur (2012, p. 489) išskyrė specifinius viešųjų paslaugų požymius, leidžiančius jas atskirti nuo privačių paslaugų:

- svarbiausias tikslas – patenkinti socialinius poreikius;
- egzistuoja nuolatinis įstatymiškai įtvirtintas santykis su viešuoju administravimu, kuris formuoja paslaugą ir ją tvarko;
- tenkina žmonių grupės ar visos visuomenės interesus;
- valdymas pagal viešosios teisės principus skiria jas nuo tų, kurias teikia privačios įmonės;
- jų teikimas pradedamas ir sustabdomas administraciniu sprendimu;
- jų teikimą užtikrina valstybinės institucijos;
- viešosios paslaugos „arbatpinigiai“, arba egzistavimas minimalios kainos, kuri turi užtikrinti išlaidų padengimą ir minimalų pelną.

Coase (1974), analizuodamas valdžios funkcijas ekonomikoje, naudojo švyturio pavyzdį ir aptarė šios metaforos interpretacijas kelių ekonomikos mokslo klasikų [Mill, 1965; Sidgwick, 1901; Pigou, 1938; Samuelson, 1964] darbuose. Švyturio pavyzdys naudojamas siekiant paaiškinti, kodėl tam tikrų paslaugų teikimas negali būti paliktas pri-



vačiai rinkai, o turi būti užtikrinamas valdžios institucijų. „Negalėjimas užtikrinti mokesčių surinkimo iš laivų savininkų, kurie gauna naudą iš švyturio buvimo, bet kuriam privačiam individui ar firmai daro švyturio pastatymą ir eksploatavimą nepelningu“ (Coase, 1974, p. 357). Kitas itin dažnai naudojamas viešosios paslaugos pavyzdys yra nacionalinė gynyba.

*Kai tauta saugo savo laisvę ir visuomenės santvarką, ji tai daro visiems gyventojams, nepriklausomai nuo to, nori jie apsaugos ar nenori ir moka už tai ar nemoka. Dėl to, kad privatus viešosios gėrybės teikimas yra iš esmės nepakankamas, valdžia turi įsikišti, kad užtikrintų viešosios gėrybės sukūrimą. (Samuelson & Nordhaus, 1974, p. 36)*

Taigi niekas, išskyrus valstybę, neteiks visai visuomenei naudingų, viešąjį interesą užtikrinančių viešųjų paslaugų tol, kol negaus atlygio iš vartotojų arba iš valstybės.

Šie pavyzdžiai yra aiškūs, tačiau nepakankami, nes apibūdina paslaugas, pasižyminčias neatskiriamumu ir vientisumu – grynųjų viešųjų gėrybių savybėmis. Praktikoje teikiamos ir tokios viešosios paslaugos, kurias galima užsisakyti individualiai, o dėl jų gavimo konkuruoti. Konkrečios veiklos priskyrimas ar nepriskyrimas viešosioms paslaugoms yra nulemtas požiūrio į ją teikiamą naudą visuomenės gerovei. Pačios viešosios vertės, viešojo intereso ir visuomenės gerovės sampratos yra painios ir diskutuotinos, todėl iki šiol nėra sutarta dėl vieningo viešųjų paslaugų klasifikavimo, kaip nėra ir visuotinai pripažinto viešųjų paslaugų apibrėžimo. Toks neapibrėžtumas daro viešųjų paslaugų sampratą dar painesnę. Viešųjų paslaugų pobūdžio sąlygojama būtinybė įstatymiškai priskirti paslaugas viešųjų paslaugų sferai ir teisės aktais detalizuoti jų teikimo tvarką aiškumo neįneša, nes viešojo intereso užtikrinimui būtinų ir viešąją vertę kuriančių paslaugų nepriskyrimas viešosioms nereiškia, jog tos paslaugos nėra teikiamos tais pačiais pagrindais kaip ir viešosios.

Taigi paslaugos, kaip veiklos, pripažinimą „viešąja“ lemia tikslas, kurio įgyvendinimui ta veikla yra nukreipta, ne pats veiklos turinys, o tai, kiek jos turinio pobūdis konkrečioje šalyje laikomas vertybe svarbių visuomenės interesų patenkinimui. Todėl analizuojant viešųjų paslaugų sampratą tikslinga pirmiausia apžvelgti conceptualias „paslaugos“ plačiąją prasmę ypatybes. Universali ir visuotinai tiksliausia pripažinta paslaugos sąvoka neegzistuoja, o mokslinėje literatūroje pateikiami apibrėžimai savo švietėjiškomis intencijomis dažnai atrodo nesąryšingi ar net priešaringi. Tačiau šios situacijos nereikėtų įvardinti kaip probleminės, kadangi sąvokų skirtumus lemia ne skirtingas paslauga įvardijamos veiklos rūšies esmės supratimas, o bandymai dėl aiškumo sudaiktinti neapčiuopiamą procesą, suteikti išmatuojamų rezultatų negeneruojančiai veiklai atributus, kurie įprasmintų jos organizavimą ekonominių principų terpėje ir vadybinės veiklos rėmuose. Dalį mokslinėje literatūroje pateikiamų „paslaugos“ sąvokų interpretacijų susistemino Patapas ir Vilutytė-Žilienė (2013, p. 314). Jas apžvelgus galima teigti, kad spekuliatyvi atribojimo nuo kitų veiklų požiūriu, tačiau tuo pačiu ir skiriamoji paslaugos, kaip proceso, palaikomo vadybos funkcijų įgyvendinimu, savybė yra sąveika tarp teikėjo ir gavėjo jo vyksmo metu.

1 lentelė. Skirtingų autorių paslaugos sąvokos interpretacijos.

Laikotarpis (metai)	Autorius	Paslaugos apibrėžimas
1983	Lethinen	Veiksmas ar veiksmų serija, pasireiškianti asmenų kontaktu su fiziniu įrengimu ar mašina, suteikianti pasitenkinimą vartotojui.
1987	Gummesson	Paslauga yra tai, kas gali būti perkama ar parduodama, bet ko neįmanoma užsimesti ant kojos.
1992	Tocquer ir Langlois	Paslauga – laikinas vartotojo patyrimas, kuris įgaunamas jam sąveikaujant su paslaugų organizacijos personalu arba techninėmis (materialinėmis) priemonėmis.
2000	Pranulis ir kt.	Paslauga – visuomet susijusi su individualiu vartojimu. Paslaugos rezultatas visuomet turi būti žmogus – tos paslaugos vartotojas. Be to, tas vartotojas pats turi dalyvauti tame procese, nes paslaugos gaminimo ir vartojimo laikas sutampa.
2002	Kinduryš	Paslauga – tai prekė, kurios gamyba ir vartojimas vyksta vienu metu.
2003	Žalimienė	Paslauga – nematerialinė gėrybė arba nematerialinė veikla, kuri prisideda prie žmonių poreikių tenkinimo. Paslaugą galima įvertinti kaip funkciją ir veiklą, kuri turi paklausą ar poreikį.
2004	Vitkienė	Apibrėžta veikla, kurią siūloma vartotojui pirkti, kadangi kiekviena veikla yra vertinama, atsižvelgiant į jos naudingumą, apibrėžtumą ir jos galimybę ją perduoti.
2005	Vainienė	Paslauga – ekonominė gėrybė, tenkinanti vartotojo poreikius, tačiau neturinti materialios formos, jos negalima išsaugoti, todėl dažniausiai suvartojama jos gyvavimo metu.
2006	Ruževičius	Prekė, kurios turinys ir kokybė priklauso nuo paslaugos, jos vartotojo ir kitų aplinkybių.
2007	Kotler, Keller	Paslauga – tai bet koks nematerialus veiksmas ar darbas, kurį viena šalis gali pasiūlyti kitai, tačiau jis nesuteikia jokios apčiuopiamos savybės.
2008	Pranulis ir kt.	Paslauga – tai daiktinės formos neturinti prekė, kurios gamyba ir vartojimas vyksta tuo pačiu metu.

Šaltinis: Patapas & Vilutytė-Žilienė, 2013, p. 314.

LR Viešojo administravimo įstatyme įtvirtintas toks viešųjų paslaugų apibrėžimas:

**Viešojo paslauga** – valstybės ar savivaldybių kontroliuojamų juridinių asmenų veikla teikiant asmenims socialines, švietimo, mokslo, kultūros, sporto ir kitas įstatymų numatytas paslaugas. Įstatymų nustatytais atvejais ir tvarka viešąsias paslaugas gali teikti ir kiti asmenys.

Šis apibrėžimas yra abstraktus ir leidžia viešosioms paslaugoms priskirti įvairias kitas jame neįvardintų, tačiau įstatymais numatytų sričių veiklas. Administracinės paslaugos

Lietuvoje viešosioms paslaugoms įstatymiškai nepriskiriamos, tačiau savo turiniu atitinka viešųjų paslaugų tikslus ir jų organizavimui keliamus reikalavimus.

**Administracinė paslauga** – viešojo administravimo subjekto veiksmai, apimantys leidimų, licencijų ar dokumentų, kuriais patvirtinamas tam tikras juridinis faktas, išdavimą, asmenų deklaracijų priėmimą ir tvarkymą, asmenų konsultavimą viešojo administravimo subjekto kompetencijos klausimais, įstatymų nustatytos viešojo administravimo subjekto informacijos teikimą asmenims, administracinės procedūros vykdymą.

Tuo tarpu elektroniniu būdu teikiamas administracines paslaugas, nors toks apibrėžimas įstatymiškai neįtvirtintas, įprasta vadinti elektroninėmis viešosiomis paslaugomis. Dažnai viešojo administravimo literatūroje nagrinėjama inovacija – viešųjų paslaugų centrai – iš esmės yra nukreipta būtent į administracinių paslaugų teikimo tobulinimą. Nors yra galimi ir kiti tokių centrų apibrėžimai (jungtiniai paslaugų centrai, „vieno sustojimo krautuvės“), tačiau LR Vidaus reikalų ministerijos užsakymu 2010 m. atliktoje „Viešųjų paslaugų centrų steigimo galimybių studijoje“ kaip tinkamiausias naudojamas viešųjų paslaugų centrų terminas. Šis pavyzdys parodo, kad viešųjų paslaugų samprata yra sudėtinga net nacionaliniu lygmeniu, tad universali viešųjų paslaugų klasifikacija, jeigu ir yra galima, nebūtų tiksli.

Paslaugų priskyrimas viešąją vertę kuriančioms viešosioms paslaugoms yra nulemtas konkrečios valstybės socialinio, ekonominio, kultūrinio išsivystymo lygmens, vyraujančios politinės ideologijos, viešojo valdymo tradicijų. Visuomenės gaunama viešoji vertė yra kuriama viešąsias paslaugas teikiančių ir planuojančių organizacijų, sprendžiančių, kokias paslaugas ir kokiais būdais teikti. Su viešųjų paslaugų teikimu susijusių veiklų ir programų turinys gali skirtis ne tik priklausomai nuo šalies, bet ir nuo konkrečios organizacijos ar sektoriaus savybių. „Viešoji vertė nėra tik paprasta tokių veiklų visuma, ji yra tarpusavyje susijusių įgaliojimų suteikimo, kūrimo ir matavimo procesas, nustatantis kas yra viešosios vertybės per konsultavimąsi ir dalyvavimą“ (Horner & Hutton, 2011, p. 122).

Powell ir kt. (2010), analizuodami klientų vaidmenį viešųjų paslaugų teikime, viešųjų paslaugų sąvoką naudojo lygiagrečiai su viešojo sektoriaus ribų nustatymu. Toks viešųjų paslaugų ir viešojo sektoriaus apimtį tapatinimas nėra tikslus. Kai kurios viešosios paslaugos ne tik gali būti kuriamos privačios nuosavybės pagrindu, bet ir savanoriškais pagrindais teikiamos visuomeninių organizacijų ar savipagalbos grupių. Gerovės sistemos moderniose valstybėse sudaro gerovės valstybės ir gerovės visuomenės dedamosios, o viešosios politikos formavimo procesas dabartiniame viešojo valdymo kontekste nėra išimtinai politikų ir valstybės tarnautojų prerogatyva. Todėl, mūsų nuomone, racionalus yra Spicker (2009, p. 974) siūlymas viešąsias paslaugas apibrėžti kaip paslaugas, teikiamas dėl viešosios politikos priežasčių, politikos formuotojais pripažįstant visus tokių paslaugų teikimu suinteresuotus asmenis.

Pats viešųjų paslaugų terminas, nors ir plačiai naudojamas, taip pat nėra visuotinai priimtas. Pavyzdžiui, ES teisės aktuose, o neretai ir mokslinėje literatūroje, apibūdinant tokias paslaugas vartojama *bendro intereso paslaugų* definicija. Langvinienė ir Vengrienė (2008, p. 227) apibūdindamos paslaugas, kurias sudaro darbo produktas tų veiklos sferų, kurių tiesioginės veiklos tikslas nėra komercija ir pelnas, vartojo terminą *nekomercinės paslaugos*. Šios autorės išskyrė keturias pagrindines nekomercinių paslaugų egzistavimo priežastis.

2 lentelė. Nekomercinių paslaugų egzistavimo priežastys.

Eil. Nr.	Priežastis	Komentaras
1.	Ekonominės ir socialinės veiklos reguliavimo poreikis.	Įstatymų ir kitų teisės aktų leidimas, jų įgyvendinimo priežiūra ir kontrolė.
2.	Informacijos asimetrija ir rinkos skaidrumo stoka.	Atskirų prekių ir paslaugų grupės, kur vartotojas nepajėgus įvertinti jų vartojimo pasekmių.
3.	Visuomeninių gėrybių vartojimas ir išorinių poveikių paskirstymas.	Gėrybės, kurių gamybos ir naudojimo pasekmės tenka ne tik gamintojui ir vartotojui.
4.	Socialinė pagalba ir solidarumas.	Visuomenės nariai, nepajėgūs kontroliuoti gamybos veiksmų ir neturintys pragyvenimo šaltinių

Šaltinis: Langvinienė & Vengrienė, 2008, p. 229–230.

Visgi, analizuojant viešąsias paslaugas būtina suvokti, kad jos negali būti griežtai atskirtos nuo komercinės veiklos, o jų teikimo organizavimas neįmanomas be ekonominių principų sąlygojamo elgesio analizės. Valstybinės valdžios intervencijos poreikis atsiranda dėl rinkos netobulumo ir, kaip pastebėjo Gerbasi ir Warner (2007, p. 143), valdžios rūpinimasis viešųjų gėrybių teikimu gali pažeisti privačius su nuosavybe susijusius interesus.

*Buvimo nekomercinėmis pagrindas yra tai, kad viešosios paslaugos yra perskirstomosios ta prasme, jog tie kurie moka nebūtinai yra tie kurie gauna. Įmonė kuri parodo sriubą visuomenei neteikia viešosios paslaugos net jei tai labai gera sriuba, tačiau organizacija kuri dalina sriubą benamiams – teikia. <...> Komercinės organizacijos kurioms uždedama „viešosios paslaugos prievolė“ yra prašomos teikti paslaugas nepaisant jų komercinių prioritetų. Jei viešasis sektorius apmokestina paslaugas, tai mokestis nėra proporcingas naudai. Tai reiškia, kad nauda, kurią žmonės gauna, yra apmokama kitų, individualiai arba kolektyviai. (Spicker, 2009, p. 975–976)*

Spicker argumentuotai įrodė, kad nors perskirstymas ir gali būti tam tikrų viešųjų paslaugų teikimo tikslu, tačiau tai nėra esminis viešąją paslaugą apibrėžiantis principas. Viešųjų paslaugų teikimo proceso esmė yra išteklių paskirstymas, o perskirstymas yra tik neišvengiamai šį procesą lydinti aplinkybė.

Viešosios paslaugos gali pasižymėti ir privačių gėrybių savybėmis. Tos pačios rūšies paslauga gyventojams gali būti teikiama ir kaip viešoji, ir kaip mokama, o gyventojas gali rinktis kokių pagrindų tą paslaugą gauti (pvz. medicinos paslaugos, aukštasis mokslas). Be to, viešosioms paslaugoms priskiriamos ir tokios viešojo intereso užtikrinimui būtinos paslaugos, kurios, nors ir būdamos visuomenės nariams socialiai reikšmingomis, yra teikiamos už vartotojų mokamą atlygį.

Prowle (2008, p. 256), aptardamas tiek valstybiniam, tiek privačiam sektoriui svarbias rinkų struktūras, rėmėsi A. Koutsoyiannis [1977] pateikta klasifikacija, pagal kurią skiriami keturi rinkų tipai: gryna konkurencija, monopolistinė konkurencija, oligopolija, monopolija. Esant grynai konkurencijai jokia valstybės intervencija dažniausiai yra nereiki-

kalinga, tačiau susiformavus monopolinėms ir oligopolinėms sąlygoms, valstybinis reguliavimas yra būtinas.

Adlung (2006, p. 470) nurodė, kad yra galimi trys viešųjų paslaugų teikimo komerciniais pagrindais scenarijai:

- Tradicinės viešosios monopolijos su infrastruktūra susijusiuose sektoriuose, tokiuose kaip geležinkelių transportas, pašto ar telekomunikacijų paslaugos, kur pagal galiojantį teisinį reguliavimą jokie kiti teikėjai nėra pripažįstami;
- Natūralios monopolijos, kurios dėl tam tikrų su sektoriumi susijusių ypatybių (pvz. masto ekonomijos) egzistuoja be valdžios įsikišimo;
- Atvira konkurencija su priverstine įvairių formų valdžios intervencija, kuria siekiama įgyvendinti viešųjų paslaugų tikslus.

Praktikoje egzistuoja įvairios tarpinės rinkų struktūros ir ne visos viešosios paslaugos yra teikiamos šių teorinių modelių rėmuose. Tačiau šios klasifikacijos parodo, kad viešųjų paslaugų teikimo organizavimas yra itin sudėtingas, daugialypis, išsamių tyrimų reikalaujantis procesas.

Apibendrinant galima teigti, kad viešosiomis paslaugomis laikytinos (i) paslaugos pasižymintys grynųjų viešųjų gėrybių savybėmis ir (ii) paslaugos už viešosios politikos formavimą ir įgyvendinimą atsakingų asmenų sprendimu priskirtos viešojo intereso užtikrinimui būtinoms paslaugoms, kurių teikimo organizavimo poreikį suponuoja savo piliečiais besirūpinančios valstybės pareiga paskirstyti išteklius visuomenės naudai, teikiamos (i) valstybės arba (ii) valstybinės valdžios subjektams kontroliuojant privačių asmenų veiklą.

### 1.1.2. Viešųjų paslaugų teikimo organizavimo raida ir tendencijos

Vykstant struktūriniais pokyčiams viešajame sektoriuje, keičiasi viešojo valdymo turinys, o kartu ir viešųjų paslaugų teikimo organizavimo mechanizmai. Ypač spartūs pokyčiai viešųjų paslaugų teikime prasidėjo prieš tris dešimtmečius, išvirtinus naujosios viešosios vadybos modeliui, vėliau jam evoliucionuojant į naująjį viešąjį valdymą, globalizacijos procesų įtakoje stiprėjant demokratizacijos ir tarpsektorinės partnerystės tendencijoms, vykstant nuolatinei požiūrio į pamatines viešojo administravimo koncepcijas kaitai. Privatizacija, konkurencijos skatinimas, viešojo ir privataus sektorių supanašėjimas, piliečių dalyvavimas – tai tik keli iki šiol vykstančios viešųjų paslaugų teikimo raidos bruožai.

Viešųjų paslaugų teikimo organizavimas turėtų būti viešojo intereso užtikrinimo garantas. Little (1996, p. 347) manymu, absoliutus valdymo, taip pat individualus valstybės tarnautojų, uždavinys yra ne spręsti kas tai yra viešasis interesas, bet veikti tokiais metodais, kurie skatintų visuomenę jausti, kad valdžios veiksmai yra nukreipti į viešojo intereso užtikrinimą. Su šiuo teiginiu galima sutikti tik iš dalies, kadangi pokyčius viešųjų paslaugų teikimo organizavime sąlygojančių viešojo intereso ir viešosios vertės sampratos pokyčių priežastys nėra tik normatyviniai svarstymai. Pradinis tokių pokyčių katalizatorius yra nesėkmės viešajame administravime, todėl viešojo intereso samprata pirmiausia kinta valdymo sferoje, o tarnautojai negali užtikrinti viešojo intereso nesuprasdami, kas tai yra. Badulescu ir Bucur (2012, p. 487–488) skyrė tris svarbiausius požiūrio į viešąjį interesą ir viešųjų paslaugų teikimą raidos etapus:

1. Pagal klasikinę XX a. pradžioje atsiradusią sampratą, viešasis interesas yra užtikrinamas tik valstybinių subjektų veikla;

2. Tarpukariu atsiradusi definicija susiformavo dėl naujų ekonominių ir socialinių dvidešimtojo amžiaus vidurio realiųjų, reikalavusių įvairiapusių viešųjų paslaugų ir lankstumo jas teikiant. Šis požiūris jau pripažino privačių asmenų veiklos svarbą viešojo intereso užtikrinimui, tačiau kartu pabrėžė išimtinę valstybės teisę kontroliuoti tokią veiklą;
3. XX a. 8-ojo dešimtmečio pabaigoje dėl demokratijos raidos, pilietinių teisių plėtros ir valdžios atskaitomybės bendruomenei poreikio pripažinimo susiformavusi samprata. Šie pokyčiai supaprastino galios delegavimo problemą, pripažįstant, kad kai kurios privačių asmenų teikiamos viešosios paslaugos nebūtinai turi atitikti valstybinės valdžios prerogatyvas, todėl dalis socialinių viešųjų paslaugų, tokių kaip sveikatos priežiūra, išsilavinimas ar kultūros paslaugos, buvo pradėtos teikti privačių asmenų.

Trečiasis etapas siejamas su NVV sklaida, „valdžios pertvarkymo“ priemonėmis nevalstybiniais subjektams suteikiant didesnę veiksmų laisvę teikiant viešąsias paslaugas bei reikšmę užtikrinant viešąjį interesą. Visgi, įvertinus paskutinius viešojo valdymo struktūrinius pokyčius, galima išskirti ketvirtąjį etapą. Šio etapo pokyčių nereiktų sieti vien su ideologiniu naujojo viešojo valdymo turiniu, kadangi ideologija yra tik vienas iš viešąją politiką formuojančių veiksnių. „Be to, politikai kartais pateikia idėjas po to, kai jau ėmėsi vykdyti politikos strategiją, pavėluotai siekdami pateisinti požiūrį, kurio laikosi“ (Prabhakar, 2006, p. 9). Įvertinus daugelio naujojo viešojo valdymo atsiradimo priežastis nagrinėjusių autorių darbus, galima pagrįstai teigti, kad naujoji ideologija atsirado iš esmės dėl poreikio pateisinti valstybės vaidmens viešųjų paslaugų teikime sumažinimą, siekiant (i) grįžti prie dažnai valdžios ignoruojamų socialinių valstybės principų (Ergun, 2011, p. 132) ir (ii) rasti būdus, leidžiančius pajėgti naudotis „pertvarkyta valdžia“ (Prabhakar, 2006, p. 9).

Paskutiniu akstiniu radikaliai peržiūrėti valdžios vaidmenis ir atsakomybę tapo 2007 m. prasidėjusi pasaulinė finansinė krizė, pakeitusi požiūrį į viešosios vertės kūrimo grandinę viešajame sektoriuje, akcentuojant, kad nauda visuomenei turi būti bendrai kuriama visų suinteresuotųjų, įskaitant paslaugų vartotojus ir bendruomenes. Tačiau Benington ir Moore (2011, p. 12) akcentavo, kad su požiūriu į viešąją vertę susijusios veikmės kyla ne tik iš dabartinės ekonominės krizės, o turi kur kas giliau siekiančią reikšmę valdymui iš viešajai vadybai. Viešųjų paslaugų teikimo organizavimas pasižymi inertiškumu, todėl buvusios paslaugų teikimo formos lemia esamas ir būsimas. Viešųjų paslaugų teikimo sprendimai paprastai yra peržiūrimi iš naujo (Lamothe, Lamothe, & Feiock, 2008, p. 48), o kylančios valdymo formos yra ne inovacijų priežastis, o per priežastinę mokymosi – novatoriškumo – įvykdymo grandinę pasireiškiantis rezultatas (Kinder, 2012, p. 423). Pavyzdžiui Tumėnas (2008, p. 42) pastebėjo, kad kontraktavimas yra vienas iš NVV grąžintų XIX amžiaus viešojo administravimo atributų. Siūlymai visiškai ignoruoti vieno ar kito viešojo administravimo modelio principų taikymą galimi tik kaip teorinė polemika, bet neįmanomi praktiniame viešųjų paslaugų teikimo organizavime. Viešųjų paslaugų teikimo formų kaita yra evoliucinis, o ne revoliucinis procesas, todėl viešųjų paslaugų teikimas dabartiniu metu remiasi mišrios viešųjų paslaugų rinkos formavimu.

Prabhakar (2006) išskyrė keturis pagrindinius pokyčius viešųjų paslaugų teikime lemiančius veiksnus: *piliečių lūkesčius, didėjančias išlaidas, „naujosios dešinės“ kritiką, glo-*

*balizaciją*. Gilesnė šių veiksnių analizė leidžia teigti, kad mišrios viešųjų paslaugų rinkos kūrimas praktiniame lygmenyje yra neišvengiamas. Todėl orientacijos į rinką teikiant viešąsias paslaugas nėra atsisakoma. Valstybinės valdžios tikslas tinklinio valdymo modelyje yra tinkamai valdyti rinką, pajungiant ją viešojo intereso užtikrinimui. Esminis iššūkis organizuojant viešųjų paslaugų teikimą – skirtingų organizacinių mechanizmų pagalba pasiekti viešojo, privataus ir visuomeninio sektoriaus organizacijų sinerginę sąveiką. Tad skiriamasis dabartinio etapo bruožas yra konkurencinių santykių keitimas bendradarbiavimo ryšiais. Tačiau net ir kai kuriose šalyse pastebimas grįžimas prie tradicinio paslaugų teikimo nereikia privataus sektoriaus galimybių nuvertinimo, o greičiau yra bandymas atrasti optimalią mišrios viešųjų paslaugų rinkos struktūrą. Pavyzdžiui, Cox (2008) įtikinamai argumentavo, kad ateityje viešųjų paslaugų teikime institucinė konkurencija reikšis neišvengiamai, klausimas kyla tik dėl jos intensyvumo.

Pagrindinė mišrios viešųjų paslaugų rinkos neišvengiamumo priežastis yra ribų tarp valstybinio, privataus ir visuomeninio sektorių nykimas. „Ne viskas yra globalizuota, tačiau pasaulį formuojantys globalūs tinklai daro poveikį viskam ir visiems“ (Castells, 2008, p. 81). Viešojo valdymo globalizacija pasireiškia ne tik viešosios politikos darbotvarkės, bet ir organizacinių struktūrų supanašėjimu. Dabartiniame viešojo valdymo kontekste visiškas organizacijų atribojimas pagal priklausomybę valstybiniam, privačiam ar visuomeniniam sektoriui tampa įveigu neadekvačiu, tai bent jau nepakankamu. Didėja mišrių savybių turinčių organizacijų skaičius, o „visiškai valstybinio“ ir „visiškai privataus“ viešųjų paslaugų teikimo dichotomija nebeegzistuoja. „Mišrios organizacijos apjungia valstybės, rinkos ir pilietinės visuomenės charakteristikas“ (Brandsen & Karre, 2011, p. 827). Trečiasis sektorius gali atlikti valstybinės valdžios funkcijas, privačios įmonės užsiimti viešųjų gėrybių gamyba, o valstybinės institucijos siekti ne tik mokestinių pajamų.

Ferlie ir kt. (1996, p. 239) manymu, ideologinis tokių organizacijų skaičiaus augimo pagrindas „gali būti paprastai paaiškinamas akcentuojant įtampą tarp sektorių: troškimas privatizuoti valstybinę veiklą arba troškimas sustiprinti valstybės intervenciją į privatų sektorių“. Organizacijų „mišrėjimo“ priežastis nagrinėję autoriai dažnai funkcinį (valstybinių) ir verslo organizacijų savybių suplakimą siejo su neoliberalizmu ir NVV sklaida. Tačiau Evers (2005), tirdamas mišrių organizacijų reikšmę socialinių viešųjų paslaugų teikime, viena iš pagrindinių ribų tarp sektorių nykimo priežasčių laikė pilietinės visuomenės institucionalizavimą ir manė, kad dabartiniai mišrių gerovės sistemų ir hibridizacijos procesų pokyčiai yra organizacijų elgesio nepastovioje aplinkoje, o ne strateginių pasirinkimų rezultatas (p. 745). Hsu ir Hannan (2005) nurodė, kad organizacijų pasikeitimai apima organizacinių formų (struktūros) ir pačių formų aibės (įvairovės) pokyčius. Struktūra ir įvairovė varijuoja skirtingose socialinėse sistemose ir skirtingu laikmečiu. Pokyčiai leidžia organizacijoms išlikti ir klestėti keičiantis ekonominei ir socialinei santvarkai (p. 474). Tad ribų tarp sektorių nykimas yra natūralus reiškinys, laikytinas vienu iš svarbiausių viešųjų paslaugų teikimo organizavimo aplinkos veiksnių.

Brandsen ir Karre (2011, p. 829) pastebėjo, kad į mišrių organizacijų vaidmens viešųjų paslaugų teikime reikšmės didėjimą dažnai žiūrima kaip į grėsmę. Šie autoriai skyrė tris pagrindines tokio susirūpinimo priežastis:

- *Finansiniai pavojai*: bijoma, kad hibridinės organizacijos ilgainiui sąlygos didelius valstybinių lėšų praradimus, tiek netiesiogiai, dėl nesąžiningos konkurencijos, tiek tiesiogiai, dėl investavimo į rizikingas įmones.



- *Kultūriniai pavojai*: manoma, kad mišrios organizacijos prives prie viešojo sektoriaus etikos nuosmukio ir moralinės degeneracijos.
- *Politiniai pavojai*: teigiama, kad vyriausybė negalės efektyviai kontroliuoti mišrių organizacijų.

Kai kurie kiti tyrėjai yra linkę labiau pabrėžti teigiamą mišrių organizacijų potencialą. Evers (2005, p. 738) manė, kad į pokyčius organizacijose žiūrimą kaip į grėsmę užtikrinant tokias vertybes kaip lygybė, socialinės garantijos, skaidrumas dėl to, kad pokyčių rezultatai yra nevienareikšmiški. Tačiau hibridinis gerovės paslaugas teikiančių organizacijų pobūdis gali būti vertinamas ir kaip stiprybė. Šio autoriaus teigimu, pastaraisiais dešimtmečiais daug dėmesio skiriama valstybės ir rinkos savybes apjungiančioms organizacijoms, tačiau dažnai pamiršamas trečiasis elementas – pilietinės visuomenės ir trečiojo sektoriaus požymiai, kurie atitinkamoms įmonėms gali suteikti socialinį pobūdį. Burt ir Taylor (2008, p. 732) tvirtino, kad valstybinių ir savanoriškų organizacijų partnerystė teikiant paslaugas gali padidinti visuomenės pasitikėjimą valdžia. Bel ir Fageda (2010) atlikto empirinio tyrimo duomenimis, mišrios valstybinės-privačios įmonės organizuojant viešųjų paslaugų teikimą yra pragmatiškas pasirinkimas, nes gali suteikti masto ekonomijos privalumus ir yra geriau valdomos (p. 145). Brandsen ir Karre (2011) teigimu, požiūris, kad viešąsias paslaugas teikiančios mišrių savybių organizacijos kelia grėsmę viešųjų finansų sistemai, viešojo sektoriaus etikai ir gali sąlygoti efektyvios politinės kontrolės praradimą, yra lengvai paneigiamas tiek teoriniame, tiek praktiniame lygmenyje, nes vertinant riziką ekonominės ir teisinės kategorijos negali būti prilygintos socialinėms kategorijoms, o įvardijamas grėsmes realiai teikiant viešąsias paslaugas sumažina aktyvus reguliavimas ir profesionalizmas.

Ribų tarp sektorių nykimas ir mišrių viešųjų paslaugų rinkų egzistavimas yra neišvengiami reiškiniai, atliepiantys dabartines tinklinės biurokratijos ir globalaus valdymo tendencijas. Valstybių gebėjimas įveikti šių tendencijų sąlygojamas grėsmės priklausos nuo priimamų sprendimų. Bendradarbiavimo procesai yra sudėtingi ir reikalauja atitinkamų valdymo mechanizmų. Tačiau viešąsias paslaugas galinčių teikti organizacijų formų ir galimų jų sąveikos tipų įvairovė sudaro sąlygas formuoti skirtingus, konkrečiu atveju labiausiai tinkamus viešųjų paslaugų teikimo mechanizmus. Kalu (2012) pastebėjo, kad bendradarbiavimas labai priklauso nuo viešojo administravimo politinės aplinkos (p. 422). Visgi skirtingų organizacijų įtraukimas į viešųjų paslaugų teikimo sistemas tokioje aplinkoje neturėtų būti pernelyg ideologizuotas. „Valstybinės, privačios ir ne pelno organizacijos turi savitų privalumų, galinčių padidinti efektyvumą, veiksmingumą ir lygybę, viešosioms įstaigoms nukreipiant savo pastangas į visuomenės problemų sprendimą“ (Andrews & Entwistle, 2010, p. 679). Valstybės uždavinys organizuojant viešųjų paslaugų teikimą yra kaip galima geriau išnaudoti potencialius tarpsektorinės partnerystės privalumus.

Įvertinus dabartines viešųjų paslaugų teikimo tendencijas galima teigti, jog esminiai sprendimai organizuojant viešųjų paslaugų teikimą mišrioje rinkoje turėtų apimti ne tik klausimą, kuris sektorius ir kokia apimtimi skirtingų rūšių viešąsias paslaugas turėtų teikti, bet ir būti nukreipti į (i) paslaugos teikėjų (ii) paslaugos organizatorių ir (iii) paslaugos gavėjų sąveikos reguliavimą, kadangi skirtinga sąveika sąlygoja skirtingus paslaugų teikimo rezultatus ir tikslų pasiekimo laipsnį.



### 1.1.3. Viešųjų paslaugų organizavimo procesų turinį ir viešųjų paslaugų vadybos specifiškumą lemiantys veiksniai

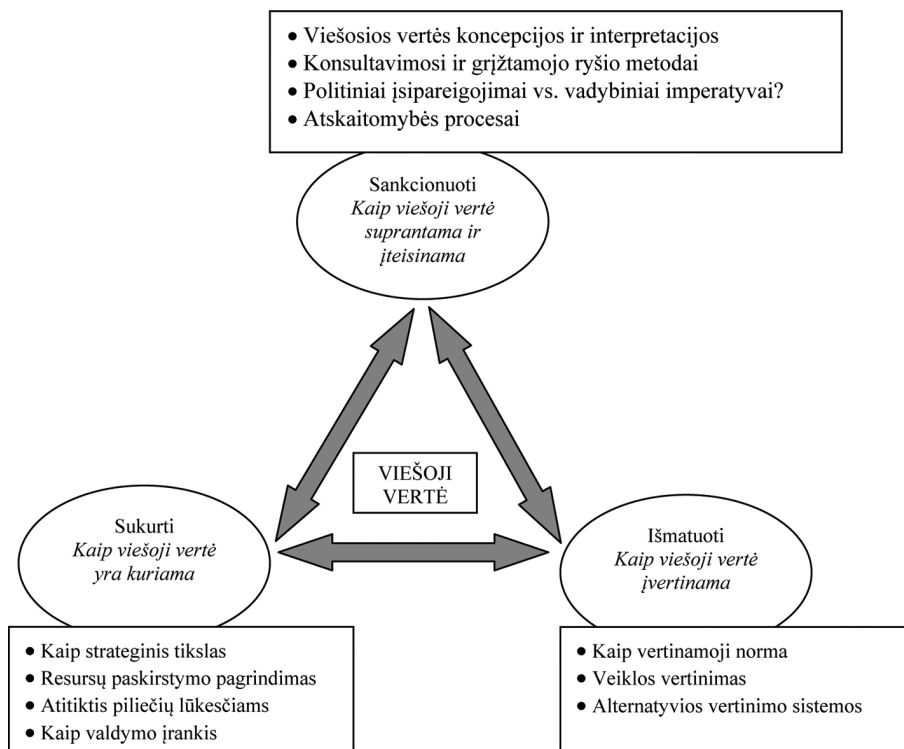
Ekonomikos teorijoje viešųjų paslaugų prigimtis aiškinama rinkos dėsnių trikčių egzistavimu. „Kadangi Adamo Smito „nematoma ranka“ viešųjų paslaugų teikime paprastai neveikia, laisva suinteresuotų asmenų sąveika užtikrinant veiksmingą viešųjų paslaugų teikimą tiesiog negalima pasikliauti“ (Andrews & Entwistle, 2013, p. 249). Todėl viešųjų paslaugų teikimo organizavimas reikalauja valdžios sprendimų, o valstybinės institucijos įgyja viešųjų paslaugų rinkos reguliatoriaus funkcijas. Adlung (2006) išskyrė dvi charakterizuojant viešąsias paslaugas galimas prieigas: (i) institucinį požiūrį, kuriame orientuojamasi į valstybinio aprūpinimo sąlygas ir būdus (pvz. paslaugų teikėjų statusas, rinkos struktūra) ir (ii) funkcinį požiūrį, besiremiantį viešosios politikos tikslais, tokiais kaip paslaugų kokybė ir visuotinis prieinamumas. Institucinio požiūrio turinys parodo, kad viešųjų paslaugų teikimo organizavimo procesai turi tik jiems būdingų elementų, funkcinis požiūris leidžia išskirti specifinius organizavimo stimulus. Šie specifiniai aspektai leidžia teigti, kad privačių paslaugų marketingo ir vadybos teorijų bei principų taikymas nėra pakankamas viešųjų paslaugų teikimo organizavimo pagrindas. Įvairių rūšių viešųjų paslaugų teikimas yra organizuojamas skirtingoje ekonominėje ir institucinėje aplinkoje, nuo valstybinių monopolijų iki atvirų rinkų, nuo apmokėjimo iš bendro valstybės ir savivaldybių biudžeto iki teikimo komerciniais pagrindais. Todėl viešųjų paslaugų teikimo organizavimas pasižymi tarpdiscipliniškumu ir reikalauja ekonominių, demokratinių, vadybinių, sociologinių ir kitų sričių teorijų teikiamų žinių integravimo.

Prieš analizuojant viešųjų paslaugų teikimo mechanizmus ir kompoziciją, būtina apibrėžti terminus, kurie tinkamai atspindėtų ir pilnai apimtų paslaugų teikimo procesus, veiklas ir turinį. Viešųjų paslaugų teikimo organizavimo procesai yra nukreipti į sąveikos tarp (i) paslaugos teikimo organizatoriaus, (ii) paslaugos teikėjo ir (iii) paslaugos gavėjo reguliavimą. Terminas „administravimas“ apima tik paslaugų organizatorių (centrinio ir vietos valdymo subjektų) veiklą teisiškai įtvirtinant paslaugų teikimo principus bei kontroliuojant paslaugas teikiančius asmenis. Struktūrinių pokyčių kontekste viešųjų paslaugų teikimo administravimo turinys tik iš dalies apima viešųjų paslaugų teikimo organizavimo procesus. Cox (2008) manė, kad privatizacija, viešojo ir privataus sektorių partnerystė, mišrių savybių organizacijų atsiradimas ir kitos tinklinio valdymo tendencijos taip kardinaliai pakeitė paslaugų teikimo formas, valstybės funkcijas ir nuosavybę, jog „Viešojo sektoriaus organizacijų teoriją“ būtų tikslinga transformuoti į „Ekonominę viešųjų paslaugų teoriją“, kuri orientuotųsi į paslaugų teikimo formų įvairovę ir kompleksiškumą, o ne išimtinai į valstybės vaidmenį. Visgi, viešojo sektoriaus organizacijos atlieka eilę viešųjų paslaugų teikimui nepriskirtinų funkcijų, tokių kaip teisingumo vykdymas ir teisės aktų leidyba. Tad nors viešųjų paslaugų teikimas yra vienas iš svarbiausių viešosios politikos uždavinių, toks radikalus pasiūlymas yra hiperbolizuotas.

Hood (2005) pabrėžė, kad įvairūs administracinį valdymą ir viešąsias paslaugas apibūdinti naudojamos terminologijos pakeitimai yra susiję su ideologinėm ir analitinėm permainingom, ne tik su naujų vardų ieškojimu seniems dalykams, siekiant pagyventi nuobodžius klausimus ir suteikti naujos energijos pabodusioms doktrinoms ir požiūriams (p. 12). Įvertinus sąvokų „viešasis administravimas“, „viešojo vadyba“ ir „viešasis valdymas“ kaitą nulėmusius ideologinius poslinkius manome, kad nagrinėjant viešųjų paslaugų

organizavimo procesus tinkamiausia vartoti terminą „viešųjų paslaugų vadyba“, kadangi „viešojo valdymo“ skiriamasis bruožas yra itin didelis bendruomenių saviorganizacijos ir piliečių dalyvavimo laipsnis. Nors šios idėjos ir veikia viešųjų paslaugų teikimo procesus, tačiau realiai yra įmanomos įgyvendinti tik ribota apimtimi, priklausančia, be kita ko, ir nuo paslaugos rūšies.

Viešųjų paslaugų vadyba apima organizavimą veiklos, kuria viešąsias paslaugas teikiantys valstybinės valdžios organai ir valstybės įgaliotos privačios organizacijos siekia tenkinti visuomenės poreikius ir užtikrinti viešąjį interesą. Viešojo intereso samprata dėl dualistinio pobūdžio yra probleminė. Net ir laikantis pozicijos, kad viešąjį interesą galima laikyti daugumos interesu, jo užtikrinime vaidmenį vaidinant privatiems subjektams atsiranda poreikis suprasti viešųjų paslaugų teikimo misijos ir konkurencijos jų teikime santykį. Suverenios valdžios misija – veikti orientuojantis išimtinai į naudą visuomenei, t. y. kurti viešąją vertę. Besley ir Ghatak (2007, p. 129–130) atkreipė dėmesį į faktą, kad, lyginant su kitomis viešosios politikos sritimis, sutarimas dėl viešųjų paslaugų teikimo tikslų pasiekimo yra labai abstraktus – išsilavinusi ir sveika visuomenė. Kitose viešosios politikos srityse dėl gerai vykdomą veiklą apibūdinančių standartų sutariama visuotiniai. Pavyzdžiui, biudžeto deficitas ar infliacijos lygis aiškiai parodo makroekonominės politikos trūkumus. Įvardinti kas yra „geras“ viešųjų paslaugų teikimas ir pasirinkti būdus



2 pav. Viešosios vertės dinamika (adaptuota pagal Horner & Hutton, 2011, p. 120).

pasiiekti abstrakčiam viešosios politikos tikslui yra daug sunkiau. Horner ir Hutton (2011) pateikė viešosios vertės kūrimo modelį, kuriame išskyrė tris tarpusavyje susijusius elementus: *sankcionavimą, kūrimą ir matavimą*. Atsakingas požiūris į šias tris varomąsias jėgas leidžia panaikinti demokratijos deficitą ir išvengti paslaugų teikimo paradokso, kuomet paslaugoms akivaizdžiai gerėjant, piliečių pasitenkinimas nedidėja.

Visuomenė turi suprasti ir pripažinti, kad valstybės lėšos ir ištekliai viešąją vertę kuriančioms institucijoms yra paskirstomi pagrįstai ir adekvačiai. Todėl būtina įvertinti tų institucijų veiklą. Viešąsias paslaugas teikiant partnerystės (plačiąja prasme) su privačiu sektoriumi pagrindais formuojama konkurencinė viešųjų paslaugų rinka. Valstybės vaidmuo tokioje rinkoje yra nustatyti paslaugų teikimo standartus, įvertinti nevalstybinių teikėjų veiklą ir užtikrinti realios konkurencijos egzistavimą. Rinkų integracijos privalumai gali būti išnaudojami tik tuo atveju, jeigu yra pakankamas paslaugų teikėjų skaičius, jie nesudaro monopolinių susitarimų ir nėra proteguojami. Konkurencija viešųjų paslaugų teikime turi būti nukreipta į viešojo intereso užtikrinimą ir yra pateisinama tiek, kiek padeda siekti viešųjų paslaugų teikimo misijos. Todėl organizuojant viešųjų paslaugų teikimą konkurencinėje aplinkoje, sprendimai turi būti gerai apsvarstyti ir įvertinami. Tačiau Torres ir Pina (2002, p. 46) pastebėjo, kad privatizavimo sprendimai dažnai tampa politinio pasirinkimo, o ne techninio efektyvumo klausimu.

Gera funkcionuojanti viešųjų paslaugų rinka privalo turėti tam tikrą atskaitomybės visuomenei laipsnį, nes viešosios paslaugos yra visuomenės pasitikėjimo kūrimo priemonė. Paslaugų teikimo organizavimas visada yra nukreiptas į piliečių pasitikėjimo valdžia didinimą, kadangi pasitikėjimas yra būtina demokratinės santvarkos sąlyga, leidžianti veikti nenaudojant tiesioginės prievartos. Siekdama skatinti pasitikėjimą valdžia viešųjų paslaugų teikime veikia kaip „globėja“. „Ekonominiu požiūriu paslaugų pirkėjais yra politikai, o ne vartotojai. Tradicinė ekonominė analizė didžia dalimi remiasi sąryšio tarp paklausos ir pasiūlos bei santykių tarp gamintojo ir vartotojo supratimu. Viešųjų paslaugų teikime tarp šių elementų egzistuoja atskirtis.“ (Spicker, 2009, p. 976). „Globėjaiška“ valdžios funkcija yra akivaizdi, tačiau kelianti daug diskusijų dėl demokratiškumo stokos, kadangi viešosios paslaugos kaip „globa“ yra teikiamos kolektyviai. Todėl organizuojant viešųjų paslaugų teikimą būtina atrasti ir „demokratijos deficito“ mažinimo priemones, kurios viešojo valdymo literatūroje yra apibūdinamos kaip piliečių „pasirinkimas ir balsas“ (*choice and voice*). „Pasirinkimas“ šiuo atveju sietinas su paslaugų individualizavimu ir reiškia vartotojo galimybę nuspręsti kokiomis, kokio teikėjo teikiamomis paslaugomis ir kada naudotis bei pasirinkti kitą teikėją, jeigu esamas nepateisina lūkesčių. „Balsas“ suprantamas kaip įvairios konsultavimosi su paslaugų gavėjais priemonės, leidžiančios piliečiams daryti įtaką viešųjų paslaugų teikime.

Prabhakar (2006) išdėstė argumentus už, kaip pats autorius įvardijo, pliuralistinį viešųjų paslaugų teikimo modelį, kuriame savo vaidmenį turi įvairių tipų teikėjai ir yra vietos tiek konkurencijai, tiek bendradarbiavimui. „Pasirinkimas ir balsas“ tokiaame modelyje padeda didinti jautrumą vartotojų poreikiams. Be abejo, praktikoje „pasirinkimą ir balsą“ riboja daugybė veiksnių: nepakankami valstybės resursai, situacija rinkoje, piliečių turima informacija, pačių žmonių savybės bei iniciatyvumas ir kt. Grynąjų viešųjų gėrybių savybėmis pasižyminčių paslaugų individualizavimas yra neįmanomas, o konsultavimasis negerina paslaugų teikimo, jeigu yra paremtas vien formaliu požiūriu ir nelanksčiomis procedūromis, be natūralaus jautrumo vartotojų nepasitenkinimui ir reikmėms. Nors

„pasirinkimo ir balso“ priemonių poreikis yra pagrindžiamas demokratiškumo skatinimu bei atskaitomybės piliečiams didinimu, tačiau Clarke, Newman ir Westmarland (2008) manymu, bandymai individualizuoti paslaugas sudaro sąlygas plėtotis nelygybei ir iškreipta pačios viešosios paslaugos esmę.

Privačių paslaugų vadybininkų veikla yra nukreipta į kompanijos interesų (pelno) ir atskirų klientų pasitenkinimo užtikrinimą. Viešųjų paslaugų vadyboje politikai ir tarnautojai turi atsižvelgti į kur kas daugiau interesų. Čia svarbūs ne tik galutiniai paslaugos gavėjai, bet ir mokesčių mokėtojai, bendruomenės, suinteresuotos verslo įmonės, nevyriausybinės organizacijos, paslaugas teikiantys darbuotojai ir kiti subjektai.

*Interesų konfliktai tarp suinteresuotųjų viešųjų paslaugų teikimu yra neišvengiami. Kiekviena šalis turi savus interesus ne tik žmogiškosios sąveikos, bet ir politikos formavimo bei paslaugų projektavimo procesuose. Taip yra todėl, kad paslaugų standartai, nusakantys, kokią naudą gaus skirtingi suinteresuotieji, yra nustatomi formuojant politiką ir modeliuojant paslaugas. (Rhee & Rha, 2009, p. 1491–1492)*

Gerbas ir Warner (2007) manymu, valstybinės valdžios interesų viešųjų gėrybių skirstyme ir asmeninių naudos interesų priešprieša yra natūralus reiškinys (p. 143). Visų interesus negali būti patenkinami dėl ribotų valstybės išteklių. Principiniu požiūriu, būtent negebėjimas valstybės lėšomis užtikrinti visuomenės poreikius sąlygoja nevalstybinių teikėjų egzistavimo būtinybę. Tačiau investuotų lėšų išeiga viešųjų paslaugų teikime negali būti vertinama vien pagal ekonominius rodiklius. Sprendžiant kokios paslaugos ir kaip turėtų būti teikiamos, reikia įvertinti ar pasirinkti teikimo modeliai darys pageidaujamą poveikį ir kaip suinteresuotieji į juos reaguos. Pasirinkti teikimo modeliai negali sąlygoti demokratijos deficito ar pažeisti socialinių bei etinių principų. Vedinas (2013, p. 346) nurodė, kad organizuojant viešųjų paslaugų teikimą būtina užtikrinti keturias sąlygas: *lygiateisiškumą, nenutrūkstamumą, viešosios teisės normų laikymąsi ir prisitaikymą*. Prisitaikymas reiškia, kad viešojo administravimo sistemos turi keistis taip, jog atitiktų nuolat kintantį visuomenės poreikių turinį. Formuojant viešųjų paslaugų rinką reikia ne tik pasirinkti ekonominių požiūrių tinkamus modelius, bet ir užtikrinti demokratinį, socialinį, etinių vertybių sklaidą juos įgyvendinant. Pagrindinis viešųjų paslaugų vadybos iššūkis yra sukurti ekonominių ir neekonominių vertybių pusiausvyrą užtikrinančią viešųjų paslaugų sistemą, sukurti mechanizmus, kurie leistų pasinaudoti valstybinio, privataus ir visuomeninio sektorių sąveikos teikiamomis galimybėmis, garantuojant valstybinės valdžios įgaliojimų viršenybę rinkos jėgų atžvilgiu.

Salamon (2002, p. 21–39) pateikė išsamią priemonių, kurių pagalbą valstybinė valdžia sprendžia visuomenės problemas, klasifikaciją, kurioje išskyrė penkis tiesioginius ir dešimt netiesioginių įrankių.

Tiesioginiai įrankiai:

- tiesioginis valdymas (teikimas);
- valstybės įmonės;
- ekonominis reguliavimas;
- visuomenės informavimas;
- tiesioginės paskolos.

Netiesioginiai įrankiai:

- socialinis reguliavimas;
- kontraktavimas;

- paskolų laidavimas;
- dotacijos;
- mokesčių lengvatos;
- rinkliavos ir mokesčiai (kaip finansinės sankcijos);
- drauda;
- prievolių teisė;
- paslaugų vaučeriai;
- valstybės remiamos įmonės.

Dalis šių įrankių yra nukreipti į gėrybių ir paslaugų teikimą, o kiti taip pat turi savo rolę viešųjų paslaugų teikimo mechanizmų formavime.

Plačiuoju požiūriu, neskaitant įvairių dalinių mechanizmų, egzistuoja keturios viešųjų paslaugų teikimo alternatyvos: *tiesioginis teikimas, pelno kontraktavimas, bendradarbiavimas tarp valdžios įstaigų ir ne pelno kontraktavimas*. Teikėjų tipus analizavę autoriai dažniausiai sutaria, kad valstybiniai, pelno siekiantys ir ne pelno teikėjai pasižymi esmi-

3 lentelė. Viešųjų paslaugų teikimo reguliavimo priemonių tipologija.

Laisvai prieinamos paslaugos		Komerčinis teikimas
A. Valstybinės monopolijos		B. Konkurencija su valstybės reguliavimu**  Pasiūlos reguliavimas <u>Vidaus reguliavimas</u> [TV transliacijų kvotos; įpareigojimai dėl visuotinai prieinamų transporto, telekomunikacijų ir panašių paslaugų]  <u>Finansinės paskatos/sankcijos</u> [Viešojo transporto, kino ir teatro subsidijavimas; dotacijos įmonių gebėjimų ugdymui]  <u>Kainų reguliavimas</u> [Knygynai, farmacija, įvairios profesijos (pvz notarai)]  Paklausos reguliavimas <u>Subsidijos vartotojams</u> [Stipendijos, mokesčių ar sveikatos draudimo lengvatos pensininkams]
1. Teisingumo vykdymas, policija, kariuomenė, centrinis bankas	2. Įprastinės pašto, telekomunikacijų ir transporto monopolijos	
C. Natūralios monopolijos*		
1. Viešosios infrastruktūros statyba ir priežiūra, pvz., gatvės	2. Vandens tiekimas  Elektros tinklai	
D. Minimalūs socialinės politikos išpareigojimai	Integruoti transporto tinklai (pvz. vietinis transportas)	
Svarbiausios socialinės paslaugos, pagalba nepaprastųjų situacijų atveju		

\*Paslaugos, teikiamos valstybinių institucijų arba privačių organizacijų, kaip valstybinio aprūpinimo dalis.

\*\*Paslaugos, teikiamos privačių organizacijų arba „suvalstybintų“ organizacijų (ligoninės, prieglaudos, mokyimo įstaigos), finansiškai remiant ar kitaip padedant valstybei.

Šaltinis: adaptuota pagal Adlung, 2006, p. 471.

niais skirtumais, kurie esą įgalina juos, esant palankioms sąlygoms, geriau teikti konkrečių rūšių paslaugas. Tačiau nėra visiškai sutariama dėl veiksmų, kurie lemia ar turėtų lemti teikėjo pasirinkimą. Hefetz ir Warner (2012) manymu, pasirenkant teikėją turi būti įvertinamos paslaugų savybės (nuosavybės specifiškumas, kontraktų valdymo sudėtingumas), rinkos savybės (galimas konkurencijos laipsnis), piliečių savybės (visuomenės domėjimasis paslaugų teikimu), vietos savybės (didmiestis, priemiestis ar kaimo vietovė) ir vadybinės kompetencijos laipsnis. Tuo tarpu Lamothe, Lamothe ir Feiock (2008) piliečių savybių nepriskiria prie esminių teikėjo pasirinkimą turinčių lemti veiksmų. Adlung (2006) pateikė pavyzdinę viešųjų paslaugų teikimo priemonių tipologiją.

Pateikti pavyzdžiai parodo, kad viešųjų paslaugų teikimo organizavimo mechanizmai bėgant laikui keičiasi ir yra glaudžiai susiję su kultūrinėmis, socialinėmis, politinėmis permainomis. Vertybių pokyčiai lemia, kokios gėrybės yra laikomos ypatingai svarbiomis visuomenei ir, savo ruožtu, lemia pasirenkamus paslaugų finansavimo šaltinius. Socialinės politikos turinys (D) labai skiriasi skirtingų gerovės valstybių modelių šalyse. Kai kurių paslaugų (A1) svarba visuomenės raidai yra tokia didelė, kad valstybė šias paslaugas teikia prievarta. Paslaugų organizavimą veikia ir technologijų raida. Tai puikiai parodo keleto paskutinių dešimtmečių laikotarpiu įvykusi radikali slinktis telekomunikacijų paslaugų srityje (iš A2 į B).

Vertybiniu, instituciniu ir organizaciniu aspektais, viešųjų paslaugų teikimo terpė yra labai ekstensyvi. Viešųjų paslaugų teikimo organizavimas turi apimti svarbiausius paslaugų teikimo misijos, atskaitomybės, konkurencijos reguliavimo ir rezultatų įvertinimo klausimus.

#### **1.1.4. Viešųjų paslaugų teikimo organizavimo vietos valdymo lygmenyje poreikio pagrindimas**

Teritorinį-administracinį valstybių suskirstymą ir galių tarp centrinių ir vietos valdžios institucijų padalijimą lemia istorinių, geografinių ir politinių veiksmų visuma. Tobulinant viešąjį valdymą svarbu suvokti, kad funkcijų tarp centrinės ir teritorinės valdžios paskirstymas bei dekoncentracijos ir teritorinės decentralizacijos formų pasirinkimas nėra vien politinės galios ar suvereniteto įgyvendinimo klausimas. Savivaldos teisės suteikimas teritoriniams vienetams taip pat yra efektyvaus išteklių paskirstymo, socialinių visuomenės poreikių patenkinimo, administravimo gerinimo bei demokratijos principų plėtros garantas.

Tik iš dalies galima sutikti su Lazdyno (2005) teiginiais, kad decentralizacija ir bendruomeninės savivaldos plėtra yra kovos dėl valdžios arena (p. 8), o savivaldos demokratinė savivaldybė gali ir turi turėti tiek, kiek jos nori ir kiek pajėgia turėti jos bendruomenė, o ne kiek teikiasi suteikti valstybė (p. 37). Toks *socialinio konflikto teorijai* artimas požiūris yra naudingas mokslinei polemikai apie savivaldos vietą demokratinėje sistemoje. Vietos bendruomenių iniciatyvumas yra itin svarbus realiai, o ne tik deklaratyviai savivaldos ir demokratijos plėtrai, tačiau galia ir atsakomybė paskirstoma pirmiausia konstitucija ir įstatymais, tad plačiuoju požiūriu vietos savivalda tėra teritorinėms bendruomenėms delegaluotas valstybinis valdymas.

Į vietos savivaldos raidos tyrimus orientuotų tyrimų ir mokslinėje literatūroje vyraujančių požiūrių apibendrinimas leidžia daryti išvadą, kad vietos savivaldos reikšmės bendroje viešojo valdymo sistemoje didėjimo priežastis tikslinga vertinti per *struktūrinio funkcionalizmo* idėjų prizmę. Viešojo valdymo pokyčių kontekste teritorine ir funkcinė

decentralizacija besiremiančias reformas reikėtų laikyti šiuolaikinių iššūkių sąlygojama būtinybe, ne vien ideologinio pobūdžio motyvų ir bendruomenių „kovos“ dėl savaveiksmiškumo skatinamais poslinkiais ar centrinės valdžios geros valios išraiška valdymo demokratizacijos procesuose. Bendruomenės įgyja daugiau savaveiksmiškumo greičiau ne dėl to, kad jį išsikovoja ar susigrąžina pereinant nuo gentinės link valstybinės santvarkos prarastas galias, bet dėl natūralios visuomenės raidos ir kartu su globalizacija einančių socialinių, kultūrinių, technologinių pokyčių, lygiagrečiai transformuojančių ir valstybinio valdymo struktūras bei koncepcijas. Low ir Carney (2012, p. 191) požiūriu, dabartiniai pokyčiai iš centrinės valdžios reikalauja deleguoti galias ne tik politikos įgyvendinimo, bet ir formavimo etape, o valstybei tiesiog yra išmintinga vietos savivaldybes vertinti kaip partnerius, bendrai kuriančius viešąją politiką.

Demokratinėse santvarkose centrinės valdžios lyderiai negali visiškai centralizuoti valdymo, nes dėl informacijos apie visuomenės poreikius ir problemas trūkumo galimybės sukurti efektyvią ir poreikius atliepiančią paslaugų sistemą yra ribotos, o vietos valdžios svarba tvarkant viešuosius reikalus ir sprendžiant visuomenės problemas yra neginčijama. „Centralizacija ir decentralizacija nėra požymiai kuriuos galima griežtai atriboti, jie greičiau simbolizuoja hipotetinius įvairiais laipsniais galimo graduoti kontinuumo polius“ (Turner & Hulme, 1997, p. 152).

Denters (2011, p. 315–316) teigimu, demokratinė perspektyva ir funkcinė (vadybinė) perspektyva yra du pagrindiniai vietos valdymo poreikį teoriškai pagrindžiantys ramsčiai. Vertinant iš demokratinės pozicijos, savivaldybė yra tinkamas laukas prasmingam visuomenės dalyvavimui užtikrinti. Vietos lygmenyje galimų aktyvaus politinio įgalinimo formų, sudarančių sąlygas piliečiams išreikšti savo poreikius ir reikalavimus, įvairovė yra kur kas didesnė negu centrinėje. Funkciniu požiūriu pabrėžiama savivaldybių politikų ir tarnautojų žinios apie specifines vietos sąlygas bei teritorinio lygmens viešojo sektoriaus organizacijų „horizontalesnė“ valdymo struktūra. Šie veiksniai esą sudaro sąlygas efektyvesniam viešosios politikos programų įgyvendinimui ir viešųjų paslaugų teikimui. Demokratinė ir funkcinė perspektyvos ne tik pagrindžia patį savivaldos egzistavimo poreikį, bet ir nurodo siektinas savivaldybių veiklos gaires. Jonsson (2008), nagrinėdamas Švedijos savivaldybių organizacines struktūras, rėmėsi požiūriu, kad veiklos organizavimą savivaldybėse lemia dvi ideologinės dimensijos – demokratiškumu grindžiama politinė logika ir efektyvumu angažuota administracinė logika (p. 555). Decentralizacijos poreikis valstybės politikų tarpe yra suprantamas, tad savivaldybių veiklos organizavimo problemas lemia politinės ir administracinės logikos integralumo trūkumas. Demokratinėse šalyse diskusijos dėl savivaldybės priskirtinų funkcijų iš esmės turėtų skatinti optimalios valdymo struktūros paieškas, o ne tapti ginčais dėl galių padalijimo.

Pabrėžtina, kad vertinant iš istorinės perspektyvos, požiūris į vietos valdymą kito nuolat, tačiau pokariu net ir demokratinėse vakarų valstybių valdymui buvo būdinga centralizacija. Denters ir Rose (2005, p. 8) išskyrė penkis pagrindinius veiksniai, kurie ne tik lėmė vietos valdymui skiriamo dėmesio didėjimą praėjo amžiaus pabaigoje, bet ir iki šiol išlieka pagrindiniais iššūkiais organizuojant savivaldybių veiklą:

- urbanizacija, sąlygojanti įvairių subnacionalinių valdymo struktūrų veiklos koordinavimo poreikį;
- globalizacija, verčianti dalintis atsakomybe reaguojant į socialinius ir ekonominius pokyčius;



- „europeizacija“, kadangi ES politikoje savivaldos vaidmuo yra tvirtas arba net didėja;
- nauji savarankiškumo reikalavimai stiprėjant bendruomenių kompetencijai, įgalinančiai efektyviai ir veiksmingai spręsti problemas;
- nauji visuomenės dalyvavimo viešojo valdymo procesuose reikalavimai.

Goss (2001, p. 26–28) nagrinėjo savivaldos teorijoje svarbią „vietos“ sampratą ir išskyrė keturias vietos koncepcijos dedamąsias.



3 pav. Vietos koncepcijos elementai (adaptuota pagal Goss, 2001, p. 28).

Nustatant formalias ribas sukuriamą organizacinę terpę demokratiniam sprendimų priėmimui vietos lygmeniu. Toks formalus darinys užtikrina galios pripažinimą t. y. sudaro realias sąlygas bendruomenei ginti savo interesus santykiuose su kitomis teritorinėmis organizacijomis ir nacionaline valdžia. Tačiau fizinis priklausomumas teritorinėmis ribomis apibrėžtai vietos bendruomenei nebūtinai sukuria tapatumo ir priklausomybės jausmus. Ši „vietos“ sampratos dekompozicija atskleidžia esminę teorinę teritorinio valdymo formos pasirinkimo problemą, kuri praktikoje atsispindi savivaldybių ribų nustatyme ir optimalios valdymo struktūros pasirinkime. Siauruoju požiūriu savivaldybė traktuojama kaip valstybės teritorijos administracinis vienetas, turintis valdymo ir viešųjų paslaugų funkcijas atliekančių įstaigų sistemą. Plačiuoju požiūriu vietos savivaldybė yra nuolatiniiais socialiniais santykiais susietų asmenų bendruomenė. Pagal šį požiūrį teritorinė bendruomenė yra esminis savivaldybės elementas, o formalūs vietos valdymo subjektai ir įstaigos yra priemonės, kurių pagalba bendruomenės nariai siekia bendrų tikslų. Tam, kad vietos valdžia galėtų užtikrinti bendruomenės interesų įgyvendinimą, ji turi būti pripažinta, turėti pakankamai politinės galios ir kompetetingą, profesionalų administracinį personalą. Mažose savivaldybėse demokratiškai išrinkti atstovai gali neturėti pakankamai galios ir įtakos santykiuose su nacionaline ar regionų valdžia. Be to, gebėjimai priimti ir įgyvendinti strategiškai pagrįstus sprendimus mažose savivaldybėse taip pat yra riboti. Tuo tarpu didelėse savivaldybėse piliečiai nėra linę



savęs tapatinti su bendruomene ir dalintis atsakomybe už aplinkinių gerbūvį, todėl sunku užtikrinti demokratinį savivaldos ir piliečių įgalinimo principų įgyvendinimą.

Anglų kalba pateiktuose paskutinio dešimtmečio tyrėjų darbuose ypatingas dėmesys skiriamas savivaldybių veiklos organizavimo pokyčiams, apibūdinamiems formuluote „*from local government to local governance*“. Teisingai ir lakoniškai perteikti šios sąvokos prasmę yra keblu, kadangi anglišių žodžių „*government*“ ir „*governance*“ lietuviškas vertimas analizuojamai temai aktualia apimtimi praktiškai nesiskiria ir apibūdina „valdymą“. Manome, kad atsižvelgiant į aptariamų pokyčių turinio prasmę, problemą tikslingiausia įvardinti kaip skirtumą tarp „vietos valdymo“ ir „vietos savivaldos“, juolab, kad šiems pokyčiams artimos tendencijos išvelgiamos ir Lietuvoje.

Aktualioje LR Vietos savivaldos įstatymo redakcijoje, vietos savivalda apibrėžiama kaip įstatymo nustatyto valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatinis gyventojų bendruomenės, kuri turi Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, *savitvarka* ir *savaveiksmiškumas* pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją. Iki 2008 m. spalio 1 d. įstatymas vietos savivaldą apibrėžė kaip valstybės teritorijos administracinio vieneto – savivaldybės – teisę laisvai ir savarankiškai tvarkytis pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją ir įstatymus per administracinio vieneto nuolatinį gyventojų tiesiogiai išrinktų atstovų savivaldybės tarybą bei jos sudarytą vykdomąją ir kitas institucijas. Dabartinę sampratą grįsdama bendruomenių *savitvarka* ir *savaveiksmiškumu*, valstybė (bent formaliai) aiškiai išreiškia teritorinių bendruomenių teisės savarankiškai tvarkytis savo ūkį pripažinimą. Tokia samprata yra artima *bendruomenių prigimtinių teisių teorijai*, pagal kurią bendruomenės yra laikomos pirminiais, anksčiau už valstybę atsiradusiais socialiniais junginiais. Ankstesnė samprata pabrėžė savivaldybės valdymui tikslingai sudaromų institucijų, o ne savivaldybėje natūraliai egzistuojančių bendruomenių teisę į savarankiškumą.

Bendruomenių teisė į savarankiškumą neišvengiamai įgyvendinama per renkamus atstovus, tačiau bendruomenės „savęs valdymosi“ akcentavimas nėra vien tuščia beletristika. Tokie pokyčiai lemia ir požiūrio į savivaldybės priskirtinas funkcijas raidą. Savivaldos plėtos ir savivaldybių atsakomybės viešųjų paslaugų teikimo organizavime didėjimo katalizatoriumi tapo naujosios viešosios vadybos idėjų sklaida, dėl kurios viešojo sektoriaus apimtis buvo siekiama mažinti funkcinės ir teritorinės decentralizacijos pagalba. Didėjantį viešųjų paslaugų poreikį esant ribotiems viešojo sektoriaus finansiniams pajėgumams buvo siekiama patenkinti išplečiant pasiūlos ribas. Plėtra buvo įmanoma tik didinant teikėjų skaičių, todėl svarbiausiais verslininkiškos valdžios uždaviniais tapo privataus sektoriaus įtakos viešųjų paslaugų rinkoje didinimas ir socialinių problemų sprendimo peradresavimas trečiajam sektoriui.

*Didžioji šio darbo dalis buvo patikima vietos lygmens valdžiai ir bendruomenėms, kurių buvo prašoma/reikalaujama suteikti sprendimo teisę piliečiams ten, kur centrinė valdžia buvo nepajėgi ar nenorėjo teikti paslaugų ir kitų viešųjų gėrybių. Taip nauji asmenys ir įstaigos iš privataus bei savanoriškojo sektorių tapo vietos politikos formavimo ir įgyvendinimo dalyviais, o tai lėmė motyvacijos įgyvendinti tarpsektorinę partnerystę didėjimą. (Vigoda-Gadot, 2003, p. 61)*

Pabrėžtina, kad nuo praeito amžiaus paskutinio dešimtmečio pabaigos viešųjų paslaugų privatizacija prarado savo, kaip savivaldybių veiklos logikoje dominuojančio veiksnio, pozicijas. Ši tendencija pirmiausia sietina su naujojo viešojo valdymo ideologijos plėtra.

Gerokai dažniau, kaip pastebėjo Morphet (2008, p. 5), orientacija į žmonių poreikius yra laikoma svarbesne, negu į finansinius rezultatus. Tačiau naujasis viešasis valdymas nesumažina nevalstybinių teikėjų reikšmės, o tik pakeičia tarpsektorinio bendradarbiavimo pobūdį, akcentą dedant ne į klausimą „kodėl“ reikia išnaudoti verslo ir trečiąjį sektorių, bet į paieškas „kaip“ bendradarbiauti.

Taigi, moderniose vakarų demokratijose dabartinę požiūrį į savivaldybių atsakomybę ir funkcijas viešųjų paslaugų teikime nulėmė pirmiausia viešojo sektoriaus ekonomizavimas didinant nevalstybinių teikėjų reikšmę, o po to – naujasis viešasis valdymas, paskatinęs sutelkti dėmesį į demokratijos kokybę, realios bendruomenių valdžios poreikį ir naujų piliečių įtraukimo formų paieškas vietos lygmenyje. Būtent tokia policentrinė sprendimų priėmimo sistema ir apibūdina „vietos valdymo“ pakeitimą „vietos savivalda“ net ir anglosaksų šalyse, kuriose tradiciškai gaji *valstybinio vietos valdymo teorija*, į savivaldybę žvelgianti kaip į valstybės politiką vietos bendruomenėje įgyvendinančią organizaciją.

„Vis dėlto, poslinkis nuo vietos valdymo link vietos savivaldos jokiū būdu nereiškia, kad savivalda įgyvendinama be valdymo“ (Denters, 2011, p. 314). Vietos bendruomenėms teisė į savivaldą suteikiama deleguojant dalį valstybės galių ir funkcijų, o pačios savivaldybės egzistuoja valstybėje ir gali būti suprantamos tik per visuminę valstybinio valdymo sistemą. Bendruomenė, kaip socialinis junginys, kryptingai veikti gali tik valdymo santykių ir procesų pagalba. Poslinkis link savivaldos reiškia valdymo sistemos pokyčius – galios fragmentaciją ir atsakomybės pasidalijimą tarp socialinės sistemos elementų savivaldybės viduje. Vietos savivalda apibūdina sistemą, kurioje galia nėra sutelkta vien išrinktos tarybos rankose, o vietos gyventojų problemos sprendžiamos partnerystės, visuomenės įtraukimo, valdymo tinklų pagalba. Miller, Dickson ir Stoker (2000, p. 19) pastebėjo, kad tokioje sistemoje vyksta tradicinio supratimo kas už ką atsakingas ribos, todėl pati sistema gali būti sunkiau kontroliuojama.

Viešųjų paslaugų teikimo srityje atsakomybės pasidalijimas pasireiškia mišrios paslaugų rinkos kūrimu. Stiprėjančios bendruomenių saviorganizacijos ir tarpsektorinės partnerystės kontekste keičiasi ir gyventojų lūkesčiai vietos valdžios atžvilgiu. Iš vietos valdžios institucijų ne visada reikalaujama „suteikti viską, ko mums reikia“, tačiau jos privalo sukurti sąlygas bendruomenės nariams gauti reikiamas paslaugas (Goss, 2001, p. 16).

Turner ir Hulme (1997, p. 156–157) analizavo normatyvinius požiūrius į decentralizacijos naudą ir išskyrė politinius (demokratinus) bei vadybinius-ekonominius teritorinės decentralizacijos privalumus. Apibendrinę B. C. Smith [1985] idėjas šie autoriai išskyrė šešias decentralizacijos reikšmes demokratijos plėtrai priežastis:

1. *Politinis švietimas*. Suteikia gyventojams žinių apie politinių debatų svarbą, politiką kaip atstovų rinkimo esmę, leidžia suprasti viešosios politikos programas, planus ir biudžeto sudarymą.
2. *Politinės lyderystės ugdymas*. Sukuria terpę ateities politiniams lyderiams stiprinti politikos formavimo, politinių partijų valdymo, biudžeto sudarymo įgūdžius, dėl to stiprėja nacionalinio lygmens politikų gerosios savybės.
3. *Politinis stabilumas*. Dalyvavimas formalioje politikoje per balsavimą ir galimai kitas veiklas (pvz. aktyvus partijų palaikymas) stiprina pasitikėjimą valdžia, dėl to yra pasiekama „socialinė harmonija, bendruomenės dviasia ir politinis stabilumas“. Be to, sukuriamas mechanizmas leidžiantis paruošti mases sudėtingiems ekonominiams ir socialiniams pokyčiams.

4. *Politinis lygiateisiškumas*. Sumažinama galios koncentravimo tikimybė. Politinė galia paskirstoma plačiau, taip decentralizaciją paverčiant mechanizmu, galinčiu patenkinti vargšų ir nuskriaustųjų poreikius.
5. *Atskaitomybė*. Išrinkti vietos politikai liaudžiai yra lengviau pasiekiami, todėl jų atskaitomybę už viešąją politiką ir veiklos rezultatus užtikrinti yra lengviau negu „nutolusių“ politinių lyderių ir valstybės tarnautojų. Balsavimas vietos rinkimuose yra unikalus gyventojų pasitenkinimo ar nepasitenkinimo išrinktais atstovais išreiškimo mechanizmas.
6. *Jautrumas*. Išrinkti vietos valdžios atstovai geriausiai žino vietos problemas ir finansiskai efektyvius būdus joms spręsti.

Vadybinis požiūris yra mažiau susijęs su politiniu dalyvavimu, o koncentruojasi į galių delegavimą organizacijos viduje bei veiklos koordinavimą tarp organizacijų. Argumentuojama, kad decentralizacija sąlygoja kokybiškesnį sprendimų priėmimą, o tuo pačiu ir veiklos efektyvumą bei veiksmingumą, dėl šių Turner ir Hulme įvardintų priežasčių:

1. Specifiniai vietos veiklos planai lengvai pritaikomi vietiniams iššūkiams spręsti, nes gali būti kuriami panaudojant naujausią, aktualią, tik vietos lygmeniu prieinamą informaciją.
2. Vietos lygmenyje galimas kokybiškas tarporganizacinis koordinavimas.
3. Decentralizacijos skatinamas eksperimentavimas ir novatoriškumas didina efektyvesnių plėtros strategijų kūrimo ir sklaidos tikimybę.
4. Personalo motyvacija stiprėja, kai darbuotojams priskiriama didesnė atsakomybė už įgyvendinamus planus.
5. Centrinio valdymo lygmens institucijų darbo krūvio sumažinimas išvaduoja jas nuo rutinos sprendimų priėmimo ir suteikia daugiau laiko strateginių klausimų sprendimui.

Bileišis (2010) atkreipė dėmesį į faktą, kad tautinės bendruomenės egzistavimas valstybės mastu tėra abstrakcija, o joje pasireiškiantys interesai sunkiai suderinami. Savivaldoje vietos bendruomenė gyvena sutelktai ir yra aiški (p. 177). Tačiau tai nesumenkina tautos ir tautiškumo reikšmės, nes tautų gebėjimas susitelkti pavojaus akivaizdoje rodo, kad egzistuoja esminės vertybės ir interesai, kurie yra svarbūs visiems visuomenės nariams arba absoliučiai jų daugumai. Tačiau visuomenė nėra homogeniška, o viešųjų paslaugų paklausos struktūra skirtingose šalies teritorijose nėra vienoda. Todėl savivaldybių kompetencija yra bene svarbiausias valstybinės viešųjų gėrybių teikimo politikos integralumo garantas, nes, kaip pabrėžė Mačiulytė ir Ragauskas (2007, p. 17), vietos savivaldos dėka galima bendrus visos visuomenės poreikius derinti prie vietinių bendruomenių specifinių poreikių. Unifikuoti viešųjų paslaugų teikimo sistemą visoje valstybėje tiekiant vienodo turinio ir apimties paslaugas nėra tikslinga nei siekiant viešojo intereso ir piliečių poreikių patenkinimo, nei efektyvaus finansinių resursų naudojimo požiūriu. Vietos sąlygų ir poreikių išmanymas turėtų būti esminė viešųjų paslaugų teikimo organizavimo premisa. Vietos valdžios tarnautojų turimos žinios, kad ir nebūdamos absoliučiai teisingos, yra kur kas adekvatesnės negu centrinės valdžios personalo turima informacija. To priežastis yra dviejų dimensijų atstumas tarp valstybės valdžios ir piliečių. Geografinio centrinės valdžios nutolimo sąlygojamą žinių apie bendruomenės poreikius ir problemas trūkumą teoriškai galima bent iš dalies kompensuoti elektroninės demokratijos priemonėmis ar kitokiais nors ir netobulos, tačiau pakankamos informacijos surinkimą užtikrinančiais

būdais. Tačiau vargu ar egzistuoja tokie veiksniai, kurie leistų reikšmingai sumažinti psichologinį atstumą tarp centrinės valdžios tarnautojų ir visuomenės, kuriai tarnauti jie turi, narių. Zimmerman (1995, p. 25) poreikį mažinti politinį susvetimėjimą tarp piliečių ir valdančiųjų pateikė kaip vieną iš pagrindinių argumentų už plačią vietos valdžios diskreciją.

Net mažiausiose bendruomenėse egzistuoja interesų priešpriešos, tačiau savivaldybinių ir bendruomenės narių prioritetai taip pat neišvengiamai pasižymi savitu pirmąjį bendrumu. Pajėgumas tenkinti bendruomenės poreikius ir spręsti problemas vietos lygmens tarnautojams dažnai gali reikšti ir gebėjimą dirbti savo ir savo artimųjų labui. Todėl, net *viešojo pasirinkimo teorijos* pavyzdžiu visus tarnautojus hipotetiškai laikant savanaudžiais egoistais, galima drąsiai teigti, kad psichologinis atstumas tarp savivaldybių tarnautojų ir bendruomenės narių pasireiškia kur kas mažiau, o platus viešųjų paslaugų teikimo organizavimo funkcijų delegavimas vietos valdžiai bent iš dalies neutralizuoja galimos korupcijos, tarnautojų etikos problemų ir polinkio vadovauti vietoj tarnavimo sąlygojamą riziką.

Stutinant su Astrausko (2010, p. 214) požiūriu, pagal kurį mokslui yra žinoma daugybė savivaldybių rūšių, o *vietos* savivaldybė yra tik viena iš jų, galima teigti, kad formalaus valstybės teritorijos suskirstymo į aiškias ribas turinčius administracinius vienetų poreikis yra sąlygojamas organizacinių veiksmų. Priverstinis asmenų priskyrimas vietos bendruomenei yra reikalingas tam, kad būtų galima įgyvendinti globėjiską valstybės funkcijas ir kryptingai valdyti ekonominę, socialinę, kultūrinę valstybės raidą, t.y. užtikrinti kitų valstybėje ir vietos savivaldybėje egzistuojančių socialinių junginių (remiantis Astrausku galima sakyti *neteritorinių savivaldybių*), iš kurių tikriausiai kiekvienam individui svarbiausias yra šeima, veiksnumą ir gerbūvį. Teigtina, kad priklausomybės konkrečiai teritorinei bendruomenei priverstinumas nėra absoliutus, nes, kitaip nei pirminių socialinių junginių atveju, asmuo ne tik gali netapanti savęs su vietos bendruomene, bet tam tikrais atvejais net pasirinkti tapti kitos teritorinės bendruomenės nariu. Moksliniu požiūriu itin įdomūs (o taip pat vertingi viešųjų paslaugų paklausos ir reikiamo finansavimo apimčių įvertinimui) yra tyrimai, atliekami siekiant nustatyti pasitenkinimo viešosiomis paslaugomis įtaką tokiam pasirinkimui. Nustatyta ne tik viešųjų gėrybių paskirstymo įtaka migracijai (Hammond & Sempere, 2009), bet ir teigiama gyvenamųjų būstų kainų augimo koreliacija su didėjančiu pasitenkinimu vietos lygmens viešosiomis paslaugomis (Carlsen et al., 2009). Manytina, kad kokybiškos viešosios paslaugos didina savivaldybės patrauklumą ne tik bendruomenės narių, bet ir verslo subjektų tarpe, tokiu būdu pritraukdamos potencialius investuotojus ir mokesčių mokėtojus.

Nors viešųjų paslaugų teikimo sistemos decentralizavimas savaime dar nėra viešojo intereso užtikrinimo ar sėkmingos valstybės raidos sąlyga, tačiau apibendrinus mokslinių požiūrius galima pagrįstai teigti, kad tikslingas viešųjų paslaugų teikimo organizavimo funkcijos delegavimas savivaldžių vietos bendruomenių valdymo subjektams yra svarbus demokratijos principų įgyvendinimo veiksnys bei vienas iš esminių modernaus, tinklinio valdymo principais grindžiamo viešojo valdymo elementų.

Visgi, kai kurie autoriai į spartų savivaldybių diskrecijos viešųjų paslaugų teikime didinimą žiūri su tam tikru susirūpinimu. Wood (2011) vaizdingai teigė, kad savivaldybių įgalinimas gali tapti sėkmingu keliu į aukštumą visose valstybėse, bet gali tapti ir praieksmu, tempiančiu žemyn. Viskas priklauso nuo to, kaip savivaldybių tarnautojai sugeba paskirstyti finansinius išteklius (p. 422). Deleguodama viešųjų paslaugų teikimo organi-

zavimo funkcijas valstybė perleidžia ir savo įsipareigojimus piliečiams, todėl kartu privalo numatyti mechanizmus, kurie leistų užtikrinti nenutrūkstama svarbiausių viešųjų paslaugų teikimą tuo atveju, jeigu savivaldybėms nepasisektų. Morphet (2008, p. 154) teigimu, daugelis centrinės valdžios atstovų nelinkę tikėti, kad vietos savivaldybės galėtų užtikrinti viešųjų paslaugų teikimo tikslus be valstybės kontrolės.

Taigi galima teigti, kad viešųjų paslaugų teikimo organizavimo vietos savivaldos lygmenyje poreikį lemia dvi veiksmų grupės. Pirmoji sietina su vietos savivaldos kaip socialinio instituto principų modeliavimu, decentralizacijos nauda ir valstybinio lygmens valdžios sprendimais, kokiais autonomines bei priskirtąsias funkcijas savivaldybės turi vykdyti, o antroji – su pačių savivaldybių tarnavimu bendruomenės interesams bei vietinės valdžios veiksmingumu ir atsakingumu. Moderniose vakarų demokratijose būtinybė decentralizuoti viešųjų paslaugų teikimą praktiškai neabejojama, tačiau atviri išlieka klausimai: (i) kurias konkrečiai viešąsias paslaugas tikslingiau teikti nacionaliniu, o kurias vietos lygmeniu, (ii) ar centrinė valdžia turi nustatyti bendrus standartus tų paslaugų, už kurių teikimą atsakingos savivaldybės.

#### **1.1.5. Viešųjų paslaugų kokybės konceptualizavimas ir vertinimo kriterijai**

Viešųjų paslaugų kokybė plačiąja prasme neabejotinai turi būti laikoma fundamentaliu viešojo valdymo siekiniu. Viešojo sektoriaus veiklos turinio ir tikslų specifiškumo sąlygojamas viešųjų paslaugų kokybės apibrėžties problemiškas yra didžiausias viešojo administravimo disciplinos metodologinis iššūkis. Viešojo sektoriaus tobulinimo pirminiu kryptingu žingsniu laikytinas ne veiklos priemonių pasirinkimas ar tikslų numatymas, bet sistemingas vertinimas. „Daryti mažiau klaidingus dalykus nėra tas pats, kas daryti teisingus dalykus. Esmė yra ne surasti „teisingus taikinius“, nes tai prilygsta teisingesniui klaidingų dalykų darymui. Daryti teisingus dalykus reiškia naudoti matavimo priemones, kurios padeda suprasti ir gerinti veiklą.“ (Seddon, 2008, p. 106). Vargiai galima tikėtis, kad kada nors bus sukurta universali ir jokių aspektų nekvestionuotina viešojo sektoriaus veiklos vertinimo sistema. Šią abejonę kelia ne tiek viešojo administravimo kaip mokslinės disciplinos „jaunumas“ ir metodologinių priemonių ribotumai, kiek viešųjų paslaugų kokybės sampratos daugiadimensiškumas ir pačių viešųjų paslaugų įvairiarūšiškumas, keliantis poreikį skirtingų rūšių paslaugas vertinti skirtingais kokybiniais parametrais. Šios problemos reikalauja ieškoti naujų vertinimo matų, tuo pačių neužmirštant peržiūrėti ir tobulinti jau žinomus modelius.

Hatry (2005, p. 86–87) manė, kad vertinti viešojo sektoriaus veiklos rezultatus būtina pirmiausia dėl to, kad beveik visada viešųjų paslaugų kokybė gali būti pagerinta neįdedant papildomų lėšų, o pats vertinimas pasitarnauja daugelio esminių valdžios tikslų įgyvendinimui:

- parodo problemines sritis ir padeda viešojo sektoriaus vadybininkams teisingai paskirstyti turimus ribotus išteklius;
- suteikia politikams ir aukštesniesiems valstybės tarnautojams informaciją apie įgyvendinamų programų nesėkmes, tokiu būdu padeda tobulinti piliečiams teikiamas paslaugas (pvz. motyvuojant paslaugas teikiančius darbuotojus);
- leidžia nustatyti, kaip pasikeitė paslaugų kokybė ir rezultatai po paslaugų gerinimo priemonių taikymo;

- padeda paskirstyti biudžeto išteklius pagal sritis taip, kad, tikėtina, piliečiai gautų didžiausią įmanomą naudą;
- didina viešojo sektoriaus įstaigų atsakingumą už rezultatus prieš išrinktus pareigūnus ir visuomenę;
- gali padidinti visuomenės pasitikėjimą valdžia.

Pabrėžtina, kad veiklos vertinimo sistemos turi būti taikomos ir interpretuojamos atsargiai, nes, kaip pastebėjo Pidd (2005, p. 483), gali sukelti tam tikras disfunkcijas ir nukrypimus, kurių jų kūrėjai nenumatė ir kuriems pasireiškus, savo ruožtu, didėja tiesioginiai ar netiesioginiai paslaugų teikimo kaštai. Į viešųjų paslaugų teikimą iš normatyvinės pozicijos žvelgusių mokslininkų darbai leidžia daryti prielaidą, kad iš esmės galimų disfunkcijų priežastis yra priešprieša tarp administracinių-ekonominių ir demokratinų-socialinių vertybių. Finansinių rodiklių įtraukimas į vertinimą yra natūrali ir, greičiausiai, neišvengiama praktika. Viešojo administravimo mokslininkai, kaip bebūtų, naudodami finansinius matavimus turi būti atsargūs ir įsitikinti jų pagrįstumu loginėje vertinimo struktūroje (Kioko et al., 2011, p. 117).

Fundamentali viešųjų paslaugų tyrimų metodologinė problema yra validžių viešųjų paslaugų kokybės įvertinimo priemonių parinkimas. Tačiau kyla klausimas, ar kokybė gali būti įvertinta objektyviai, jei viešųjų paslaugų vartotojai jų kokybę suvokia subjektyviai. Objektyvus kokybės suvokimas turėtų remtis jeigu ne apčiuopiamų, tai bent jau išmatuotinių faktų ir veiksmų įvertinimu, o tai reiškia, kad objektyvaus įvertinimo pastangos yra įspraustos į administracinių-ekonominių vertybių rėmus. Administracinės vertybės – tai pirmiausia efektyvumas ir veiksmingumas. Efektyvumas ir veiksmingumas kaip vertinimo matai apima gana daug įvairių rodiklių, kurių santykį su viešųjų paslaugų kokybe nustatyti nėra paprasta.

Andrews ir Entwistle (2012, p. 248) išskyrė keturias viešųjų paslaugų efektyvumo dimensijas:

1. *Gamybinis efektyvumas*, nusakomas produkcijos maksimizavimo ir sąnaudų santykiu;
2. *Išdėstymo efektyvumas*, parodantis viešųjų paslaugų paklausos ir pasiūlos atitiktį;
3. *Paskirstymo efektyvumas*, susijęs su vyriausybės gebėjimu užtikrinti teisingą paslaugų paskirstymą piliečiams, atsižvelgiant į biudžeto apribojimus;
4. *Dinaminis efektyvumas*, liečiantis pusiausvyrą tarp esamo ir būsimo vartojimo.

Nesunku pastebėti, kad tokio išplėstinio efektyvumo suvokimo antroji ir trečioji dimensijos turi aliuziją į socialines vertybes.

Vienos iš plačiausiai viešųjų paslaugų teikimo problematiką aprėpiančių paskutinio meto monografijos, išleistos Pasaulio banko, pratarmėje nurodoma, kad norint nustatyti, ar paslaugos teikiamos orientuojantis į piliečių interesus (daromi teisingi dalykai) ir ar sutarti teikiamų paslaugų kokybės rodikliai yra pasiekiami mažiausiais kaštais (daroma teisingai), viešųjų paslaugų teikimą reikia empiriškai įvertinti sekančiais kriterijais.

- *Veiksmingumo kriterijus*: Kiek įgyvendinamos viešosios programos atitinka iškel-tus tikslus?
- *Efektyvumo kriterijus*: Ar viešosios paslaugos yra teikiamos mažiausiomis sąnaudomis pasiekiant sutartą paslaugų kiekybę ir kokybę?
- *Paslaugų teikimo alternatyvų kriterijus*: Ar viešųjų paslaugų prieinamumas yra išplečiamas tinkamais partnerystės ir kontraktiniais santykiais? Kokios veiklos gali

būti pilna apimtimi arba dalinai perleidžiamos privačiam ar savanoriškam sektoriui?

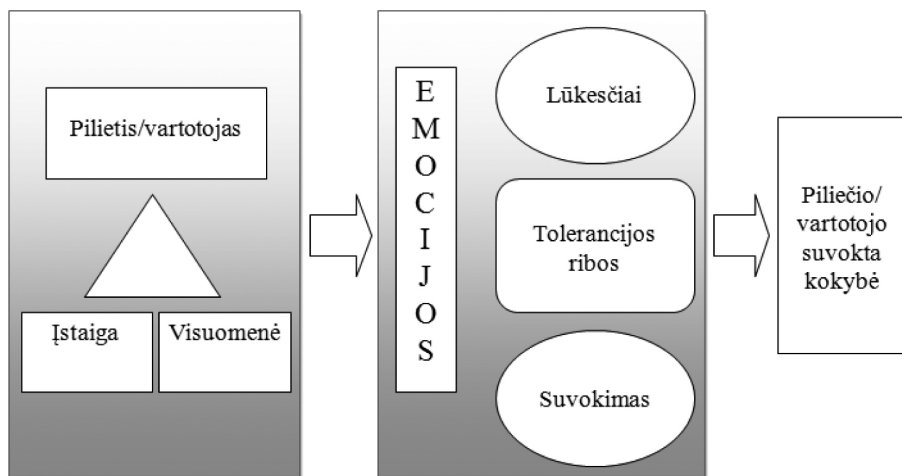
- *Pinigų vertės kriterijus*: Ar viešosios lėšos yra išleidžiamos taip, kad teiktų didžiausią galimą naudą?

Politikų, administratorių ir teikėjų tikslai viešųjų paslaugų teikime gali skirtis, kaip ir pačią kokybę šie viešųjų paslaugų teikimo proceso dalyviai gali vertinti iš skirtingų pozicijų. Tačiau viešųjų paslaugų teikimo sistemos poreikis atsiranda pirmiausia dėl globėjimo valstybės pobūdžio, todėl pirminiai viešųjų paslaugų teikimo tikslai apibrėžtini iš valstybinės valdžios pozicijų. Fundamentalusias tikslas yra visuomenės pasitikėjimas, kaip būtina demokratinės santvarkos sąlyga, užtikrinanti elektorato palankumą vykdomos politikos kryptį.

*Jei piliečių pasiklojimas ir pasitikėjimas valstybinėmis institucijomis yra aukštas arba didėja, tai galima pagrįstai manyti, kad valstybinės institucijos vykdo savo demokratinę misiją, net esant nesėkmėms ir nusivylimui specifinėse srityse. Jei piliečių pasitikėjimas yra mažas arba smunka, tai, net pabrėžiant tam tikrų viešosios politikos sričių ar programų pasiekimus, valdymą vertinti kaip sėkmingą yra daug sunkiau. (Heintzman & Brian, 2005, p. 553)*

Todėl požiūris, kad efektyvumo ir veiksmingumo kriterijai yra pakankamas pagrindas išreikšti viešųjų paslaugų kokybei yra kritikuotinas, nebent veiksmingumo samprata būtų išplečiama, viešųjų paslaugų teikimo pagrindinius tikslus orientuojant į demokratines-socialines vertybes, kurios būtų laikomos pirminėmis administracinių-ekonominių vertybių, kaip resursų ribotumo išdavos, atžvilgiu. Akivaizdu, kad mėginimai viešųjų paslaugų kokybę įvertinti per efektyvumą ir veiksmingumą yra orientuoti į paslaugų teikimo sistemos įvertinimą, o ne į vartotojų suvokiamą kokybę.

Įvertinti viešųjų paslaugų vartotojų požiūrį į gaunamas paslaugas yra būtina, tačiau gyventojų nuomonės tyrimų nauda realaus viešųjų paslaugų kokybės lygio nustatymui



4 pav. Vartotojų požiūris į viešųjų paslaugų kokybę (adaptuota pagal Carvalho & Brito, 2012, p. 456).



taip pat yra ribota. Suvokiama viešųjų paslaugų kokybė yra vertinimo, kuriuo vartotojas lygina patirtį su lūkesčiais turėtais prieš paslaugos gavimą, rezultatas, lemiamas masto, kuriuo suteikta paslauga atitinka kliento lūkesčius, nustatymo (Sanchez-Perez et al., p. 357). Objektiviai įvertinti kokybę paslaugos teikimo proceso metu gauto patyrimo ir patirtų emocijų pagrindu yra neįmanoma, kadangi esminiai piliečių lūkesčius lemiantys veiksniai slypi asmeniniame, nuostatų lygmenyje. Lūkesčiai yra dinamiški, didžia dalimi lemiami įgėidžių, sietinų su individualiu įsivaizdavimu apie tai, kiek kokybiškesnės paslaugos galėtų ir turėtų būti lyginant su esamu jų kokybės lygiu.

Įsigalėjus naujai viešajai vadybai, viešųjų paslaugų kokybė ir klientų pasitenkinimas tapo strateginiais viešojo sektoriaus veiklos pertvarkymo imperatyvais. Paslaugų kokybės determinančių identifikavimo klausimas viešojo administravimo teoretikų tarpe tapo didėjančio susirūpinimo objektu. Nors viešųjų paslaugų kokybės tyrimai paskutiniaus dešimtmečiais stipriai evoliucionavo, tačiau didžioji dalis studijų remiasi privačių viešųjų paslaugų kokybei vertinti sukurtais instrumentais, kurie neįvertina specifinių viešųjų paslaugų savybių. Viešųjų paslaugų kokybė NVV pavyzdžiu vis dar dažniausiai vertinama iš vartotojo kaip kliento pozicijos, pasitelkiant įvairias dviejų žemiau aprašytų vertinimo modelių modifikacijas.

Gronroos (1982) pateikė suvoktosios paslaugų kokybės modelį (*perceived service quality model*), kuriame išskyrė techninę ir funkcinę paslaugų kokybės dimensijas. Šis modelis buvo naujas ir unikalus tuo, kad paaiškino, jog klientas suvokia paslaugos kokybę įvertindamas ne tik *ką* gauna (techninė kokybė), bet ir *kaip* gauna (funkcinė kokybė) t. y. suvoktoji kokybė yra paslaugos rezultato ir jos teikimo proceso vertinimų suma.

Parasuraman, Zeithaml ir Berry (1991) pateikė SERVQUAL modelį, kurį po patobulinimų sudaro penkios dimensijos. Šie autoriai itin akcentavo paslaugų ir prekių skirtingumą, todėl savo modelį orientavo į funkcines, o ne technines paslaugų kokybės vertinimą iš kliento pozicijos. SERVQUAL skalėje paslaugų kokybė vertinama pagal 22 elementus, suskirstytus į penkias dimensijas: apčiuopiamumą, patikimumą, reagavimą, tikrumą, empatiją.

Tiek Gronroos suvoktosios paslaugų kokybės modelis (dar vadinamas Šiaurės Europos perspektyva), tiek SERVQUAL (amerikietiškoji perspektyva) skiria didelį dėmesį vartotojų jautrumui (funkcinei kokybei) ir klientų suvoktąją paslaugų kokybę sieja su turėtais lūkesčiais. Toks požiūris kritikuojamas dėl to, kad pasitenkinimas ir kokybė yra skirtingi konceptai, kurie negali būti laikomi sinonimais. Cronin ir Taylor (1992) SERVQUAL dimensijų pagrindu suformavo SERVPERF paslaugų kokybės vertinimo modelį, kuriame atmetė lūkesčius ir orientavosi į techninę paslaugų kokybę, apčiuopiamų elementų reikšmę. Šie trys paslaugų kokybės vertinimo modeliai susilaukia ir kritikos, tačiau bendruoju požiūriu yra laikomi pakankamai validžiais ne tik privačiame sektoriuje teikiamų, bet ir viešųjų paslaugų kokybės įvertinimo instrumentais, kurie pasirenkami priklausomai nuo tyrimo tikslų. Neigti šių modelių naudą ir pagrįstumą nebūtų tikslinga. Jų galimybėmis vertinant viešųjų paslaugų kokybę tiki daugelis tyrėjų, o abejoja vienetai. Tačiau į klientų suvokimą orientuotų vertinimo modelių taikymo viešajame sektoriuje ribotumus aptarti būtina.

Darytina išvada, kad vartotojų suvokiama kokybė negali būti viešosios paslaugos teikimo proceso kokybės vertinimo pagrindu. Naujai viešajai vadybai evoliucionuojant į naująjį viešąjį valdymą išsivyravo požiūris, kad viešąsias paslaugas vartotojai vertina ne taip šabloniškai, kaip privačias. Viešosiomis paslaugomis teikiama nauda asmeniui ne tik



kaip klientui, bet ir kaip piliečiui, o piliečio nuostatos, preferencijos ir keliama reikalavimai skiriasi nuo kliento pasirinkimų. Viešųjų paslaugų vartotojo vaidmens dvilypumas verčia abejojti teikiamų paslaugų turinio esmingumu kokybės suvokimui ir piliečių pasitikėjimo valdžia skatinimui. Naujojo viešojo valdymo idėjų kontekste, viešųjų paslaugų teikėjai atsakingi pirmiausia ne prieš klientus, o prieš piliečius ir, pabrėžtina, bendruomenes. Piliečiams dažnai daug svarbiau tai, kaip įstaigos prisideda prie gyvenimo kokybės ir kaip jų veikla atitinka gerojo valdymo principus, tokius kaip skaidrumas, konsultavimasis su paslaugų gavėjais ir sąžiningumas (Bovaird & Löffler, 2007 p. 299). Akcentuotinas faktas, kad negatyvi su valstybine institucija susijusios patirties įtaka pasireiškia daug stipriau negu teigiamos patirties poveikis (Kampen, Van de Walle & Bouckaert, 2006, p. 399).

Nors suvoktosios kokybės ir teikimo proceso kokybės dimensijos dalinai sutampa, tačiau viešosios paslaugos teikimo proceso kokybę laikytina platesniu konstruktu, tik iš dalies lemiančių suvoktąją kokybę. Todėl manytina, kad objektyvumo raiškos aspektu, *viešųjų paslaugų teikimo proceso kokybės vertinimas yra prioritetinis suvoktosios kokybės matavimo atžvilgiu*. Antai Rodriguez ir kt. (2009), analizavę ryšį tarp piliečių pasitenkinimo paslaugomis ir pasitikėjimo valdžios institucijomis Ispanijos savivaldybėse, padarė išvadą, kad, vertinant viešosios vertės kūrimą ilguoju laikotarpiu, net tais atvejais, kai teikiamos paslaugos kokybę suvokiama kaip žema, paslaugos teikiama nauda gali būti didesnė, o aukštas pasitenkinimo ir pasitikėjimo lygis pasiekiamas (p. 13). Chatzoglou ir kt. (2013), tyrę Graikijos viešųjų paslaugų centruose teikiamų paslaugų kokybę SERVQUAL skalės pagrindu, nustatė, kad paslaugos atitiko ar viršijo piliečių lūkesčius tik pagal dvi iš penkių dimensijų – empatiją ir reagavimą. Nepaisant to, Graikijos patirtis steigiant viešųjų paslaugų centrus dažnai įvardijama kaip gerosios praktikos pavyzdys, kadangi įvairiais kitais tyrimais nustatyti itin teigiamos biurokratinės naštos mažėjimo, paslaugų kokybės gerėjimo, efektyvumo didėjimo tendencijos.

Viešųjų paslaugų pobūdis ir kompleksiškas daro jų vertinimą žymiai sudėtingesniu negu privačiame sektoriuje teikiamų paslaugų, kurių esminiai rodikliai apima tik kainų ir klientų nuomonės aspektus. Veiksniai, lemiantys viešųjų paslaugų kokybę, yra įvairesni ir daug sunkiau įvertinami, negu privačiame sektoriuje teikiamų paslaugų kokybės atributai. Tačiau bandymų kurti modelius, kurie būtų nukreipti į specifines viešųjų paslaugų savybes ar implikuotų demokratines vertybes, pilietiškumą, kol kas nėra daug. Rodriguez ir kt. (2009, p. 4) techninę ir funkcinę kokybės dimensijas susiejo su trečia, paslėptosios (*latent*) kokybės dimensija. Pagal šį požiūrį *piliečiai* savivaldybių teikiamų viešųjų paslaugų kokybę suvokia kaip objektyvių, subjektyvių kokybės požymių ir bendrųjų su įvairiomis vietos valdžios funkcijomis susijusių veiksmų vertinimo sumą.

Įdomią ir metodologinių požiūrių vertą dėmesio viešųjų paslaugų kokybės dimensijų interpretaciją pateikė Rhee ir Rha (2009). Konstruodami viešųjų paslaugų kokybės modelį kaip galimą SERVQUAL alternatyvą, šie tyrėjai identifikavo keturis pagrindinius viešųjų paslaugų kokybės elementus: *proceso kokybę, rezultatų kokybę, konstrukcijos kokybę, santykių kokybę*. Modelį autoriai išbandė tirdami socialines paslaugas, kadangi būtent šios viešųjų paslaugų grupės kokybės vertinimas labiausiai reikalauja orientacijos į lygybę ir grįžtamąją ryšį, ką vartotoją kaip klientą traktuojantys modeliai ignoruoja. Požiūris unikalus tuo, kad paslaugas teikiantys socialiniai darbuotojai yra laikomi tarpiniais klientais, o paslaugos gavėjai – galutiniais. Teigiama, jog galutiniai klientai teikia prioritetą proceso ir rezultatų kokybei, tuo tarpu tarpiniai klientai labiau rūpinasi paslaugų dizaino ir santykių kokybe.

Bai ir kt. (2008) pasiūlė dar vieną daugiadimensinį suvoktosios paslaugų kokybės vertinimo modelį, kuris įdomus tuo, kad šalia sąveikos (standartizacija, paprastumas, garantijos, santykiai su vartotoju) ir rezultatų (pastovumas, kompensavimas) kokybės dimensijų kaip svarbi išskiriama aplinkos (*environmental*) kokybės dimensija, kurią sudaro „kietos“ ir „minkštos“ aplinkos subdimensijos. Autorių nuomone, vartotojų suvoktajai kokybei itin svarbu ne tik malonus darbuotojų bendravimas, draugiškumas (minkšta aplinka), bet netgi tokie fizinės aplinkos veiksniai kaip biuro įrangos patrauklumas (kieta aplinka) (p. 1059).

Kuriamų vertinimo modelių pritaikomumą riboja itin platus viešosioms paslaugoms priskiriamų veiklų spektras. Viešosios paslaugos skiriasi ne tik pobūdžiu, visuomenei teikiama nauda ir tikslais, bet ir finansavimo šaltiniais. Viešosios paslaugos gali būti finansuojamos tiek iš bendro valstybės ar savivaldybės biudžeto, tiek imant mokestį už naudojamą paslaugą, tiek mišriais būdais. Skirtingoms viešosioms paslaugoms visapusiškai įvertinti reikalingos ir skirtingos vertinimo technikos. Pavyzdžiui, komunalinių paslaugų, kurių teikimo procesai yra palyginti paprasti, kokybę yra kur kas lengviau įvertinti negu gerovės paslaugų. Tokių paslaugų kaip vandens tiekimas įvertinimui gali iš esmės pakakti finansinių kriterijų ir efektyvumo matų įvertinimo. Tuo tarpu socialinės, sveikatos apsaugos ir švietimo paslaugos pasižymi dinaminiais efektais, sunkiai suprantamais, kompleksiniais procesais.

Pagrindinis viešųjų paslaugų kokybės vertintojas yra jų vartotojas. Seddon (2008) pažymėjo, kad viešajame sektoriuje, skirtingai negu privačiame, neteisinga į paklausą žvelgti kaip į „gamybos vienetą“ ir kaip vieną iš dažniausiai pasitaikančių klaidų įvardijo „vidinį“ paklausos įvertinimą, „ką daryti?“ spendžiant neįvertinus „ko vartotojas nori?“. Reikalingų supratimas skatina viešojo sektoriaus vadybininkus išeiti iš jiems įprastos aplinkos (kurios akcentas yra išteklių trūkumas reikiamoms veikloms atlikti) ir imtis darbo (p. 71–72). Tačiau viešųjų paslaugų vertinimas turėtų būti atliekamas platesniame kontekste ir neapsiriboti tipiškais vartotojų suvokiamos kokybės indikatoriais. Vienas iš kokybės conceptualizavimo būdų yra jos skaidymas į tris sferas: *kokybės kontrolę*, *kokybės užtikrinimą*, *kokybės vadybą*. „Šių sferų rėmuose tuo pat metu gali egzistuoti gausybė su kokybe susijusių veiklų. Kadangi su kokybės užtikrinimu susijusios veiklos tarpusavyje persidengia, sėkmės raktu tampa komunikavimas tarp tų veiklų atlikėjų.“ (Foster, 2007, p. 24–25). Todėl, ne tik viešųjų paslaugų kokybės vertinimas laikytinas integralia viešojo sektoriaus veiklos vertinimo dalimi, bet ir visų kitų viešojo sektoriaus rodiklių nustatymas ir įvertinimas yra viešųjų paslaugų kokybės gerinimo pagrindas.

Smith ir Street (2005) manymu, vienuarūšiai, universalūs vertinimo matai ir technikos yra naudingi aukščiausio rango politikos formuotojams, priimantiems strateginius sprendimus. Tuo tarpu vietos valdžios tarnautojams svarbiau analizuoti specifinius aspektus (p. 414).

Kuhlmann (2010, p. 333) išskyrė penkis specifinius savivaldybių veiklos aspektus apimančias vertinimo rodiklių grupes:

1. Procesų rodikliai, fiksuojantys sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo procedūras (pvz., koordinavimą, skaidrumą);
2. Našumo (*output*) rodikliai, kuriais vertinama „produkcijos“ kiekis ir kokybė bei administraciniai sprendimai (pvz. sprendimų skaičius, paslaugų kokybė);
3. Sąnaudų (*input*) rodikliai, parodantys panaudotus išteklius (pvz. personalas, finansiniai kaštai, sugaištas laikas);

4. Poveikio (*impact*) rodikliai, išreiškiantys vartotojų suvokimą ir požiūrį (pvz. klientų pasitenkinimas, pritarimas teikimo būdams ir kainai, draudimų laikymasis);
5. Rezultatų (*outcome*) rodikliai, sutelkiantys dėmesį į platesnį poveikio visuomenei kontekstą, tikslų pasiekimo laipsnį ir viešosios politikos priemonių pasekmes ilgame laikotarpyje (pvz. socialinės nelygybės mažinimas, ekonomikos augimas, poveikis aplinkai).

Viešųjų paslaugų kokybės vertinimas nėra savitiksliis procesas. Kokybės matavimai laikytini integralia viešojo sektoriaus veiklos vertinimo dalimi, nes bet kokie struktūriniai viešojo administravimo sistemos pokyčiai yra vykdomi siekiant pagerinti piliečių aptarnavimą ir viešųjų paslaugų teikimą. Sutariama, kad viešųjų paslaugų kokybė yra sudėtingas, difuzinis, abstraktus konceptas, tačiau nesutariama, kokios kokybės dimensijos turi būti išskiriamos kaip vertinimo pagrindas. Tad pirmas sėkmingo viešųjų paslaugų teikimo organizavimo žingsnis - atrasti *ką* matuoti norint įvertinti paslaugų kokybę. Organizacijų hibridizacijos ir ekonominių sunkumų epochoje mišrios viešųjų paslaugų rinkos kūrimas yra neišvengiamas, tačiau organizacinių mechanizmų pasirinkimas ir formavimas neturėtų būti pagrindžiamas vien skambiomis viešųjų paslaugų *kokybės* ir *prieinamumo* sąvokomis ar neapgalvotu kitų valstybių gerosios praktikos imitavimu. Nesant visuotinio sutarimo dėl viešųjų paslaugų kokybės rodiklių, ne tik kokybės samprata yra abstrakti, bet ir pati *kokybės* sąvoka tampa „išplauta“. Tai reiškia, kad nustatomi kokybės standartai yra sąlyginiai.

## 1.2. Pagrindinių mišrios vietos viešųjų paslaugų rinkos organizacinių mechanizmų elementų apibūdinimas

### 1.2.1. Rinkos orientacija ir privataus sektoriaus organizacijų dalyvavimo teikiant viešąsias paslaugas teorinės prielaidos

Savivaldybės, kaip viešųjų paslaugų organizatoriaus, funkcija yra sukurti arba paskirti paslaugos gamintoją ir kontroliuoti paslaugos teikimo procesą taip, kad vartotojų poreikiai būtų patenkinti, o viešasis interesas užtikrintas. Prisiimdama atsakomybę savivaldybė susiduria su įvairiais, ne tik finansinės, rizikos veiksniais. Nors didžioji atsakomybės dalis visada tenka savivaldybei, rizika gali būti valdoma į viešųjų paslaugų teikimo procesus įtraukiant pelno siekiančias ir trečiojo sektoriaus organizacijas, kitas savivaldybės ir valstybines organizacijas bei pačius vartotojus. Esminis klausimas organizuojant viešųjų paslaugų teikimą savivaldybėse yra paslaugas teikiančios organizacijos pasirinkimas, t.y. patikėti paslaugų teikimą savivaldybės tarnyboms, ar, užtikrinant paslaugų teikimo priežiūrą, visiškai arba iš dalies perleisti jų teikimą kitiems juridiniams asmenims. Toks tradicinio teikimo formų ir alternatyvių metodų derinys ir suformuoja mišrios viešųjų paslaugų rinkos struktūrą. Dažniausiai įgyvendinami, o kai kurių rūšių viešųjų paslaugų atveju ir vieninteliai realiai įmanomi, tradiciniam teikimui alternatyvūs mišrios vietos viešųjų paslaugų rinkos mechanizmai yra paremti privataus sektoriaus įmonių dalyvavimu paslaugų teikime.

Rinkos orientaciją teikiant viešąsias paslaugas ir viešąją-privačią partnerystę įprasta sieti su neoliberalizmo idėjų bei NVV principų sklaida. Kontraktavimo ir privatizavimo idėjos yra esminio NVV ekonomizacijos principo, sąlygojančio rinkos mechanizmų pa-

galba mažinamą valstybės vaidmenį viešųjų paslaugų teikime, rezultatas. NVV siekė patenkinti piliečių ir firmų, o ne biurokratų interesus (Carvalho & Brito, 2012, p. 452). Biurokratijos mažėjimą didžioji dalis piliečių priima kaip sveikintiną reiškinį. Galima daryti atsargią prielaidą, kad būtent dėl to viešųjų paslaugų kontraktavimo ir privatizavimo praktikos buvo plėtojamos net ir nesant tvirtų įrodymų dėl jų naudos, o kai kuriais tyrimais netgi įrodžius, kad reformų rezultatai buvo priešingi lauktiesiems. NVV tapo mažiau ideologizuota, tačiau viešojo sektoriaus įtakos teikiant viešąsias paslaugas didinimas neprarado savo politinio atspalvio. Priešingai, kontraktavimas tapo „politinio efektyvumo reikalu“, politikams siekiant įgyti pranašumą būsimuose rinkimuose. Reikšmingus pastebėjimus šiuo klausimu išsakė Sundell ir Lapuente (2012), analizavę viešųjų paslaugų organizacinių formų pasirinkimo motyvus Švedijos savivaldybėse, kur, kitaip nei daugumoje valstybių, įprasta praktika yra kontraktuoti ne tik komunalinių paslaugų teikimo ar paslaugų infrastruktūros objektų tobulinimo, bet ir gerovės paslaugų srityje. Nors buvo pastebėta, kad kontraktuoti su privačių sektoriumi labiau linkusios centro-dešinės koalicijos, tačiau, autorių teigimu, tai lemia ne tiek ideologiniai motyvai, kiek noras užsitikrinti elektorato paramą. Kairieji pasirašydami viešojo sektoriaus apimtis mažinančias sutartis gali prarasti dalies senųjų rinkėjų palaikymą, nes valstybės tarnautojai, kurie tradiciškai yra centro-kairiųjų partijų rinkėjai, tampa antreprenieriais, palaikančiais centro-dešinės politines idėjas (p. 473). Tuo tarpu dešiniejiems tai yra galimybė gauti verslo struktūrų darbuotojų balsus ir skubiai užsitikrinti trumpo laikotarpio elektorato palankumą (p. 483).

Viešojo pasirinkimo teorijos postulatais angažuota naujoji viešoji vadyba skyrė nepakankamai dėmesio kai kuriems svarbiems demokratijos ir viešojo administravimo principams: pilietiškumui, teisingumui, lygybei, socialiniam pasitikėjimui. Todėl įsiklausyti į NVV kritikų argumentus dėl privataus sektoriaus keliamos grėsmės viešojo intereso užtikrinimui, socialinės nelygybės didėjimo, iškreipiamos tradicinės viešųjų paslaugų sampratos ir „tuščiavidurės valstybės“ būtina. Visgi neabejotinai teisingas yra Tumėnas (2008), teigdamas, kad NVV vizija yra pakankamai solidi ir reikalauja tolesnių studijų (p. 39), o pats modelis turėtų būti struktūruojamas ginamas ir propaguojamas, remiantis tik metodologiškai tvirta mokslinė analize (p. 47). Paslaugų teikimo apimčių didinimas mažinant administravimo išlaidas yra esminė dilema tiek kuriant normatyvinius inovacinius viešųjų paslaugų teikimo modelius, tiek praktinės viešosios politikos darbotvarkės svarstymų lauke. Radnor ir Osborne (2013, p. 282–283) teigimu, į viešojo sektoriaus išlaidų mažinimą nukreiptos reformos potencialiai galėtų būti veiksminga priemonė, bet tik tuo atveju, jeigu ją įgyvendinant būtų remiamasi į rezultatus orientuotai verslo logikai priešinga, į viešųjų paslaugų procesus orientuota veiklos logika. Be orientacijos į procesus taupymo reformos yra pasmerktos žlugti tiek kaip teoriniai samprotavimai, tiek kaip praktinių priemonių rinkinys.

Naujojo viešojo valdymo idėjiniu katalizatoriumi buvo supratimas, kad NVV reformos efektyvumo siekia viešųjų paslaugų kokybės (plačiąja prasme) sąskaita ir pastebėjimai, jog į rezultatus orientuota verslo logika netinka viešųjų paslaugų sektoriui dėl pačių paslaugų, kaip ne materialaus produkto, savybių. Naujasis viešasis valdymas, nors ir būdamas unikalus savo ideologiniu turiniu, privataus sektoriaus dalyvavimo viešųjų paslaugų teikime idėjų neatmeta radikaliai, o pati tinklinio valdymo koncepcija reikalauja tam tikro pelno sektoriaus įmonių vaidmens ir yra pagrindas mišrios viešųjų paslaugų rinkos plėtrai. Viešosios-privačiosios partnerystės technika išlieka, tik jas įgyvendinant akcentai yra dedami kitose vietose, labiau paisant pilietinės visuomenės interesų ir didesnę dėmesį

skiriant paslaugų vadybos teorijai, viešąją paslaugą kuriant ne kaip apčiuopiamą produktą, o kaip procesą, kurį vartotojas vertina ir kaip pilietis.

*Tradicinė viešoji vadyba postuluoja įtampą tarp valdžios ir privataus sektoriaus, tiek pelno siekiančio, tiek pelno nesiekiančio. <...> Tačiau dauguma naujųjų valstybinės veiklos įrankių ignoruoja šiuos priesakus gana fundamentaliai. Vietoje aiškaus valstybinės ir privačiosios sričių atskyrimo, jie jas sulieja. Tai nereiškia, kad sektorių skirtumai nyksta, kaip dažnai teigiama. Pagrindinis tinklo teorijos principas, šiaip ar taip, yra toks, kad tinklo dalyviai išsaugo svarbius savitumo elementus. Kaip bebūtų, bendradarbiavimas pakeičia konkurenciją, kaip sektorių santykius charakterizuojančia ypatybę. <...> Tol, kol pakankamai dėmesio yra skiriama jos sąlygojamiems valdymo iššūkiams, tarpsektorinė partnerystė gali duoti reikšmingų dividendų efektyvaus visuomenės problemų sprendimo išraiška. Vietoj to, kad matytų tokią sąveiką kaip atitinkamų sektorių tyrumui kenkiančią „ypatybių griūtį“, Naujasis viešasis valdymas ją vertina kaip galimybių šaltinį. (Salamon, 2002, p. 14)*

Todėl baimė dėl pernelyg didelės viešųjų paslaugų teikimo sistemos marketizacijos neturėtų riboti galimybių pasinaudoti privataus sektoriaus „pagalba“, ypač savivaldybėse, kuriose, kaip sąlyginai mažuose socialiniuose junginiuose, užtikrinti konstruktyvią sektorių sąveiką atsižvelgiant nors ir ne į visų, tačiau į daugumos bendruomenės narių interesus, yra daug lengviau. Savivaldybės gali pasinaudoti kontraktavimu kaip strategine lėšų taupymo, viešųjų paslaugų kokybės ir teikimo procesų inovatyvumo skatinimo bei verslo stimuliavimo priemone. Tam pirmiausia reikalinga politinė valia ir aukštesniųjų valstybės tarnautojų vadybiniai gebėjimai.

*Viešoji paslauga yra esminis administracinės teisės institutas, parodantis vieną iš būdų, kuriuo valdžia įgyvendina savo užduotis. <...> Ilgą laiką administracinė teisė buvo apibūdinama kaip „viešųjų paslaugų teisė“, kuri, savo ruožtu, visada ir visais atžvilgiais reiškia veiklą, kurią valstybė arba valstybės įgaliotas privatininkas atlieka siekiant patenkinti visuomeninės svarbos socialinius poreikius. (Vedinas, 2013, p. 345)*

Taigi viešųjų paslaugų teikimas reikalauja tiek teisinių, tiek vadybinių viešojo administravimo metodų taikymo. Dėl viešojo intereso užtikrinimo būtinybės egzistuojančios viešosios paslaugos jau savaime teisiškai įprasmina valstybės administracijos pareigas ir paslaugų teikimo principus plačiąja prasme. Principai bei paslaugų teikimo administravimo ir teikimo atskyrimas reikalauja vadybinių gebėjimų vykdant sprendimus ir organizuojant į viešojo intereso užtikrinimą nukreiptą veiklą. Paslaugos organizavimas yra atskirtas nuo teikimo net ir tais atvejais, kai viešosios paslaugos tradiciškai yra teikiamos valstybės ar savivaldybių įmonių. Taigi NVV idėja, reikalaujanti iš valstybės tarnautojų būti daugiau vadybininkais, o ne aklaivius instrukcijas ir taisykles vykdančiais funkcionieriais, yra pagrįsta ir turinti svarbią išliekamąją vertę.

Tolimesnei analizei būtina įvertinti sąvokų *privatizavimas*, *kontraktavimas*, *viešojo ir privataus sektoriaus partnerystė* (VPSP) santykį, kadangi literatūroje sutarimo šiuo klausimu nėra. Viešųjų paslaugų *privatizavimo* ir *kontraktavimo* sąvokos dažnai vartojamos pakaitomis, tačiau abu šie reiškiniai gali būti suprantami siaurąja ir plačiąja prasmėmis. Privatizavimu gali būti apibrėžiamos bet kokios privataus sektoriaus įtraukimo formos

(Nice & Grosse, 2004, p. 217), o kontraktavimas įvardijamas kaip pati populiariausia iš jų (Denhardt & Denhardt, 2009, p. 111). Siaurąja prasme privatizavimas suprantamas kaip procesas, kurio metu visuomeninio (viešojo) valdymo formos reorganizuojamos į privačią nuosavybę (Obrazcovas, 2010, p. 266). VPSP atveju privatus kapitalo įmonėms suteikiama teisė tik tam tikrą laiką naudotis viešuoju turtu mainais už jų investicijas į tą turtą. VPSP yra įrankis viešajai infrastruktūrai tobulinti privačių įmonių lėšomis. Siaurąja prasme paslaugų kontraktavimas gali būti atskirtas tiek nuo privatizavimo, tiek nuo VPSP. Naujojo viešojo valdymo principų sklaidos kontekste pagrįstu laikytinas Kavaliauskaitės (2012) požiūris, pagal kurį *kontraktavimas* neturėtų būti painiojamas su *privatizavimu* (p. 10), tačiau apima VPSP, kadangi užsienio šalyse jau nuo 1995 metų imta pereiti prie viešojo ir privataus sektorių partnerystė grįsto kontraktavimo modelio (p. 27). Greve (2008) į šią polemiką įvedė terminą „sutarčių valstybė“ (*the contract state*), kurią apibrėžė, kaip viešąjį sektorių, pasikliaujantį kontraktavimu ir bendradarbiavimu su privataus sektoriaus teikėjais, kaip vienomis iš pagrindinių įstaigų teikiant viešąsias paslaugas. Kontraktavimu šis autorius įvardijo sutartinių santykių tarp pirkėjų ir teikėjų modeliavimo ir įgyvendinimo procesą, pabrėždamas formalų susitarimų pobūdį (p. 4).

Taigi akcentuojant ne konkurenciją, o partnerystę ar, tiksliau, rinkos elementų diegimą įrėminant tarpsektorinio bendradarbiavimo koncepte, viešųjų paslaugų kontraktavimu laikytina bet kokia formalių sutarčių pagrindu vykdoma privataus kapitalo įmonių veikla teikiant viešąsias paslaugas, išskyrus tuos atvejus, kai viešųjų paslaugų teikimo infrastruktūros objektai negrįžtamai perduodami valdyti privatiems subjektams. VPSP iniciatyvos yra kontraktavimo forma, apimanti tiesioginį vieno sektoriaus dalyvavimą kito sektoriaus kontroliuojamoje veikloje, pasižyminti tuo, kad abi pusės, dėl tam tikrų teisių arba būsimų pajamų, mainosi kapitalu arba paslaugomis (Kitchen, 2005, p. 140).

Privataus sektoriaus įtraukimo mechanizmai neapsiriboja pačiu lengviausiu, savivaldybės įmonių privatizavimo, keliu. Viešos-privačios partnerystės būdų, kuriuose rizikos paskirstymo tarp sektorių laipsnis yra labai skirtingas, ir galimų privataus sektoriaus veiklos kontrolės metodų spektras yra labai platus. Tinkamas jų parinkimas ir kokybiškų, visapusiška analize ir strateginiu požiūriu pagrįstų, sutarčių sudarymas leidžia išvengti teisinio dereguliavimo ir viešosios nuosavybės perleidimo privataus sektoriaus žinion bei išlaikyti pagarbą pilietinės visuomenės vertybėms. Tačiau negalima nesutikti su Farneti ir Young (2008, p. 89) išsakytu nuomone, kad savivaldybių vadybininkai, priimdami viešųjų paslaugų išorinaudos sprendimus, turi būti itin atsargūs ir kontraktuoti tik tais atvejais, kuomet yra tikri dėl savo gebėjimų valdyti pasirinktą modelį. Vertinant sandorio kaštus būtina atsižvelgti į galimos asimetrinės informacijos padarinius, o sprendžiant „pasigaminti ar pirkti“ negalima remtis vien techniniais skaičiavimais, nes sprendimų nauda veikloje, kuria sprendžiami visuomenės gerovės klausimai ir užtikrinamas daugybę skirtingų individualių poreikių agreguojantis viešasis interesas, negali būti apskaičiuojama finansiniais rodikliais, kaip tai nesunkiai daroma priimant išorinaudos sprendimus privačiame sektoriuje. Nors riboto racionalumo sąlygojamos rizikos išvengti neįmanoma, tikslinga trumpai apžvelgti skirtingus privataus sektoriaus dalyvavimo viešųjų paslaugų teikime būdus ir bendruosius „geram“ kontraktavimui keliamus reikalavimus.

Valstybės intervencijos ir biurokratijos vaidmens poreikio loginis pagrindimas skiriasi skirtingomis gėrybių savybėmis pasižyminčiose paslaugose. Pavyzdžiui, natūralių monopolijų atveju, valstybės intervencija reikalinga norint išvengti rinkos klaidų, todėl, net ir



pilnai privatizavus tokias paslaugas, valstybė privalo kontroliuoti kainas ir kokybę vartotojų naudai. Kvazirinkos yra lengvai sukuriamos tuose viešųjų paslaugų sistemos segmentuose, kuriuose teikiamos gėrybės gali būti apmokestinamos pagal vartotojams suteiktos naudos kiekį, o jų apmokėjimas, nors ir reguliuojamas, organizuojamas privačiai rinkai artimais principais. Abejonių kelia rinkos metodų tinkamumas paslaugoms pasižyminčioms grynųjų viešųjų gėrybių požymiais (mokėjimas pagal suvartotą „kiekį“ neįmanomas), taip pat srityse, kuriose valstybės vaidmuo grindžiamas poreikių patenkinimo būtinybe nepaisant vartotojų mokumo (poreikiai tenkinami iš bendro biudžeto).

Vienas žymiausių viešosios vadybos teoretikų Lane (2000) šias skirtingomis savybėmis pasižyminčių paslaugų visumas įvardija kaip „kietąjį“ ir „minkštąjį“ viešųjų paslaugų sektorius. Autoriaus nuomone, formuojant minkšto tipo (policijos ir teisėtvarkos sistemos, išsilavinimas, sveikatos apsauga, socialinė rūpyba) paslaugų teikimo mechanizmus būtina atsižvelgti į: (1) stipraus profesionalizmo poreikį; (2) didelį dėmesį žmonių teisėms; (3) kiekybės ir kokybės santykį; (4) poreikių būtinumą. Šios savybės riboja sėkmingo NVV metodų įgyvendinimo galimybes minkšto sektoriaus organizacijose (p. 158). Žvelgiant plačiau, viena iš sutarties šalių laikant bendruomene, šios keturios gairės yra taip pat svarbios ir priimančios „kietų“ paslaugų kontraktavimo sprendimus. Savivaldybė, kaip paslaugų organizatorius, atstovauja visos bendruomenės interesus, todėl bet koks kvazirinkos elementų diegimas ar viešosios nuosavybės privatizavimas turėtų būti įgyvendinamas ne tik numanomą efektyvumą pagrindžiant išmatuojamų kaštų analize, bet ir įvertinus vadinamuosius *socialinius kaštus*. „Socialiniai kaštai tai privatus kaštai plius numanomi (*implicit*) kaštai, patiriami tiesiogiai į veiklą neįtrauktų trečiųjų šalių“ (Keating & Keating, 2009, p. 203). Privatus sektoriaus vaidmuo viešųjų paslaugų teikime didinamas siekiant efektyvumo, todėl socialinių kaštų įvertinimas yra būtinas siekiant sukurti saugiklius, leidžiančius išsaugoti vertybių pusiausvyrą ir paskirstyti resursus socialiai teisingais būdais.

Itin dėmesingai turi būti sudaromos sutartys, kuriose formaliai įtvirtinamus viešojo ir privataus sektorių sąveikos aspektus yra sunku preciziškai numatyti dėl informacijos ribotumo, teisinės sistemos savybių, analizuojamų veiksmų gausos. Sudarant sutartis visos galimos pasekmės negali būti įvertinamos, todėl, tikėtina, pats geriausias galimas rezultatas jomis nėra pasiekiamas, tačiau savivaldos žinybų (užsakovo) užduotis yra surinkti kiek įmanoma tikslesnę informaciją ir sudaryti su paslaugų teikėjais (vykdytojais) tokias sutartis, kurių sąlygos būtų maksimaliai naudingos paslaugų vartotojams ir apsaugotų juos nuo galimos privačių teikėjų savivalės siekiant didinti pilną viešųjų finansų arba asmeninių vartotojų lėšų bei interesų sąskaita.

Privataus ir viešojo sektoriaus stimulai skiriasi iš esmės. Privatus teikėjas visada yra suinteresuotas pasiekti didesnę pilną kaštų mažinimo keliu, todėl svarbu užtikrinti, kad pelnas nebūtų didinamas mažinant vartotojų gaunamą naudą, t. y. paslaugų kokybės sąskaita. Grout ir Stevens (2003) manymu, privatus sektorius neišvengiamai turi būti įtrauktas į viešųjų paslaugų rinką, tačiau nuosavybė tarp sektorių turi būti paskirstyta atsižvelgiant į du kriterijus: (i) gebėjimą kontraktuoti ir (ii) santykį tarp kaštų mažėjimo ir paslaugų kokybės. Jei kaštų mažinimas daro minimalią žalą teikiamų paslaugų kokybei, yra tikslinga viešąją nuosavybę privatizuoti. Tačiau jei kaštų mažinimas eina ranka rankon su žymiu kokybės mažėjimu, o kokybės standartus sunku užtikrinti kontraktų turiniu, viešoji nuosavybė turi būti išsaugota, nes tik taip valstybė gali blokuoti grės-

mę kokybei keliančius pokyčius (p. 219). Be abejo, privatizavimo tikslingumas išlieka diskusijų objektu, tad Grout ir Stevens požiūrį galima kvestionuoti privatizavimo naujos aspekto, tačiau su iškeltomis gebėjimo sėkmingai kontraktuoti svarbos prielaidomis sutikti būtina. „Visi paslaugų teikimo aspektai – kokybė, laiko nustatymai, prieinamumas, kainos, stebėsenos ir kontraktų nutraukimo procedūros, visuomenės dalyvavimo galimybės – turi būti įtraukti į sutartį“ (Gerbas & Warner, 2007, p. 144). Todėl galima užtikrintai teigti, kad sutartyse numatomoms sąlygoms, o tuo pačiu ir viešojo-privataus sektorių partnerystės sėkmei bei viešojo intereso užtikrinimui nekenkiančiam ribų tarp sektorių nustatymui, itin didelę, o galbūt netgi esminę, reikšmę turi savivaldybių tarnautojų vadybiniai gebėjimai, strateginio valdymo įgūdžiai, specifinių rinkos funkcionavimo ir konkurencijos principų supratimas.

Išskyrus atvejus, kai privatus sektorius įtraukiamas į natūralių monopolijų savybėmis pasižyminčių viešųjų paslaugų teikimą, kontraktuojant ir privatizuojant būtina užtikrinti konkurencijos tarp teikėjų egzistavimą ir jų nediskriminavimą. Teigtina, kad pati konkurencinės viešųjų paslaugų rinkos samprata yra diskutuotina, nes nėra vieningos nuomonės dėl pakankamo pretendentų teikti paslaugas skaičiaus valdžios institucijoms sudarant organizacinius susitarimus su privatizinkais. Girth ir kt. (2012) pastebėjo, kad gerai funkcionuojančios rinkos idėją apibrėžiančios prielaidos apima „daug“ gamintojų ir teikėjų, galinčių lengvai įeiti į rinką ir taip pat lengvai iš jos išeiti, tačiau į viešųjų paslaugų teikimą įtraukiant privačias firmas, kaip taisyklė, grupė iš trijų ir daugiau kandidatų yra laikoma minimalaus tinkamo konkurencijos lygio požymiu (p. 888). Tad, ekonominėje aplinkoje vykstant nuolatiniais pokyčiams, rinka iš konkurencingos greitai gali tapti nekonkurencinga ir monopoline, pavyzdžiui, pasitraukus vienam iš potencialių viešųjų paslaugų teikėjų. Savivaldybės į tai privalo reaguoti ir atrasti metodus, skatinančius konkurenciją. Johnston ir Girth (2012) pusiau struktūrizuoto kokybinio interviu metodu apklausė už kontraktų administravimą atsakingus JAV tarnautojus. Tyrimo rezultatai leido padaryti prasmingas išvagas, apimančias viešųjų paslaugų rinkos valdymo po sutarčių sudarymo klausimus. Konkurencijos užtikrinimas nekonkurencingose rinkose reikalauja didelių administracinių resursų, kurių neskyrus efektyvaus kontraktavimo idėja gali subliūkti. Akcentuotina tai, kad tokie kaštai yra nenumatomi sudarant kontraktus, kadangi jie atsiranda dėl rinkos netobulumo, o pati kontraktavimo teorija remiasi „sveikos“ rinkos idėja (p. 21).

Taigi savivaldybių tarnautojams tenka prisiimti atsakomybę ne tik už tinkamų sutarčių pasirašymą, bet ir už viešųjų paslaugų rinkos valdymą, priežiūrą ir kontrolę po sutarties sudarymo. Torres ir Pina (2002), tyrę NVV technikų sklaidą ES šalyse, priėjo prie išvados, kad nacionaliniams organams yra sunku veiksmingai audituoti išornaudos būdu teikiamas paslaugas (p. 46). Susirūpinimas dėl valdžios įstaigų prarandamos kompetencijos pačioms teikti viešąsias paslaugas ir gebėjimų valdyti bei kontroliuoti privačių įmonių teikiamas paslaugas yra vieno iš svarbiausių privataus sektoriaus įtakos didinimo kritikos bloko pagrindas. Šią problemą argumentuotai siūlė spręsti Brown ir Potoski (2006), kurių manymu patį viešųjų paslaugų teikimo sprendimą (kuriuo pasirenkama konkreti teikimo forma) tikslinga skaidyti į paslaugų gamybos ir paslaugų vadybos komponentus (p. 323), o savivaldybių teikiamų paslaugų kontrolę taip pat gali būti užtikrinama išornaudos procesų pagalba, t. y. paslaugų teikimo priežiūros paslau-



gos gali būti „perkamos“ iš privataus sektoriaus organizacijų. Visgi autoriai pripažino, kad toks kontrolės būdas yra tinkamesnis toms viešosioms paslaugoms, kurių rezultatai lengvai išmatuojami (p. 340).

NVV transformacijos į naująjį viešąjį valdymą metu padidėjo dėmesys tarpsektorinio bendradarbiavimo etiniam turiniui. Iš vienos pusės, tai paskatino peržiūrėti privataus ir viešojo sektoriaus ribas, NVV įtakoje pasislinkusias pastarojo nenaudai, ir daugumoje modernių demokratijų sąlygojo pastebimas grįžimo prie tradicinio paslaugų teikimo tendencijas, o kita vertus, suteikė piliečiams daugiau galimybių suprasti ir įtakoti kontraktavimą, tuo pačiu i konkurencinius santykius viešųjų paslaugų rinkoje bent dalinai keičiant realiais bendradarbiavimo procesais. Sudarant bet kokius susitarimus su privačiu sektoriumi „valdžios atsakomybė yra ne tik užtikrinti kokybės ir išlaidų darną atitinkamam viešųjų išteklių valdymo laikotarpiui, bet ir skatinti demokratinis idealus ir užtikrinti konstitucinę globą“ (Denhardt & Denhardt, 2009, p. 140). Negalima nesutikti su Hefetz ir Warner (2012, p. 293) teiginiu, kad pati pilietiškojo esmė reikalauja aktyvesnio valdžios vaidmens viešųjų gėrybių rinkoje. Valdžios įstaigų, kaip vien konkurencinės viešųjų paslaugų rinkos prievaizdų vaidmuo nėra pakankamas. Tačiau būtina neužmiršti ir fakto, kad, šalia efektyvumo, rinkos orientacijos teikiant viešąsias paslaugas skatinimo poreikis buvo pagrindžiamas piliečių pasirinkimo galimybių išplėtimu ir siekiu priversti paslaugų teikėjus labiau atsižvelgti į vartotojų nuomonę (*choice and voice*). Vien konkurencinių sąlygų sudarymas negali priversti nevalstybinių paslaugų teikėjų veikti optimaliai. „Normatyvinė iš šios diskusijos kylanti hipotezė yra tai, kad viešojo sektoriaus organizacijos turi būti varomos rinkos su stipria vartotojo ar kliento kultūra, kas ves link viešųjų paslaugų tobulinimo“ (Walker et al., 2011, p. 707). Todėl paslaugų kokybė į rinką orientuotame modelyje priklauso ne tik nuo konkurencijos tarp teikėjų, bet ir vartotojų gebos (*user capacity*) suprasti paslaugų teikimo mechanizmus ir pasirinkti jam priimtinausias paslaugas. Vartotojų geba gali būti apibrėžiama kaip „kompetencija suprasti ir įtakoti viešųjų paslaugų teikimą“ (Kristensen, Andersen, & Pedersen, 2012, p. 947). Vartotojų kompetencija priklauso nuo turimos informacijos ir aktyvumo. Todėl viešųjų paslaugų vartotojai turi būti gerai informuoti, suvokti konkurencinės rinkos privalumus ir ribotumus, žinoti, kad aktyvus dalyvavimas, o ne nerealių lūkesčių kėlimas, gali realiai padidinti gaunamą naudą.

Privataus sektoriaus įtraukimas kelia iššūkius, susijusius su paslaugų plėtra. Dažnai konfliktuojantys politiniai-socialiniai viešojo sektoriaus ir komerciniai privataus paslaugų operatoriaus veiklos imperatyvai trukdo atsirasti naujoms paslaugoms, tiek (i) nusprendžiant kokios naujos paslaugos yra reikalingos, tiek (ii) nutariant kaip paslaugų plėtros procesas turėtų būti vykdomas (Gottfridsson & Camen, 2012, p. 26). Tačiau galimų privataus sektoriaus įtraukimo formų spektras yra itin platus, todėl savivaldybės turi galimybę formuoti įvairios struktūros mišrių paslaugų rinkas, atsižvelgdamos į rizikos laipsnį ir paslaugų savybes. VPSP gali būti ne tik sutartinė (įvairių rūšių koncesijos sutartys), bet ir institucinė (steigiant mišrias privataus ir viešojo kapitalo įmones). VPSP grįstas kontraktavimo modelis vietos valdymo lygmenyje išpopuliarėjo todėl, kad leidžia (i) tobulinti viešųjų paslaugų teikimo infrastruktūrą pačioms savivaldybėms neturint reikiamų lėšų, (ii) išvengti faktinio viešojo turto privatizavimo, (iii) derinti tradicinio viešųjų paslaugų teikimo schemas su komercializuoto teikimo principais.

4 lentelė. Funkcijų paskirstymas skirtinguose organizaciniuose susitarimuose.

Sutarties tipas (įprasta trukmė)	Turto nuosavybė	Kapitalo finansavimas (investicijos)	Einamasis finansavimas (veiklos operacijos)	Rinkliava už paslaugas	Sistemos valdymas	Veiklų rūšys
Darbo/aprūpinimo sutartys (vienkartinės)	Vieša	Vieša	Vieša	Vieša	Vieša su privačiu indėliu	Vienkartinės pvz. statyba ar tiekimas
Aptarnavimo sutartys (< 3 metai)	Vieša	Vieša	Vieša	Vieša	Vieša specifinėms paslaugoms	Specifinės techninės užduotys
Vadybos sutartys (3–5 metai)	Vieša	Vieša	Vieša	Vieša arba privatu	Privatu	Trumpo laikotarpio vadybinės užduotys
Ūkio nuomos sutartys (10–12 metų)	Vieša	Vieša	Privatu, iš gaunamų pajamų	Privatu	Privatu	Ilgalaikės eksploatavimo ir techninės priežiūros sutartys
Statymas-eksploatavimas-perdavimas (20–30 metų)	Iš privataus į viešą	Privatus įsiskolinimas, gražinamas iš gaunamų pajamų	Privatu, iš gaunamų pajamų	Privatu	Privatu	Didelės apimties investiciniai projektai
Koncesija (20–30 metų)	Vieša	Privatus įsiskolinimas, gražinamas iš gaunamų pajamų	Privatu, iš gaunamų pajamų	Privatu	Privatu	Kaip nuoma, su pareiga investuoti
Bendra įmonė (neribota)	Vieša ir privatu	Vieša ir/arba privatu	Vieša ir/arba privatu	Vieša ir/arba privatu	Vieša ir/arba privatu	Infras-truktūra ir plėtra
Bendrasis paslaugų kūrimas	Vieša ir vartotojai	Vieša ir/arba vartotojai	Vieša ir/arba vartotojai	Vieša ir/arba vartotojai	Vieša ir/arba vartotojai	Vietos infrastruktūra ir plėtra

Įteisinta NVO arba labdaros organizacija	NVO/ labdaros organizacija	NVO/ labdaros organizacija, galima valstybės subsidija	NVO/ labdaros organizacija, galima valstybės subsidija	NVO/ labdaros organizacija	NVO/ labdaros organizacija	Pagal sutartį ar licenciją, ypač socialinėms paslaugoms
Įteisinta privati firma	Privatu	Privatu	Privatu, galima valstybės subsidija	Privatu	Privatu	Privatus paslaugų teikimas, pagal licenciją

Šaltinis: adaptuota pagal Batley & Larbi, 2004, p. 130–131.

Ketvirtoje lentelėje pateikiamas atsakomybės pagal turto formos, finansavimo ir valdymo kriterijus paskirstymas įvairiuose alternatyvaus paslaugų teikimo mechanizmuose. Tačiau galima teigti, kad nurodyta VPSP sutarčių klasifikacija nėra absoliuti. Pavyzdžiui, Urbonavičius (2010, p. 262) svarbiausiai sutartinio VPSP formai koncesijai priskiria ir *statymas–eksploatavimas–perdavimas* tipo sutartis. Kitos koncesijų sutartys, pasak šio autoriaus, gali būti apibrėžiamos kaip: *statyba–valdymas–eksploatavimas*; *statyba–nuoma–eksploatavimas–perleidimas*; *projektavimas–statyba–finansavimas–eksploatavimas*.

Dar smulkiau VPSP schemas suklasifikavo Gudelis (2010, p. 325–327), išskirdamas tokias formas kaip *priestato finansavimas* ir visiškai viešosios nuosavybės privatizavimui artimiausias *pirkimo–statymo–valdymo* sutartis, pagal kurias objektas parduodamas privačiam sektoriui ir pastarojo yra neribotą laiką valdomas nuosavybės teisėmis, taip sukuriant reikšmingas finansines paskatas investuoti į valdomą objektą.

Gudelis (2010, p. 324–325) pastebėjo, kad VPSP kritikų pozicijas sustiprinančios partnerystės nesėkmės paprastai yra nulemtos klaidų pasirenkant viešųjų paslaugų bei infrastruktūros plėtojimo formą ir valdant projektą. Kadangi VPSP įprastai įgyvendinama iš mokesčių už vartojimą finansuojamoms paslaugoms (dažnai natūralių monopolijų sektoriuose), norint tokių nesėkmių išvengti itin svarbu užtikrinti, kad VPSP projektą vykdanči savivaldybė pasiliktu galimybes reikšmingai reguliuoti teikiamų paslaugų kainas ir veiklos procesus, neleisdama privatininkams maksimizuoti pelno viešojo sektoriaus įsipareigojimų už piliečių gerovę sąskaita. Šiuo aspektu ypač komplikauta yra institucinė VPSP, kurią įgyvendinant yra kuriamos bendro kapitalo įmonės, nes, kaip pabrėžė Batley ir Larbi (2004, p. 135), valdžia, kurios vaidmuo tokio tipo mišrioje organizacijoje yra užtikrinti viešąjį interesą, taip pat yra suinterasuota ir kompanijos, su kuria kontraktuoja, gaunamu pelnu, o tai veda prie galimų interesų supainiojimų.

Kita vertus, mišraus kapitalo įmonių kūrimas leidžia išvengti visiškai privatizavimo paslaugų srityse, už kurių teikimą pačios savivaldybės nesugeba visiškai prisiimti atsakomybės dėl ribotų finansinių išteklių ir funkcijų gausos. Pavyzdžiui, siekiamos kokybiškai teikti socialines paslaugas (kurios siekiant viešojo intereso užtikrinimo turėtų būti prioritetinės, tačiau dėl savo pobūdžio reikalauja maksimalaus valstybinių institucijų vaidmens teikimo ir finansavimo schemose), atliekų tvarkymo ir vandentiekio sektorius savivaldy-

bės gali reformuoti vadinamojo dalinio privatizavimo būdu. Taikant tokį mechanizmą, viešąsias paslaugas teikiančios įmonės nuosavybės teise yra valdomos kartu privačių subjektų ir vietos valdžios institucijų, tačiau jų veikla organizuojama privataus verslo teisinėje terpėje. Tokiose įmonėse „privatus partneris turi didesnę galią priimant visus su paslauga susijusius sprendimus, o vietos valdžia gauna naudą dėl lengviau prieinamos informacijos apie paslaugą ir firmą. Tai leidžia sumažinti priežiūros kaštus, taigi ir bendrus sandorio kaštus.“ (Bel & Fageda, 2010, p. 135).

Organizuojant natūralių monopolijų savybėmis nepasižyminčių viešųjų paslaugų teikimą, saugikliu vietos valdžiai gali būti dalinis kontraktavimas. Įtvirtinus tokį viešųjų paslaugų teikimo organizacinį modelį, tos pačios rūšies viešosios paslaugos lygiagrečiai teikiamos ir tiesiogiai savivaldybės įstaigų ir pelno siekiančių ar nevyriausybinį organizacijų. Warner ir Hefetz (2008) akcentavo, kad toks viešųjų paslaugų teikimo organizavimas ne tik užtikrina nenutrūkstamą paslaugų teikimą kontraktavimo nesėkmės atveju ir padeda išvengti monopolijos apraiškų, bet ir skatina paslaugų teikėjus daugiau dėmesio skirti teikiamų paslaugų kokybės standartų palaikymui (p. 157). Visgi, dalinis kontraktavimas labiau tinka „minkštom“ paslaugoms, kurių rezultatai sunkiai išmatuojami. Įvertinus šį mechanizmą viešųjų paslaugų rūšių ir galinčių jas teikti organizacijų savybių kontekste, nesunku suvokti, kad sėkmingiausiai gali būti įgyvendinamas dalinis kontraktavimas su trečiuoju sektoriumi.

Tačiau savotiška dalinio kontraktavimo forma, tikriausiai, galima laikyti vadinamuoju viešųjų paslaugų „vaučerius“, taikomus „minkšto“ tipo viešosioms paslaugoms, tokioms kaip ugdymas ar socialinės paslaugos. „Vaučeriai“ ideologiškai pagrindžiami piliečių pasirinkimo laisvės išplėtimu, nes nors konkrečios rūšių paslaugas teikiančios viešosios įstaigos išlieka, asmenys, kuriems tos paslaugos reikalingos, gali pasirinkti nevalstybinį teikėją, kuriam už klientui suteiktą paslaugą sumokama iš valstybės ar savivaldybės biudžeto. „Taip pilietis tampa tikru klientu, darančiu pasirinkimus, žinoma, imantis priemonių, kad privačios galimybės tikrai egzistuotų“ (Peters, 2010, p. 309). Kitchen (2005) akcentavo „vaučeriais“ teikiamų paslaugų piniginę vertę (sumą, kuria valdžia sumoka kiekvienam privačiam teikėjui), nes gaunamo užmokesčio dydis gali stipriai įtakoti privačiai teikiamų viešųjų paslaugų kokybę ir efektyvumą. Todėl paslaugų kokybės ir kiekybės standartai turi būti įtvirtinti sutartyje (p. 135).

Gudelis (2010, p. 328) konstatavo, kad viešosios valdžios institucijų sprendimus pasirinkti vienokią ar kitokią viešųjų paslaugų teikimo formą nulemia įvairūs veiksniai – teikiamų viešųjų paslaugų prigimtis, teisinė ir ekonominė aplinka, valdžios institucijų finansinė būklė, įvairių visuomenės grupių požiūris, valdžioje esančių politinių partijų ideologinės nuostatos. Visgi, iš neoliberaliosios ideologijos kilusiai NVV transformuojantis į socialiniams tikslams ir bendruomeniškumui prioritetą teikiančią naująją viešąją valdymą, privataus sektoriaus įtraukimo technikos, nors taikomos ne taip beatodairiškai, išliko svarbiomis. Skirtumas tas, kad į privatų sektorių žiūrima ne vien kaip į efektyvumo katalizatorių, bet daugiau kaip į partnerį siekiant visuomenei svarbių tikslų.

Todėl apibendrinant galima teigti, kad priimant privataus sektoriaus dalyvavimo sprendimus politinei ideologijai turėtų būti palikta kuo mažiau vietos. Privatus sektorius turi vaidinti savo vaidmenį viešųjų paslaugų rinkos struktūroje. O viešojo ir privataus sektorių organizacijų sąveikos konstruktyvumas didžiąją dalimi priklauso nuo politikų ir aukštesniųjų tarnautojų vadybinių gebėjimų ir kompetencijos.

### 1.2.2. Trečiojo sektoriaus organizacijų vieta mišrios viešųjų paslaugų rinkos struktūroje

Trečiojo sektoriaus organizacijos užima vis svarbesnę nišą formuojamose viešųjų paslaugų teikimo sistemose. Lyginant su privačių įmonių įtraukimu, ne pelno sektoriaus įgalinimas susilaukia kur kas mažiau kritikos, o politiniu lygmeniu trečiojo sektoriaus dalyvavimas niekada nėra kvestionuojamas iš esmės. Tiek kairiųjų, tiek dešiniųjų jėgų politinis entuziazmas dėl trečiojo sektoriaus dalyvavimo teikiant viešąsias paslaugas pasireiškia pirmiausia dėl to, kad bendruomeniniais pagrindais susikuriančios ir veikiančios organizacijos yra pilietinės visuomenės pamatas ir demokratijos plėtros garantas. Be to, vertinant iš liberaliosios perspektyvos, filantropiniais ir religiniais motyvais grindžiama veikla kompensuoja valstybės dėmesio piliečių gerovei sumažinimą, todėl praeito amžiaus pabaigoje gerovės valstybės idėjoms išgyvenant nuosmukį, trečiojo sektoriaus organizacijų veikla buvo skatinama kaip „gerovės visuomenės“ plėtros esminis veiksnys.

Norint įvertinti trečiojo sektoriaus reikšmę mišrios gerovės ekonomikos struktūroje, pirmiausia reikia išanalizuoti sąvokų „trečiasis sektorius“, „ne pelno sektorius“, „savanoriškasis sektorius“, „nevyriausybinių organizacijų“, „socialinė ekonomika“ santykį. Literatūroje šios sąvokos dažnai vartojamos pakaitomis, neišryškinant svarbių jų skirtumų. Tačiau, kaip pastebėjo Housego ir O'Brien (2012, p. 211–212), trečiojo sektoriaus organizacijos yra labai įvairios ir skiriasi tiek savo padėtimi, tiek dalyvavimu rinkos ir ne rinkos veikloje, tiek pagal tikslus teikti naudą savo nariams, arba visai bendruomenei. Terminas „socialinė ekonomika“ apibūdina visas organizacijas, kurios yra valdomos ne valstybiniais pagrindais ir kuriamos ne pelno, kaip pagrindinio veiklos tikslo, generavimo motyvais. Pažymėtina, kad šių organizacijų finansavimo tvarka yra labai skirtinga. Domenico, Tracey ir Haugh (2009) manymu, nepaisant skirtumų visas socialinės ekonomikos organizacijas vienija siekis įkūnyti dalyvaujamąsios demokratijos ir pilietinės visuomenės idėjas ir taip išlaikyti atsakomybę prieš bendruomenes, kurioms tarnauja. Todėl socialinė ekonomika siekia atspindėti vietos gyventojų poreikius, kad būtų galima nustatyti paslaugas, kurios bendruomenei yra reikalingos, ir pasiūlyti paklausą atitinkantį teikimą (p. 983). Taigi *socialinė ekonomika* apima organizacijas, vykdančias veiklą įvairiose srityse, pavyzdžiui, gyvenamųjų namų bendrijas.

Eikenberry (2007, p. 169), nagrinėdama trečiojo sektoriaus organizacijų vaidmenį teikiant gerovės paslaugas ir skatinant demokratinius procesus, išskyrė tris esmines sąvokas: „ne pelno organizacija“, „visuomeninė“ arba „savanoriškoji asociacija“ (*voluntary association*), „filantropija“. Ne pelno organizacijos yra tos, kurias valstybė *pripažįsta* kaip veikiančias ne dėl pelno ir, įprastai, atleidžia nuo mokesčių. Savanoriški susivienijimai, šiuo požiūriu, atsirado anksčiau ir toliau veikia šalia pelno nesiekiančių organizacijų. Juos galima apibūdinti kaip grupę savanoriškai dėl bendro siekiamo tikslo susivienijusių asmenų. Tokios grupės gali būti, arba nebūti formaliomis mokesčių nemokančiomis ne pelno organizacijomis. Filantropija suprantama kaip veikla, kuria, siekiant padėti individams arba organizacijoms, aukojami pinigai ar kiti resursai (įskaitant laiką). Taigi terminas „filantropija“ svarbus apibūdinant tiek ne pelno organizacijas, tiek kitus mechanizmus, kurie įgalina piliečius aukoti savo išteklius (p. 170). Tačiau, jeigu anksčiau trečiojo sektoriaus veikla buvo grindžiama vien filantropiniais (daugiausia religiniais) motyvais, siekiant patenkinti neturtingųjų ir „atstumtųjų“ visuomenės grupių poreikius, tai dabartinės trečiojo

sektoriaus plėtros tendencijos neleidžia investicijų nepritraukimo ir pelno neskirstymo įvardinti kaip pagrindinių visų nevyriausybinių organizacijų veiklą apibūdinančių bruožų.

Kaip pastebėjo Denhardt ir Denhardt (2009), NVO reiškiasi visuose valdymo lygmenyse ir daugumoje viešosios politikos sričių, todėl dėmesys turi būti skiriamas ne tik NVO įgyvendinamoms viešosioms programoms, bet ir didėjančiai įtakai keliant viešosios darbotvarkės klausimus, lobizmui bei svarbai priimant politinius ir administracinius sprendimus. Iš dalies dėl to, autorių manymu, netgi terminas „tarpyvyriausybiniai santykiai“ atrodo šiek tiek pasenęs ir, greičiausiai, keistinas plačiau apimančiu terminu „tarporganizaciniai santykiai“ (p. 108).

NVO, pagal savo tikslus ir teisinį statusą, gali būti tiek viešosios naudos organizacijos (pvz., labdaros ir paramos fondai), tiek grupinės naudos organizacijos (pvz., viešosios įstaigos), siekiančios patenkinti ne visos visuomenės ar vietos bendruomenės, bet siauragrupius mažesnių socialinių junginių interesus. Be to, NVO, teikdamos viešąsias paslaugas, gali savotiškai kontraktuoti su valstybinėmis ir savivaldybių organizacijoms ir siekti pritraukti lėšas ne tik paramos forma. Todėl teigtina, kad nevyriausybinių organizacijų sektorius apima kur kas daugiau negu ne pelno organizacijas, o sąvoka „savanoriškasis sektorius“ šiame kontekste turėtų būti vartojama dar siauresne prasme. Atsižvelgiant į dabartines aptariamų organizacijų veiklos viešųjų paslaugų teikime plėtros tendencijas, toliau pakaitomis vartosime terminus „nevyriausybinės organizacijos“ ir „trečiasis sektorius“.

Moxham (2010, p. 293), remdamasi Young [2000], išskyrė tris galimus nevyriausybinių sektoriaus ir valstybės santykių modelius:

- Papildomas (*supplementary*): į savanoriškąjį sektorių žiūrimą kaip į patenkinantį viešųjų gėrybių poreikį tiek, kiek jo nepatenkina vyriausybė.
- Papildantis (vienas kitą) (*complementary*): visuomeninės organizacijos yra laikomos viešojo sektoriaus organizacijų partneriais ir viešosios valdžios yra finansuojamos tam, kad teiktų viešąsias gėrybes.
- Rungimosi (*adversarial*): trečiojo sektoriaus organizacijos daro spaudimą valdžiai, siekdamos keisti viešąją politiką ir išlaikyti savo atsakomybę visuomenei, o valdžia reaguoja reguliuodama jų teikiamas paslaugas ir palaikydama iniciatyvas.

Nesunku įžvelgti šių požiūrių sąsajas su trimis pagrindiniais normatyviniais viešojo valdymo modeliais. Teigtina, kad tradiciniam viešajam administravimui būdingas požiūris į trečiojo sektoriaus veiklą kaip į papildomą gerovės šaltinį. Naujajai viešajai vadybai, nors ir siekusiai išnaudoti bendradarbiavimo su NVO privalumus, tačiau skatinusiai NVO veiklą konkurencinėje aplinkoje, artimesnis rungimosi požiūris, o naujasis viešasis valdymas į trečiąjį sektorių žvelgia kaip į partnerį.

Gazley (2010, p. 654) pastebėjo, kad bendradarbiavimas su trečiojo sektoriaus organizacijomis gali būti inicijuojamas kaip strateginis atsakas aplinkos ir finansavimo neapibrėžtumui. Nors bendruomenės savipagalba teikiant viešąsias gėrybes kaip reikškinys egzistavo visais laikais, faktinis bendradarbiavimas tarp valdžios ir trečiojo sektoriaus organizacijų pradėtas skatinti ne tiek kaip pilietinės visuomenės plėtros priemonė, kiek įžvelgus potencialias NVO veiklos galimybes užtikrinant valstybės funkcijas ir padedant susidoroti su resursų ribotumo sąlygojamomis viešojo sektoriaus problemomis. Vigoda-Gadot (2003, p. 86) nurodė sekančius bendradarbiavimo su trečiuoju sektoriaus motyvus:

1. Viešojo sektoriaus sumažinimas;
2. Dalies viešųjų paslaugų teikimo kaštų padengimas labdarinių aukų lėšomis;

3. Orientacijos į piliečius pažadinimas viešųjų paslaugų teikime;
4. Efektyvumo ir veiksmingumo didinimas, taip pagerinant bendrą valdžios veiklą;
5. Lankstumas sprendžiant problemas, susijusias su bendrai didėjančių visuomenės poreikių ir neturtingųjų asmenų poreikių patenkinimu (pvz. masinant savanorišką veiklą).

Riccucci ir Meyers (2008) nagrinėjo valstybinių institucijų, su jomis kontraktuojančių pelno sektoriaus organizacijų ir NVO teikiamų gerovės paslaugų kokybę JAV, kur gerovės valstybės modelis didžiąja dalimi remiasi NVO veikla. Tyrimo ašimi šios autorės pasirinko gerovės paslaugų gavėjų išsiliejimą į darbo rinką ir skirtingų sektorių darbuotojų požiūrius į asmenis, kuriems gerovės paslaugos yra teikiamos. Tyrimo rezultatai buvo dviprasmiški, kadangi nustatyti reikšmingi požiūrio į gerovės politiką skirtumai, bet nepastebėta svarbių požiūrio į paslaugų gavėjus skirtumų. Visgi buvo pastebėta, kad nors viešojo sektoriaus darbuotojams gerovės paslaugų gavėjų įtraukimas į darbo rinką yra svarbus tikslas, tačiau NVO ir pelno siekiančios organizacijos to siekia labiau, kadangi mažiau vadovaujasi išankstine pozicija, jog paslaugų gavėjai yra tingūs ir neturintys reikiamų įgūdžių (p. 1449-1450). Nors šios autorės klausimą dėl konkurencinės aplinkos tinkamumo gerovės paslaugų teikimui paliko atvirą, literatūroje pakankamai gajus požiūris, kad gerovės paslaugas turėtų teikti tik valstybinės ir trečiojo sektoriaus organizacijos, kurių tarnystės skurstančioms gyventojams nevaržo pelno motyvai.

Wright, Chew ir Hines (2012) manymu, nevyriausybinių organizacijų yra artimesnės viešojo sektoriaus organizacijoms negu pelno įmonės iš esmės socialinės darbotvarkės klausimais (p. 434) ir misija suteikti naudą paslaugų vartotojams bei vertę daugybei suinteresuotų šalių (p. 446). Word ir Carpenter (2013), siekdamos įvertinti teisingumą požiūrio, pagal kurį trečiojo sektoriaus darbuotojai yra laikomi „naujosios valstybės tarnybos“ dalimi, tyrė trečiojo sektoriaus darbuotojų motyvaciją. Analizė parodė, kad, kaip ir viešajame sektoriuje, daugelį NVO darbuotojų reikšmingai veikia vidiniai motyvai, o viešojo sektoriaus ir NVO motyvacijos loginė struktūra yra panaši (p. 328). Todėl galima teigti, kad pačių NVO prigimtis daro jas tinkamesniu partneriu socialinių viešųjų paslaugų teikime, kadangi kontraktuojant dėl gerovės paslaugų teikimo su pelno siekiančiomis organizacijomis, pastarųjų tikslai socialiniais ketinimais yra papildomi dirbtinai, o pelno motyvai išlieka bet kokių atvejų.

Jau pradiniam naujojo viešojo valdymo idėjų sklaidos etape buvo galima suprasti, kad viešojo administravimo turiniui ir viešosios vadybos idėjoms lemta drastiškai keistis, o paskutinis dešimtmetis tai tik patvirtino. Naujasis modelis skatina tarpsektoriniuose santykiuose pereiti nuo nurodymų ir kontrolės, prie kompromisų ir bendradarbiavimo. Naujasis viešasis valdymas skiria itin didelį dėmesį pilietinei visuomenei, bendruomenių įgalinimui ir socialiniams viešosios politikos tikslams, todėl nevyriausybiniams organizacijoms šiame modelyje skiriamas svarbesnis vaidmuo negu bet kada iki šiol. Visgi Gazley (2010), pripažindama bendrų tikslų reikšmę bendradarbiavimui ir veiklos kokybei (p. 667–668), teigė, kad nors struktūriniai veiksmingo bendradarbiavimo pranašumai yra gana gerai suprantami, tačiau naujojo viešojo valdymo tyrimai dar nesurinko pakankamai duomenų apie neformalius ir tarpasmeninius veiksnius (p. 653). Pagrįsta yra šios autorės argumentacija, kad (lygiai kaip ir savivaldybių įgyvendinamų VPSP projektų) vietos valdžios ir NVO bendradarbiavimo sėkmė priklauso nuo kur kas daugiau faktorių negu tų, kurie gali būti įtvirtinti formaliuose mechanizmuose. Todėl



verta pateikti iš dažniausius kritinius pastebėjimus, sietinus su NVO įtakos teikiant viešąsias paslaugas didėjimu.

Svarbu paminėti, kad kai kuriose, ypač korporatyvinio socialinės gerovės modelio, šalyse trečiasis sektorius buvo sudėtine gerovės sistemos dalimi bei teikė dalį socialinių viešųjų paslaugų nuo pat šeštojo dešimtmečio ir itin prisidėjo prie gerovės paslaugų plėtros. Kitur NVO paslaugų teikime įgavo realų vaidmenį kartu su NVV reformų idėjomis, kurios, be kita ko, jau atkreipė dėmesį į NVO svarbą pilietinės visuomenės raidai. Tačiau vadybinių viešojo sektoriaus koncepcijų orientacijos į rinką ir rezultatus bei polinkio viešųjų paslaugų vartotojus prilyginti verslo klientams kontekste, nevyriausybiniams organizacijoms, nors ir įtraukiant jas į konkurencinius santykius, buvo paliekamas daugiau pagalbinio paslaugų teikimo mechanizmo vaidmuo. Transformacijos į naująjį viešąjį valdymą laikotarpiu, tikintis išplėsti paslaugų spektrą ir užtikrinti paslaugų prieinamumą ribotas mokumo galimybes turinčioms visuomenės grupėms, pradėta daug aktyviau bendradarbiauti su ne pelno sektoriumi.

Jeigu NVO teikia paslaugas, kurias kitu atveju privalėtų teikti savivaldos institucijos, tai savivaldybės gali sutaupyti lėšų. Tačiau Kitchen (2005, p. 139) manymu, savivaldybių pasitikėjimas trečiuoju sektoriumi kelia trigubą rūpestį:

1. Gali būti sunku užtikrinti aukštos kokybės paslaugų teikimą, nes tai gali lemti organizacijoje dirbančių asmenų savybės;
2. NVO negali būti stabiliais paslaugų teikėjais be patikimų ir nuolatinių finansavimo šaltinių;
3. Diskutuotina, ar remdamasis trečiuoju sektoriumi (su maža savivaldybių finansine pagalba arba visai be jos) teikiant tokias paslaugas, kaip skurstančiųjų maitinimas ar pastogės suteikimas, viešasis sektorius neatsikrato dalies savo atsakomybės prieš visuomenę.

Taigi itin problemišku išlieka viešąsias paslaugas teikiančių NVO finansavimo klausimas. Bennett ir Iossa (2010) argumentavo, kad paslaugų teikimo patikėjimas pelno nesiekiančioms organizacijoms gali reikalauti didelių investicijų norint užtikrinti paslaugų kokybę, tačiau įgyvendinus tokių investicijų užtikrinimo sąlygas, gali duoti daugiau naudos negu kontraktavimas su pelno sektoriaus įmonėmis (p. 799). Tokį požiūrį iš dalies kvestionuoja Lamothe ir Lamothe (2013) atlikta analizė, kurios duomenys, skirtingai negu tikėtasi, leidžia teigti, kad viešąsias paslaugas teikiančios nevyriausybinės organizacijos nėra valdomos palaidai ar laisviau negu pelno siekiančios kompanijos (p. 709). Bet kokiu atveju, dirbtinai išplečiant trečiojo sektoriaus atsakomybės ribas, funkcijoms atlikti nebeužtenka filantropiniais stimulais apibrėžiamų resursų. NVO praranda dalį savo tradicinių ypatumų.

*Konkrečiau, tai reiškia, kad trečiojo sektoriaus organizacijos įgavo daugiau valstybinių organizacijų (pvz. formalumo požiūriu) ir rinkos organizacijų (pvz. pajamų maksimizavimas nedidinant pelno) savybių. Nors nei viena organizacija negali būti laikoma „gryna“, dabar daugelis organizacijų pasiekė tašką, kuriame idealūs vertybės, rinkos ar trečiojo sektoriaus modeliai nebepadeda mums jų tiksliai suprasti. (Brandsen & Pestoff, 2006, p. 494)*

Vienas iš pagrindinių pasitikėjimo trečiuoju sektoriumi veiksnių yra oportunistinių santykių NVO veikloje nebuvimas, tačiau NVO yra priverstos konkuruoti ir siekti pritraukti pajamas ir investicijas, o tai daro žalą pačiai savanoriškumo ir bendruomenišku-



mo idėjai. Net ir manant, kad dabartinėje mišrių organizacijų epochoje tokie pokyčiai yra neišvengiami, verta atkreipti dėmesį į Moxham (2013) išsakytas idėjas dėl valstybės finansinės paramos NVO. NVO dažniausiai taikoma „proceso“ atskaitomybė, užmirštant įvertinti veiklos efektyvumą, t. y. organizacija, įrodžiusi, jog lėšas panaudojo „protingai“, gali tikėtis didesnio finansavimo. Nors veiklos vertinimo modeliai yra įvairūs ir jais surenkama gausybė duomenų, tačiau nėra vieningo požiūrio, kaip tuos duomenis reikėtų interpretuoti (p. 197). Todėl, tyrėjos manymu, viešojo sektoriaus finansuotojų sukurtos NVO veiklos vertinimo sistemos yra nukreiptos į atitikties įvertinimą, o ne į nuolatinį paslaugų kokybės tobulinimą (p. 198). Chapman, Brown ir Crow (2008), atlikę tyrimus Jungtinėje karalystėje, taip pat teigė, kad politinis entuziazmas dėl kontraktavimo su trečiuoju sektoriumi nėra pagrįstas sisteminiais duomenimis dėl NVO pasirengimo teikti viešąsias paslaugas, o įrodymai dažniausiai yra „anekdotiniai“ – politikų ir tarnautojų surinkti tiesiogiai kontaktuojant su asmenimis, besistengiančiais juos paveikti dėl išteklių, ar tvirtinančiais, jog atstovauja visą sektorių ar tam tikrą jo dalį (p. 1). Atsižvelgti į šias pastabas būtina, tačiau, kita vertus, dėl pagrįstų duomenų stokos ir įrodymų nebuvimo negalima kaltinti vien NVO veiklos vertintojų ar mokslininkų, neužmirštant, kad pačių NVO teikiamų viešųjų paslaugų tikslai yra gana abstraktūs, o rezultatai sunkiai išmatuojami.

Mokslininkų požiūris į NVO galimybes teikiant viešąsias paslaugas varijuoja nuo bandymų sukurti evoliucinį teorinį modelį, kuriame vietos viešųjų gėrybių teikimas būtų patikėtas tik privačiam ir nevyriausybiniam sektoriams (Antoci, Sacco & Zarri, 2007), iki visiško skepticizmo, pagrindžiant naujos bendruomeninių organizacijų formos poreikį (Di Domenico, Tracey & Haugh, 2009). Tačiau įvertinus tendencijų visumą, galima teigti, kad entuziazmas dėl viešųjų paslaugų teikimo bendradarbiaujant su trečiuoju sektoriumi didėja tiek mokslininkų, tiek viešosios politikos formuotojų tarpe. Nors rizikinga NVO įgalinimą laikyti panacėja nuo visų viešojo sektoriaus veiklos nesėkmių, kaip kad prieš porą dešimtmečių buvo vertinamas ir menedžerizmas, tačiau, įveikus bendradarbiavimo iššūkius, nevyriausybinių organizacijų, būdamos pilietinės visuomenės branduoliu, gali užimti tarpininko vaidmenį sprendžiant su viešųjų paslaugų teikimu susijusius klausimus ir padėti įtvirtinant viešųjų paslaugų teikimo metodų derinį, kuris būtų adekvatus piliečių poreikiams ir atitiktų vietos valdžios institucijų galimybes.

### **1.2.3. Bendrojo paslaugų kūrimo koncepcijos principinės nuostatos**

Pecorino (2009) tyrė bendruomenių narių konkuravimą dėl gaunamų viešųjų gėrybių ir, remdamasis Olson [1965], iškėlė dvi hipotezes: (i) didelės asmenų grupės yra nepajėgios užtikrinti bet kokių viešųjų gėrybių teikimą jos nariams, (ii) asmenų grupei didėjant, užtikrinti viešosios gėrybės teikimą darosi sunkiau (p. 161). Atlikęs tyrimus ir skaičiavimus, autorius padarė išvadą, kad mažos grupės augimas gali netgi padidinti individualų naudojimąsi gėrybe, tačiau egzistuoja kritinė grupės narių skaičiaus riba (kuri gali būti sąlyginai maža), kurią pasiekus individualus gėrybės vartojimas pradeda mažėti. Esant bent minimaliai konkurencijai dėl gėrybės suvartojimo, didelėje grupėje individualus viešosios gėrybės vartojimas sumažėja iki nulio (p. 168–169).

Įvertinus šią prielaidą galima teigti, kad atstovaujamoji demokratija yra ne tik rinkos klaidų ištaisymo sprendimas (Le Maux, 2009, p. 447), bet, pirmiausia, visuomenės, kaip socialinio junginio, socialinių santykių valdymo būdo pasirinkimas ir savanoriškas ap-

sispredimas paklusti išrinktų valdančiųjų sprendimams, siekiant socialinio teisingumo bei lygybės tarp visų visuomenės narių. Tačiau sutikdami būti valdomais ir suteikdami išrinktiesiems teisę priimti sprendimus, didele dalimi lemiančius gyvenimo kokybę, visuomenės nariai tikisi gauti paslaugų rinkinį, atitinkantį jų poreikius (tam tikru laipsniu individualizuotas paslaugas), ir teisę žinoti, kaip kryptingai ir tikslingai valdantieji veikia. „Viešųjų paslaugų prieinamumas ir atskaitomybė yra esminė modernaus supratimo, ką reiškia būti piliečiu, dalis“ (Stirton & Lodge, 2001, p. 486). Nors nurodymų davimas ir poveikio priemonių taikymas sudaro valdymo esmę, tačiau demokratinė valdžia turi ieškoti mechanizmų, atsveriančių pilietiškumą mažinantį reguliacinės valstybės funkcijų poveikį.

Su atskaitomybės užtikrinimu sietinus klausimus neabejotinai galima įvardinti kaip vienus svarbiausių viešojo valdymo modelių formavimosi ir kaitos priežasčių. Verta paminėti, kad iš siekio įveikti biurokratinės atskaitomybės problemas kilusi NVV, nors ir iškeldama individualius interesus bei akcentuodama piliečių dalyvavimo poreikį, totalios rinkos idėjų kontekste savotiškai suprekino patį pilietiškumą, todėl nesugebėjo nei užtikrinti socialinio teisingumo ir gerovės viešųjų paslaugų individualizavimo, nei įtvirtinti efektyvaus atskaitomybės modelio. Vincent-Jones (2005) akcentavo, kad pagrindinė kontraktavimo ir mišrių valdymo formų sėkmės sąlyga yra piliečių ir paslaugų gavėjų įtraukimas į standartų nustatymo, veiklos vertinimo ir kitus sutarčių vadybos procesus (p. 924). Antraip kvazirinkų kūrimas neišvengiamai sukelia tai, kas viešojo valdymo literatūroje yra įvardijama kaip *atskaitomybės deficitas*. Peters (2010, p. 319) manymu, atskaitomybė yra svarbiausias viešojo administravimo rūpestis, nepriklausomai nuo to, kaip pats viešasis sektorius yra struktūruojamas. Todėl galima teigti, kad diegdami viešųjų paslaugų inovacijas viešosios politikos formuotojai kartu turi pasirūpinti ir priemonėmis, leidžiančiomis suteikti vartotojams išsamesnę informaciją bei užtikrinti platesnį piliečių įgalinimą.

Holland ir kt. (2012, p. 186) piliečių dalyvavimą laikė vienu iš svarbiausių integruoto atskaitomybės modelio teikiant viešąsias paslaugas elementų. Tačiau Michels (2012, p. 291), analizavęs piliečių dalyvavimą vietos savivaldos lygiu, pabrėžė egzistuojančią įtampą tarp atstovaujamosios ir tiesioginės (patariamiosios) demokratijos principų, kuri pirmiausia pasireiškia per piliečių lūkesčių ir realių galimybių įtakoti priimamus sprendimus neatitikimą. Gabrini (2010), tyręs tiesioginės demokratijos mechanizmų įgyvendinimą JAV vietos valdymo lygmenyje, pastebėjo, kad tokie mechanizmai turi mažą įtaką arba neturi jokios įtakos vietos valdžios priimamiems sprendimams dėl viešųjų išlaidų (p. 223). „Patariamieji idealai tapo komercinėmis gėrybėmis, perkamomis ir parduodamomis besiplečiančioje konsultavimosi rinkoje. Šioje rinkoje paklausa yra generuojama valdžios ir palaikymo grupių, siekiančių inovatyvių ryšio su visuomene palaikymo būdų.“ (Hendriks & Carson, 2008, p. 293). Kolektyvinio, o ne individualaus dalyvavimo kontekste, konkurencija viešųjų paslaugų teikime neišvengiamai sąlygoja protekcionizmo bei elitizmo apraiškas, todėl, galima teigti, inicijuoja neigiamus patariamiosios demokratijos pokyčius.

Viešųjų paslaugų teikime siekiant konsultavimosi, paslaugų pritaikymo individualiems poreikiams, visuomenės vertybių inkorporavimo ir, ne mažiau svarbu, paslaugų kokybės didinimo mažinant kaštus, vis didesnis dėmesys skiriamas aktyvaus vartotojų dalyvavimo teikiant paslaugas procesams, užsienio literatūroje apibūdinamiems tokiais terminais, kaip *coproductio*n, *co-production*, ar *co-creation*. Raipa ir Petukienė (2009, p. 55) šiai koncepcijai įvardinti lietuvių kalboje pagrįstai pasiūlė vartoti terminą *bendrasis paslaugų kūrimas*. Šios sąvokos įtvirtinimas atrodo teisingas jau vien dėl to, kad piliečiai

aktyviai įtraukiami ne tik konsultuojantis dėl paslaugų, bet ir į pačius teikimo procesus, ne tik kaip gavėjai, bet ir kaip daliniai paslaugos turinio formuotojai.

Nors bendrojo paslaugų kūrimo turinys yra interpretuojamas nevienodai, tačiau esminis jo bruožas yra tai, kad paslauga nebėra suprantama kaip tik vienpusė teikėjo duodama nauda gavėjui, bet ir pats vartotojas yra laikomas svarbiu paslaugos ir, žiūrint plačiau, viešosios vertės kūrėju. Ir nors, vertinant iš valdžios pozicijų, principiniu požiūriu viešosios paslaugos yra nukreiptos į socialinius visuomenės pokyčius, o ne žmonių individualius, bendrasis kūrimas, kurio pagalba viešosios paslaugos yra pertvarkomos, kartu yra priemonė teigiamiems asmeniniams pokyčiams skatinti.

Bendrąjį kūrimą sudaro kelios dimensijos, šis terminas gali būti naudojamas tiek individualiam, tiek kolektyviniam aktyviam dalyvavimui apibūdinti. Brandsen ir Pestoff (2006, p. 497) tradicinę bendrojo paslaugų kūrimo koncepciją suskirstė pagal tris galimo pasireišimo lygmenis:

- Bendrasis valdymas (*co-governance*, makro lygmuo) reiškia santvarką, kurioje trečiasis sektorius dalyvauja viešųjų paslaugų planavime ir teikime;
- Bendrasis administravimas (*co-management*, mezo lygmuo) reiškia santvarką, kurioje trečiojo sektoriaus organizacijos teikia paslaugas bendradarbiaudamos su valstybe;
- Bendrasis kūrimas (*co-production*, mikro lygmuo) reiškia santvarką, kurioje patys piliečiai bent iš dalies kuria paslaugas.

Toks suskaidymas leidžia išskirti siaurąjį (su individualais) ir platųjį (su organizacijomis) požiūrius į bendrąjį paslaugų kūrimą. Be abejo, pagal paslaugų kūrime dalyvaujančius subjektus, galima išskirti ir daugiau bendrojo kūrimo dimensijų. Pavyzdžiui, Joshi ir Moore (2006, p. 31) institucionalizuotą (formalųjį) bendrąjį paslaugų kūrimą apibrėžė kaip „viešųjų paslaugų teikimą (plačiąja prasme, įskaitant reguliavimą), dėka reguliarių, ilgo laikotarpio santykių tarp valstybinių institucijų ir organizuotų piliečių grupių, abiem pusėms skiriant svarbią išteklį dalį“. Sutinkant su tokiu požiūriu, bet kokie mišrūs viešųjų paslaugų teikimo mechanizmai jau savaime traktuotini kaip bendrasis grupinis paslaugų kūrimas, kuris turi būti laikomas esminiu daugumos viešųjų paslaugų teikimo formų komponentu. Vis dėlto reikėtų įsiminti Alford (2011, p. 144) pastebėjimą, kad vertinant iš viešojo sektoriaus organizacijos pozicijų, privatūs rangovai, bendruomeninės organizacijos, kitos valstybinės organizacijos ir savanoriai yra panašesni į viešųjų paslaugų tiekėjus, o klientai atlieka labiau paslaugas iš jų gaunančių vartotojų vaidmenį. Todėl pati idėja, kad vartotojai dar ir stengiasi kurti paslaugas, iš pirmo žvilgsnio yra prieštaringa. Kalbant apie institucionalizuotą bendrąjį paslaugų kūrimą, būtina pažymėti, kad bendrojo valdymo mechanizmai nėra vienkartinės priemonės ir egzistuoja laikui bėgant. Bendrojo valdymo metodai gali paskatinti klausimų apsvaistymą tarp dalyvių, tačiau taip atsitinka ne visada (McLavery, 2011, p. 409). Todėl bendrąjį paslaugų kūrimą suprantant kaip koncepciją, kuria siekiama ne tik skatinti efektyvumą, bet ir išvengti demokratijos deficito bei skatinti pilietiškumą, visų pirma akcentuotinas individualaus viešųjų paslaugų gavėjo ir piliečio kaip „kūrėjo“ vaidmuo.

Bovaird ir Loffler (2012, p. 36–37) nurodė, kad bet kokios bendrojo paslaugų kūrimo interpretacijos pamatas yra tradiciniame požiūriui į „pasyvią“ visuomenę priešingas paslaugų gavėjų bei bendruomenių suvokimas. Dabar jau suvokiama, kad paslaugų vartotojai:

- yra svarbūs, nes norint, kad paslaugos būtų iš tikrųjų veiksmingos, jos turi keistis pagal vartotojų reikalavimus („vartotojas kaip kritinis sėkmės veiksnys“);

- žino svarbius dalykus, kurių daugelis specialistų nežino („vartotojas kaip mąstantis asmuo“);
- turi laiko ir energijos, kurią noriai panaudotų padėdami kitiems („vartotojas kaip išteklis“);
- turi skirtingus sugebėjimus, kurie daro juos naudingais pagalbininkais bendruomenei, ne tik paslaugų iš viešojo sektoriaus prašytojais („vartotojas kaip vertės savininkas“);
- gali „reklamuoti“ teikiamų viešųjų paslaugų vertę, taip kiti piliečiai, tikėtina, teigiamai atsiliepią apie paslaugas ir jų finansavimą („vartotojas kaip įteisintojas ir rekomendacijų teikėjas“);
- gali būti sudominti bendradarbiavimu, o ne paternalistiniais santykiais, su personalu, kitais paslaugų vartotojais ir kitais visuomenės nariais.

Nors bendrasis kūrimas reikalauja valstybės tarnautojų ir viešąsias paslaugas teikiančių asmenų požiūrio į vartotoją kaip į *dalinį darbuotoją* ir, atitinkamai, veiklos metodų pokyčių, tačiau bendrojo paslaugų kūrimo procesų sklaida viešajame valdyme sietina ne vien su formaliomis procedūromis. Akivaizdu, kad kompleksinėse „minkšto“ tipo viešosiose paslaugose bendrasis paslaugų kūrimas bent nedidele apimtimi reiškiasi savaime, be papildomų pastangų. Tačiau paslaugos teikimas yra sąveika tarp teikėjo ir gavėjo, nuo kurios pobūdžio ir intensyvumo priklauso, viena vertus, tai, kokią naudą gaus vartotojas, o, antra, tai, kaip bus pasinaudota vartotojo, kaip potencialaus paslaugos „kūrėjo“ galimybėmis ir resursais. Bendrojo paslaugų kūrimo tikslas nėra tik pagerinti paslaugų kokybę ir lanksčiau reaguoti į paslaugų vartotojų poreikius, ne mažiau svarbiu piliečių dalyvavimo teikiant viešąsias paslaugas tikslu laikytina ir pačių piliečių prisiimama atsakomybė už priimamus sprendimus. Todėl piliečių dalyvavimas neturėtų būti vertinamas kiekybiškai. Piliečiai gali teikti patarimus ir pasiūlymus vedini ne tik racionaliu, bet ir emociniu stimulų. Fotaki (2011, p. 945) manymu, viešųjų paslaugų vartotojus įvairiuose valdymo režimuose pagal įgalinimo lygį galima skirstyti į: *naudos gavėjus, atsakingus tarpininkus, klientus ir piliečius*. Powell ir kt. (2010, p. 330), aptardami skirtingas mokslinėje literatūroje sutinkamas paslaugų vartotojų klasifikacijas, nurodė, kad vartotojai paslaugų teikimo procesuose gali turėti ne tik „protingo dalyvio“, bet ir „nuskriaustojo“ arba „maištininko“ veidą.

Vartotojų dalyvavimo viešųjų paslaugų skatinimo tikslus galima bendrai apibrėžti kaip siekį pagerinti paslaugų kokybę (plačiąja prasme) nedidint valstybės išlaidų, ar netgi joms mažėjant. Todėl bendrasis paslaugų kūrimas, o ypač institucionalizuotos jo formos, laikomos itin svarbiu neturtingose ir besivystančiose šalyse, kur tinkamų viešųjų paslaugų teikimo formų pasirinkimo galimybės riboja pačių egzistuojančių organizacinių formų mažo skaičiaus prielaida (Joshi & Moore, 2006, p. 32). Darytina analogija, kad bendrasis paslaugų kūrimas gali būti itin veiksminga alternatyva daugumoje mažųjų rajoninių savivaldybių, kuriose galimybės sudaryti kontraktus su privačiais teikėjais ir konkurencinės viešųjų paslaugų rinkos apimtys dažnai yra mažesnės nei didmiesčiuose. Trečiojo sektoriaus iniciatyvos mažose savivaldybėse taip pat yra retesnės, tačiau kaip „tylus“ valdžios partneris teikiant paslaugas gali pasireikšti ne tik NVO ar organizuotos bendruomenės, bet ir pavieniai viešosiomis paslaugomis besinaudojantys asmenys, be abejo, „išlaisvinant“ potencialius jų resursus ir gebėjimus bei tinkamai skatinant dalyvauti siekiant, pirmiausia, naudoti sau, bet kartu ir visai vietos bendruomenei.

Alford (2011, p. 150) išskyrė tris vartotojus dalyvauti bendrai kuriant paslaugas skatinančių veiksmų grupes: (1) sankcijos; (2) materialinis atlygis; (3) nematerialiniai skatinantys veiksniai. Petukienės, Tijūnaitienės ir Damkuvienės (2012) atliktas klientų dalyvavimo viešosiose paslaugose motyvacijos tyrimas Lietuvos seniūnijose parodė, kad nematerialūs skatinimo būdai turi didesnę įtaką aktyviam kliento dalyvavimui negu materialūs, o ypač svarbią įtaką klientų motyvacijai darantys veiksniai yra susiję su asmeniniais valdančiųjų ir klientų ryšiais. Be to, buvo pastebėta, kad dalis asmenų viešųjų paslaugų teikime dalyvauja ne tik dėl asmeninės naudos (p. 306). Todėl bendrojo paslaugų kūrimo potencialas, be abejonės, turi būti suvokiamas plačiame fundamentalių viešojo valdymo tikslų kontekste, o klientų motyvavimas yra itin opi problema, apimanti sunkiai įvertinamus emocinius ir psichologinius aspektus.

Alford (2011) manymu, sankcijos ir materialus atlygis yra probleminiai dalyvavimo bendrajame paslaugų kūrime skatinimo veiksniai. Sankcijų (pvz. taikomų įsidarbinti nesistengiantiems bedarbiams) įvertinimo adekvatumas klientų norui aktyviai dalyvauti mažų mažiausiai kelia abejonų, o materialūs veiksniai teigiamai motyvuoja atlikti tik palyginti paprastas užduotis (p. 150). Ne mažiau svarbi ir už paslaugų teikimą atsakingų darbuotojų motyvacija bei įsijautimas į vartotojų problemas, kadangi formaliai įtvirtintos klientų aptarNAVIMO procedūros emocinius ir psichologinius vartotojų motyvacijos ir elgesio akstinus gali integruoti tik labai primityviai. Siekiant konstruktyvios sinergijos viešųjų paslaugų teikėjų ir gavėjų veikloje, svarbiausia yra skatinti paslaugas teikiančių asmenų gebėjimus organizuoti ir valdyti klientų dalyvavimą. Nors bendrasis paslaugų kūrimas gali atrodyti kaip tam tikra, galbūt pati aukščiausia, piliečių įgalinimo forma, tačiau ši koncepcija apima kur kas daugiau nei piliečių įgalinimą. Toks dalyvavimas reikalauja žymiai daugiau negu reguliarių konsultacijų tarp planuotojų ir bendruomenės narių (Murphy, 2010, p. 230). Bendrasis paslaugų kūrimas neapsiriboja paslaugų gavėjų galimybėmis teikti pasiūlymus ir išreikšti nepasitenkinimą ir yra nukreiptas į betarpišką paslaugų teikėjų ir gavėjų bendradarbiavimą ir sąveikavimą ne tik paslaugų organizavimo procesuose, bet ir jų kūrimo bei teikimo metu. „Piliečių dalyvavimas transformuoja paslaugą, tačiau jie ir patys paslaugos yra transformuojami“ (Branden & Pestoff, 2006, p. 496). Įvairių viešųjų paslaugų poveikis vartotojams pasireiškia labai nevienodai, o jų tikslai gali varijuoti nuo infrastruktūros gerinimo iki konkrečių vartotojų gebėjimų stiprinimo. Nors Raipa ir Petukienė (2009) teigė, jog bendrasis paslaugų kūrimas nėra būtinas visose viešosiose paslaugose, o didžiausią naudą konsultavimasis su klientais duoda teikiant tokias paslaugas, kurios skirtos pakeisti žmogaus būseną ar elgseną (pvz. švietimas ir sveikatos apsauga) (p. 61), tačiau taip pat pastebėjo, jog skirtingi mokslininkai šios koncepcijos turiniui priskiria veiklas, apimančias nuo piliečių pageidavimų dėl viešųjų paslaugų, iki piliečių teikiamos pagalbos visuomeninėms organizacijoms (p. 57).

Frieling, Lindenberg ir Stokman (2014) tyrė piliečių įtraukimo į viešosios politikos planavimo procesus problemas vietos valdymo lygmenyje. Kaip papildomą iššūkį bendrojo kūrimo įgyvendinimui autoriai įvardijo nuoseklaus bendradarbiavimo dilemą (*dilemma of sustainable cooperation*), kurios sprendimui pasiūlė 3C metodą (*Collaborative Communities through Coproduction*). 3C metodą galima apibūdinti kaip planų formavimo, įgyvendinimo ir įvertinimo procesų visumą. Išskirtiniu šį metodą daro „cirkuliacinis pobūdis“, t. y. paminėti procesai vykdomi nuolat ir tuo pačiu metu. Viešųjų paslaugų,

kuriomis keičiama fizinė aplinka (pvz. gerinama infrastruktūra), arba sudaromos sąlygos kasdieniam patogiam gyvenimui (pvz., vandentiekis), savybės riboja arba visiškai užkerta kelia tiesioginiam vartotojų dalyvavimui jas kuriant. Tačiau inkorporuoti visuomenės vertybes į su tokių „kieto“ tipo viešųjų paslaugų teikimu susijusius sprendimus taip pat yra svarbu.

Bendrojo paslaugų kūrimo koncepcijos plėtra sietina su naujojo viešojo valdymo ir viešosios politikos įgyvendinimo „iš apačios į viršų“ idėjiniu lauku, kuriame vieną iš svarbiausių vietų užima vartotojų galimybės gerinti viešojo sektoriaus veiklą ir priešintis reformoms. Todėl pastarojo meto viešojo administravimo struktūriniai pokyčiai ir mokslinė literatūra leidžia daryti pagrįstą prielaidą, kad ir vartotojų dalyvavimą viešųjų paslaugų planavimo etape galima laikyti vienu iš bendrojo paslaugų kūrimo procesų, nors ir nereikalaujančių didelių kliento pastangų, o piliečių išsakomi pageidavimai dėl „kietų“ viešųjų paslaugų, jeigu į juos yra atsižvelgiama, jau savaime laikytini dalyvavimu viešųjų paslaugų planavime.

Weaver (2011) bendrąjį paslaugų kūrimą teikiant socialines paslaugas siejo su „giliu įsameninimu“ (p. 1042). Tačiau fundamentaliu viešųjų paslaugų teikimo tikslu laikant visuomenės pasitikėjimą, valdžios jautrumas piliečių norams ir poreikiams yra vienu iš esminių sėkmės veiksnių ir tose paslaugose, kurių individualizavimas yra negalimas. Suprantama, kad užtikrinti vartotojų pasitenkinimą teikiant tokias paslaugas ir pasiekti visišką konsensuą jas organizuojant yra neįmanoma dėl piliečių požiūrio į paslaugų gavimo sąlygas ir rezultatus variacijų. Visgi, planuojant „kietų“ viešųjų paslaugų teikimą, įvertinti piliečių lūkesčius būtina bent jau iš moralinės viešojo sektoriaus veiklos perspektyvos, o klientų pritarimas ir pasitenkinimas aukštų lūkesčių neatitinkančiomis paslaugomis pirmiausia siektinas per visuomenės informavimą ir, vėlgį, aktyvų klientų dalyvavimą. Piliečių dalyvavimas gali tapti jei ne inovatyvių idėjų šaltiniu, tai bent vienu iš esminių inovacijų įgyvendinimo kliūtis padedančiu pašalinti veiksniu (pvz. klientams suprantant mokesčių už paslaugas didinimo reikšmę jų kokybei ir vartotojų patiriami naudai). Kai kurių viešųjų paslaugų kokybei pagerinti aktyvus klientų dalyvavimas reikalingas kuriant patį paslaugos „produktą“, tačiau kitų paslaugų atveju svarbia bendrojo kūrimo dimensija yra jau vien aktyvi piliečių nuomonės dėl paslaugų kokybės raiška, galinti sąlygoti revoliucinius kuriamos paslaugų vertės pokyčius.

Verta akcentuoti bendrojo paslaugų kūrimo reikšmę viso viešojo sektoriaus funkcionavimui. Nuolatinis piliečių spaudimas yra esminis stimulus jų pasitikėjimą siekiantiems išlaikyti politikams ir tarnautojams, o tuo pačiu ir svarbiausių paslaugų standartų išlaikymo bei atskaitomybės visuomenei sąlyga. Farneti ir Young (2008, p. 91) bendrąjį paslaugų kūrimą, be abejo, įtraukiant ne tik pavienius individus, bet ir organizuotas jų grupes, laikė svarbiausia viešojo sektoriaus veiklos kontrolės forma tinklinio valdymo modelyje.

Nors bendrojo paslaugų kūrimo koncepcijos turinys yra itin abstraktus, tačiau piliečių dalyvavimo viešosiose paslaugose idėjų nedera laikyti tik skambiomis, išmatuojamos naudos neatnešančiomis teoretikų frazėmis. Neinstitucionalizuoto bendrojo kūrimo negalima laikyti atskiru ar unikaliu viešųjų paslaugų teikimo organizavimo mechanizmu, tačiau tai neabejotinai yra kitas viešųjų paslaugų teikimo formas papildantis fenomenas, kuriantis vertę ir tobulinantis viešąsias paslaugas per esminių šiuolaikinio viešojo valdymo vertybinių idėjų – demokratizacijos, pilietiškumo, orientacijos į procesus – prizmę.



#### 1.2.4. Tarpinstitucinis savivaldybių bendradarbiavimas teikiant viešąsias paslaugas

Tarpinstitucinės ir tarporganizacinės sąveikos aspektu, neatskiriamu šiuolaikinio viešojo valdymo evoliucijos poslinkiu laikytinas konkurencinių ar hierarchinių-reguliacinių santykių keitimas bendradarbiavimo ryšiais. „Konkurencinė sąveika, atrodo, yra labiausiai tinkama, jeigu siekiama tik efektyvumo didėjimo, tačiau siekiant, kad mišri aplinka būtų naudinga kartu ir persikirstymo funkcijai, bendradarbiavimo santykiai yra tinkamesni“ (Van der Heijden, 2013, p. 18). Viešųjų paslaugų teikimo srityje partnerystė su privačiomis ir nevyriausybinėmis organizacijomis yra būtina, tačiau mokslinėje literatūroje vis dažniau polemizuojama apie tinkamai organizuotų viešosios-viešosios partnerystės programų potencialo neišnaudojimą. Tokių požiūrį dažnai bandoma pagrįsti empirinių tyrimų duomenimis. Antai Andrews ir Entwistle (2010), išnagrinėję viešųjų paslaugų teikimo rezultatus 46-oje Jungtinės Karalystės savivaldybėse, nustatė teigiamą viešosios-viešosios partnerystės ir viešųjų paslaugų efektyvumo, veiksmingumo bei lygybės rodiklių ryšį. Tuo tarpu vieša-privati partnerystė, priešingai, sietina su mažesniu veiksmingumu ir prastesniu lygybės užtikrinimu (p. 693).

Be abejo, tam tikras konkurencijos tarp savivaldybių laipsnis neišvengiamai egzistuoja ne tik dėl poreikio pritraukti investicijas, bet ir dėl pačių politinių procesų pobūdžio ir varžymosi tarp politinių jėgų. Tačiau Lombard ir Morris (2010, p. 73–74) pabrėžė, kad ekonomikos globalizacijos procesų kontekste vietos savivaldybės nebesivaržo tik su kitomis savivaldybėmis, o lenktynės vyksta tarp valstybių. Sutinkant su šiuo teiginiu galima daryti prielaidą, kad bendradarbiavimas tarp centrinio ir vietos valdymo lygmens institucijų sąvaine yra skatinamas, o centrinė valdžia į sėkmingą vietos savivaldybių veiklą žiūri kaip į valstybės konkurencingumo tarptautinėje arenoje palaikymo sąlygą. Visgi, savivaldybių turima autonomija neleidžia centrinei valstybės valdžiai reikšmingai reguliuoti vietos savivaldybių tarpusavio santykių. Pasaulinės finansų krizės laikotarpiu savivaldybės visame pasaulyje patyrė rimtų išbandymų. Kaip atsakas į šiuos sunkumus sustiprėjo savivaldybių bendradarbiavimo procesų raiška.

Remiantis Morphet (2008, p. 67–70) pateikta retrospektyvia savivaldybių bendradarbiavimo teikiant viešąsias paslaugas apžvalga, verta pastebėti, kad tarp savivaldybių sudaromos sutartys, kuriomis buvo siekiama papildomai pasinaudoti gretimų savivaldybių pajėgumais, kaip viešųjų paslaugų teikimo organizavimo forma buvo naudojama dar iki didžiųjų viešojo sektoriaus struktūrinių pokyčių. Tačiau tokie susitarimai buvo pavieniai ir taikomi kai kurioms „kieto“ tipo viešosioms paslaugoms. Maždaug nuo paskutinio praeito amžiaus dešimtmečio vidurio pastebimos labiau struktūriškai apibrėžto bendradarbiavimo tendencijos, kelias savivaldybes apimančių susivienijimų viešųjų paslaugų teikimo tikslais praktikos ir, galiausiai, strateginės savivaldybių partnerystės plėtra. Taigi tarp savivaldybinis bendradarbiavimas nėra naujas reiškinys, tačiau partnerystę tarp savivaldybių paremtų viešųjų paslaugų teikimo mechanizmų taikymas kai kuriose šalyse (pvz. JAV) itin išpopuliarėjo paskutinių globalių finansinių sukrėtimų laikotarpiu. Atitinkamai ir viešojo valdymo mokslininkai rodo atsinaujinusį susidomėjimą tarp savivaldybiniais santykiais bei bando įvardinti teorines naudą nešančio tarp savivaldybinio bendradarbiavimo gaires.

Warner (2011) sutarčių tarp savivaldybių pagrindu formuojamus viešųjų paslaugų teikimo mechanizmus apibūdina *viešosios bendradarbiavimo rinkos* terminu (p. 427) ir

pažymėjo, kad tokia rinka pasižymi „konkurencijos bendradarbiaujant“ forma, o savivaldybės jungiasi siekdamos efektyvumo (p. 424). Bendradarbiavimo naudą ši autorė siejo su masto ekonomijos užtikrinimu, paslaugų koordinavimo regione galimybėmis ir geresne bendruomenės kontrole. Visgi Gjersten (2014), tyręs viešųjų paslaugų teikimą vietos valdžiai bendradarbiaujant Norvegijoje, išsakė susirūpinimą dėl vietos gyventojų demokratinių galių mažėjimo, sprendimus dėl bendradarbiavimo priimančios vietos elitui (p. 1940). Bel, Fageda ir Mur (2013, p. 450) nurodė, kad, lyginant su privačių teikėjų įtraukimu, bendradarbiaujant tarp savivaldybių masto ekonomija gali būti pasiekama dėl sumažėjusių sandorių kaštų ir poreikio skirti dėmesį konkurencinių sąlygų užtikrinimui silpnėjimo.

Akivaizdu, kad tarpsavivaldybinio bendradarbiavimo šalininkai paprastai stengiasi pagrįsti savo požiūrį lygindami susitarimus tarp savivaldybių ir privataus sektoriaus įtaką teikiant viešąsias paslaugas didinančias sutartis. Shrestha ir Feiock (2011, p. 573) išteklį mainus bendradarbiaujant tarp savivaldybių vertino ir kaip perspektyvią hierarchinio paslaugų teikimo alternatyvą. Tačiau tokia normatyvinė mokslininkų retorika jokių būdu negali būti suprantama kaip realios galimybės savivaldybėms bendradarbiaujant tarpusavyje teikti kokybiškas paslaugas be verslo įmonių ir visuomeninio sektoriaus indėlio. Chaston (2012) manė, kad įveikti dėl riboto finansavimo kylančias problemas savivaldybės gali nebūtinai įgyvendinamos strategijas, pagrįstas paslaugų teikimo apimčių ir darbuotojų skaičiaus mažinimu. Vietoj to, vietos savivaldos institucijos gali siekti išnaudoti žinių valdymo potencialą ir dalyvauti „atvirose“ inovacijose su kitomis organizacijomis (p. 248). Ribota savivaldybių tarnautojų veiksmų laisvė, nelankstumas, priklausomumas nuo politinių procesų ir kitos specifinės viešojo sektoriaus savybės riboja inovacijų įgyvendinimą ir naujų žinių inkorporavimą organizuojant paslaugų teikimą tarpsavivaldybinio bendradarbiavimo pagrindu. Todėl nevalstybiniai teikėjai, dėl sukauptos patirties ir vadybinių kompetencijų, laikytini ne mažiau svarbiais savivaldybių partneriais.

Analizuojant tarpsavivaldybinį bendradarbiavimą kitų viešųjų paslaugų teikimo organizacinių formų kontekste svarbiausia suvokti, jog bendradarbiavimas neapsiriboja bendrų viešąsias paslaugas teikiančių įmonių steigimu ir sutarčių dėl paslaugų teikimo su gretimomis savivaldybėmis sudarymu. Savivaldybės visiškai neatsisako nei kontraktavimo su privačiu ar trečiuoju sektoriumi, nei privatizavimo. Priešingai, veikdamos kartu jos tuo pačiu metu bendradarbiauja ir su kitais, valstybiniais ir nevalstybiniais subjektais. Tarpsavivaldybinio bendradarbiavimo, mūsų nuomone, nederėtų laikyti kontraktavimui adekvačia alternatyva.

*Vietos valdžios vis labiau susiduria su politikos klausimais, kurie sujungia jų individualios politinės kompetencijos ribas. Kompetencijos fragmentacija komplikuoja viešosios infrastruktūros, aplinkos užterštumo, nusikalstamumo, regioninės ekonomikos ir kitų iš vieno miesto į kitą sklindančių problemų sprendimą. Šių visuomenės problemų kompleksiskumas vis labiau reikalauja multijurisdikcinių sprendimų. (LeRoux, Brandenburger & Pandey, 2010, p. 268)*

Tarpsavivaldybinės partnerystė plėtra reiškiasi ne kaip revoliucinės viešųjų paslaugų teikimo organizavimo savivaldos lygmenyje tendencijos, o greičiau vyksta dėl kartu su natūraliais viešosios politinės darbotvarkės pokyčiais kylančio poreikio papildyti mišrios viešųjų paslaugų rinkos struktūrą. Pavyzdžiui, net ir neformalus savivaldybių tarnautojų bendradarbiavimas gali pasitarnauti dalijantis informacija apie potencialius nevalstybi-



nius viešųjų paslaugų teikėjus, suinteresuojant pakankamą jų skaičių, bei prižiūrint sutartyse numatytą sąlygų vykdymą, t. y. užtikrinant konkurencinės viešųjų paslaugų rinkos egzistuoja įvairios tarpsavivaldybinio bendradarbiavimo formas, pasižyminčios skirtingu sąveikos gyliu ir pobūdžiu. Warner (2011) manymu, bendradarbiavimą tarp savivaldybių reikėtų suvokti kaip nepertraukiamus procesus nuo neformalaus iki formalaus bendradarbiavimo. Neformalaus bendradarbiavimo pavyzdžiu gali būti sutartimis neįtvirtinta gretimų savivaldybių savitarpio pagalba stichinių nelaimių atveju. Pati formaliausia bendradarbiavimo forma yra savivaldybių susivienijimai daugiafunkciniais tikslais. Vietą tarp šių dviejų kraštutinių bendradarbiavimo procesų kontinuumo formų užima visa eilė kitų į kokią nors vieną konkretų tikslą orientuotų bendradarbiavimo būdų, tokių kaip neformalus vietos politinių lyderių pasitarimai ir kontraktavimas tarp savivaldybių (p. 423). LeRoux Brandenburger ir Pandey (2010) pastebėjo, kad skirtingos bendradarbiavimo formos daro nevienodą poveikį paslaugų teikimo organizavimui. Naudingiausios yra tarpsavivaldybinio bendradarbiavimo formos, užtikrinančios daugiau tarnautojų bendravimo „akis į akį“, leidžiančios pažinti jiems vieni kitus, suprasti partnerių vertybes ir tikslus (p. 268). LeRoux ir Pandey (2011) atlikto tyrimo rezultatai parodė, kad nors altruistiniai motyvai gali labiau įtakoti tarpsavivaldybinio bendradarbiavimo apimčių augimą, praktikoje sprendimų priėmėjai savivaldybėse yra labiau motyvuojami savo asmeninių interesų siekiu. Be to, kalbant apie paslaugų kontraktavimo tarp savivaldybių susitarimus, savivaldybių tarnautojams patrauklesnis yra jų savivaldybės kaip paslaugų pardavėjo, o ne pirkėjo vaidmuo. Tad norint geriau išnaudoti tarpsavivaldybinio bendradarbiavimo galimybes, tikslinga įtvirtinti daugiau formalaus bendradarbiavimo formų, neapsiribojančių paslaugų pirkimu iš gretimų savivaldybių ar bendru viešųjų paslaugų teikimo veiklų finansavimu.

Pažymėtina, kad dauguma savivaldybių partnerystę teikiant viešąsias paslaugas analizuojusių tyrėjų pabrėžė tiek formalaus, tiek neformalaus tarpsavivaldybinio bendradarbiavimo naudą ir tinkamumą mažoms (populiacijos aspektu) bei rajoninėms savivaldybėms. Nors moderniose vakarų demokratijose ir mažosios savivaldybės mišrias viešųjų paslaugų rinkas formuoja pasitelkdamos įvairius mechanizmus, tačiau bendradarbiaudamos su privačiais teikėjais dažnai yra nepajėgios derėtis dėl konkurencingų kainų, o jau sudarius sutartis patiria sunkumus siekdamos užtikrinti vartotojų interesams adekvačią privačių teikėjų elgseną.

Viešųjų paslaugų teikimas įgalinant pelno siekiančias įmones reikalauja aiškiai apibrėžtų, įvykdomų sutarčių, pakankamo skaičiaus dėl konkurencingų kainų leidžiančių derėtis kompetetingų rangovų ir vadovų kompetencijos stebint sutarties šalių veiklą (Mohr, Deller & Halstead, 2010, p. 894). Bel, Fageda ir Mur (2012), akcentuodami būtinybę analizuoti vietos savivaldybių teikiamas paslaugas per masto ekonomijos prizmę, netgi pabrėžė, kad verta skatinti tik mažas gyventojų populiacijas turinčių savivaldybių bendradarbiavimą, nes didžiosios, šiuo požiūriu, natūraliai yra linkusios dirbti optimaliu režimu (p. 18–19). Tačiau tokį požiūrį reikėtų vertinti atsargiai, vengiant suabsoliutinti, kadangi įžvalgą autoriai padarė analizuodami tik komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimo atvejį.

Mišrių vietos viešųjų paslaugų rinkų papildymas viešosios-viešosios savivaldybių partnerystės mechanizmais gali tapti saugikliu nepasitvirtinusių sprendimų sukeltoms neigiamoms pasekmėms. Be to, tarpsavivaldybinis bendradarbiavimas leidžia suvienodinti paslaugų teikimo koordinavimą sąlyginai dideliame regione ir, atitinkamai, padeda užtikrinti skirtingo išsivystymo regionuose ir kaimo vietovėse teikiamų paslaugų vienodumą kokybiniu aspektu.

## 2. VIEŠŲJŲ PASLAUGŲ TEIKIMO ORGANIZAVIMO PRAKTIKŲ IR VARTOTOJŲ PASITENKINIMĄ SĄLYGOJANČIŲ VEIKSNIŲ VALDYMO LIETUVOS SAVIVALDYBĖSE TYRIMO METODOLOGIJA

### 2.1. Viešųjų paslaugų teikimo organizavimo sąlygų analizė

#### 2.1.1. Savivaldybių atsakomybės ir kompetencijos viešųjų paslaugų teikimo srityje nustatymo bei savivaldos plėtros problematika

Vietos savivalda, kaip socialinis fenomenas, yra itin sudėtingas, daugialypis ir sunkiai konceptualizuojamas. Pirmąsųjų bendruomenių laikus siekiančios šio reiškinio šaknys parodo jo svarbą ir neišvengiamumą, tačiau svarstymai apie vietos valdymo ir vietos savivaldos santykį greičiau liudija piliečių suvereniteto raiškos laipsnio, o ne konfigūracijos kaitą. Paulausko (1999) teiginys, kad vis dažniau vietoj „valdymo“ teks naudoti „savivaldos“ terminą, o tiesiogiai su valdymo funkcijų įgyvendinimu besisiejantis „vadybos“ terminas gilėjant demokratijos tradicijoms ilgainiui užleis vietą terminui „savivalda“ (p. 10), vertintinas kritiškai, kadangi individų interesų skirtumai sąlygoja sankcijų ir įpareigojimų, galios ir paklusnumo santykių poreikį net ir pačių mažiausių socialinių junginių funkcionavimui. Sutinkant su to paties autoriaus teiginiu, kad „savivalda yra kokybinė funkcija, kurios argumentas – individų kultūros arba išsivystymo lygis“ (p. 6), tenka konstatuoti, kad vietos bendruomenės savaime nėra pajėgios organizuoti socialiai teisingais papročiais ir savo nariams vienodomis sąlygomis paskirstyti viešąsias gėrybes.

Vietos bendruomenės „savitvarka ir savaveiksmiškumas“ tėra fikcija ir, objektyviai vertinant, net ne siekiamybė, o konstruktas, neleidžiantis valdantiejiems užsimiršti apie piliečių, kaip juos veikti įgalinančių asmenų, poreikių konversijos į valdymo tikslus ir priimanų sprendimų turinį būtinybę. Bazinė vietos savivaldos įtvirtinimo jėga – piliečių dalyvavimas tvarkant bendruomenės reikalus. Esminis vietos savivaldos idėjos principas yra tiesioginis gyventojų dalyvavimas, be kurio savivaldybės gali būti apibūdinamos tik kaip teritorinio valdymo, o ne savivaldos, vienetai. Tačiau bendruomenės narių poreikių išreikškimui ir integravimui į savivaldybių viešosios politikos sprendimus ne mažiau svarbios ir įvairios netiesioginio dalyvavimo formos (pvz. narystė interesų grupėse, dalyvavimas NVO veikloje). Todėl realios vietos savivalda plėtros užtikrinimas neturi būti grindžiamas „valdymo“ bei „savitvarkos ir savaveiksmiškumo“ idėjinio supriešinimu. Šie fenomenai laikytini ne vienas kito antitezėmis, o dviem fundamentaliais ir vienas nuo kito priklausomais vietos savivaldos įtvirtinimo konstrukcijos elementais. Antrojo dėmens funkcijų įtaka mechanizmo veikimui turi būti didinama, tačiau ne dirbtinai forsuojama, o esminiu šių elementų reikšmės santykį lemiančiais faktoriais laikytinas viso mechanizmo veiksmas užtikrinant bendruomenės ir atskirų jos narių poreikius.

„Savivaldybė valdžios turi tiek, kiek nori. Tačiau dirbti ji privalo tiek, kiek reikia, kad būtų patenkinti visi bendruomenės poreikiai.“ (Lazdynas, 2005, p. 237). Antroji šio teiginio dalis yra neginčytina savivaldybių veiklos organizavimo gairė, tačiau vienareikšmiškai teigti, kad savivaldybių veiklos apimtis lemia norai, tikrai negalima. Teritorinė savivaldos kaip valdymo formos poreikį suponuoja piliečių interesai ir poreikiai. Teritorinės savi-

valdybės kaip organizacijos vaidmuo viešųjų paslaugų teikime grindžiamas kertine idėja, kurios esmė išreiškia Europos vietos savivaldos chartijoje įtvirtintas *subsidiarumo principas*, pagal kurį valdžios įsipareigojimų piliečiams vykdymas turi būti perduotas arčiausiai piliečių esantiems viešojo valdymo subjektams, o aukštesniu valdymo lygmeniu įgyvendinamos tik tos funkcijos, kurių žemesniojo lygmens valdymo subjektai įgyvendinti negali. Tad savivaldybių veiklos funkcijos visų pirma priklauso nuo pačių savivaldybių gebėjimų, pajėgumų ir kompetencijos kokybiškai tenkinti piliečių poreikius. Pats subsidiarumo principas grindžiamas geresniu vietos sąlygų ir poreikių išmanymu, įgalinančiu rasti tinkamesnius sprendimų variantus teikiant viešąsias paslaugas, geriau kontroliuoti jų teikimą ir mažinti valstybės išlaidas administravimui.

Mačiulytės ir Ragauskos (2007) manymu, galima skirti keturis pagrindinius vietos savivaldos įtvirtinimo mechanizmo elementus: *vertybinį, institucinį, teisinį, finansinį* (platesne prasme – ekonominį).

*Jei bent vienas šio mechanizmo elementas yra labiau „atsilikęs“ nuo kitų, jis koreguoja visą sistemą. Kitaip sakant, mechanizmas kaip visuma iš esmės derinasi prie silpniausios savo grandies – silpniausias elementas lemia viso mechanizmo kokybę. Tiesa, ši matematinė taisyklė neveikia matematiškai tiksliai, mat atskirų elementų įtaka visam vietos savivaldos mechanizmo įtvirtinimui nėra visiškai vienoda. Svarbiausiu (ir kitus elementus determinuojančiu) laikytinas vertybinis vietos savivaldos mechanizmo įtvirtinimo elementas. Taip yra todėl, kad jis lemia pačią vietos savivaldos sampratą, lemia jos plotį ir gylį. (Mačiulytė & Ragauskas, 2007, p. 33)*

Toks požiūris yra neginčytinas. Finansiniai ištekliai, būdami svarbiausiu savivaldybių pajėgumo įgyvendinti priskirtas funkcijas resursu, gali būti užtikrinami mokesčių politikos priemonėmis, dotacijomis, persikirstymu iš savivaldybių „donorių“, atskirų projektų finansavimu ES struktūrinių fondų lėšomis. Savivaldybių institucinė struktūra ir jų veiklą reglamentuojantys teisės aktai gali būti pakeičiami, palyginti, greitai ir nesudėtingai (pavyzdžiui, Astrauskas (2013, p. 269) pastebėjo, kad nuo 1990 m. iki dabar Lietuvoje buvo išbandyti 3 iš 7 teorijoje žinomų ir kitų valstybių praktikoje taikomų vietos savivaldybių organizacinės struktūros principinių modelių). Tuo tarpu savivaldos plėtrai svarbios vertybės, sietinos pirmiausia su politine kultūra ir politine socializacija, negali būti įdiegiamos momentaliai, tiesiog nusprendus, kad konkreti vertybė yra svarbi ir ja tikslinga keisti vyraujančias vertybines nuostatas.

Lietuvos savivaldos problematiką analizavusių tyrėjų darbai leidžia teigti, kad visuose keturiuose elementuose „realiosios“ vietos savivaldos įtvirtinimo trikdžių apstu. Juos įvardijant simboliškai galima paminėti dabartinės vietos savivaldos raidos pusiaukelėje (atkurtos nepriklausomybės laikotarpio atžvilgiu) Astrausko (2002, p. 76) įvardintas vietos savivaldos problemas lemiančių veiksnių grupes, kurių daugelis, galima drąsiai teigti, pakankamai dideliu mastu reiškiiasi iki šiol:

- savivaldybėms pavestų tvarkyti viešųjų reikalų apimtis;
- savivaldybių veiklos nepakankamas savarankiškumas;
- savivaldybėms pavestų funkcijų ir joms reikalingų materialinių – finansinių išteklių neadekvatumas;
- savivaldybių nepakankamas savarankiškumas valdant, naudojant savivaldybės turtą ir juo disponuojant;

- savivaldybių negalėjimas apginti savo teises ir teisėtus interesus;
- nekonstruktiviūs savivaldybių ir valstybės valdžios santykiai;
- bendruomenės narių nepakankamas įtraukimas į vietos reikalų tvarkymą;
- nepakankamas savivaldos institucijų ir įstaigų veiklos efektyvumas ir veiksmingumas.

Vertybinį vietos savivaldos įtvirtinimo mechanizmo elementą, ko gero, reikėtų suprasti kaip trilypį konstruktą ir vertinti per (i) pačių bendruomenės narių požiūrius, nuostatas ir savo vaidmens bei galimybių politikos įgyvendinimo procesuose suvokimą, (ii) centrinio valdymo lygmens politinio elito ideologiją, vertybes ir savivaldos svarbos suvokimą, lemiantį LR konstitucijoje įtvirtinto valstybės paramos savivaldybėms principo įgyvendinimo proporcijas, (iii) vietos politikų vertybinio potencialo atitiktį įstatymiškai įtvirtintiems savivaldos principams. Akivaizdu, kad norint sėkmingai ir rezultatyviai plėtoti „savitvarkos ir savaveiksmiškumo“ dedamąsias, bendruomenėje turi vyrauti vadinamasis „dalyvių“, o ne tiek poreikius ir interesus atliepiančioms, tiek jiems priešingoms valdymo išraiškoms paklustančių „pavaldinių“, ar priverstinai arba laisvanoriškai vietos valdymo reikalais nesidominčių „parapijiečių“ politinės kultūros tipas. Visgi politinė kultūra formuojasi ilgą laiką, ir pasižymi inertiškumu – ne tik pastoviai įgyja naujus bruožus, bet ir išsaugo senuosius. „Dalyvių“ kultūra savivaldybėse – tai rezultatas pirmiausia istorinių savivaldos tradicijų bei ilgo ir kruopštaus darbo diegiant demokratizaciją skatinančius valdymo ir konsultavimosi su bendruomene metodus.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos dešimtame skirsnyje „Vietos savivalda ir valdymas“ nurodoma, kad savivaldos teisė laiduojama įstatymo numatytiems valstybės teritorijos administraciniais vienetams, įtvirtinti kartiniai savivaldybių tarybų rinkimo principai, numatoma, kad savivaldybės pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžta kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai, pačios formuoja savo biudžetą, o valstybė savivaldybes remia. Detalios savivaldybių funkcijos ir atsakomybė nėra reglamentuota, tai – įstatymų leidėjo prerogatyva. Lietuvos Respublikos Seimas turi itin plačią diskreciją teritorinio valdymo organizavimo klausimais, įskaitant pačių teritorinių vienetų skaičiaus ir ribų nustatymą. Baltušnikienė ir Astrauskas (2009, p. 9), nagrinėdami savivaldybių kompetencijos nustatymo teorinius aspektus, įvardijo mokslinėje literatūroje dažniausiai skiriamas viešojo valdymo subjektų kompetencijos (funkcijų) savybes, lemiančias jų kompetencijos atskyrimo ypatumus, kurie kaip kriterijai netiesiogiai yra įtvirtinti Europos vietos savivaldos chartijoje per subsidiarumo principą:

- **Šalutinis poveikis ar naudos (žalos) „persiliejimas“** (dar kartais vadinamas **kaimynystės padariniais**), t. y. kuo funkcijos įgyvendinimo ar viešosios gėrybės gaminimo ar organizavimo naudos (žalos) regionas yra platesnis, tuo sudėtingiau tą funkciją atlikti žemesniais valdymo lygiais.
- Tiesioginė konkrečios funkcijos ar viešosios gėrybės **apmokestinimo galimybė**, t. y. kuo paprastesnis besinaudojančių viešąją paslaugą ar prekę indentifikavimas ir apmokestinimas, tuo tos prekės gaminimą ar organizavimą lengviau decentralizuoti.
- **Funkcijos atlikimo sudėtingumas (masto ekonomija)**, t. y. kuo funkcija vykdyti sudėtingiau (pvz., reikalingos aukštos technologijos ar kompetencija), tuo tą funkciją sunkiau veiksmingai decentralizuoti.
- **Gyventojų poreikiai/interesai**, t. y. kuo pasireiškia didesnė tam tikros funkcijos poreikių įvairovė, t. y. gyventojų poreikiai yra heterogeniški, tuo ta funkcija turi būti įgyvendinama žemesniu valdymo lygmeniu.

- Kompetencija turi būti priskirta tam viešojo valdymo lygio subjektui, kuris turi **juridinius įgaliojimus, pakankamus finansinius pajėgumus ir valdymo gebėjimus efektyviai realizuoti priskirtą kompetenciją.**

Šie konfliktuojantys kriterijai parodo, koks sudėtingas ir dviprasmiškas yra funkcijų priskyrimas savivaldybėms. Sprendimas, kuriame valdymo lygmenyje bus vykdoma konkreti funkcija, turi būti pagrindžiamas daugybės gretutinių faktorių analize. Nuolatinės diskusijos dėl būtinybės didinti savivaldos savarankiškumą tampa savotišku uždaru ratu. Net jeigu tartume, kad centrinė valdžia adekvačiai suvokia savivaldos stiprinimo reikšmę pilietinės visuomenės formavimui ir efektyviam piliečių poreikių užtikrinimui patenkinti skiriamų lėšų naudojimui, varžyti savivaldybių galias, objektyviai vertinant pačių savivaldybių pasirengimą ir atotrūkį tarp vietos valdžios ir gyventojų, verčia globėjiška valstybės funkcija.

Paminėtini Baltušnikienės ir Astrausko (2009) pastebėjimai, kad svarbu suvokti, jog kompetencijos atskyrimas nėra galutinis ir nenustatomas visiems laikams, kadangi viešojo valdymo subjektų kompetencija keičiasi kartu su visuomenės raida (p. 9), o norint subalansuoti konfliktuojančius kriterijus, netiesiogiai įtvirtintus subsidiarumo principu – būtina tobulinti senus bei ieškoti naujų viešųjų ir privačių subjektų integracijos (sąveikos) mechanizmų (p. 20). Astrauskas (2002, p. 76), vertindamas nepakankamą santykių konstruktyvumą tarp skirtingų valdymo lygių valdžios institucijų, išsakė pastebėjimą, kad daug problemų kyla ne dėl teisės aktų ir jų kokybės, bet dėl politinių motyvų.

*Nors teisinė bazė numato ir vis stiprina prielaidas savivaldai atstovauti savo interesams valstybės lygiu, patys savivaldos atstovai pastebi, kad atsiranda legalūs būdai išvengti įstatyme numatytos pareigos rūpintis didesniu savivaldos dalyvavimu. Tas būdas – tai reguliuoti tam tikras gyvenimo sritis žemesnio lygio teisės aktais (pvz., ministro įsakymais). Tuo tarpu vietos savivaldos įstatymas aprašo tik atvejus, kai teisės aktas yra vyriausybės ar seimo lygio. Viena vertus, toks veikimo būdas gali būti vertintinas kaip siekis išvengti interesų raiškos ir kolizijos. Kita vertus, siekis reguliuoti žemesnio lygio teisės aktais yra logiškai, teisiškai ir racionaliai pagrindžiamas. (Mikulskienė & Pitrenaitė-Žilėnienė, 2013, p. 281)*

Anot Paulausko (1999, p. 136–137), savivaldos mokslas turėtų aprėpti visą socialinės veiklos struktūrą, kurioje galima išskirti 5 lygmenis: *technikos vadybą, technologijos vadybą, socialinę-psichologinę vadybą, socialinę vadybą, politikos vadybą.*

*Penktasis – aukščiausias valdymo lygis savo esme ir yra savivalda. Jos turinį atitinka išskirtinė politinė veikla. Profesionaliems šio lygio atstovams būtina įvaldyti konstruktyvų socialinės veiklos suvokimą. Ši veikla apima raidos procesų valdymą. Politika aukščiausiam profesionalumo lygmenyje – tai raidos procesų reguliavimas, žinant objektyvius raidos dėsnius bei jų formavimo mechanizmus. Be to, reikia išsiugdyti sugebėjimą modeliuoti raidos procesus ir padėti jiems racionaliai plėtotis. (p. 137)*

Žvelgiant per politinių ideologijų prizmę, viešųjų paslaugų teikimo funkcijų priskyrimas savivaldybėms nėra tik „kairės“ ir „dešinės“ (privačiame sektoriuje negalimų teikti minimalaus skaičiaus paslaugų ir šios sferos plėtimo piliečių gyvenimo kokybės labai) konfliktas.

*Net ir tie, kurie viešąsias paslaugas vertina palankiai, gali nesutikti dėl to, ar jos turi būti nacionalinės, ar vietinės. Jie gali nesutarti ir dėl to, ar vietinių institucijų teikiamos viešosios paslaugos turi atitikti nacionalinius standartus, ar jie turėtų varijuoti skirtingose vietose, priklausomai nuo vietos gyventojų norų ir pasiryžimo už jas mokėti. Galiausiai šie trys požūriai apima skirtingą supratimą apie pilietiškumą - vietos pilietiškumas, tautinis pilietiškumas, ar iš viso menkas bet kokio pobūdžio pilietiškumas. Todėl skirtingi teoretikai pabrėžia skirtingus vietos savivaldos tikslus. Kai kurie šių nesutarimų nėra daugiau nei požūrio skiriamųjų požymių išryškimas. Tačiau kiti reiškia skirtį tarp nesuderinamų tikslų. (Miller, Dickson & Stoker, 2000, p. 71)*

Bandydami numatyti tolesnę vietos demokratijos raidą, Denters ir Rose (2005) išskyrė du ginčo objektus: *funkcinio efektyvumo ir veiksmingumo* klausimus, apsprendžiamus savarankiškumą įgijusių savivaldybių sėkmės sprendžiant vietos bendruomenių problemas; *demokratijos kokybės* klausimus, kadangi atskaitomybės mechanizmų ir dalyvavimo kanalų gausėjimas turi būti stebimas, nes neaišku, kaip įvairios naujos demokratinės infrastruktūros dalys derės tarpusavyje. Gerai subalansuoto demokratinų institucijų rinkinio atradimas bus esminiu veiksmu demokratijos atečiai. Todėl vietos savivaldos sritis neabejotinai išliks politinių ir akademinių svarstymų dėmesio centru eilę ateinančių metų (p. 262).

5 lentelė. Vidutinis teritorijos dydis ir gyventojų skaičius įvairių pasaulio šalių savivaldybėse.

	<b>Žemiausio lygmens savivaldybių skaičius</b>	<b>Vidutinė savivaldybės teritorija (km<sup>2</sup>)</b>	<b>Vidutinis savivaldybės gyventojų skaičius</b>
Šveicarija	~ 2 900	14	2 444
Prancūzija	36 664	15	1 613
Vokietija	14 028	25	5 851
Italija	8 101	37	7 100
Belgija	589	52	17 297
Ispanija	8 097	62	4 856
Nyderlandai	467	88	33 413
Lenkija	2 478	126	15 597
Danija	271	159	19 498
Portugalija	312	295	30 631
Japonija	3 236	115	38 825
JAV	~ 39 000	240	6 869
Suomija	432	780	11 898
Norvegija	433	748	10 176
Lietuva	60	1 088	56 722
Švedija	290	1 552	30 503

Šaltinis: Mačiulytė & Ragauskas, 2007, p. 86.

Tenka pripažinti, kad pati dabartinė Lietuvos vietos savivaldos sistemos struktūra aki-vaizdžiai skatina fizinį, o tuo pačiu ir funkcinį atotrūkį tarp žmonių ir vietos valdžios. Klasikinis savivaldybių kompetencijos didinimo šalininkų koziris (arčiau piliečio esančios valdžios institucijos ir geresnis bendruomenės narių poreikių išnarymas) derantis dėl didesnio savarankiškumo funkcijų perleidimo Lietuvos savivaldybėms nėra toks įtikinantis. Savivalda Lietuvoje vieno lygmens, yra 60 savivaldybių, kurios, lyginant su pasaulyje vyraujančiomis savivaldos sistemomis, yra itin didelės tiek savo plotu, tiek gyventojų skaičiumi (orientaciniais tikslais aukščiau pateikiama lentelė). Galima kalbėti greičiau ne apie *bendruomenės*, bet apie *bendruomenių* savivaldą, nes jų tokiose savivaldybėse yra ne viena. Tad „bendrų interesų“ ir bendruomeniškumo idėjos tampa painiomis, o siekis sudaryti sąlygas demokratiško valdymo „iš apačios“ raiškai dar labiau komplikuotu.

Astrauskas (2011), nors ir pastebėjęs nuo nepriklausomybės pradžios įvykusius teigiamus poslinkius (atsisakyta tiesioginio valstybės valdžios ir vietos savivaldybių pavaldumo; sukurta demokratinei valstybei ir šaliai su kontinentine teisine sistema būdinga teisinė aplinka, atitinkanti demokratinei valdymo sistemai keliamus reikalavimus; buvo kuriami ir nuolat tikslinami vietos savivaldybės ir vietos apibrėžimai; be išlygų ratifikuota Europos vietos savivaldos chartija ir kt.), tarp pagrindinių trūkumų įvardijo iki galo neįvykdytą administracinę-teritorinę reformą (egzistuoja „žiedinės“ savivaldybės ir dominuoja didelės rajoninės savivaldybės) ir neaukštą decentralizacijos lygį liudijančią vienpakopę vietos savivaldos sistemą (p. 298). Tačiau atkreiptinas dėmesys, kad pats autorius (kurio indėlis tyrinėjant Lietuvos vietos savivaldą yra vienas didžiausių) nevienareikšmiškai vertino žemesniojo savivaldybių lygmens kūrimo perspektyvą.

*Papildomo valdymo lygio įsteigimas gali padidinti viešųjų gėrybių paskirstymo efektyvumą, sustiprinti piliečių aktyvumą ir norą dalyvauti politinėje veikloje bei daryti įtaką politikams ir valstybės tarnautojams. Kita vertus, įsteigus naują valdymo lygį tikėtina, kad didės valdymo išlaidos, išaugs skirtingų valdymo lygių subjektų kompetencijos dubliavimo tikimybė, viešųjų gėrybių neefektyvaus naudojimo, politikų ir valstybės tarnautojų pareigūnų atsakomybės ir atskaitomybės mechanizmo sutrikimo galimybės. <...> Galima konstatuoti, kad nustatyti optimalų teritorinių savivaldybių dydį ir subnacionalinio valdymo lygių skaičių praktiškai neįmanoma, kadangi sudėtinga įvertinti įvairias ir kintančias viešųjų gėrybių gaminimo ir organizavimo sąlygas bei teritorinių savivaldybių gaminamų ir organizuojamų viešųjų gėrybių sąnaudų struktūrą, kokybinius aspektus, šalutinio poveikio mastą. (Baltušnikienė & Astrauskas, 2009, p. 20)*

Teigtina, kad dėl Lietuvos atsilikimo valdžios decentralizavimo ir savivaldžių bendruomenių kūrimo srityje netikslinga vien kaltinti centrinio valdymo lygmens aparato politikų ir aukštesniųjų tarnautojų, apeliuojant, kad savivaldos poreikis valstybės lyderių yra nesuprantamas ir ignoruojamas. Be abejo, smulkus savivaldybių funkcijų detalizavimas ir nekonstruktyvus savivaldybių ir nacionalinio lygmens valdžios institucijų santykiai, nenoras atsižvelgti į savivaldos atstovų pasiūlymus itin riboja savivaldos plėtrą, tačiau siekdamas sustiprinti savo suvaržytas galias savivaldybės pirmiausia turi įrodyti savo gebėjimus atliekant joms pavestas funkcijas ir tenkinant gyventojų poreikius. Savivaldybės turi įgyti gyventojų palaikymą, o tam, pirmiausia, pačių savivaldybių viešosios politikos gairėmis turi būti ne galios paskirstymo motyvai, o piliečių lūkesčiai ir interesai. Įstatymiš-



kai įtvirtinta bendruomenės narių teisė dalyvauti tvarkant viešuosius vietos reikalus yra slopinama ir pačiose savivaldybėse.

*Galima būtų teigti, kad prastą gyventojų ir savivaldybių sąveiką sąlygoja tiek savi-valdos, tiek pilietinės visuomenės, tiek demokratijos patirties stoka. <...> Dažnas reiškiny, kai savivaldybės dirba „pačios sau“, gyventojai yra „patys sau“, o konsul-tavimąsi reglamentuojantys teisės aktai lieka atskirai tiek nuo vienu, tiek nuo kitų. Vietos valdžios sprendimai, priimti neatsižvelgus į gyventojų nuomonę, neatitinka tikrųjų gyventojų interesų ir iššaukia jų nepasitenkinimą. Taip didėja atotrūkis tarp gyventojų ir vietos valdžios bei auga socialinė įtampa. (Gutauskas et al., 2005, p. 77)*

Abejonių kelia jau vien savivaldybių ir gyventojų sąveikos formų teisinio reglamen-tavimo veiksmingumas. Daugelis konsultavimosi ir bendruomenių narių dalyvavimo mechanizmus įtvirtinančių normų praktiškai yra neveikiančios. Pavyzdžiui, LR Vietos savivaldos įstatyme visas devintasis skirsnis skirtas patariamąjo pobūdžio vietos gyven-tojų apklausų tvarkai reglamentuoti. Numatomi apklausos būdai: *tiesioginis gyventojų nuomonės įrašymas apklausos dalyvių sąrašo lapuose; gyventojų nuomonės pareiškimas sueigoje balsuojant; atrankinė gyventojų apklausa apklausos dalyvių būstuose; gyvento-jų apklausa apklausos dalyvių būstuose*. Apklausai gali būti teikiami klausimai, kuriuos savivaldybė sprendžia atlikdama savarankiškas funkcijas, tačiau, pasidomėjus iki šiol atliktų apklausų pobūdžiu (vyraujantys klausimai susiję su seniūnijų ir gyvenviečių ribų nustatymu, gyvenviečių pavadinimų keitimu), galima teigti, kad jos įgauna labiau sim-bolinį pobūdį ir nėra vykdomos siekiant konsultavimosi su gyventojais viešųjų paslaugų organizavimo klausimais.

Verta atkreipti dėmesį į Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendaciją CM/Rec (2007)4 valstybėms narėms dėl vietos ir regioninių viešųjų paslaugų, kuri priimta atsižvel-giant į tai, kad viešųjų paslaugų teikimas yra vienas iš esminių vietos ir regioninės valdžios elementų, o vietos ir regioninių valdžių institucijų teikiamos viešosios paslaugos formuoja kasdieninę gyventojų aplinką ir didžia dalimi nulemia jų gyvenimo kokybę. Rekomenda-cijoje – be to, kad valstybių narių vyriausybėms rekomenduojama rengiant nacionalines viešosios politikos programas ar įstatymines reformas, kurios liečia vietos ar regionines paslaugas, atsižvelgti į vietos ir regioninių viešųjų paslaugų vaidmenį ir svarbą - nusta-tomas šių paslaugų vartotojų vaidmuo apibrėžiant, reglamentuojant ir teikiant vietos ir regionines viešąsias paslaugas. Nurodoma, kad piliečiai turėtų turėti daug kanalų išreikšti savo prašymams ir kritikai dėl viešųjų paslaugų. Taip pat pažymima, kad vartotojai turėtų turėti gerokai daugiau būdų įtakoti viešųjų paslaugų paskirstymą (galimybių pasirinkti teikėją sudarymas, reagavimas į vartotojų pasitenkinimo paslaugomis tyrimų rezultatus), negu vien per išrinktus atstovus. Viename iš rekomendacijos punktų išreiškiamas požiūris į bendrojo paslaugų kūrimo įgyvendinimą t. y. pažymimą, kad galimybės įtraukti vartoto-jus į viešųjų paslaugų valdymą turi būti analizuojamos - dalyvavimas turi būti skatinimas srityse, kuriose į vartotojų interesus galima geriausiai atsižvelgti, tačiau neskatinant korpo-ratyvizmo (greičiausiai turima omenyje paslaugų individualizavimo laipsnio mažinimas) ir ne pernelyg lėtinant valdymo mechanizmą. Kiti į vartotoją orientuoto viešųjų paslau-gų teikimo pasiūlymai apima paslaugų atliepiančių poreikius teikimą, komunikavimą su vartotojais ir viešumą, administravimo procedūrų supaprastinimą, galimybių vartotojams pateikti skundus užtikrinimą.



Konsultavimosi su gyventojais ir viešųjų paslaugų vartotojų įtraukimo uždaviniai ne-turėtų būti ribojami finansinių savivaldybių išteklių stygiaus. Pasak Gutausko ir kt. (2005, p. 52–54), vietiniai referendumai, kaip „klasikinis“ konsultavimosi su gyventojais mecha-nizmas, ir toliau laikomi tinkamomis tiesioginės demokratijos priemonėmis, tačiau jau yra daug naujų dalyvavimo formų bei vietos gyventojų ir atstovaujamosios valdžios sąvei-kos gerinimo formų:

- **gyventojų forumai** – jie gali veikti narystės principu arba būti „atviri“. Nustatytais atvejais forumai gali pateikti rekomendacijas savivaldybių tarybų komitetams arba net dalyvauti priimant sprendimus. Pagal pobūdį forumai gali būti skirstomi į: *besinaudojančių viešosiomis paslaugomis*, kuriuose aptariamos problemos, susijusios su tam tikros paslaugos teikimu ar tobulinimu; *probleminius*, kuriuose svarstomi bendruomenei aktualūs tam tikros srities klausimai; *panašių interesus; mažų ben-druomenių*, kurių nariai yra dažniausiai tam tikros geografiškai apibrėžtos apylin-kės (analogiškai Lietuvoje – seniūnijos) gyventojai. Jie sprendžia paslaugų teikimo tam tikros apylinkės gyventojams klausimus;
- **pasitenkinimo tyrimai**. Gali būti vienkartiniai arba reguliarūs, tiriantys tam tikrų viešųjų paslaugų teikimą. Tyrimai atliekami įvairiais būdais – paštu, lankantis pas gyventojus namuose ir kt. Jie gali apimti visus savivaldybės gyventojus arba tam tikrą ar tam tikros paslaugos vartotojų grupę;
- **besinaudojančių paslaugomis kontrolė** – kai gyventojai tiesiogiai kontroliuoja viešosios paslaugos teikimo organizavimą bei su tuo susijusius materialinius ište-klius. Šia veikla paprastai užsiima gyventojų išrinktas komitetas;
- **gyventojų žiuri** – grupės, kurias vietos bendruomenės išsirenka, kad būtų sąži-ningai atstovaujami bendruomenių interesai. Jos sukviečiamos aptarti tam tikrų savivaldybės institucijos iškeltų problemų. Gyventojų žiuri vertinimui pateikiami sprendimų projektai;
- **prisiekusieji gyventojų patarėjai** – besivystanti struktūra, sudaryta iš statistiškai atrinktų gyventojų, kurių nuomonės yra klausama keletą kartų per metus. Klausimų tematika gali būti gana įvairi – tiek konkrečios paslaugos teikimo problemos, tiek bendra savivaldybės strategija;
- **kooptacija** (darbas savivaldybės tarybos komitete). Kooptuojami dažniausiai jau turintys atstovavimo bendruomenei patirtį gyventojai, kurie gali turėti tik pataria-mąjį balsą, arba dalyvauti priimant sprendimus;
- **interaktyvus tinklalapis**. Jis gali būti internete arba savivaldybės intranete. Tai įgalina gyventojus siųsti informaciją internetu dėl problemų, sprendžiamų vietos savivaldos institucijų, jas vertinti, siūlyti sprendimo būdus bei gauti atsakymą, t. y. užmegzti dialogą. Ši dalyvavimo forma įgauna vis didesnį mastą, jai skiriamas di-delis dėmesys kaip sudėtingai e.valdžios strategijos įgyvendinimo daliai;
- **populiarusis pasiūlymas** – teisė siūlyti sprendimą, pateikiamą tik bendrais bruo-žais ar net paruošus preliminarų sprendimo projektą;
- **vietos gyventojų nuomonių apklausa** – grindžiamos atsitiktinumo principu, kai apklausiami skirtingų socialinių grupių bendruomenės atstovai. Tai klasikinis bū-das sužinoti gyventojų reakciją į konkrečią problemą.

Lietuvoje šios priemonės nėra pakankamai išnaudojamos ir turėtų būti vystomos. Vis-gi, verta atkreipti dėmesį į kai kuriuos jų ribotumus. Su e.valdžios plėtra sietini mecha-

nizmai vienareikšmiškai turėtų būti skatinami, nes gali įtraukti nuo savivaldybių centrų geografiškai nutolusius ar dėl laiko stokos atsisakančius dalyvauti asmenis. Tačiau tokių priemonių veiksmingumą riboja nepakankamas gyventojų kompiuterinis raštingumas, ypač kaimo vietovėse. Pasitenkinimo tyrimų naudą riboja jau anksčiau aptartos priežastys, juolab, kuomet vertinimo kriterijus ir standartus nustato pačių jas vykdančių savivaldybių personalas. Į atstovavimą nukreiptų priemonių atveju neišvengiamai pasireiškia įtampos ir galios padalijimo tarp pačių bendruomenių narių padariniai, todėl atsižvelgiama ne į visų gyventojų interesus ir ne visų nuomonės paisoma.

Visgi darytina išvada, kad savitvarkos ir savaveiksmiškumo plėtra pirmiausia sietina su seniūnijų savarankiškumo stiprinimu, nes žemesniojo savivaldos lygmens įtvirtinimas artimiausiu metu yra nei įmanomos dėl centrinės valdžios nuostatų savivaldybių atžvilgiu, nei būtų veiksmingas dėl pačiose savivaldybėse vyraujančių politinės kultūros bruožų. Pagrįstu atrodo Staponienės ir Žilinsko (2012, p. 126) siūlymas, pagal kurį siekiant tobulinti seniūnijų ir gyvenamųjų vietovių bendruomenių veiklą, jų bendradarbiavimą, būtų tikslinga priimti atskirą bendruomenių organizavimo ir veiklos tvarką reglamentuojantį įstatymą, įteisinti gyvenamosios vietovės bendruomenes kaip seniūnijų bendruomenes. Pagal dabartinę tvarką seniūnijos vadovauja karjeros valstybės tarnautojas, į pareigas skiriamas savivaldybės administracijos direktoriaus, o gyvenamosios bendruomenės atstovo – seniūniaičio funkcijos yra ribotos ir simbolinės.

*Demokratinėse šalyse vietos savivalda yra savarankiško visuomenės egzistavimo ir jos demokratinės plėtros pagrindas. Lietuvoje šis pagrindas yra silpnas nei kitose Europos Sąjungos valstybėse. Mūsų šalis išsiskiria ne tik labai stambiais savivaldybėmis, bet ir tuo, kad yra unikali unitarinio pobūdžio valstybė Europos Sąjungoje, turinti tik vieno – subregioninio – lygmens savivaldą. Nei vietos, nei regioninės savivaldos Lietuva neturi. (Mačiulytė & Ragauskas, 2007, p. 33)*

Savivaldos plėtros šalininkai ir savivaldybių politiniai lyderiai turėtų suvokti, kad blaškymąsi tarp valdymo centralizacijos ir platesnės savivaldos lemia ne „imperialistinės“ valstybės užmačios (nes unitarinėse šalyse net didelis savivaldos laipsnis grėsmės valstybingumui nekelia), o savivaldybių nesugebėjimas vykdant savo funkcijas tenkinti bendruomenės narių poreikius. Siekdamos sustiprinti savo savarankiškumą, savivaldybės turėtų nuosekliai veikti dviem kryptimis: (i) formuoti gyventojų poreikius atliepiančią viešųjų paslaugų teikimo sistemą ir (ii) įvairiais būdais skatinti konsultavimąsi su gyventojais bei piliečių dalyvavimą viešųjų reikalų tvarkyme, tuo pačiu keičiant savivaldai nepalankią politinę kultūrą bei didinant bendruomenės narių pasitikėjimą savivaldos institucijomis.

### **2.1.2. Lietuvos savivaldybių funkcijos ir vietos savivaldos institucijų organizuojamų viešųjų paslaugų klasifikavimas**

Funkcijų tarp vietos ir centrinės valdžios padalijimą lemia istorinės aplinkybės ir visuomenės raida. Savivaldybių kompetencija nėra statiškas faktorius ir gali kisti. Lazdynas (2005, p. 56–57) (pažymėdamas, kad prigimtinėmis savivaldos funkcijomis laikomos ne valstybinės valdžios priskirtos, o savivaldybės bendruomenės išsiskirti vietinei valdžiai natūraliai deleguotos funkcijos) savivaldybių funkcijas skirstė į tris grupes:

- **pagrindinės funkcijos**, savivaldos instituto paveldėtos iš bendruomeninės santvarkos (pvz., savivaldybės teritorijos planavimas, kelių ir gatvių statyba ir priežiūra, socialinės globos ir rūpybos organizavimas, pirminė asmens ir visuomenės sveikatos priežiūra, laisvalaikio infrastruktūros kūrimas ir organizavimas ir kt.);
- **civilizacijos raidoje atsiradusios funkcijos**, kurios taip pat priskiriamos prigimtinioms (pvz., komunalinių atliekų tvarkymas, turizmo infrastruktūros organizavimas ir plėtra, viešosios tvarkos apsauga (išskyrus valstybės kompetencijai priskiriamą kriminalinę paiešką), įmonių ir organizacijų registravimas, gyventojų ir jų turto surašymas, kelių eismo kontrolė, viešojo municipalinio transporto bei jo infrastruktūros organizavimas, centralizuotas šilumos, elektros vandens ir dujų tiekimas nuotekų šalinimas ir kt.);
- bendrąja tvarka valstybinių institucijų kompetencijai priskiriamos funkcijos, kurias valstybė (skirdama atitinkamą finansavimą iš savo biudžeto) **įstatymu gali pavesti vykdyti savivaldybėms** (pvz., karo tarnybos ir šauktinių atrankos organizavimas, rinkimų, apklausų ir referendumų organizavimas, pilietybės dokumentų rengimas, valstybinės reikšmės kultūros, gamtos, infrastruktūros objektų priežiūra).

LR vietos savivaldos įstatyme savivaldybių funkcijos **pagal veiklos pobūdį** skirstomos į:

1. **vietos valdžios**, kurias atlieka savivaldybės taryba ir meras;
2. **viešojo administravimo**, kurias įgyvendina savivaldybės taryba, meras, savivaldybės vykdomosios institucijos, kiti savivaldybės įstaigų ir tarnybų vadovai, valstybės tarnautojai;
3. **viešųjų paslaugų teikimo**.

Nors įstatyme pateikiamas platus ir išsamus savivaldybių funkcijų sąrašas, tačiau jos nėra imperatyviai priskiriamos šioms sritims. Viešųjų paslaugų teikimas reglamentuojamas itin abstrakčiai, nepateikiant net pavyzdinių viešųjų paslaugų ar jų sričių sąrašo. Toks įstatymų leidėjo sprendimas (iš pirmo žvilgsnio suponuojantis viešosios paslaugos, tarsi savaime suprantamos veiklos ir paaiškinimų nereikalaujančio konstrukto įspūdį) greičiau yra priverstinis žingsnis, o ne turint alternatyvų atliktas pasirinkimas. Lietuvos teisėkūroje viešųjų paslaugų apibrėžties tikslinimo poreikis yra akivaizdus, o baigtinio viešųjų paslaugų sąrašo sudarymo galimybes riboja ne jų gausa ir įvairovė savaime, bet, pirmiausia, skirtingas viešosioms priskirtinų paslaugų turinio traktavimas ir diskutuoti kriterijai.

Įstatyme taip pat nurodoma, kad viešąsias paslaugas teikia savivaldybių įsteigti paslaugų teikėjai arba pagal sudarytas sutartis kiti viešai pasirenkami fiziniai ar juridiniai asmenys. Tačiau norma, pagal kurią pačios savivaldybės institucijos ir administracija viešųjų paslaugų neteikia (8 str.), o tik organizuoja jų teikimą, neviseškai atitinka realią situaciją. Jei administracinių paslaugų nepriskyrimą viešosioms galima pakankamai logiškai pagrįsti apeliuojant specifiniu jų pobūdžiu ir turiniu, tai, pvz., tokios funkcijos (kuria vykdo atskiri savivaldybių administracijų padaliniai) kaip grynujų viešųjų gėrybių savybėmis pasižyminčios viešosios tvarkos užtikrinimo nepriskyrimas viešosioms paslaugoms viešųjų paslaugų teorijos požiūriu yra visiškai nesuprantamas. Be to, viešųjų paslaugų teikimo ir administravimo veiklų (teikimo būdų, taisyklių ir režimo nustatymo) atskyrimas kai kurių paslaugų atveju yra nenatūralus paslaugos turinio vientisumo prasme (pvz. kompensacijų už tam tikrą paslaugą apskaičiavimas ir mokėjimas iš esmės lemia vartotojo galimybes naudotis paslauga ir ja suteikiamą naudą). O vienas esminių įtvirtintų viešųjų paslaugų administravimo imperatyvų, jog savivaldybės gali steigti naujus viešųjų paslaugų teikėjus

tik tais atvejais, kai kiti teikėjai viešųjų paslaugų neteikia arba negali jų teikti gyventojams ekonomiškai ir geros kokybės (9 str.), mišrios viešųjų paslaugų rinkos struktūroje viešųjų ir privačiais pagrindais teikiamų paslaugų atskyrimą apsunkina dar labiau. Šie pavyzdžiai tik dar kartą parodo, koks yra painus ir sudėtingas viešųjų paslaugų klasifikavimas. Todėl aptariant savivaldos institucijų organizuojamų viešųjų paslaugų teikimo sistemas tikslinga dėmesį sutelkti būtent į savivaldybių funkcijas, kurios parodo viešojo intereso užtikrinimui priskiriamas veiklas ir gėrybes, t. y. viešąsias paslaugas, už kurių pakankamumo, prieinamumo ir kokybės užtikrinimą savivaldos institucijos yra atsakingos vietos bendruomenėms.

Kaip jau minėta, Lietuvos savivaldybėms priskiriamos funkcijos detalai nurodomos vietos savivaldos įstatyme. Žinoma, konkrečių viešųjų paslaugų teikimo tvarką reglamentuoja visą eilę specialiųjų teisės aktų, tačiau jų, atsižvelgiant į darbo tikslus, plačiau nengrinsime.

LR Vietos savivaldos įstatyme savivaldybių funkcijos **pagal sprendimų priėmimo laisvę** skirstomos į savarankiškasias ir valstybines. Savarankiškųjų ir valstybės perduotų savivaldybių funkcijų sąrašas pateiktas pirmame priede.

**Savarankiškasias** funkcijas savivaldybės atlieka pagal Konstitucijos ir įstatymų suteiktą kompetenciją, išpareigojimus bendruomenei ir šios interesais. Įgyvendindamos šias funkcijas, savivaldybės turi Konstitucijos ir įstatymų nustatytą sprendimų iniciatyvos, jų priėmimo ir įgyvendinimo laisvę ir yra atsakingos už savarankiškųjų funkcijų atlikimą. Jas įgyvendinant savivaldybių veiklą saisto įstatymų nustatyti reikalavimai ir tvarka, kuri, kai tai numatyta įstatymuose, nustatoma ir kituose teisės aktuose.

**Valstybinės** (valstybės perduotas savivaldybėms) – tai valstybės funkcijos, pagal įstatymus perduotas savivaldybėms atsižvelgiant į gyventojų interesus. Savivaldybės, įgyvendindamos šias funkcijas, turi įstatymų nustatytą sprendimų priėmimo laisvę. Savivaldybių veiklą įgyvendinant šias funkcijas riboja valstybės institucijų ir/arba pareigūnų sprendimai. Atskirais atvejais valstybinės funkcijos gali būti perduotos savivaldybėms įgyvendinti sutarčių pagrindu. Savivaldybė tokią sutartį gali sudaryti tik tuo atveju, kai savivaldybės taryba pritaria. Šios funkcijos paprastai yra trumpalaikės ar sezoninio pobūdžio.

Verta atkreipti dėmesį į LR Vidaus reikalų ministerijos užsakytoje studijoje (2010, p. 14–15) pateiktus pastebėjimus, kad Lietuvos Respublikos Viešojo administravimo įstatyme pateikiamas viešosios ir administracinės paslaugos apibrėžimai, tačiau vieningos ir oficialios viešųjų paslaugų klasifikacijos nėra. Taip pat nėra atskleistas administracinės ir viešosios paslaugos santykis. Administracinė paslauga nepriskiriama viešajai paslaugai ir jos grupei, nenustatyti jos skiriamieji požymiai. Tiek techninė pusė (administracinės paslaugos teikimas), tiek administracinė pusė (administracinės paslaugos administravimas) priskiriamos viešojo administravimo veiklai, o administracinės paslaugos administravimas teisiškai nereglamentuotas. Teisiškai įtvirtintas administracinių ir viešųjų paslaugų atskyrimas įneša daug painumo, nes į pateikiamas įvairias viešųjų paslaugų klasifikacijas ir sąrašus administracinės paslaugos dažnai yra įtraukiamos. Minėtoje studijoje (p. 15), atsižvelgiant į vietos viešųjų paslaugų charakteristikas ir gerą jų organizavimo patirtį ES šalyse ir Lietuvoje, Lietuvos vietos savivaldybių organizuojamas viešąsias paslaugas siūloma skirstyti į šias tris grupes:

1. Paslaugos, turinčios grynųjų viešųjų gėrybių ypatumus, kurioms gali būti taikomas tiesioginis savivaldybės įstaigos paslaugos teikimas;

2. Paslaugos, turinčios natūralių monopolijų charakteristikas, kurioms gali būti taikomas savivaldybės kontroliuojamos įmonės paslaugos teikimas;
3. Paslaugos, turinčios mišrias gėrybių charakteristikas, kurios gali būti teikiamos, taikant savivaldybių reguliuojamos viešųjų paslaugų konkurencinės rinkos principus.

Nors toks skirstymas yra tikrai naudingas ir aktualus organizaciniu aspektu, bet, reikia pripažinti, menkavertis vertinant paslaugų kokybę iš vartotojo pozicijų, o daugeliui Lietuvos savivaldybių taip pat ribotai naudingas ir praktiniu požiūriu, nes perėjimas prie savivaldybių reguliuojamos konkurencinės rinkos galimas tik tuose viešųjų paslaugų sektoriuose ir tose savivaldybėse, kur pelno siekiančių paslaugų teikėjų ir paslaugas teikiančių NVO skaičius yra pakankamas.

Tiriant vartotojų pasitenkinimą paslaugomis tikslinga taikyti platesnes klasifikacijas. Vieningos ir oficialios viešųjų paslaugų klasifikacijos nėra, tačiau dažniausiai paslaugas stengiamasi klasifikuoti laikantis dviejų skirtingų požiūrių. Pagal pirmąjį (žinybinį, arba „iš viršaus į apačią“) viešosios paslaugos klasifikuojamos orientuojantis į jas teikiančias įstaigas ir institucijas, tų institucijų ryšius bei funkcijas. Pagal antrąjį požiūrį (remiantis vartotojo pozicija, arba „iš apačios į viršų“) viešosios paslaugos klasifikuojamos atsižvelgiant į jų pobūdį, sritis, vartotojo gyvenimo kokybei daromo poveikio aspektus.

Nors naudojant pirmuoju požiūriu grindžiamas klasifikacijas gali būti tiriamas vartotojo pasitenkinimas konkrečių institucijų teikiamomis paslaugomis, tiriant vartotojų pasitenkinimą gaunamomis viešosiomis paslaugomis tikslingiau vadovautis antruoju požiūriu, besiorientuojančiu į paslaugų pobūdį ir platesnes klasifikacijas. Pavyzdžiui gali būti UAB „Ekonominės konsultacijos ir tyrimai“ LR VRM užsakymu parengtoje „Viešųjų paslaugų vartotojų pasitenkinimo indekso apskaičiavimo metodikoje“ (2008, p. 13–15) rekomenduojama naudoti viešųjų paslaugų, su kuriomis vartotojai susiduria dažniausiai, klasifikacija (pateikta antrame priede). Ši klasifikacija apima tiek vietas, tiek centriniu lygmeniu teikiamas paslaugas, tačiau, vėlgi, ir administracines paslaugas.

Savivaldybėms organizuojant viešųjų paslaugų teikimą – idant teikiamos paslaugos atlieptų vartotojų poreikius – svarbu ne tik nustatyti pasitenkinimą (kuris yra labai sąlyginis), bet ir įvertinti, kaip pasitenkinimą lemia jas teikiančių subjektų (tikslingai teikti konkrečias paslaugas įsteigtų savivaldybės įstaigų bei organizacijų, viešai pasirinktų privačių teikėjų ir NVO) veikla. Vartotojas lūkesčius dėl „kieto“ ir „minkšto“ tipo paslaugų turinio kelia nepriklausomai nuo teikėjo. Lūkesčius, o tuo pačiu ir suvoktąją paslaugos kokybę, daugiausiai lemia paslaugos pobūdis, ja kuriami efektai gyvenimo kokybės gerinimui ir paties vartotojo santykis su paslauga. Todėl manytume, kad vertinimo požiūriu savivaldybių teikiamas viešąsias paslaugas (neskaitant administracinių) tikslinga skirstyti į:

1. **Infrastruktūros plėtros ir palaikymo paslaugas** (būdingas biudžetinis finansavimas).
2. **Paslaugas visiškai arba dalinai finansuojamas iš rinkliavos už vartojimą** (pvz. komunalinių atliekų šalinimas remiantis principu „teršėjas moka“, šilumos ir geriamojo vandens tiekimas bei nuotekų tvarkymas).
3. **Gilaus įsameninimo paslaugas**, keičiančias patį gavėją (socialinės, švietimo, kultūros ir kitos „minkšto“ tipo viešosios paslaugos, įskaitant ne viešojo sektoriaus organizacijų teikimas paslaugas).

Žinoma, tokia klasifikacija yra sąlyginė, tačiau priimant sprendimus viešųjų paslaugų teikimo organizavimo srityje galėtų būti naudinga. Toks skirstymas, derinant su viešųjų

paslaugų vertinimu iš vartotojų pozicijų, galėtų būti orientacinis, nes sudarytų geresnes galimybes įvertinti techninės (išorinės) ir funkcinės (procesų) kokybės reikšmę vartotojų pasitenkinimui, nustatyti problemines viešųjų paslaugų teikimo sistemų sritis bei galimas jų korekcijas ir, atsižvelgiant į paslaugų pobūdį bei sąlygas atskirose savivaldybėse, įtvirtinti daugeliu atžvilgių optimalesnę konkrečios savivaldybės viešųjų paslaugų rinkos struktūrą.

### **2.1.3. Mišrios viešųjų paslaugų rinkos mechanizmų raiška Lietuvos savivaldybėse**

Kiekvienoje valstybėje mišrios viešųjų paslaugų rinkų formavimo praktika yra individuali. Taikomi viešųjų paslaugų teikimo mechanizmai ir jų apimtys priklauso nuo daugybės veiksnių: struktūrinių kliūčių, teisinių apribojimų, politinių motyvų (pasipriešinimas, abejingumas), turimų žinių ir gebėjimų. Būtina pabrėžti, kad viešųjų paslaugų teikimo organizacinių mechanizmų pasirinkimo sprendimams įtaką daro ir pačių savivaldybių ekonominio ir socialinio išsivystymo skirtumai, demografinė situacija ir kiti savitumai, nuo kurių priklauso tiek galimos viešųjų paslaugų teikimo organizacinių mechanizmų alternatyvos, tiek savivaldybių išlaidų poreikis atskiroms funkcijoms vykdyti.

Reikia pripažinti, kad sistema, kurioje visų savivaldybių gyventojų bendruomenėms būtų teikiamos vienodo lygio, apimtys ir kokybės paslaugos tėra siekiamybė, nes neįmanoma parengti vieno, konsoliduoto, visose savivaldybėse įgyvendinamo viešųjų paslaugų teikimo modelio. Visgi pažymėtina, kad Lietuvoje mišri viešųjų paslaugų rinką yra išvystyta silpnai, vyrauja biudžetinis viešųjų paslaugų teikimo finansavimas, NVO įtaka paslaugų teikime yra silpna, privataus sektoriaus ir savivaldybių sąveika daugiausiai remiasi tradicinėmis trumpalaikėmis pirkimo sutartimis, o mišraus kapitalo įmonių steigimo praktikos yra retos net ir tose ekonominės infrastruktūros srityse, kur verslas galėtų būti suinteresuotas pelnu iš lėšų, gaunamų iš vartotojų mokėjimų už paslaugų vartojimą.

Viešųjų paslaugų teikimo sistemos pasižymi inertiškumu, todėl neįmanoma orientuotis į naujas hibridinio viešųjų paslaugų teikimo formų paieškas, kuomet ir elementariausios partnerystės praktikos, pasauliniu mastu laikomos gerosios praktikos pavyzdžiais, dar tik pradedamos diegti, o įstatyminė aplinka nėra pakankamai išvystyta. Empirinius tarporganizacinės partnerystės tyrimus vykdžiusi Raišienė (2010, p. 118–119) padarė išvadą, kad ydingas partnerystės organizavimo pobūdis yra nulemtas kultūrinių aspektų ir negali būti lengvai pakeičiamas progresyviais metodais. Autorė akcentavo, kad plėtojant tarporganizacinę partnerystę reikėtų:

- sumažinti biurokratinės kliūtis, kylančias dėl finansuojančių ir kontroliuojančių institucijų galios bei įtakos inicijuojant ir įgyvendinant tarporganizacinės partnerystės projektus;
- eliminuoti subordinacinius savivaldybių ir jų partnerių santykius, sulyginti jų galias ir statusą;
- skatinti socialinę tarporganizacinės sąveikos dalyvių atsakomybę, kad projektus įgyvendinančios organizacijos taptų dalinai ekonomiškai suinteresuotomis ne tik išsikeltų tikslų pasiekimu, bet ir teigiamų socialinių efektų užtikrinimu ilgalaikėje perspektyvoje.

Pagrindinės viešųjų paslaugų teikimo organizavimo nuostatos numatytos LR Vietos savivaldos įstatyme. Jame nurodoma, kad savivaldybė yra atsakinga už viešųjų paslaugų



teikimą gyventojams. Savivaldybė administruoja ir užtikrina viešųjų paslaugų teikimą gyventojams nustatydamą šių paslaugų teikimo būdą, taisykles ir režimą, steigdamą savivaldybės biudžetines ir viešąsias įstaigas, įstatymų ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka parinkdamą viešųjų paslaugų teikėjus ir įgyvendindamą viešųjų paslaugų teikimo priežiūrą ir kontrolę. Savivaldybės pareiga yra užtikrinti, kad viešosiomis paslaugomis galėtų naudotis visi savivaldybės gyventojai, kad viešosios paslaugos būtų teikiamos nuolatos.

Savivaldybė viešųjų paslaugų neteikia, tačiau ji yra paslaugų organizatorius, paskiriantis arba išrenkantis vartotojus aptarnaujančius viešųjų paslaugų teikėjus. Viešąsias paslaugas teikia savivaldybių įsteigti paslaugų teikėjai arba pagal sudarytas sutartis kiti viešai pasirenkami fiziniai ar juridiniai asmenys. Taigi, viešųjų paslaugų teikėjais gali būti ir privačios organizacijos. Be to, įstatyme įtvirtinta nuostata, kad bendriems tikslams pasiekti savivaldybė gali sudaryti jungtinės veiklos sutartis arba bendrų viešųjų pirkimų sutartis su valstybės institucijomis ir (arba) kitomis savivaldybėmis. Taip pat savivaldybė gali perduoti įgyvendinti administracinių ir viešųjų paslaugų funkcijas kitai savivaldybei abipusiu savivaldybių tarybų sutarimu sutarčių pagrindu, tačiau už šių funkcijų įgyvendinimą atsakinga yra funkcijas perduodanti savivaldybė.

Vietos savivaldos įstatyme numatyta, kad Savivaldybė steigia naujus viešųjų paslaugų teikėjus tik tais atvejais, kai kiti teikėjai viešųjų paslaugų neteikia arba negali jų teikti gyventojams ekonomiškai ir geros kokybės. LR Valstybės ir savivaldybės įmonių įstatyme nurodoma, kad **Savivaldybės įmonė** yra iš savivaldybės turto įsteigta arba įstatymų nustatyta tvarka savivaldybei perduota įmonė, kuri nuosavybės teise priklauso savivaldybei ir jai perduotą ir jos įgytą turtą valdo, naudoja bei juo disponuoja patikėjimo teise. Savivaldybės įmonės savininkė yra savivaldybė, o savininko teises ir pareigas savivaldybė įgyvendina per savivaldybės valdymo instituciją.

Savivaldybės įmonės tikslas – teikti viešąsias paslaugas, gaminti produkciją ir vykdyti kitą veiklą siekiant tenkinti viešuosius interesus. Savivaldybė gali steigti biudžetines ir viešąsias įstaigas, o taip pat bendras įmones su kitomis savivaldybėmis. Be to, LR Vietos savivaldos įstatyme įtvirtinta ir Savivaldybės kontroliuojamos įmonės sąvoka. **Savivaldybės kontroliuojamos įmonės** – tai savivaldybės įmonės, veikiančios pagal Valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymą, akcinės bendrovės ir uždarnosios akcinės bendrovės, kurių akcijos, suteikiančios daugiau kaip 1/2 balsų visuotiniame akcininkų susirinkime, nuosavybės teise priklauso savivaldybei, ir įmonės, kuriose savivaldybės gali paskirti daugiau kaip pusę įmonės administracijos, valdymo arba priežiūros tarnybos narių. Tai reiškia, kad įstatymu iš esmės įtvirtintos galimybės steigti mišraus viešojo ir privataus kapitalo įmones.

Taigi, savivaldybių organizuojamas viešąsias paslaugas gali teikti:

- savivaldybių įmonės ir įstaigos (teisinis statusas – SĮ, AB, UAB, VŠĮ, BĮ ir kt.)
- savivaldybių kontroliuojamos įmonės;
- bendros savivaldybių įmonės;
- kitų savivaldybių įmonės pagal sutartis;
- valstybės įstaigos ir įmonės pagal sutartis;
- visuomeninės organizacijos;
- privatus teikėjai pagal sutartis.

Kalbant apie privataus sektoriaus įtraukimą į viešųjų paslaugų teikimą ir viešųjų paslaugų kontraktavimą bei taikomas VPSP formas, būtina paminėti, kad Lietuvoje nėra vieno specialaus viešojo ir privataus sektorių partnerystės reglamentavimui skirto įstatymo,



o galimos VPSP schemos ir tvarka numatyta įvairiuose teisės aktuose: Investicijų įstatyme, Koncesijų įstatyme, Žemės įstatyme, Civiliniame kodekse, Vyriausybės nutarimuose ir kt. Tai įneša neaiškumų apibrėžiant partnerystės rūšis. Pavyzdžiui, LR Investicijų įstatyme įtvirtintos viešojo ir privataus sektorių partnerystės ir valdžios ir privataus subjektų partnerystės sąvokos:

**Viešojo ir privataus sektorių partnerystė** – valstybės arba savivaldybės institucijos ir privataus subjekto įstatymuose nustatyti bendradarbiavimo būdai, kuriais valstybės arba savivaldybės institucija perduoda jos funkcijoms priskirtą veiklą privačiam subjektui, o privatus subjektas investuoja į šią veiklą ir jai vykdyti reikalingą turtą, už tai gaudamas įstatymų nustatytą atlyginimą.

**Valdžios ir privataus subjektų partnerystė** – viešojo ir privataus sektorių partnerystės būdas, kai privatus subjektas valdžios ir privataus subjektų partnerystės sutartyje nustatytais sąlygomis investuoja į valdžios subjekto funkcijoms priskirtas veiklos sritis ir šiai veiklai vykdyti reikalingą valstybės arba savivaldybės turtą, ir vykdo tose srityse šiame įstatyme nustatytą veiklą, už kurią privačiam subjektui atlyginimą moka valdžios subjektas.

Tuo tarpu LR Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatyme **institucinė viešojo ir privataus sektorių partnerystė** apibrėžiama kaip viešojo ir privataus sektorių partnerystės būdas, kai valstybės ar savivaldybės institucijos funkcijoms priskirtą veiklą pagal valdžios ir privataus subjektų partnerystės ar koncesijų sutartis vykdo akcinė bendrovė ar uždaroji akcinė bendrovė (privatus subjektas, jeigu vykdoma valdžios ir privataus subjektų partnerystės sutartis, arba koncesinininkas, jeigu vykdoma koncesijų sutartis), kurios akcijų dalis priklauso valstybei ar savivaldybei.

Tad nors mišraus kapitalo įmonių steigimas laikytinas institucine VPSP, tačiau LR Finansų ministerijos oficialiai pateikiamoje Lietuvoje vykdomų viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų statistikoje tokie pavyzdžiai, kaip kad gerosios VPSP patirties pavyzdžiu dažnai laikomas AB „Vilniaus energija“ sukūrimas 2002 m., nėra minimi, o pateikiami tik koncesijų bei valdžios ir privataus subjekto sutartinės partnerystės pagrindu vykdomi projektai.

Aiškumo dėlei, Lietuvos savivaldybėse taikomus privataus sektoriaus įtraukimo į viešųjų paslaugų teikimą būdus tikslinga skirstyti į:

- partnerystę taikant tradicines viešųjų pirkimų procedūras, kai sutartys sudaromos konkrečių užduočių atlikimui arba viešosios infrastruktūros objektų valdymui ir priežiūrai;
- institucinę partnerystę, kai bendradarbiavimas vykdomas steigiant mišraus kapitalo bendrovę, savivaldybei išlaikant daugiau kaip 50 procentų akcijų;
- sutartinę partnerystę, kai bendradarbiavimas vykdomas nsteigiant mišrios bendrovės, įvairių koncesijos ir jai artimų formų sutarčių pagrindu.

Verta paminėti tendenciją, kad, lyginant su centriniu valdymo lygmeniu, savivaldybės VPSP skaičiumi akivaizdžiai pirmauja. Visgi, savivaldybės viešojo sektoriaus indėliu viešųjų paslaugų teikime dažniausiai siekia pasinaudoti tradicinio, trumpalaikio viešųjų paslaugų teikimo būdu. Nors oficialios, apibendrintos viešųjų paslaugų pirkimo statistikos nėra pateikiama, išanalizavus bendras savivaldybėse įvykdytų viešųjų pirkimų ataskaitas bei numatomų vykdyti pirkimų planus matyti, kad visuomenės funkcionavimui būtinų, per bendrą mokesčių sistemą finansuojamų „socialinės infrastruktūros“ viešųjų paslaugų

teikimas pasirašius trumpalaikės sutartis tiek su pelno siekiančiomis, tiek su visuomeninėmis organizacijomis yra įprasta praktika net ir tais atvejais, kai savivaldybė turi įsteigus analogiškas paslaugas teikiančią savivaldybės įmonę. Viešųjų pirkimų organizavimo tvarka dažnai susilaukia pagrįstos kritikos dėl skaidrumo stokos, o pasirenkant sutarties dalyvį įprastai taikomas ekonomiškai naudingiausio pasiūlymo kriterijus kelia susirūpinimą dėl tokiu būdu teikiamų paslaugų kokybės.

Apibendrinta institucinės VPSP statistika, paremta pačių savivaldybių nurodytais duomenimis, pateikiama Lietuvos laisvosios rinkos instituto (LLRI) leidinyje „Lietuvos savivaldybių indeksas 2013“. **Centralizuoto šilumos tiekimo organizavimo formos:** 24 savivaldybės atsakė, kad šią paslaugą teikia savivaldybei priklausanti įmonė; 23 savivaldybės nurodė, kad paslaugą teikia mišraus privataus ir savivaldybės kapitalo įmonė; 11-oje savivaldybių šilumos tiekimą vykdo privataus kapitalo įmonės; 2-ose savivaldybėse šią paslaugą teikia savivaldybei priklausanti įmonė viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės pagrindu.

**Atliekų surinkimas.** Atliekų surinkimo paslaugas savivaldybėse teikia 110 įmonių. Iš jų 35 (32 proc.) priklauso savivaldybėms, iš kurių 17 atliekų surinkimo paslaugas teikė nuostolingai. 67 (61 proc.) įmonės yra privačios, 8 (7 proc.) – mišraus kapitalo. 28-ios savivaldybės nurodė, kad atsiskaitymo už atliekų surinkimo paslaugas organizavimo forma yra savivaldybės numatyta rinkliava. 20-yje savivaldybių atsiskaitymo forma yra vykdoma sutarčių tarp paslaugos gavėjo ir teikėjo pagrindu. 10-yje savivaldybių veikia abi sistemos, kai savivaldybė leidžia laisvai susitarti paslaugos teikėjui ir gyventojams, tačiau tada, kai šio susitarimo nėra, numato rinkliavą.

**Daugiaabučių administravimo paslaugas** teikiančių įmonių skaičius savivaldybėse siekia 132. Iš jų, 72 (55 proc.) įmonės yra privataus kapitalo, 52 (39 proc.) priklauso savivaldybėms, o 9 (6 proc.) yra mišraus kapitalo įmonės.

**Viešojo transporto paslaugas** teikia 59-ios Lietuvos savivaldybės: 44-iose yra skelbiami viešieji konkursai transporto paslaugoms teikti; 15-oje savivaldybių paslaugą teikia savivaldybės įmonė; 19-oje savivaldybių paslaugų teikimas yra organizuojamas privataus vežėjo; 26-iose savivaldybėse vyksta viešojo ir privataus sektorių partnerystė.

Lietuvoje, LLRI duomenimis, yra sudarytos 59 viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės sutartys. Daugiausia jų yra Vilniaus m. ir Kalvarijų savivaldybėse, atitinkamai po 7 ir 6, o 36-ios savivaldybės neturi nė vienos viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės sutarties. Tačiau LR Finansų ministerijos duomenimis, Lietuvos savivaldybėse iki 2014 m. sausio 1 d. buvo sudarytos tik 35 VPSP sutartys (33 koncesijų ir 2 valdžios ir privataus subjekto (VŽPP)). Pagal sritis: 9 atliekų naudojimo, perdavimo ir tvarkymo; 8 energetikos, įskaitant šilumos ir elektros energijos, naftos ir gamtinių dujų išgavimą, perdavimą, skirstymą, tiekimą; 5 kelių tiltų, tunelių, parkavimo ir kitos kelių transporto infrastruktūros; 9 kultūros, sporto, laisvalaikio, leidimo objektų, įrenginių ir kitos infrastruktūros; 1 telekomunikacijų infrastruktūros; 2 uostų ir prielaukų infrastruktūros; 1 švietimo. Finansų ministerijos pateikiama statistika parengta pagal partnerystės projektus įgyvendinančių institucijų 2014 metais pateiktą informaciją. Tad tokie statistikos skirtumai liudija arba silpną savivaldybių ir valstybės bendradarbiavimą dalijantis informacija, arba aiškesnio VPSP projektų reglamentavimo ir klasifikavimo poreikį.

Bet kokių atveju galima teigti, kad VPSP grindžiamo kontraktavimo modelio elementai Lietuvoje diegiami vangiai ir lėtai. Tačiau, įvertinus nuostolingus už atlygį viešąsias

paslaugas teikiančių savivaldybių įmonių veiklos rezultatus, galima teigti, kad ilgalaikio bendradarbiavimo principais grindžiama partnerystė su privačiu sektoriumi turėtų būti skatintina. Tokią partnerystę savivaldybės turėtų suprasti kaip būdą taupyti lėšas ir pasiskirstyti riziką, išvengti gyventojų interesams pavojingo visiško nuosavybės ir viešųjų paslaugų privatizavimo bei skatinti verslo plėtrą savivaldybėse. Galimybių tam yra, tačiau kartais galima įžvelgti pačių savivaldybių nenorą ieškoti naujų privataus sektoriaus įtraukimo formų ir keisti viešųjų paslaugų teikimo mechanizmų sistemos konfigūraciją.

*Reikia pripažinti, kad valstybės institucijos ir savivaldybės neišnaudoja daugelio galimybių veiksmingai panaudoti naujoviškus paslaugų teikimo būdus. Taip yra dėl kelių priežasčių. Viena vertus, viešųjų institucijų vadovai neturi supratimo apie galimybes viešąsias paslaugas teikti netradiciniais būdais, neieško naujų formų, kurios pritrauktų lėšas ir išlaikytų viešojo sektoriaus kontrolę ir nuosavybę, nėra pakankamai aktyvūs sudomindami privatų sektorių bendradarbiavimo galimybėmis, kita vertus <...> teisinė ir ekonominė aplinka dar nėra palanki partnerystės projektams, teisinės ir biurokratinės procedūros, nors jos galbūt ir atlieka korupcijos prevenciją, neretai nepadedą, o trukdo sudaryti valstybės institucijoms ar savivaldybėms, kartu ir visuomenei naudingas sutartis su privačiomis įmonėmis. (Gudelis, 2010, p. 335)*

Šiam požiūriui pritarė ir viešųjų paslaugų kontraktavimą vietos savivaldos institucijose tyrusi Kavaliauskaitė (2012), pasak kurios, nors kontraktavimas kaip reiškinys Lietuvos vietos savivaldos institucijose yra žinomas, o kontraktavimo tikslai konceptualiai suvokiami, šio reiškinio įgyvendinimas nėra pakankamas tiek dėl teisinių apribojimų, tiek kontraktavimo galimybių spektro panaudojimo prasme. Lietuvos vietos savivaldos institucijos šiuo metu dar tik intuityviai suvokia kontraktavimo svarbą ir dažniausiai kontraktavimą taiko nenuosekliai ar kopijuodamos kokių nors kitų šalių ir institucijų patirtį (p. 33). VPSP projektų Lietuvos savivaldybėse plėtra turėtų būti vykdoma lygiagrečiai su žmogiškųjų išteklių stiprinimu. Būtinai aukštais administraciniais ir vadybiniais gebėjimais pasižymintis personalas, kuris būtų pajėgus perimti gerąją kitų šalių patirtį, sudominti privataus kapitalo įmones, vertinti ir valdyti projektus taip, kad VPSP plėtra nepažeistų vartotojų interesų.

Kalbant apie savivaldybių ir trečiojo sektoriaus organizacijų sąveiką (ją suvokiant ir kaip institucionalizuotą bendrąją viešųjų paslaugų kūrimą), daugelis tyrėjų pastebi tiek nepakankamą NVO įtraukimo skatinimą, tiek su pačių visuomeninių organizacijų pasyvumu ir silpnumu susijusias problemas. Pasak Butkevičienės, Vaidelytės ir Šnapštienės (2010, p. 43), empiriniai įrodymai leidžia manyti, kad vietos savivaldybės supranta partnerystės su pilietinės visuomenės organizacijomis naudą, abi pusės turi vienodus su partneryste susijusius tikslus, tačiau teikia pirmenybę skirtingiems būdams ir strategijoms jiems pasiekti.

Šilinskytė (2013), remdamasi Nevyriausybinių organizacijų informacijos ir paramos centro atliktais tyrimais, išskyrė keturias pagrindines savivaldybių ir nevyriausybinių organizacijų bendradarbiavimo problemas: *savivaldybės pasigenda NVO aktyvumo; nepakankamas reglamentavimas apsunkina bendradarbiavimą; savivaldybių tik kaip finansavimo šaltinio vaidmuo; savivaldybių neaktyvumas* (p. 334). Autorė pastebėjo, kad dėl reglamentavimo ir apibrėžtumo trūkumo bendradarbiavimas su NVO remiasi daugiau organizacijų finansavimo pagrindu ar vienkartinėmis iniciatyvomis, ir akcentavo, jog NVO

veikla neapsiriboja visuomenės grupių vienijimu ir paslaugų teikimu visuomenei. Pagrindinis jų uždavinys – nuolatinis komunikavimas ir bendradarbiavimas su kitais sektoriais, siekiant socialinių problemų sprendimo, piliečių aktyvinimas įsitraukti į visuomeninę veiklą ir pilietiškumo ugdymas (p. 335–336).

Tačiau Lietuvoje gajus požiūris į NVO tik kaip į paslaugų teikėjas. Guogis ir Stasiukynas (2011) atliko sąveikos su nevyriausybinėmis organizacijomis atvejo tyrimus Vilniaus ir Ukmergės savivaldybėse. Remdamiesi giluminių interviu ir tyrimo dalyvaujant rezultatais autoriai pabrėžė nepakankamą socialinio kapitalo laipsnį sąveikaujant savivaldybėms ir nevyriausybinėms organizacijoms bei asimetrinės informacijos (netolygaus ir neteisingo informacijos paskirstymo iš valdančiųjų informaciją pusės) problemas (p. 12).

Taigi teigtina, kad savivaldybės bendradarbiavimo su NVO tikslus supranta per siaurai. Vien finansuodamos NVO teikiamas paslaugas savivaldybės bendradarbiavimo teikiamų galimybių neišnaudoja, be to, gali pakenkti pačių NVO, kaip pajamų savo nariams neskirstančių organizacijų, prigimčiai ir formuoti ydingą visuomenės požiūrį į NVO bei savanorišką dalyvavimą jų veikloje. Tikslinga NVO veiklą skatinti tokiais metodais, kad patys visuomenės nariai kurtų teigiamus socialinius efektus, t. y. savivaldybių ir NVO partnerystė turėtų būti grindžiama institucionalizuoto bendrojo viešųjų paslaugų kūrimo samprata.

Bendrasis paslaugų kūrimas individualiame lygmenyje, nors ir nedidele apimtimi teikiant „minkšto“ tipo viešąsias paslaugas reiškiasi norom nenorom, taip pat turėtų būti labiau skatinamas.

*Vartotojo dalyvavimas bendrajame viešųjų paslaugų kūrime mikro lygmeniu yra ypatingai svarbus dalyvavimo idėjų integravimui, nes turi tendenciją transformuotis į pilietines iniciatyvas. Piliečių kaip individualių vartotojų dalyvavimas turi potencialo, nes, būdami suinteresuotais viešųjų paslaugų kūrimu, jie priima sprendimus ir vykdo veiklą, kuri vietos lygmenyje gali duoti pradinį impulsą visuomenės ryžtui. (Petukienė, 2010, p. 145)*

Tarpsavivaldybinis bendradarbiavimas Lietuvoje reiškiasi daugiausiai mainymosi informacija ir gerą patirtimi bei konsultavimosi praktikomis, dalyvavimu Savivaldybių asociacijos organizuojamoje veikloje. Nors galima išskirti tokių pavyzdžių, kaip didžiausia Lietuvoje vandentiekio bendrovė UAB „Vilniaus vandenys“, kurios savininkės yra keturios gretutinės savivaldybės, intensyviai savivaldybių pastangos teikiant viešąsias paslaugas nėra sutelkiamos. Kurį laiką viešojoje erdvėje eskaluotos Vilniaus–Kauno ir Šiaulių–Panevėžio dvimiesčių idėjos sunkiai skinasi kelią, o panašių iniciatyvų rajoninių savivaldybių tarpe, kur tokio bendradarbiavimo poreikis yra didžiausias, nėra. Tačiau verta atkreipti dėmesį, kad savivaldybių vienijimusi paremti bendradarbiavimo modeliai, galbūt ne tik palengvintų viešųjų paslaugų rinkų vystymą, bet ir dalinai atsvertų vienpakopės savivaldos sistemos, savivaldos santykių apskričių lygmenyje neįteisinimo, sąlygojamas problemas.

Siekiant spręsti viešųjų paslaugų teikimo problemas, Lietuvos savivaldybėse reikalingos kompleksinės priemonės, apimančios socialinės ir ekonominės politikos pokyčius. Tikslinga skatinti konstruktyvią visų viešųjų paslaugų teikime galinčių dalyvauti ir prisidėti savo ištekliais subjektų sąveiką, o viešųjų paslaugų rinkos, nepaisant nepalankios dabartinės situacijos, turėtų būti palaipsniui orientuojamos ilgalaikio bendradarbiavimo ir aukštų socialinės atsakomybės rodiklių link.

## 2.1.4. Lantentinių veiksmingo viešųjų paslaugų teikimo organizavimo prielaidų identifikavimas

### 2.1.4.1. Orientacijos į procesus samprata ir reikšmė

Viešojo valdymo struktūriniai pokyčiai ir modelių kaita, pasireiškiantys slinktimis valdymo ir viešųjų paslaugų teikimo mechanizmų sistemoje – tai pirmiausia galių ir pareigų distribucijos perplanavimas bei variacijos ideologiniais veiklos imperatyvais laikytinų vertybių struktūroje. Orientacija į procesus – tai pamatinė paskutinių metų „pokriziniuose“ normatyviniuose svarstymuose pateikiama viešųjų paslaugų teikimo organizavimo rekomendacija, be kurios didesnio ar mažesnio akcentavimo neapsieina nei vienas reikšmingesnis naujojo viešojo valdymo idėjas aktyviai propaguojančių mokslininkų veikalas.

Sunkumų kelia į procesus orientuotos veiklos logikos įgyvendinimas praktiniu lygmeniu. Iš pirmo žvilgsnio gali atrodyti, kad šiuo požiūriu, kaip atsvara naujosios viešosios vadybos skatintai ekonomizacijai, kvestionuojama vadybinių viešojo administravimo metodų pranašumas teisinių metodų atžvilgiu, kadangi pabrėžiama neekonominių viešosios politikos tikslų viršenybė ir teigiama, jog sprendimai neturi būti priimami orientuojantis išimtinai į finansinius rodiklius. Tačiau gilesnė procesų svarbą pabrėžiančių požiūrių analizė leidžia teigti priešingai – vadybinių metodų taikymas ir vadybinė išmonė tampa esminiu viešosios vertės kūrimo bei teisingo ir poreikius atliepiančio viešųjų gėrybių paskirstymo veiksmu.

*Teoriškai egzistuoja platus spektras instrumentų, prieinamų bet kuriai vyriausybei, bet praktikoje pasirinkimas dažnai yra suvaržytas. Tam, kad galėtų instrumentą naudoti efektyviai, vyriausybės turi turėti išteklių – finansinių ir kitokių – savo dispozicijoje. Be to, kad atliktų laukiamą vaidmenį, pasirinkami instrumentai turi būti priderinti prie šalies politinės kultūros, būti priimtini (bent jau tam tikra apimtimi) jų liečiamoms suinteresuotosioms grupėms, pasižymėti labiau praktiniu pobūdžiu. Sudėjus visus šiuos faktorius, instrumentų diapazonas bet kokiam viešosios politikos sprendimui gali tapti gerokai apribotu. Galimybė pasinaudoti instrumentu didžiąją dalimi priklauso nuo pačios valdžios, bet tam tikru laipsniu ir nuo visuomenės. (Peters, 2005, p. 87)*

Orientacijos į procesus poreikis grindžiamas dviem esminiais argumentais: pirmiausia, viešųjų paslaugų savybių dominavimo logika (*service-dominant logic*), nubrėžiančia specifines, privataus sektoriaus vadybos praktikų perkėlimui nepalankias, veiklos gaires, antra, būtinybę viešųjų paslaugų teikimą organizuoti įvairialypėje institucinėje aplinkoje. Šiame kontekste teisinių metodų galimybės yra labai ribotos. Teisės normos yra tik viešųjų paslaugų teikimo sistemos ir mechanizmų pasirinkimo kontūrai, o faktinė orientacija į procesus yra užtikrinama įvairiomis neformalaus reguliavimo priemonėmis, neprocedūrine suinteresuotųjų sąveika bei administracinės teisės ir biurokratinio elgesio ribas peržengiančiais mechanizmais.

Į procesus orientuotos veiklos logiką yra itin abstraktus konceptas. Tačiau, aiškumo dėlei, teigtina, kad procesų orientacija ir orientacija į rezultatus neturi būti suprantami kaip du kraštutiniai. Praktinėje veikloje toks kontrastas yra neįmanomas, kadangi bet kokia viešojo valdymo programa įgyvendinama siekiant kažkokio konkretaus tikslo, api-

brėžiamo per pasiektus rezultatus. Procesai - tai priemonės tikslui pasiekti. Todėl priešpastatomi ne procesai ir rezultatai, bet viešųjų paslaugų savybės ir į rezultatus orientuota, iš gamybos sektoriaus perimta, *verslo* logika, teigiant, kad pastaroji reformuojant viešąjį sektorių netinka dėl pačių paslaugų kaip proceso, o ne materialaus produkto, savybių. Osborne, Radnor ir Nasi (2012) abejojo, ar viešosios vadybos teorija iš viso kada nors atitiko savo paskirtį (jau nekalbant apie viešųjų paslaugų teikimą dabartinių struktūrinių pokyčių kontekste), o lemiama trūkumais įvardijo (i) orientavimąsi į vidinius procesus, kai tuo tarpu viešųjų paslaugų teikimas yra tarporganizacinis, ir (ii) dėl artimumo gamybos sektoriaus vadybos teorijai, iš kurios yra kilusi, ignoruojamą požiūrį į viešąsias paslaugas kaip į „paslaugas“, o ne produktą (p. 135). Dauguma viešųjų gėrybių yra viešosios paslaugos, o ne „viešieji produktai“, o ir tos materialios gėrybės, už kurių parūpinimą vartotojams atsakingas viešasis sektorius, priskiriamos viešųjų paslaugų teikimui, t. y. procesams, kurie negali būti prilyginti tradiciniams mainams. Jų teikimo tikslas pirmiausia nukreiptas į viešosios vertės kūrimą, o ne asmeninės abiejų proceso dalyvių naudos siekį. Todėl būtina sutikti su pastebėjimu, kad tokie konstruktai kaip „vieša vs. privati“ ir „gėrybės vs. paslaugos“ organizuojant viešųjų paslaugų teikimą tiesiog tampa tarpusavyje susietais (Wright, Chew & Hines, 2012, p. 435). Taigi, akcentuojant procesų svarbą neatmetamas orientacijos į rezultatus plačiąja prasme poreikis, o reikalaujama organizuojant veiklą paisyti pamatinių viešųjų paslaugų kilmę ir tikslais grindžiamų principų, ko į rezultatų siekį mažinant kaštus nukreiptos reformos užtikrinti nėra pajėgios.

Procesų svarbą akcentuojančio požiūrio šalininkai pirmenybę teikia ne beatodairiškam efektyvumo siekiui, o viešųjų paslaugų teikime dalyvaujančių suinteresuotųjų pusių sąveikai. Kalbant apie tarpsektorinę partnerystę ir, ypač, VPSP plačiąja prasme, abejojama viešojo sektoriaus įtakos mažinimu paremtų viešųjų paslaugų teikimo formų, apibendrinamų lozungu „padaryti daugiau išleidžiant mažiau“ (*more with less*), tinkamumu socialiniams viešosios politikos darbotvarkės klausimams. Naujas, orientacija į procesus apibendrinantis ideologinis šūkis galėtų būti „padaryti daugiau pasitelkiant daugiau“ (*more with more*) (Hambleton & Howard, 2013, p. 48), kuris nebūtinai reiškia viešojo sektoriaus tiesiogiai teikiamų paslaugų skaičiaus didinimą, bet, svarbiausia, pabrėžia sąlygų, leidžiančių paslaugų teikime išnaudoti potencialius visuomenės ir verslo pajėgumus, užtikrinimo svarbą.

Taigi, kvestionuojama ne mišri viešųjų paslaugų rinka. Atvirkščiai, netgi pabrėžiama, kad kęsdama finansinius suvaržymus valdžia gali pasiekti savo tikslus ir įgyvendinti išsipareigojimus gyventojams tik remdamasi nevalstybinių subjektų veikla. Tačiau nebesižavima konkurencijos skatinimu, tarsi tai būtų pakankamas veiksnys konstruktyviam viešųjų paslaugų rinkos funkcionavimui užtikrinti. Konkurencijos viešųjų paslaugų rinkoje skatinimas negali tapti savitiksliu procesu. Mišrios viešųjų paslaugų rinkos yra kuriamos siekiant pasinaudoti sąveikos tarp skirtingų sektorių organizacijų teikiama nauda. Tam tikro laipsnio konkurencija turi būti suprantama kaip priemonė piliečių atžvilgių vertybės prisiimamų išsipareigojimų vykdymui, kaip pagalbinis įrankis viešajai vertei kurti. Privatajame versle konkurencija kaip reiškinys yra individualios naudos šaltinis ir sąlyga. Tad pats sąvokos „konkurencija“ vartojimas tarpsektorinės partnerystės kontekste atrodo šiek tiek prieštarinčiai. Konkurencija teikiant viešąsias paslaugas yra galima ir naudinga, tačiau būtina neužmiršti, kad varžymasis teikiant viešąsias paslaugas egzistuoja valdžios institucijų ir nevalstybinių organizacijų bei pavienių asmenų tarpusavio interakcijų, kurias



stiprinant socialiniai tikslai yra pirminiai individualių interesų atžvilgiu, rėmuose. Mišrių savybių organizacijų ir tinklinės biurokratijos eroje konkurencinė sąveika gali tik papildyti, bet ne pakeisti partnerystės ryšius, o sėkmingo viešųjų paslaugų teikimo organizavimo garantu tampa bendradarbiavimas. Nauja sėkmės definicija reikalauja naujo praktinio požiūrio, pagrįsto geru suvokimu apie tai, kaip sąveika paslaugų teikime vyksta (Shilston, 2011, p. 130). Dagdeviren ir Robertson (2013) laikėsi pozicijos, kad metodologinis individualizmas teorijoje nėra efektyvus taikymui viešajame sektoriuje, kur tiesioginis ar netiesioginis valstybės vaidmuo sutartiniuose santykiuose negali būti eliminuotas. Sutartys tarp individų iš esmės skiriasi nuo sutarčių, sudaromų tarp valstybinių institucijų ir privataus sektoriaus, arba tų, kurių svarbiausios sąlygos yra lemiamos valstybinių įstaigų per reguliavimą ir licencijavimą (p. 1058). Privataus sektoriaus dalyvavimas viešųjų paslaugų teikime negali būti suprantamas neatsižvelgiant į nekontraktinius socialinius, politinius ir institucinius veiksnius, tarp kurių yra realizuojamas (p. 1073). Įvertinti šiuos veiksnius ir sugebėti įtakoti jų sąlygojamą paslaugų teikimo eigą itin svarbu organizuojant viešųjų paslaugų teikimą vietos valdymo lygmenyje, kur, kaip pastebėjo Bovaird ir Loffler (2007, p. 293), įtakos procesai dažnai yra subtilūs ir teisiškai valdžios nustatyta tvarka gali būti „paplaunama“.

Enquist, Camen ir Johnson (2011, p. 235) *paslaugų savybių dominavimo logiką ir produktų savybių dominavimo logiką* įvardijo kaip dvi alternatyvias vertės kūrimo viešajame sektoriuje paradigmas, o jų skirtumus grindė pirmiausia vertei kurti naudojamais ištekliais. Neva paslaugas suprantat kaip produktą, vertė kuriama pasitelkiant natūralius, „fizinius“ išteklius, o paslaugų savybes akcentuojanti veiklos logika pasitelkia tokius išteklius kaip žinios ir įgūdžiai. Šie autoriai pakankamai argumentuotai įrodinėjo, kad dabartiniai kontraktinio valdymo ir veiklos vertinimo modeliai yra varomi paslaugų kaip produktų logikos, o taip pat tvirtino, jog šių dviejų veiklos logikų praktinio įgyvendinimo dichotomija yra esminis taip trokštamos į vartotojus orientuotos viešųjų paslaugų sistemos neiginys.

Galima teigti, kad šiuo metu akademikų parama orientacija į procesus paremtam viešųjų paslaugų organizavimui ir griežtais, kiekybiškai lengvai išmatuojamais įrodymais grindžiamiems sprendimams aiškiai krypsta pastarųjų nenaudai. Tačiau kokiais būdais galima sustiprinti orientacija į procesus praktikoje, kuomet rekomendacijos šiam tikslui remiasi abstrakčiais siūlymais ir prognozėmis? Ir kaip viešojo administravimo disciplina bei viešųjų paslaugų tyrimai gali prisidėti prie orientacijos į procesus skatinimo?

Pasak Ojiako, Maguire ir Chipulu (2013), pagrindinė viešųjų paslaugų savybių dominavimo logikos inovacija ir išėjimas iš ankstesnio viešųjų paslaugų suvokimo rėmų yra idėja, jog vartotojas rinkose neturi būti matomas kaip tik vienas iš paslaugos aspektų. Vietoje to, vartotojas matomas kaip ištekliai, turintis gebėjimų bendradarbiauti su rinkos partneriais ir kartu su jais kurti vertę (p. 533). Akivaizdu, kad toks požiūris implikuoja sąsajas su bendrojo paslaugų kūrimo koncepcijos turiniu. Visgi, orientacija į procesus apima kur kas daugiau nei tik bendrąjį kūrimą, o valdžios atstovų bandymai demonstruoti rūpinimąsi paslaugų teikimo procesais, vien tik pabrėžiant vartotojų įgalinimą ir diegiant bendrąjį kūrimą skatinančias priemones, turėtų būti vertinami kritiškai, kaip nepakankami.

Osborne, Radnor ir Nasi (2012) tvirtino, kad imantis įgyvendinti viešųjų paslaugų savybėmis grindžiamą požiūrį, bendrasis kūrimas tampa neatimamu viešųjų paslaugų organizavimo komponentu, kertinį vaidmenį efektyvaus viešųjų paslaugų planavimo ir teikimo procesuose skiriančiu viešųjų paslaugų vartotojų žinioms ir patirčiai (p. 146). Tuo



pačiu šie autoriai pastebėjo, kad didžiulia bendrojo kūrimo klausimus analizuojančios viešojo administravimo ir viešosios vadybos literatūros bendrąjį kūrimą įprasmindavo kaip *įprastinio* viešųjų paslaugų teikimo modelio patobulintą variaciją, kurioje išimtinai valstybės tarnautojai yra atsakingi už paslaugų teikimą vartotojams, o pastarieji *tik* reikalauja paslaugų, jas vartoja ir vertina. Taigi, iš esmės diskutuojama dėl vartotojų dalyvavimo „įdėjimo“ į viešųjų paslaugų valdymo procesus būdų, o toks bendrojo kūrimo supratimas, Osborne, Radnor ir Nasi manymu, kyla iš paslaugas kaip produktą traktuojančios veiklos logikos, kurioje paslaugų gamybos ir vartojimo procesai yra atskiriami - taip viešosios paslaugos konceptualizuojamos kaip „gaminiai“, kuriami ir pateikiami viešosios politikos formuotojų bei specialistų ir (palyginti) pasyviai vartojami paslaugų gavėjų. Bendrasis kūrimas padaromas priesaku tarnautojams ir yra jų pačių kontroliuojamas. Vertinant iš viešųjų paslaugų savybių dominavimo požiūrio pozicijų, būdai išvengti bendrojo kūrimo neegzistuoja, todėl turi būti svarstoma ne kaip „įdėti“ bendrąjį kūrimą į viešąsias paslaugas, o kaip jį valdyti ir panaudoti efektyviam paslaugų teikimui (p. 145).

Vertinant iš į procesus orientuotos veiklos logikos teorinių pozicijų, esminė metodologinė ir praktinė klaida siekiant suderinti daugialypius politinius viešųjų paslaugų teikimo tikslus yra sprendimų pagrindimas vien techniniais efektyvumo ir produktyvumo matavimais. Shotter (2010) tvirtino, kad viena iš pagrindinių orientuoti praktinę veiklą į procesus trukdančių priežasčių yra tai, kad nuo Dekarto idėjų beveik visas modernus mąstymas buvo pakerėtas mokslo „sudaiktinimu“ (p. 73). Remdamasis Wittgenstein [1953] šis autorius vadovavosi prielaida, kad pažinimą dažnai apsunkina ne intelekto, bet entuziazmo ar valios kliūtys (*difficulties of the will*). Šios kliūtys turi būti apeinamos kitokiais būdais, negu tos, kurias mes galime suprasti kaip *problemas* ir *spręsti* gudrių teorijų, racionalių metodų pagalba. Jos iškelia užduotį plėtoti naujus būdus, kuriais mes susietume save su kitais asmenimis bei aplink esančių kitų asmenų visumą. Mūsų savęs siejimo su kitais aplinkybės veikia mūsų elgesio modelius ir apsisprendimą kaip elgtis mums rūpimoje situacijoje, kurioje esame (p. 74).

Dabartinėmis tarpsektorinės partnerystės sąlygomis, pagrįstai atrodo Ojiako, Maguire ir Chipulu (2013) pasiūlymas vertės grandinės viešajame sektoriuje samprata keisti vertės tinklu, kuriame paslaugų nustatymo, organizavimo ir teikimo sprendimai reikalauja kur kas dinamiškesnio požiūrio, negu kuriant vertę verslo sektoriuje. Du pagrindiniai iššūkiai siekiant įgyvendinti viešųjų paslaugų savybių dominavimo logika grindžiamą veiklos modelį yra (i) laisvų jungčių vertės tinklą valdyti vertybėmis, o ne taisyklėmis ir (ii) sukurti tvaresnes viešąsias paslaugas, pagrįstas visų vertės tinklo suinteresuotųjų „naudojama verte“ (p. 235). Dėmesio procesams demonstravimas liks „popieriniu“, jeigu subjektas, kuriam patikima teikti paslaugas, vadovausis išimtinai individualiais interesais, lemiančiais verslo logika ir paslaugos kaip produkto supratimu grindžiamą veiklą.

„Mūsų orientacinių sunkumų įveikimas nėra tik kokių nors naujų minčių, naujų gerų idėjų įgijimo klausimas, tai daugiau mūsų savęs treniravimo suvokimo įgūdžių raidoje, naujų praktinių sugebėjimų siesti save su aplinka, reikalas“ (Shotter, 2010, p. 74). Galimybės „perorientuoti“ viešųjų paslaugų teikime dalyvaujančius asmenis teisinio reguliavimo priemonėmis yra labai ribotos. „Tiesą sakant, socialinių mokslų žinios nėra kaupiamosios gebėjimų prognozuoti stiprinimo ir įgalinimo kontroliuoti žmonių elgesį prasme. Jos iš esmės yra kultūrinių pokyčių agentas.“ (Gergen, 2010, p. 60). Tad „valdymas vertybėmis, o ne taisyklėmis“ lieka vienintele realiai veiksmingu nuoseklaus atidumo procesams didi-

nimo viešųjų paslaugų teikime kryptimi, už kurios sėkmingą įgyvendinimą atsakomybė krenta ne tik strateginius viešosios politikos sprendimus (ir ne tik organizuojant viešųjų paslaugų teikimą) priimančioms asmenims. Suinteresuotieji viešųjų paslaugų teikimu ir paslaugų teikimo procesuose dalyvaujantys asmenys turi suvokti savo elgesio reikšmę bendrai gerovei. Būtina skatinti pagarbą viešojo intereso vertybėms ir etiniams veiklos standartams. Įvairių viešųjų paslaugų teikime dalyvaujančių subjektų sąveiką lemiančių procesų bei veiksmų priežastinių ryšių, kaip žingsnių vedančių prie norimos išėigos, nustatymas ir ne vien formalus reguliavimas organizuojant viešųjų paslaugų teikimą turėtų būti strateginiu uždaviniu. Be abejo, pastebimi pokyčiai negali atsirasti akimirksniu. Tačiau tokie pavyzdžiai, kaip kad miestui ir miesto gyventojams būtinas paslaugas teikiančios Vilniaus miesto savivaldybės įmonės „Grinda“, kurios visos akcijos priklauso pačiai savivaldybei, viešai deklaruojamas ir įmonės įstatuose nurodomas veiklos tikslas „pelno siekimas, derinant bendrovės akcininkų ir darbuotojų interesus“<sup>1</sup>, parodo vertybinių veiklos imperatyvų kaitos poreikį.

Viešojo sektoriaus veiklos veiksmingumo vertinimą apsunkina ne pats paslaugų neapčiuopiamumas ir procesų neišmatuojamumas, o viešųjų paslaugų teikimu norimų sukelti visuomenei naudingų pokyčių, kaip veiklos išėigos, neapibrėžtumas, dėl kurio veiksmingumas negali būti vertinamas kaip tikslui pasiekti skirtų išteklių ir laukiamų rezultatų pasiekimo laipsnio funkcija. Tikslui pasiekti skiriamas sąnaudas visada galima pakankamai racionaliai konvertuoti į finansinius rodiklius, tačiau pats tikslas skaitinėmis išraiškomis tik ribotai gali būti įvertinamas jau vien dėl to, kad pasižymi vertybinėmis ekspresijomis ir dinaminio poveikiu. Būtina pastebėti, kad nusistovėję ir visuotinai pripažinti veiksmingumo matavimo modeliai ar formulės neegzistuoja dar ir dėl rūšinių viešųjų paslaugų skirtumų. Norima išėiga varijuoja priklausomai nuo paslaugomis teikiamų viešųjų gėrybių rūšių, tačiau bendra visuomenės gerovė, tiek kiek yra užtikrinama per viešųjų paslaugų teikimą, yra lemiamą tikslų pasiekimo visose viešųjų paslaugų kategorijose t.y. viešųjų paslaugų teikimo pasekmės yra vienos nuo kitų priklausomos.

*Dar visai neseniai – 1980-aisias – viešosios paslaugos buvo iš esmės suprantamos kaip veikla, kurią specialistai arba visuomenės nariai atlikdavo, kad pasiektų rezultatus „viešajam interesui“. Nuo to laiko daug kas pasikeitė. Dabar mes manome, kad viešosios paslaugos turi būti kuriamos taip, kad sąlygotų „pasekmes“, ne tik „rezultatus“, ir kad tos pasekmės turi didžiąją dalimi atitikti tas, kurias paslaugų vartotojai ir piliečiai laiko vertingomis, o ne tik tas, kurios vertingomis matomos politikų, paslaugų vadybininkų ir tarnautojų. (Bovaird & Loffler, 2012, p. 35)*

Orientacija į procesus viešųjų paslaugų teikime reikalauja ir kitokios rezultatų definicijos bei, savo ruožtu, naujų veiksmingumo matų. Kondrotaitė (2012), nagrinėdama Lietuvoje besiformuojančią viešųjų paslaugų kokybės vertinimo sistemą, pastebėjo, kad akcentuojama per daug objektyvaus, techninio vertinimo rodiklių, tačiau nuvertinama, ar net ignoruojama, subjektyvus (individualaus vartojimo) vertinimo lygmuo. Autorė argumentuotai reiškė poziciją, kad politikai labai dažnai vertina viešųjų paslaugų kokybę kaip „technologai“, suinteresuoti racionalumu, efektyvumu ir taupumu, bet ne paslaugų gavėjų situacijos keitimu, jų patirtimi, nuomonėmis ir vertinimais (p. 400). Pakankamai pagrįsto-

1 žr. <http://www.grinda.lt/apie-imone/> [2014-03-19]

mis atrodo po Suomijoje atliktų tyrimų Jaaskelainen ir Loonqvist (2011, p. 300) padarytos išvados, kuriomis remiantis teigtina, kad siekiant didinti veiklos veiksmingumo vertinimo validumą ir užtikrinti, kad vertinimas apimtų ir neišmatuojamus paslaugų teikimo išei- gos elementus, vertinimo metodikas tikslinga tobulinti mikro lygmens matavimų dide- lėse viešojo sektoriaus organizacijose kryptimi, kai tuo tarpu didžioji dalis tyrimų iki šiol orientuoti į makro lygmens viešųjų paslaugų matavimus. Toks požiūris taip pat aktualus ir iš procesų valdymo skirtingų paslaugų teikime perspektyvos, kadangi vertinimas mikro lygmeniu leidžia surinkti išsamesnę informaciją apie paslaugų veiksmingumą specifinių aplinkybių kontekste.

*Viešųjų paslaugų kokybės vertinimas ir standartų diegimas negali būti įsivaizduoja- mas be klientų įtraukimo į vertinimo procesą, visgi standartizuoti kokybės užtikrini- mo metodai turėtų būti priderinami prie specifinių aplinkybių, tokių kaip savivaldy- bės dydis ar organizacijos tipas. Viešųjų paslaugų kokybė turėtų būti nustatinėjama keliomis pakopomis, taip atskleidžiant skirtingų procesų savitumus paslaugų gavėjo, teikėjo ir savivaldybės kaip paslaugų koordinatoriaus lygmenimis. (Kondrotaitė, 2012, p. 400)*

Šiuolaikiniame viešajame valdyje orientacija į procesus tampa esmine vartotojų po- reikius atliepiančios viešųjų paslaugų sistemos konstravimo sąlyga. Ekonominės vertybės hipotetiškai gali būti priešinamos naujojo viešojo valdymo akcentuojamoms demokrati- nėms ir socialinėms, tačiau pastarųjų atsiejimas nuo vadybinių technikų iš esmės trukdo paties naujojo viešojo valdymo principų praktinei sklaidai. Po-NVV koncepcijų įgyvendi- nimui tiesiog turi šiek tiek keistis vadybinės veiklos turinys, ji turi būti išplėsta ir nukreipta į platesnius tikslus, ne mechanškai perkeliama iš privataus sektoriaus, o angažuota demo- kratinėmis ir socialinėmis vertybėmis. Tačiau iš esmės pabrėžiant procesų svarbą vady- binių metodų nauda neturi būti kvestionuojama, kadangi siekiant paveikti visuomenę, ją keisti ir pasinaudoti jos pajėgumais pačiai visuomenei pritariant tokiems pokyčiams, va- dybinė išmonė yra esminis veiksnys. „Be viešųjų paslaugų savybių dominavimo požiūrio viešųjų paslaugų procesų valdymas ves tik prie efektyvesnių, bet ne veiksmingesnių viešų- jų paslaugų. Kaip bebūtų, be procesų valdymo toks požiūris tiesiog skatins „pasižadėjimų paslaugomis“ neįvykdymą.“ (Osborne, Radnor & Nasi, 2012, p. 149). Procesus reikia ne „patvirtinti“, o diegti, skatinti, organizuoti ir valdyti.

#### **2.1.4.2. Motyvacija, vertybinis potencialas ir lyderystė, kaip viešųjų paslaugų teikimo inovacijų sėkmingą įgyvendinimą lemiantys veiksniai**

Viešųjų paslaugų įtaka visuomenės raidai ir gyvybiškai svarbių konkrečių individų poreikių patenkinimui reikalauja nuolatinio viešųjų paslaugų teikimo mechanizmų tobu- linimo ir inovacinių sprendimų viešųjų paslaugų teikimo ir organizavimo srityse. Galima drąsiai teigti, kad inovaciniai procesai dabartiniame viešajame valdyje įgauna inkremen- tinį pobūdį.

*Inovacinių procesų sėkmė, kaip ir trikdžiai, labai priklauso nuo viešosios politikos konstruktorių politinių, ekonominių nuostatų, politikos galių centrų gebėjimo arba negebėjimo užtikrinti inovacinių procesų strateginių krypčių tęstinumą, t. y. itin*

*reikšmingu faktoriumi, siekiant išeliminuoti inovatyvios ideologijos praktinio pritaikymo trikdžius, tampa valstybės politinė valia arba vadinamosios politinės paramos veiksmingumo kriterijus. (Giedraitytė & Raipa, 2012, p. 194)*

Inovacijų kryptis pirmiausia lemia vyraujančios ideologinės nuostatos. Naujoji viešojo vadyba palaipsniui buvo depolitizuota, o jos akcentuotos ekonominės vertybės ir gamybinio viešųjų paslaugų efektyvumo dimensijos tapo etalonu visoms viešojo sektoriaus institucijoms, visose valstybinės veiklos srityse. Nors NVV turinys laikui bėgant keitėsi eksperimentams nuolat išreiškiant skirtingas pozicijas ir naujus pastebėjimus, esminis jos ideologinis akcentas iki šiol išlieka tas pats – viešasis administravimas turi sekti privataus verslo veiklos pavyzdžiu, orientuojantis į klientus ir rezultatus (Christensen & Laegreid, 2001, p. 109). Neabejotinai teisinga yra Raipa (2009), teigdamas, kad naujoji viešojo vadyba siekiant rezultatų ir išimtinai į juos orientuojantis skatina tam tikras dehumanizavimo tendencijas, taip ribodama sąlygas valdymo demokratizavimo tendencijoms (p. 28), ir esmines viešojo sektoriaus modernizavimo kryptis siedamas su naujuoju viešuoju valdymu, kur būtų sutelktos visuomenės grupių, valstybės institucijų pastangos, klostytųsi nauji kokybiniai piliečių ir kitų suinteresuotųjų (agentūrų, fondų ir kt.) santykiai (p. 30).

Viešųjų paslaugų srityje įgyvendinamų inovacijų sudėtingumą ir riziką sąlygoja jų priklausomybė nuo daugelio viešojo valdymo, politikos ir kitų socialinių procesų. Walker, Avellaneda ir Frances (2011) su *viešųjų paslaugų teikimu susijusias inovacijas* laikė viena iš trijų „visuminės viešojo sektoriaus inovacijos“ sudėtinių dalių, glaudžiais sinerginiais ryšiais surištų su kitomis dvejomis – *procesų inovacijomis* ir *pagalbinėmis inovacijomis* (orientuotomis į bendrą darbą su kitais viešųjų paslaugų teikėjais, viešojo sektoriaus organizacijomis bei paslaugų vartotojais). Atitinkamai skiriamos ir trys viešojo sektoriaus inovacijų rūšys.

*Paslaugų inovacijos apibūdinamos kaip naujos viešojo sektoriaus organizacijų siūlomos paslaugos, tenkinančios išorinių vartotojų ar rinkos poreikius. <...> Procesų inovacijos apima organizacijos vidaus valdymą ir yra charakterizuojamos daugybe per paskutinius dešimtmečius viešojo sektoriaus organizacijose įdiegtų pokyčių, tokių kaip decentralizavimas ir visuotinė kokybės vadyba. <...> Tuo tarpu pagalbinės inovacijos atspindi modernaus viešųjų paslaugų teikimo poslinkį link partnerystės ir tinklaveikos. (p. 100–101)*

Kalbant konkrečiai apie viešųjų paslaugų teikimą, inovacinių projektų kaštai neturėtų būti svarbiausiu inovacijų diegimo sprendimus lemiančiu veiksniu, kadangi išėiga negali būti tapatinama su paslaugų teikimo tikslais. Bet kokie planuojami viešųjų paslaugų teikimo sistemos pokyčiai ir inovacijų rezultatai turi būti orientuoti į tikslus, nešančius dažnai netiesioginę ekonominę naudą, tuomet bet kokia strategiškai gerai suplanuota inovacija ilgame laikotarpyje ekonomine prasme pasiteisintų, jei būtų įgyvendinta taip, kaip buvo numatyta.

Borins (2001, p. 18) pabrėžė, kad inovacijų modeliavimas yra tik pati pradžia ir, remdamasis atlikto tyrimo rezultatais, viešajame sektoriuje įgyvendinamų inovacijų kliūtis skirstė į tris grupes:

- **barjerai, kylantys visų pirma dėl biurokratijos**, įskaitant priešiškus ir skeptiškus požiūrius, kovą dėl įtakos, organizacijų koordinavimo sunkumus, logistikos prob-

lemas, sunkumus palaikant programas įgyvendinančių darbuotojų entuziazmą, sunkumus diegiant naujas technologijas, profesinių sąjungų nepritarimą, vidurinėsios grandies vadovų pasipriešinimą, viešojo sektoriaus priešinimąsi antrepneriškai elgsenai;

- **politinėje aplinkoje atsirandančios kliūtys**, pavyzdžiui, nepakankamas finansinių ar kitokių išteklių skyrimas, teisinio reguliavimo apribojimai, politinis pasipriešinimas;
- **kliūtys, kylančios išorinėje viešojo sektoriaus organizacijų aplinkoje**, tokios kaip visuomenės abejonės programų veiksmingumu, sunkumai siekiant daryti įtaką tikslinėms programų grupėms, pasipriešinimas dėl pažeistų privataus sektoriaus interesų ir kt.

Tad pagrindiniai viešųjų paslaugų teikimo inovacijų įgyvendinimo savivaldybėse barjerai yra susiję su žmogiškaisiais faktoriais – tarnautojų ir politikų motyvacijos bei valios trūkumu, skirtingais viešosios politikos dalyvių interesais, informacijos asimetrija ir, ne mažiau svarbu, savivaldybės bendruomenės narių (kaip elektorato) pritarimu ar nepritarimu inovacijoms. Žinoma, ne visi iš šių veiksnų gali būti iš anksto numatomi, tačiau galima teigti, kad viena esminių kliūčių, be kita ko darančių reikšmingą įtaką pajėgumams susidoroti su kitomis, yra nepakankama motyvacija.

Kaip praktiniame, taip ir akademiname lygmenyje debatai apie viešųjų paslaugų teikimo modelius dažnai yra ideologinės prigimties. Skirtingų pažiūrų autoriai stengiasi pagrįsti jų ideologijai artimesnių viešųjų paslaugų teikimo būdų pranašumą. Nepaisant to, „apsisprendimas kuris modelis yra geriausias – ar mažiausiai blogas – priklausys ne tiek nuo ideologinės pozicijos, kiek nuo dviejų, iš esmės empirinių, klausimų. Kokia yra viešojo sektoriaus specialistų motyvacijos struktūra? Ir kaip ši struktūra yra veikiamą tų specialistų savęs suvokimo, įskaitant pačių modelių suvokimą?“ (Le Grand, 2010, p. 68). Bet kokio viešųjų paslaugų teikimo modelio sėkmingas įgyvendinimas priklauso nuo dirbančių viešųjų paslaugų teikimo srityje asmenų motyvacijos. Motyvacijos klausimų sprendimai, būdami neatsiejama nuo viešojo sektoriaus etoso ir vertybių, reikalauja intervencijos ir negali būti palikti savireguliacijai.

*Etosas turėtų būti vertinamas ryšium su viešojo administravimo gerinimu. Gilesnis etoso specifinėse situacijose suvokimas ir individualaus etoso suvokimu pagrįstų empirinių tyrimų plėtra būtų reikšminga tiek moksliniu, tiek praktiniu požiūriu. Diskusija apie etines vertybes individualiu požiūriu įgalina viešas diskusijas ir iškelia aikštėn kai kurias užslėptas reikšmes svarstant apie tai, kas yra moraliai teisinga, koks produktyvumo tipas yra reikalingas ir kokių dorybių yra laikomasi viešojo sektoriaus įstaigose. (Salminen & Mantysalo, 2013, p. 180)*

Moynihan, Vandenabeele ir Blom-Hansen (2013) tvirtino, kad viešosios vadybos mokslininkai gali viešojo sektoriaus motyvaciją (*public service motivation, PSM*) didžiuodamiesi laikyti savo pačių, atliekant daugybę reikšmingų empirinių tyrimų, „užauginta“ koncepcija, tačiau pabrėžė, kad ji kenčia dėl „mainų balanso“ problemos – idėjos yra importuojamos iš organizacijų teorijos (atsižvelgiant į viešojo administravimo tarpdisciplininį pobūdį tai yra būtina), bet įžvalgos nėra eksportuojamos platesnei socialinių mokslų auditorijai. Siekiant pažinti viešojo sektoriaus motyvaciją, būtina išsiaiškinti jos santykį su bendra visuomenės motyvacija, altruizmu, viešojo sektoriaus etika (p. 288). Viešojo

sektoriaus motyvacija, kad ir yra matuojama individualiu lygmeniu, niekada neturi būti suprantama skyrium nuo elementarios aplinkos, nors ją ir gali būti norima dekontekstualizuoti (p. 289).

Organizacijų hibridizacijos ir mišrios viešųjų paslaugų rinkos fone, valstybės tarnautojų veiklos reikšmė tiesioginiame paslaugų teikime mažėja, tačiau jiems paliekamas ne mažiau svarbus vaidmuo – valdyti viešųjų paslaugų rinką. Kyla klausimas: ar „bendro gėrio“ siekis visada yra atitinkamai veikti ir priimti proporcingus sprendimus visuomenės atžvilgiu motyvuojantis veiksnys? NVV šalininkai vienareikšmiškai teigtų, kad ne, kadangi visi žmonės – savanaudžiai, suinteresuoti tik asmenine nauda. Tačiau, pavyzdžiui, Brewer, Selden ir Facer II (2000) viešojo sektoriaus darbuotojus pagal juos motyvuojančius veiksnius skirstė į keturias grupes: *samariečius*, *komunitarus*, *patriotus*, *filantropus*. Ekonominio atlygio troškimas nėra esminis nei vienoje iš jų, o „samariečiai“ ir „komunitarai“ rinkęsi tarnystę piliečiams net jei jiems už tai nebūtų mokama (p. 260). Ši klasifikacija gali būti stipriai kritikuojama, kadangi pateikta motyvuojančių veiksmų tyrimą atlikus apklausų su pačiais tarnautojais pagrindu. Objektiviai pagrįsti ar paneigti prieštaraujančius požiūrius būtų nei įmanoma, nei tikslinga, tačiau polemika šiuo klausimu nėra tuščia, kadangi, kaip nuoroda į elgesio stimulus bei galimus viešojo intereso ir visuomenės pasitikėjimo užtikrinimo būdus, daro įtaką esminėms viešųjų paslaugų teikimo sistemų pokyčių kryptims. Visgi galima teigti, kad tarnautojai ir politikai yra veikiami įvairių motyvų, todėl būtų neteisinga jiems priskirti vien savanaudiškas arba vien altruistines savybes bei veiklos motyvus.

Nagrinėjant tarnautojų motyvaciją, pradiniu atspirties tašku gali būti buvusio Didžiosios Britanijos Ministro Pirmininko patarėjo profesorius J. Le Grand požiūris. Le Grand (2010), remdamasis savo patirtimi, viešojo sektoriaus specialistus pagal juos motyvuojančius veiksnius hipotetiškai skirstė į dvi priešingas grupes – niekšus (*knaves*) ir riterius (*knights*). Pirmieji yra savanaudžiai, besivadovaujantys išimtinai asmeniniais interesais, o antrieji veikiami altruizmo dvasios ir troškimo gerai teikti viešąsias paslaugas. Nepriklausomai nuo to, kokie veiklos motyvai vyrauja, iš tarnautojų tikimasi ir rezultatų (ekonominės-biurokratinės viešojo administravimo vertybės), ir pagarbos viešajam interesui (demokratinės-socialinės viešojo administravimo vertybės). Biurokratinis etosas ir demokratinis etosas nebūtinai yra vienas kitą papildantys, ir skirtumai tarp jų gali sukelti įtampą organizacijose (Salminen & Mantysalo, 2013, p. 169). Visuminiu viešųjų paslaugų teikimo tikslu pripažįstant visuomenės pasitikėjimą, etoso klausimai yra itin svarbūs, kadangi vyraujančios vertybės lemia ir viešojo sektoriaus darbuotojų sąveikos su paslaugų gavėjais pobūdį.

Nyhan (2000, p. 89) teigimu, pasitikėjimas viešajame sektoriuje gali būti vertinamas iš vidinės (organizacinės) ir išorinės (aplinkos) perspektyvų, kurios abi yra vienodai svarbios, o pats pasitikėjimas yra sudarytas iš trijų pagrindinių persidengiančių konstruktyvų: *sąžiningumo*, *pasiklivimo*, *rizikos priėmimo*. Todėl visuomenės pasitikėjimo problema negali būti išspręsta vien kontroliuojant tarporganizacinius susitarimus. Būtinai paslaugų teikimo procese dalyvaujančių asmenų santykių reguliavimas asmeniniame lygmenyje. Orientaciją į rezultatus akcentuojančios reformos, ideologiškai grindžiamos savanaudiškos valstybės tarnautojų prigimties akcentavimu ir etinių savybių reikšmės menkinimu, neskyrė daug dėmesio tarnautojų ir paslaugų gavėjų sąveikos aspektams. Viešųjų paslaugų organizavimo sprendimai buvo nukreipti ne į fizinių asmenų, o į organizacijų kaip subjek-



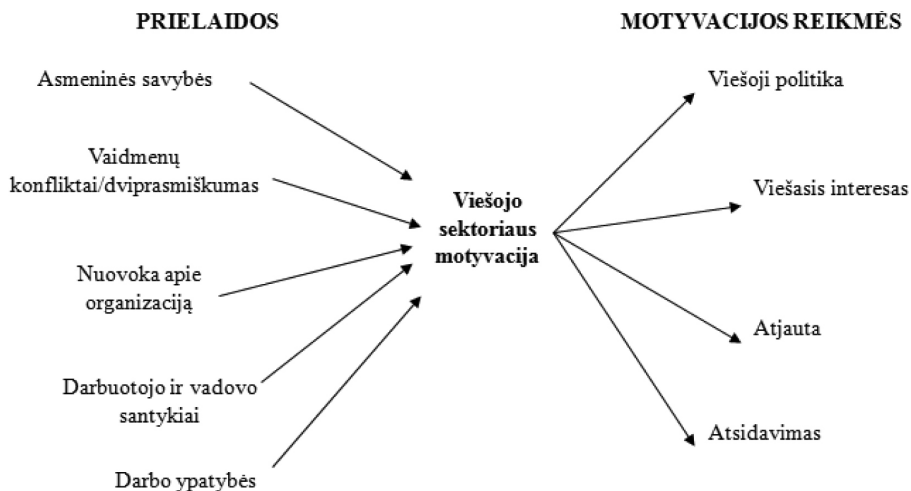
tų sąveiką. Visgi, valstybės siekis į viešųjų paslaugų teikimo procesus įtraukti ne viešojo sektoriaus organizacijas buvo analizuojamas ir pagrindžiamas remiantis tarp pavienių individų sudaromų susitarimų turinio pagrindu. Organizacijų sąveikos analizavimas per savanaudiškos prigimties individų racionalaus elgesio prizmę yra netikslingas jau vien dėl to, kad valstybinių organų sprendimai turi būti nukreipti į gerovės visuomenei, o ne organizacijų darbuotojams kūrimą.

Visgi Rayner, Lawton ir Williams (2012) tvirtinimu, argumentai, kad NVV reformos pakerta valstybės tarnybos etosą yra pernelyg supaprastinti (p. 126), o patį etosą sudaro trys persidengiantys elementai: *tikėjimas* (apima klausimus **kodėl** individai yra motyvuoti dirbti viešajame sektoriuje ir atspindi tokias asmenines savybes kaip altruizmas, atjauta ir norėjimas pagerinti kitų gyvenimus); *praktikos* (susiję su klausimais **kaip** organizacijų vertybės ir nusistovėjusi tvarka, įskaitant atskaitomybę, nešališkumą ir sąžiningumą, palaiko motyvaciją viešajame sektoriuje); *viešasis interesas* (atspindi valstybinių įstaigų tikslą dirbti taip, kad individai veiktų **bendros gerovės**, o ne asmeninių savanaudiškų interesų, nedidelių grupių ar atskirų pavienių individų labui) (p. 121). Akivaizdu, kad tarnautojų motyvacija susijusi ne tik su darbo užmokesčiu ar organizacija, bet ir su paties darbo pobūdžiu bei turiniu. Tummers (2011, p. 576), remdamasis atlikto tyrimo rezultatais, padarė išvadą, kad tarnautojų noras įgyvendinti inovacijas labiau priklauso nuo suvokiamos programų vertės visuomenei ir jų pačių klientams, negu nuo jų juntamos įtakos programos tikslų pasiekimui strateginiame ir taktiniame lygmenyse. Kai kurių publikuojamų tyrimų duomenimis, įvairių šalių valstybės tarnautojai nėra linkę priimti NVV suponuojamo elgesio modelio. Pavyzdžiui, Suomijoje rinkos vertybės nėra giliai įsiskverbusios į tarnautojų vertybių sistemą (Salminen & Mantysalo, 2013), Turkijoje tradicinės viešojo sektoriaus vertybės nėra išstumiamos naujų verslininkiškų NVV vertybių (Omurgonulsen & Kemal Oktem, 2009), o JAV viešojo sektoriaus darbuotojai yra „dvasingesni“ už privataus (Houston & Cartwright, 2007). Tokios tyrimų išvados yra grindžiamos pačių tarnautojų pasisakymais, todėl, be abejo, gali sulaukti pagrįstos kritikos dėl neobjektyvumo. Visgi, galima kelti prielaidą, kad tiek išimtinai asmeniniais interesais besivadovaujantys, tiek bendrojo gėrio siekiantys ir troškimo gerai teikti viešąsias paslaugas vedini tarnautojai dažnai priešinasi ekonominėmis vertybėmis grindžiamų reformų įgyvendinimui, o nepritarimą sąlygoja ne tik kartu įgyvendinamos viešojo sektoriaus įstaigų personalo mažinimo reformos, bet ir netikėjimas pokyčių nauda visuomenės gerovei. Vykdamas viešojo sektoriaus išlaidų mažinimu grindžiamas reformas, sukuria tokia situacija, kad daugelis valstybės tarnautojų jaučiasi prarandantys savo įgaliojimus ir turi įgyvendinti sprendimus, priešingus jų asmeninėms ir profesinėms vertybėms (Broussine & Ahmad, 2012, p. 20). Tarnautojai jaučia spaudimą priimti jų vertybėms priešingus sprendimus ir gali jausti prarandantys savo, kaip už viešojo intereso įtvirtinimą atsakingų profesionalų, įgaliojimus. Vertintinas yra Le Grand (2010) pastebėjimas, kad jei karjeros pradžioje vedami viešajam sektoriui palankių stimulų tarnautojai elgiasi kaip „riteriai“, išimtinai išorinio pobūdžio paskatų struktūra gali privesti prie jai būdingos motyvacijos ir tokiu būdu „riterius“ paversti „niekšais“, todėl reikalinga stipri motyvavimo sistema, kuri būtų patraukli riteriams ir niekšams, skatintų vienodą abiejų grupių elgesį (p. 68).

Aiškėja, kad etikos ir profesionalumo standartų palaikymas yra viena svarbiausių kokybiškų paslaugos teikimo mažomis sąnaudomis sąlygų. Broussine ir Ahmad (2012) pabrėžė, kad būtina lavinti tarnautojų kritinį mąstymą (p. 20), o taip pat tvirtino, kad etinės



ir profesinės vertybės gali būti skiepijamos ir per tyrimus, kuriuose tarnautojai pasitelkiami kaip informacijos šaltinis (p. 27).



5 pav. Viešojo sektoriaus motyvacijos implikacinių prielaidų sąryšis (adaptuota pagal Camilleri, 2007, p. 362).

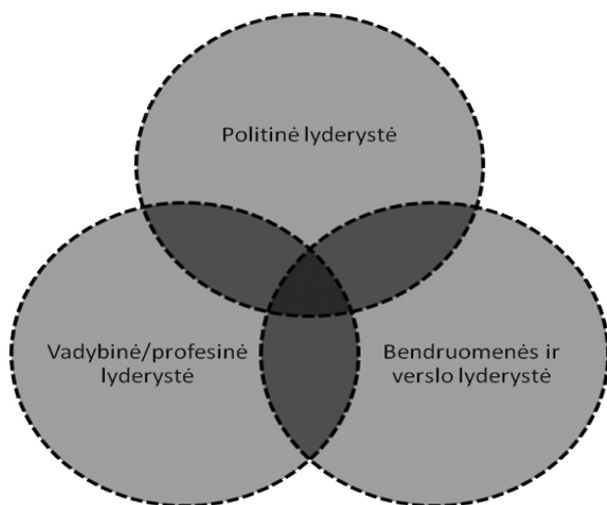
Camilleri (2007) motyvacijai tirti naudojo aukščiau pateiktą modelį ir argumentuotai tvirtino, kad viešojo sektoriaus darbuotojų motyvacijai daugiausiai įtakos turi su organizacine aplinka susiję veiksniai. Būtina pabrėžti, kad mišrioje viešųjų paslaugų rinkoje remiamasi tarporganizaciniu bendradarbiavimu, todėl tarnautojai dirba ne tik savo organizacijoje, bet ir tinkle, o tai neabejotinai reikalauja kitokių vadybos ir lyderystės požiūrių, negu organizuojant darbą hierarchinio tipo organizacijose. Rigg (2011) pastebėjo, kad nors finansiniai apribojimai tiesiog priverčia bendradarbiauti, praktikoje bendradarbiavimas tarp žmonių iš skirtingų institucijų, kurių organizacinės kultūros normos ir vertybės skiriasi, nėra paprastas, nes resursai ir toliau dažnai paskirstomi žinyboms ir padaliniams, o atskaitomybė ir veiklos valdymas turi būti tarpžinybinio pobūdžio (p. 25). Silvia (2011, p. 70) manymu, geroji vadovavimo bendradarbiaujant tinkle praktika turėtų apimti bendrų įsipareigojimų formavimą (komandinis darbas), išteklių identifikavimą, bendro suvokimo kūrimą, suinteresuotųjų šalių palaikymo siekį, pasitikėjimo įtvirtinimą. Taigi teigti, kad mišrioje viešųjų paslaugų rinkose veiklos kokybę reikšmingu mastu lemia bendrų tikslų suvokimas. Tarnautojai nėra tik neutralūs funkcionieriai ir neturėtų tokiais tapti, todėl siekiant efektyvumo kartu būtina skirti dėmesį valstybės tarnautojų lavinimui, žinių valdymo procesų tobulinimui ir ne konkurencine sąveika, o bendradarbiavimo stiprinimu grindžiamų inovacijų diegimui.

Atsižvelgiant į dabartinę viešųjų paslaugų teikimo sistemų struktūrą ir viešojo sektoriaus darbuotojus motyvuojančių veiksnių visumą, galima pagrįstai teigti, kad tarnautojų veiklos reguliavimą pagrįstą taisyklėmis (tradicinio viešojo administravimo bruožas) ir tikslais (NVV elementas) būtina koreguoti motyvavimu vertybėmis. Susumavus dauge-

lio autorių idėjas galima teigti, kad vienu svarbiausiu tokio motyvavimo šaltiniu laikytina lyderystė.

*Lyderystė yra pateikiama kaip reikšminga modernizavimui ir gerinimui, bet dažnai yra priimama be definicijos. Lyderystės koncepcijoje yra mažiausiai du analizės lygmenys. Pirma, lyderystė yra individų elgesys ir veiksmai, kartais veikiant bendrai, bet dažniausiai pavieniui. <...> Antrasis požiūris analizės vienetais laiko vietos savivaldos organizacijas. Jame dėmesys į bendruomenės lyderystę sutelkiamas per vietos valdžią kaip visumą, dirbančią su kitomis savivaldybėje esančiomis įstaigomis ir turinčią ypatingą atsakomybę už vietos bendruomenių troškimų ir poreikių išreiškimą bei tenkinimą. Šis požiūris apima individų vaidmenį, tačiau kaip organizacinio funkcionavimo dalį. (Hartley & Allison, 2006, p. 226)*

Hambleton ir Howard (2013) teigė, kad bet kurioje vietos savivaldybėje galima išskirti tris pilietinės lyderystės sferas: *politinę lyderystę, vadybinę-profesinę lyderystę, bendruomenės ir verslo lyderystę*. Šios sferos esą gali dalinai „persidengti“, o sanklotos sritys ir laikytinos galimų inovacijų zonomis – erdvėmis, kuriose gali būti ginčijami įtvirtinti metodai ir vystomos naujos trajektorijos. Inovacijų zonos turi ir gali plėstis. Tačiau mažai dėmesio skiriant mokymuisi ir mainams šios sritys gali tapti konflikto zonomis (p. 47).



6 pav. Pilietinės lyderystės sferos (adaptuota pagal Hambleton & Howard, 2013, p. 56).

Sėkmingam inovacijų įgyvendinimui konkrečioje savivaldybėje būtina turi pasireikšti bent dviejų iš šių lyderystės tipų sąveika. Inovacijos kyla per skirtingus interesus šiose sferose atstovaujančių asmenų dialogą. Sėkmingos inovacijos dažnai apima bendruomenės įgalinimą naujais jos narius sudominančiais būdais, o įkvepanti vietos lyderystė yra būtina norint užtikrinti viešojo sektoriaus inovacijas ir bendruomenės įgalinimą (Hambleton & Howard, 2013, p. 66). Sutinkant su tokiu požiūriu, ypač aktualiu tampa vietos

bendruomenių lyderių vaidmuo. Mažosiose savivaldybėse verslas gali būti silpnai išvystytas, politikai ir tarnautojai neturėti pakankamai reikiamos kompetencijos ir būti silpnai angažuoti bendrojo gėrio idėjomis, tuo tarpu bendruomenė yra esminė savivaldybės ir vietos savivaldos funkcionavimo sąlyga.

Haq (2011) pažymėjo, kad globaliu mastu prastėjanti viešojo administravimo etikos situacija tapo opia problema ir pabrėžė, kad nors etikos išmokti negalima, tačiau ją galima lavinti ir ugdyti, o lyderystės sugebėjimų tobulinimas šiuos procesus gali reikšmingai skatinti (p. 2792). Ši autorė etikos stiprinimui svarbius įgūdžius skirstė į penkias grupes (p. 2793–2795):

- **techniniai įgūdžiai** – užtikrina atsakomybę, teisės viršenybę, atskaitomybę, skaidrumą;
- **konceptualūs įgūdžiai** (pvz. analitiniai gebėjimai, loginis mąstymas) – padeda priimti etiškus sprendimus, spręsti etines dilemas;
- **tarpasmeniniai gebėjimai** (apimantys žmonių ir jų grupių elgesio išmanymą, gebėjimus suprasti kitų emocijas, nuostatas, pažiūras) – reikalingi įtvirtintų etinių vertybių sklaidai;
- **emocinis supratingumas** (kaip laipsnis, kuriuo asmuo įpratęs derinti savo ir kitų asmenų poreikius, į juos atsižvelgti) – skatina nešališkumą, viešojo intereso apsaugą, sąžiningumą;
- **socialinis supratingumas** (susidedantis iš įžvalgumo ir elgsenos lankstumo) – skatina užuojautą ir teisingumą.

Remiantis Worrall (2009) išsakytais pastebėjimais galima teigti, kad praktinis supratimas apie lyderystę bendradarbiavimo ir tinklinio valdymo kontekste dar tik pradeda formuotis. Visgi, po pradinių stebėjimų tampa aišku, kad svarbiausia lyderystės priemonė yra dalyvių lyderystė, o dalyvių ryšiai daro didesnę įtaką veiklos rezultatams, negu struktūros ar technologinė raida (p. 281). Itin solidžiai atrodo Osborne ir Brown (2011) išsakoma idėja, jog viešosios politikos formuotojai turėtų orientuotis į patarimams atviras sistemas, nes neįmanoma skatinti inovacijų nukreipiant pastangas vien į organizaciją. Pati viešąsias paslaugas teikianti organizacija yra būtina, bet nepakankama sąlyga sėkmingoms viešųjų paslaugų teikimo inovacijoms (p. 1342–1343). Dialogo atviroje sistemoje metu nustatomos siektinos socialinės vertybės, generuojami inovatyvūs sprendimai, o patys piliečiai gali tapti inovacijų šaltiniu.

Visgi, kalbant apie viešųjų paslaugų organizavimo procesų dalyvių sąveiką, tenka pastebėti, kad įtampa neišvengiamai reiškiasi net pačiose viešojo sektoriaus organizacijose, įskaitant centrinio lygmens valdymo institucijų ir vietos savivaldos organų santykius. Lyderystė dažnai tampa forma reiškinių, kurį Tomlinson, O'Reilly ir Wallace (2013, p. 81) apibūdino terminu „simbolinis smurtas“ – užmaskuotais ketinimais įtvirtinti politinio elito dominavimą. Visgi nediskutuotinas yra Althaus ir Vakil (2013) tvirtinimas, kad viešosios politikos įgyvendinimo procesams dominuojantį poveikį daro valstybės tarnybos indėlis, tad jos vaidmuo sistemoje turi būti puoselėjamas, ginamas ir stiprinamas, o vienas iš būdų tam užtikrinti esą kolektyvinės derybos (p. 488). Tas pats, be abejo, pasakytina ir apie vietos savivaldos svarbą bei centrinės valdžios ir vietos savivaldybių santykius. Savivaldybėms derantis kartu, o ne pavieniui, užsitikrinti savo veiklai palankius pokyčius ir centrinės valdžios sprendimus yra neabejotinai lengviau.

Apžvelgus užsienio autorių požiūrius į valstybės tarnautojų motyvacijos, etinių savybių, lyderystės ir bendradarbiavimo procesų svarbą viešųjų paslaugų teikimui bei inovacinių sprendimų šioje srityje įgyvendinimui ir įvertinus Lietuvoje šiais klausimais atliktus tyrimus, galima teigti, kad Lietuvos vietos valdymo lygmenyje situacija yra specifinė ir reikalaujanti pokyčių. Pagrindiniai įstatymiškai įtvirtinti Lietuvos vietos savivaldos principai paremti bendruomenės narių interesų derinimo, dalyvavimo tvarkant viešuosius reikalus ir reagavimo į gyventojų nuomone idėjomis. Visgi, nemaža dalis savivaldos lygmenyje priimamų sprendimų, tokių kaip seniūnijų (arčiausiai bendruomenės narių esančių savivaldybės administracijos struktūrinių padalinių) kompetencijos sumažinimas Vilniaus mieste, verčia abejojti realiu rūpinimusi savivaldos principų įgyvendinimu ir leidžia išskirti įsijautimo į piliečių poreikius imitavimo praktikas.

Dalis pasireiškiančių socialinės elgsenos ir valdymo santykių disfunkcijų priežastčių sietinos su istorinėmis aplinkybėmis. Korporatyvinės socialinės atsakomybės klausimus nagrinėjusių Vasiljevienės ir Vasiljev (2005) teigimu, daugelis Vakarų šalims būdingų socialinių ir ekonominių procesų Lietuvoje dar tik vystosi. Nors privatus verslas, laisva rinka ir visos modernių verslo įmonių ypatybės liudija progresą, tačiau daugelis pasaulinių iniciatyvų ir progresyvių socialinių inovacijų Lietuvoje pripažįstamos gerokai vėliau (p. 183), o autoritarinio pobūdžio socialinių santykių dominavimas kliudo adekvačiam viešojo intereso įsisąmonijimui (p. 187).

*Lietuvoje galima pastebėti gana skirtingus netgi kontraversiškus valstybės tarnautojų veiklos aspektus. Viena vertus, nepriklausomai nuo orientacijos į euroatlantines struktūras ir bandymų perimti geriausią demokratinių valstybių sukaupą patyrimą, vis dar susiduriama su senuoju sovietiniu mentalitetu. Valstybės tarnautojai, bendraudami su piliečiais neadekvačiai suvokia savo misiją ir pareigas: užuot tarnavę visuomenei jie bando sureikšminti savo asmenybę ir užimamą padėtį, iškelia save į galios pozicijas ir savo funkcijas suveda į daiktų ar žmonių valdymą. (Minkevičius & Židžiūnaitė, 2009, p. 65)*

Giedraitytė ir Raipa (2012) teigė, kad pliuralistinė politinė aplinka palanki ne tik požiūrių, nuomonių, sampratų tolerancijos aspektais. Ypač pokomunistinėse visuomenėse, tokia terpė yra palanki ir politikos lauko dalyvių (visų pirma politikos formuotojų) iškreiptam požiūriui, leidžiančiam suplakti asmeninius ir valstybės, atskirų individų ir bendruomenės interesus. Neretai inovatyviais metodais, ar inovatyviomis idėjomis yra prisidengiama siekiant grupinių interesų, o politinis valstybės pareigūnų neišprusimas, nekompetencija veda į nepamatuota rizika paremtų sprendimų priėmimą, teisėtų piliečių lūkesčių neįgyvendinimą (p. 189). Tokių problemų iššaknijimu Lietuvoje neleidžia abejojti ne tik visuomenėje vyraujančios nuomonės, dažni korupcijos skandalai, bet ir kai kurie mokslininkų darbai.

Lietuvoje valstybės tarnautojų (ypač atskirai vietos savivaldybių tarnautojų) vertybinis potencialas ir motyvacija nėra plačiai nagrinėta, tačiau verta išskirti J. Palidaukaitės darbus šioje srityje. Dar 2004 m., kuomet naujojo viešojo valdymo idėjų įgyvendinimas globaliu mastu buvo tik, palyginti, ankstyvoje stadijoje, ši mokslinė drąsiai teigė, kad didesnio veiklos efektyvumo siekis turi ir savo kainą: dažnai ne tik pamirštami kai kurie tarnavimo visuomenei principai, bet ir įsitraukiama į neetišką ar net korumpuotą veiklą. Autorė pastebėjo, kad nauji laikmečio iššūkiai skatina viešojo administravimo teoretikus

ir praktikus naujai pažvelgti į profesines vertybes, iš naujo atrasti ir patvirtinti senąsias, o kaip svarbiausias ir aktualiausias, istorijos ir transformacijų iššūkius atlaikiusias vertybes įvardijo tarnavimą visuomenės interesui, atsakomybę ir atskaitomybę, nešališkumą ir nesavanaudiškumą, atvirumą ir viešumą (Palidauskaitė, 2004, p. 36–37).

Pažymėtina, kad šiuolaikiniame viešajame valdyme valstybės tarnautojų funkcijos bei veiklos sritys išsiplėtė, o vaidmenys tapo daugialypiais tiek dėl NVV reikalavimo būti daugiau vadybininkais, nei administratoriais, tiek ir dėl struktūrinių pokyčių, naujų tarpsektorinės sąveikos formų bei dinamiško viešojo valdymo pobūdžio. Šiandieninis inovacinis pokyčių valdymas moderniose struktūrose suvokiamas kaip įvairių rūšių ir formų vadybinės bei administracinės veiklos kūrybingumo išraiška (Raipa & Jurksienė, 2013, p. 234). Peters (2009) teigimu, užduotis būti valstybės tarnautoju niekada nebuvo iš lengvųjų, net ir tada, kai jų rolės buvo aiškiai apibrėžtos (p. 18). Valstybės tarnautojai dažnai tapdavo pajaukos objektu, tačiau dabartiniai politiniai ir valdymo pokyčiai jų vaidmenį pagyvena. Visuomenės akyse valstybės tarnautojai ir dabar gali išlikti ne pačiomis populiariausiomis figūromis, tačiau jie turi esminius vaidmenis valstybės funkcijų įgyvendinimui ir turi būti vertinami kitaip (p. 19).

Dažna žiniasklaidos pozicija ir visuomenėje vyraujančios neigiamos nuomonės valstybės tarnautojų atžvilgiu, taip pat neretai išaiškinami korupcijos ir piktnaudžiavimo savo pareigomis atvejai, rodo, kad etikos problemos Lietuvos valstybės tarnyboje yra giliai įsišaknijusios. Visgi verta akcentuoti, kad valstybės tarnautojai nėra uždara visuomenės grupė, o jų elgesiui įtaką darančios vertybės tėra visuomenės vertybinių orientacijų atspindys. Tai tik patvirtina pastebėjimas, kad šiuo metu Lietuvoje vyraujančios viešojo administravimo institucijų tarnautojų vertybės netenkina nei visuomenės, nei pačių valstybės tarnautojų (Minkevičius & Židžiūnaitė, 2009, p. 66).

*Teisės aktais nustatyti valstybės tarnautojų veiklos vertybiniai orientyrai labiau atspindi siekiamybę (tarnavimas visuomenei, nesavanaudiškumas, nepiktnaudžiavimas valdžia ir kt.), o štai visuomenėje, sparčiai žengiančioje vartotojiškos kultūros link, orientuojamasi į visai skirtingus idealus (asmeninė gerovė, pripažinimas, socialinis statusas), nereikalaujant pagarbos valdžiai, jos institucijoms bei visuomeninei nuosavybei (priešiškas jų vertinimas išlieka, tai rodo plačiai paplitusi nepilietiškumo kultūra). Stereotipinę visuomenėje gają neigiamą nuostatą dėl tarnautojų iš dalies patvirtina kritiškas pačių valstybės tarnautojų žvilgsnis į savo profesijos atstovų veiklą. <...> Net ir keli atlikti tyrimai leidžia teigti, kad šiandieninio Lietuvos valstybės tarnautojo vertybės labiau atspindi visuomenėje pastebimas tendencijas negu atitinka teisės aktais apibrėžtą vaidmens modelį. (Palidauskaitė, 2008, p. 46)*

Visuomenės nariais esantiems „biurokratams“ tuo pačiu keliami kur kas didesni vertybiniai ir moraliniai reikalavimai, negu eiliniams jos nariams. Dėmesys tarnautojų veiklai taip pat yra daug didesnis. Iš tarnautojo visuomenė visada griežtai reikalauja dirbti laikantis teisės aktais nustatytų gerojo elgesio standartų, kai tuo tarpo smulkūs tarnautojo bendruomenės kaimyno nusižengimai gali būti praleidžiami pro pirštus ar net palaikomi. Objektyviai suvokiant, kad pilietinės visuomenės formavimasis ir politinės kultūros pokyčiai yra lėtas ir palaipsnis procesas, būtina, neužmirštant dėmesio tarnautojų ugdymui ir vertybių skiepimui, motyvuoti tarnautojus visuomenės lūkesčius pateisinančiai veiklai duotuoju metu.

Palidauskaitės (2008) publikuoto 2007 m. atlikto tyrimo duomenimis, pagrindiniai veiksniai, motyvuojantys Lietuvos valstybės tarnautojus buvo (eilės tvarka, pradedant labiausiai motyvuojančiu): troškimas tobulėti, įdomus darbas, geri santykiai su vadovais ir kolegomis, pasitenkinimas darbu, atlyginimas, atliekamo darbo svarba, periodiškai augantis darbo užmokestis, socialinės garantijos, darbo sąlygos, darbo vietos saugumas, atostogų trukmė, galimybės siekti karjeros. Veiksniai skatinantys rinktis darbą valstybės tarnyboje: darbo turinys, socialinės garantijos, darbo sąlygos ir tobulinimosi galimybės, darbo užmokestis, darbo vietos saugumas. Mažiausiai skatinantys: noras turėti valdžią, pritarimas valdžios vykdomai politikai, prestižas, socialinis statusas, noras prisidėti prie visuomenės reikalų tvarkymo (p. 14). Verta pastebėti, kad Lietuvos valstybės tarnybos modelis, kurį galima apibūdinti kaip karjeros modelį su kai kuriais postų modelio elementais, nėra palankus kopti karjeros laiptais. Ypač tai pasakytina apie savivaldybių administracijas, kuriose sudarytos palankios sąlygos dažnoms reorganizacijoms, o net ir žemesnių struktūrinių padalinių vadovai karjeros tarnautojai – vieša paslaptis – dažnai pareigas užima „politinio ar asmeninio“ pasitikėjimo pagrindu. Valstybės tarnautojų darbo užmokesčio apskaičiavimo tvarka taip pat apriboja galimybes motyvuoti finansinėmis paskatomis. Atvejo tyrimą vienoje iš Lietuvos savivaldybių atlikę Židonis ir Jaskūnaitė (2009 p. 97) padarė išvadą, kad savivaldybės valstybės tarnautojų personalo motyvavimo problemas lemia pernelyg siaura, nepakankamai apibrėžta valstybės tarnautojų veiklos vertinimo skalė, nenustatytas kvalifikacinių klasių teikimo nuoseklumas (pastebėta, kad kvalifikacines klases dažniau gauna aukštesnių kategorijų valstybės tarnautojai, o tai mažina žemesnės grandies tarnautojų motyvaciją). Tokia situacija reikalauja skirti dėmesį nematerialių (individualių ir kolektyvinių) valstybės tarnautojų motyvavimo priemonių taikymui.

Palidauskaitė (2008) pastebėjo, kad, suvokiant profesionalios valstybės tarnybos svarbą, Vakarų šalyse keičiasi požiūris ir į motyvaciją: imamasi priemonių, skatinančių efektyvesnę darbuotojų veiklą, išlaidos motyvavimo priemonėms traktuojamos kaip būtinos keliant žmogiškojo potencialo galimybes (p. 16). Remdamasi tyrimo rezultatais, ši autorė išskyrė priemones, kurios gali būti išnaudotos motyvuojant Lietuvos valstybės tarnautojus: perspektyva dirbti ES institucijose, laisvesnis darbo grafikas, komandinis darbas, statusas visuomenėje, kolektyvo ir profesionalų pripažinimas, galimybė dirbti sulaukus pensinio amžiaus, įtraukimas į sprendimų priėmimą, didesnė veiklos autonomija, dalyvavimas įvairiuose projektuose (p. 17). Visgi, pasak Jagmino ir Pikturnaitės (2008, p. 93), Lietuvos Respublikos miestų ir rajonų savivaldybių administracijose požiūris į žmogiškuosius išteklius yra labiau formalus, nei strateginis, neįvertinamas turimų žmogiškųjų išteklių tinkamumas įgyvendinti strateginius tikslus.

„Darbuotojų įgalinimas laikomas vienu esminių veiksmų, skatinančių imtis iniciatyvos ir nebijoti rizikuoti. Inovatyviausios organizacijos yra tos, kurios turi ypač platų tarpinstitucinį bendradarbiavimo spektrą – centrinę bei vietinę valdžią, viešųjų paslaugų teikėjai, nevyriausybines organizacijas, akademinę bendruomenę, visuomenę.“ (Giedraitytė & Raipa, 2012, p. 615). Bendradarbiavimo procesų tobulinimo poreikį sąlygoja pats viešojo valdymo tinklų ir mišrios viešųjų paslaugų rinkos egzistavimas. Nors dažniausiai pabrėžiama bendradarbiavimo svarba bendrai demokratijos raidai, šie procesai taip pat yra svarbūs ir finansinių viešojo sektoriaus veiklos rodiklių gerinimui. Tinklinio valdymo modelyje ne konkurencijos ir varžymosi skatinimas, o partnerystė tampa svarbiausiu viešojo sektoriaus konkurencingumą lemiančiu veiksniu, nes leidžia vystyti veiklą pasinau-

dojant žiniomis, kurių ekonominių, teisinių ir politinių apribojimų varžomos valstybinės institucijos pačios neturi ar negali taikyti. Bendradarbiavimas įgalina viešojo sektoriaus įstaigas kurti vertę valstybei, verslui ir visuomenei, pasinaudojant pačių pelno sektoriaus organizacijų ir bendruomenės narių patirtimi bei išpareigojimais.

Kalbant apie bendradarbiavimą ir lyderystę, ypatingai daug dėmesio dera skirti bendruomenės įgalinimui, nes verslo sektorius, kad ir koks socialiai atsakingas būtų, visada išliks labiausiai angažuotas pelno ir asmeninės naudos motyvais. Pavyzdžiui, Lietuvos verslumo skatinimo politiką analizavęs Židonis (2008) padarė išvadą, kad Lietuvoje vyrauja neproduktyvi antreprenerystė, pasireiškianti neoficialiu valdininkų ir potencialių antreprenierių ryšių tinklu, suteikiant tinklo nariams išskirtinį pranašumą prieš „ne tinklo“ narius (p.15). Tuo tarpu filantropijos suvokimą Lietuvoje tyrusi Vaidelytė (2012, p. 445) teigė, kad valstybės tarnautojai yra linkę filantropijos ir labdaros sąvokas atskirti vieną nuo kitos, kai tuo tarpu bendruomenių lyderiai, dažniau labdaringumą suvokia kaip pagrindinę filantropijos raišką pasitarnaujantį veiksnį. Neabejotinai teisingas Nakrošis (2011), kuris, nagrinėdamas kodėl ir kuo reformuojant Lietuvos viešąjį valdymą dera pakeisti naująją viešąją vadybą, teigė, jog Lietuvos valdžia turi būti orientuota į *pilietį* ne tik per viešąsias paslaugas, bet ir per piliečių ir suinteresuotų grupių informavimą, bei dalyvavimą valdyme (p. 87). Piliečių reikalavimai prisideda gerinant viešųjų paslaugų kokybę ne tik srityse, kuriose bendrojo paslaugų kūrimo koncepcijos idėjos yra lengvai įgyvendinamos, bet ir nustatant veiklos standartus ir įvykdymo terminus sektoriuose, kuriuose viešosios paslaugas negali būti individualizuojamos.

Potenciali bendradarbiavimo nauda yra neginčijama, tačiau tinkamas bendradarbiavimo ir konsultavimosi procesų organizavimas yra itin sudėtingas ir, galima teigti, priklausomas ne tiek nuo finansinių išteklių, kiek nuo tarnautojų noro bendradarbiauti bei piliečių pasiryžimo aukoti savo laiką bendruomenės narių labai ir tikėjimu savo įtaka galimiems pokyčiams.

Taigi tampa akivaizdu, kad darbuotojų vertybinio potencialo ugdymas ir motyvavimas, konstruktyvios sąveikos tarp suinteresuotųjų viešųjų paslaugų teikimu organizavimas ir bendruomenių bei pavienių vartotojų įgalinimas, išjautimas į poreikius bei informavimas yra esminiai viešųjų paslaugų teikimo inovacijų sėkmingą įgyvendinimą vietos savivaldybėse lemiantys veiksniai, kuriems šiuo metu skiriamas nepakankamas dėmesys.

*Kitas svarbus faktorius inovacijų diegimo procese, siejamas su organizacijų strateginiais uždaviniais, kurių realizavimą dažnai stabdo ir trukdo vadinamieji „einamieji“ arba trumpalaikiai tikslai, kuriems įgyvendinti organizacijų personalas turi skirti nenumatytų pastangų, laiko ir biudžeto lėšų. Todėl strateginio valdymo vertybės, akcentuojamos Naujojo viešojo valdymo doktrinoje, reikalauja tobulinti racionalistinės inovacinės veiklos pastangas, remtis ištekliais orientuoto strateginio valdymo plėtojimu, siekiant įtvirtinti inovacine veikla grįstą strateginį požiūrį, inovacinius organizacijos elgsenos standartus, plačiau inovacinės veiklos vadyboje naudoti eks-trapoliacinių metodologijų galimybes. (Giedraitytė & Raipa, 2012, p. 194–195)*

Arimavičiūtė (2012), analizavusi strateginio planavimo būklę Lietuvos savivaldybėse, viena iš pagrindinių problemų įvardijo tai, kad savivaldybės strateginiuose planuose vienas iš išorės analizė atliekama neišsamiai. Ši mokslinė pastebėjo, kad užsienio šalyse atskirų savivaldybių veiklos planuose strateginė analizė iš viso nėra pateikiama, tačiau ji



nuolat atliekama įvairių tyrimų, studijų ar vartotojų apklausų forma. Lietuvos savivaldybės tokiems tyrimams atlikti neturi pakankamai finansinių išteklių ir kompetencijų (p. 283).

Pasak Nakrošio (2011), empiriškai įrodyta, jog Lietuvoje neveikia paskatomis ir sankcijomis pagrįsta veiklos valdymo sistema. Todėl į rezultatus orientuoto valdymo priemonės turi būti diegiamos siekiant įrodymais pagrįsto valdymo: renkant informaciją, į kurią būtų atsižvelgiama priimant politinius ir administracinius sprendimus (p. 92). Viešųjų paslaugų teikimo srityje įrodymų rinkimas neturėtų apsiriboti vartotojų apklausomis ar būsimų sprendimų finansinio poveikio analize. Kaip jau minėta, dėl dinaminio viešųjų paslaugų pobūdžio ir jų koherentiškumo su daugeliu kitų visuomenės ir valstybės raidos procesų, teikimo rezultatai neturi būti tapatinami vien su trumpalaikių tikslų įgyvendinimu ir sutaupytais lėšomis. Todėl ir viešųjų paslaugų strateginis planavimas turi absorbuoti procesų orientacijos kriterijus. Kuriant mišrias viešųjų paslaugų rinkas orientacija į procesus yra būtina jau vien dėl to, kad pagrindiniai žinių taikymo ir inovacijų įgyvendinimo barjerai yra susiję su žmonėmis, jų motyvacija, nuostatomis, požiūriais, atvirumu naujovėms. Todėl, kad ir kokią didelę naudą organizuojant viešųjų paslaugų teikimą duoda ekonominių veiksnių analizė, ne mažiau svarbu tirti paslaugų teikime dalyvaujančių asmenų elgesį lemiančius motyvus bei vertybes ir įgyvendinti strategijas, nukreiptas į tinkamą suinteresuotųjų sąveiką.

## **2.2. Empirinio tyrimo metodai ir strategija**

### **2.2.1. Kokybinių tyrimo metodų prioriteto pagrindimas atsižvelgiant į tyrimo paskirtį**

Viešasis administravimas yra viena iš jauniausių socialinių mokslų disciplinų. Nuo pat jos pripažinimo savarankiška studijų sritimi, netilo diskusijos dėl viešojo administravimo prigimties, statuso mokslo kryptių klasifikacijoje, santykio su kitomis disciplinomis. Šie debatai yra svarbūs, nes turi didelę reikšmę atliekamų tyrimų paradigminėms metodologinėms nuostatomis, daro įtaką tyrimų pobūdžiui ir kryptims. Šiuo požiūriu viešasis administravimas yra tik besiformuojanti disciplina, kurios postuluojamų problemų sprendimui mokslininkai dar nėra išnaudoję skirtingų tyrimų metodų, technikų ir procedūrų teikiamų galimybių, juolab, kad viešojo administravimo tyrimo objektai ir sritys evoliucionuoja keičiantis visuomenės struktūrai bei viešojo valdymo koncepcijoms. Tačiau viešosios paslaugos, jų kokybės vertinimas ir galimų inovacijų bei alternatyvių teikimo mechanizmų paieškos visada išliks fundamentaliu viešojo administravimo mokslinių tyrimų objektu ir legitimais demokratinio valdymo institucijų rūpesčiu. Bet kokių socialinių mokslų tyrimų turinį lemia poreikis pažinti socialinę realybę ir siekis suprasti atskirų individų bei įvairių socialinių junginių elgsenos ypatumus. Viešųjų gėrybių paskirstymo poreikis iš esmės ir sąlygojo organizuotų, valdomų socialinių junginių atsiradimą, todėl viešųjų paslaugų organizavimas, prieinamumas ir poveikis piliečiams laikytinas esminiu valstybinio valdymo rezultatu, parodančiu, kaip sėkmingai valstybė įgyvendina savo įsipareigojimus visuomenei.

Kaip buvo pastebėta teorinėje darbo dalyje analizuojant viešųjų paslaugų vertinimo kriterijus, tikslingai viešųjų paslaugų kokybę siekiantys įvertinti tyrėjai iki šiol tradiciškai naudoja iš privataus sektoriaus perimtus, į klientų suvoktosios paslaugų kokybės matavi-

mus orientuotus vertinimo modelius ir jų modifikacijas. Be jau aptartos tokių kiekybinių viešųjų paslaugų kokybės vertinimo modelių kritikos akcentuojant privačių ir viešųjų paslaugų esminius prigimties skirtumus bei vartotojo kaip piliečio ir kliento vaidmens dvilypumą, kiekybinės metodologijos pagalba gaunamų žinių papildymo kokybiniu pažinimu poreikį sąlygoja ir dabartiniai struktūriniai viešojo valdymo ir administravimo pokyčiai. Pasaulinė ekonominė krizė tapo akstinu radikaliam valdžios vaidmenų ir atsakomybės viešųjų paslaugų teikime peržiūrai. Spaudimas „padaryti daugiau išleidžiant mažiau“ išlieka, tačiau kartu normatyvinį gero viešųjų paslaugų organizavimo pagrindą sudaro „padaryti daugiau, pasitelkiant daugiau“ idėjos, bendrojo paslaugų kūrimo plėtros poreikio akcentavimas, bei orientacija į procesus apibrėžiami pokyčiai.

Besley (2006, p. 45) pastebėjo, kad terminas „valdymo nesėkmės“ yra dažnai vartojamas, tačiau retai bandomas apibrėžti. Sąvokos supratimas paprastai pagrindžiamas intuityvia idėja, kad egzistuoja sisteminės valdžios nesugebėjimo teikti kokybiškas paslaugas piliečiams priežastys. Tokiu būdu akcentuojama gerovės ekonomikos standartų ir rekomendacijų nauda valdžios įstaigoms organizuojant veiklą. Tačiau viešųjų paslaugų vertinimas pagal nustatomus teikimo standartus ir normas atsako į klausimą „kaip efektyviai“ ir yra ribotai naudingas siekiant suprasti „kaip gerai“.

Vertinant iš visuomenės pasitikėjimą siekiančios įgyti valstybinės valdžios pozicijų, viešųjų paslaugų organizavimas yra nukreiptos ne į individualius asmenų, o į visos visuomenės pokyčius, tačiau viešosios paslaugos teikimo procesas yra sąveika tarp teikėjo ir gavėjo. Tad viešųjų paslaugų vartotojas laikytinas svarbiausiu jų kokybės vertintoju. Siekiant gauti validžius tyrimo rezultatus, įvertinti paslaugų teikimą iš vartotojo pozicijų yra būtina. Pettigrew (2005) teigė, jog valdymo moksle nusistovėjusi tvarka yra labai patogi, tačiau neskatinanti kurti naujų žinių ir nedrąsinanti judėti link skirtingų piliečių įgalinimo formų bei didesnės įtakos sprendimų priėmime (p. 973). Socialinių ir valdymo mokslų tyrimų šabloniškumo neigiamiems padariniams apibūdinti šis autorius naudojo „nelojančio šuns“ metaforą ir akcentavo, kad svarbiausias intelektualinių ir mokslinių pastangų tikslas yra abejoti ir mesti iššūkį nusistovėjusiai tvarkai, o ne tik informuoti ir įsiterpti (977). Benington ir Moore (2011, p. 14–15), aptardami pastarųjų ekonominių, politinių ir socialinių sąlygų pokyčius, iškėlė naujų paradigmų poreikio idėją. Šių autorių teigimu, į valstybinį valdymą ir viešąjį sektorių reikia žvelgti daugiau kaip į kompleksines adaptyvias sistemas, o ne kaip į mechanizmus ir struktūras. „Faktas, kad pažinimas yra nulemtas socialiai reiškia ir tai, kad socialiai įmanomas ir patikimesnis pažinimas“ (C. Gulbenkiano socialinių mokslų pertvarkymo komisijos pranešimas, 2002, p. 91). Mokslinio tyrimo paskirtis – gauti naujų žinių apie pasirinktą tyrimo objektą. Apibrėžęs mokslinio tyrimo objektą, mokslininkas įsipareigoja sužinoti apie jį tai, ko dar niekas nežino (Tamošiūnas, 2003, p. 56).

Šiuolaikinio viešojo valdymo turinys ir viešųjų paslaugų rodiklius lemiančių procesų kompleksiskumas sąlygoja skirtingomis teorinėmis ir metodologinėmis prieigomis besiremiančių, ne vien finansinius, bet ir vertybinius veiksmus įvertinančių tyrimų poreikį. Nors, be abejo, netikslinga būtų teigti, kad kiekybinės metodologijos galimybės tiriant viešųjų paslaugų teikimą Lietuvos vietos savivaldybėse visiškai išnaudotos, tačiau, ankstesniame skyrelyje įvertinus vyraujančias viešųjų paslaugų tyrimų tendencijas ir požiūrius bei teorinėje darbo dalyje iškeltas prielaidas, tikslinga atrasti strategiją, kuri leistų viešųjų paslaugų organizacinių mechanizmų tinkamumą, galimų inovacijų naudą, o taip pat ir vartotojų suvokiamą kokybę bei paslaugų teikimo procesus įvertinti kokybiškai. Bening-

ton ir Moore (2011, p. 15), akcentavo, kad viešosios vertės kūrimas reikalauja analizuoti ir suprasti daugybės veiksmų tarpusavio ryšius, priklausomybę ir sąveiką:

- tarp skirtingų sektorių (viešojo, privataus, savanoriškojo ir neformalios bendruomenės);
- tarp skirtingų valdžios lygmenų (vietos, regioninės, nacionalinės, viršnacionalinės);
- tarp skirtingų paslaugų (pvz. išsilavinimo, sveikatos, komunalinių, socialinių paslaugų);
- tarp skirtingų profesijų užsiimančių tam tikrų problemų sprendimu;
- tarp politinės, vadybinės ir pilietinės lyderystės bei analogiškų procesų;
- tarp strateginio valdymo, operacinio valdymo ir teikimo;
- tarp teikėjų ir paslaugų vartotojų (naujuose bendrojo paslaugų kūrimo pasitelkiant teikėjus, vartotojus ir kitus suinteresuotuosius, modeliuose).

Tampa akivaizdu, kad kokybinio viešųjų paslaugų teikimo ir organizavimo procesų pažinimo poreikį sąlygoja gausybė kintamųjų ir socialinę realybę formuojančių faktų, priklausančių nuo individų ir socialinių junginių sąveikos ir, tuo pačiu metu, šią sąveiką lemiančių. McNabb (2002) pažymėjo, kad egzistuoja teorinė ir praktinė viešojo administravimo pusės, todėl natūraliai rutuliojasi tyrėjų interesai abejais disciplinos atžvilgiais (p. 16). Siekiant, kad viešųjų paslaugų tyrimai atliktų ne tik teorinę, norminamąją funkciją, o būtų ir terpė pozityviems pokyčiams viešųjų gėrybių paskirstyme, gerovės kūrimo bei padėtų užtikrinti fundamentalius demokratiško gerojo valdymo principus, su viešosiomis paslaugomis susijusius kintamuosius ir socialinius faktus reikia vertinti kaip visumą. Interpretacinis, indukcinis kokybinės metodologijos pobūdis leidžia nustatyti ne tik kaip sąveikos procesai vyksta, bet ir kodėl vyksmas yra būtent toks, koks yra. Galima teigti, kad kokybinės metodologijos taikymas leidžia visapusiškai ir detalai įvertinti kiekybinių metodų pagalba gaunamus fragmentiškus socialinės realybės faktus, kuriuos interpretuojant ir kuriama mokslo pažanga, pasireiškianti per esamų teorijų ir koncepcijų tobulinimą naujų žinių pagrindu.

Viešųjų paslaugų teikimo ir organizavimo procesų specifika suponuoja kokybinių technikų naudą viešųjų paslaugų kokybės matavimuose net ir laikantis požiūrio, kad svarbiausias viešųjų paslaugų kokybės vertintojas yra vartotojas, tiek kaip pilietis, tiek kaip klientas. Elster (1989) analizuodamas individualią žmonių veiklą kaip pradinį visuomenės gyvenimo elementą, išskyrė norų ir galimybių nesuderinamumo problemą. Autoriaus pastebėjimu, galimybės yra fundamentalesnės už troškimus tuo atžvilgiu, kad jas lengviau tirti (ne tik mokslininkams, bet ir kitiems visuomenės individams), tačiau gali atrodyti svarbesnėmis už norus dar ir dėl elgesio įtakojimo perspektyvų, kadangi pakeisti žmonių padėtį ir galimybes yra lengviau negu mintis. Tačiau veiksniai, kuriuos valdžia gali kontroliuoti, ne visada yra kauzaliai reikšmingi (p. 16). Kalbant apie piliečių lūkesčius dėl viešųjų paslaugų kokybės ir keliamus reikalavimus paslaugas teikiančių organizacijų veiklai, vartotojų norų įgyvendinimą riboja ne jų individualios galimybės (pvz. mokumas), bet valstybės finansiniai ir organizaciniai pajėgumai. Todėl vartotojų nuomonės įvertinimo esminiu principu turėtų būti ne dalykinis lūkesčių atitikties reitingavimas, o keistinių ir galimų įtakoti piliečių gyvenimo kokybei svarbių aplinkybių atskleidimas, t. y., suvoktosios kokybės vertinimas turi pasitarnauti užtikrinant valdžios veiksmų komponavimo ekvivalentiškumą (i) vartotojų norams ir (ii) turimiems resursams bei pajėgumams, kaip galimybėms.

Weiss (2006) manymu, nuostabiausias patobulinimas vertinime pastaruoju metu yra kokybinių metodų brandumas. Kokybiniai metodai atlieka tas vertinamąsias užduotis, kurios anksčiau būdavo atliekamos prastai arba visai neatliekamos. Kokybinis vertinimas tiria žmones ir įvykius jų kontekste. Kokybiniam tyrime laikomasi holistinio požiūrio, tyrimui kintamasis iš aplinkos neištraukiamas, o stengiamasi suprasti jo sąveiką su natūralia aplinka (p. 283). Siekiant, kad vartotojų suvoktosios kokybės tyrimai būtų naudingi organizuojant viešųjų paslaugų teikimą ir realiai prisidėtų gerinant kokybę, piliečių nuomones ir požiūrius reikia vertinti viešųjų paslaugų teikimo sistemos kontekste, eliminuojant nepagrįstų lūkesčių įtaką, identifikuojant racionalius ir neracionalius vartotojo, kaip viešosios paslaugos teikimo proceso dalyvio, elgesio aspektus.

Tyrimo objekto specifika įpareigoja rinktis kokybinius tyrimo metodus, kadangi darbe suformuluotos problemos sprendimui reikalinga analizuoti daugybę kintamųjų, o kai kuriuos iš jų yra sunku identifikuoti vien teorinėmis priemonėmis. Kokybinė metodologija nesukausto tyrėjo standartizuotomis procedūromis ir leidžia surinkti detalią problemos sprendimui reikalingą informaciją apie tyrimo objektą. Duomenų gausa nebūtinai reiškia informacijos kokybę. Į procesus orientuotų reformų pranašumas lyginant su į rezultatus orientuota viešojo sektoriaus veiklos organizavimo logika pagrindžiamas poreikiu įtakoti viešųjų paslaugų teikime dalyvaujančių asmenų sąveiką. Sąveikos plotmėje kiekybinių požiūriu paremti tyrimai gali suteikti naudingų išvalgų, paremtų jau egzistuojančių santykių analize. Tačiau pati sąveika yra nuolat kintantis procesas. Kokybinis požiūris yra grindžiamas lankstesniais metodais ir sudaro geresnes galimybes numatyti įvairių procesų priežastinius ryšius bei asmenų elgesio perspektyvas.

Kiekybinių tyrimų rezultatai dažniausiai tik parodo problemų egzistavimą. Kiekybiniai tyrimai gali padėti hipotezės testavimui ir statistiniam apibendrinimui (Tummers, 2011, p. 557). Galima teigti, kad kokybinė analizė leidžia visapusiškai suvokti viešųjų paslaugų teikimo problemas – apie kurias kiekybinių metodų pagalba surenkami duomenys signalizuoja – sąlygojančių procesų ir veiksmų priežastinius ryšius. Siekiant, kad tyrimai netaptų tik duomenų kaupimo įrankiu, o realiai pasitarnautų gerinant viešųjų paslaugų teikimą, tikslinga derinti kiekybinės metodologijos ir kokybinio požiūrio elementus. Kokybine tyrimų prieiga besinaudojantis tyrėjas nesiekia surinkti kuo daugiau faktų, kokybinė metodologija leidžia orientuotis į gilesnę surinktos informacijos analizę.

Siekiant praktinio darbo naujumo, akcentuotinos kokybinio požiūrio galimybės generuoti išvadas ir rekomendacijas, kurios būtų naudingos priimant sprendimus, įgalinančius paslaugų teikime išnaudoti visuomenės ir verslo pajėgumus bei leidžiančius pašalinti konstruktyvios suinteresuotųjų viešųjų paslaugų teikimu sąveikos, kaip esminio viešosios vertės kūrimą lemiančio veiksnio, barjerus. Todėl atliekamų viešųjų paslaugų tyrimų papildymas kokybinio požiūrio elementais yra itin aktualus.

## **2.2.2. Vartotojų kreipimusi analizės praktinio bei vertybinio poreikio pagrindimas**

Lietuvos savivaldybėse asmenų aptarnavimas vykdomas vieno langelio principu, o asmenų kreipimaisi registruojami ir saugomi kompiuterinėse savivaldybių administracijų dokumentų valdymo sistemose. Empiriniame tyrime dokumentų analizės metodais nagrinėjami su viešųjų paslaugų teikimu susiję piliečių prašymai, pasiūlymai ir skundai.

Nors šie dokumentai yra sukurti administraciniais tikslais, tačiau reprezentuoja asmeninę viešųjų paslaugų vartotojų patirtį.

Analizės pagrįstumą ir adekvatumą tiriamajam dalykui bei indėlį į viešųjų paslaugų tyrimų metodologijos tobulinimą tikslinga pagrįsti išryškinant prašymų, pasiūlymų bei skundų nagrinėjimo privalumus mokslinėse studijose dominuojančių viešųjų paslaugų kokybei įvertinti skirtų vartotojų apklausų atžvilgiu.

Vartotojų nuomonės ir patyrimo įvertinimas neabejotinai turėtų būti esmine paskata viešųjų paslaugų organizavimo pokyčiams. Teikiamų paslaugų kokybės nustatymas remiantis vartotojų patirtimi, viena vertus, turi parodyti kaip gerai viešųjų paslaugų teikimo sistema funkcionuoja ir atliepia kertinius gero viešųjų gėrybių paskirstymo principus, o taip pat, antra, privalo būti realiai panaudojamas gerinant esamą situaciją, t. y. užtikrinti, kad viešųjų paslaugų teikimo organizavimo mechanizmų pasirinkimą nulėmtų ne tik paviršutiniškas paslaugų rūšinių savybių supratimas ir finansinių kriterijų įvertinimas. Pasirinkto dokumentų analizės metodo validumo pagrindimo nusakant santykį su kiekybinėmis vartotojų apklausomis tikslas nėra kvestionuoti dominuojančius metodus ar neigti iš privataus sektoriaus paslaugų tyrimų perimtų modelių pagalba atliktų analizių naudą. Socialiniai mokslai unikalus tuo, kad juose nėra vienintelio teisingo būdo kurti teoriškai apibrėžtos srities ar objekto žinioms. Pasitenkinimo matavimų rezultatai priklauso nuo duomenų patikimumo, o tyrimų konstrukcinį validumą vertinti pagal absoliutų rezultatų atitikimą realybei nėra įmanoma. Todėl toks lyginimas tiesiog yra būdas parodyti, kaip dokumentų analizės metodo taikymas gali padėti išvengti vartotojų patyrimo ir suvoktosios kokybės vertinimo klaidų bei praturtinti viešųjų paslaugų tyrimų metodų visumą.

Black, Briggs ir Keogh (2001, p. 402–403) išskyrė keturias esmines paslaugų (tiek viešųjų, tiek privačių) kokybės vertinimo problemas:

- nepakankamas koncepcijos išvystymas;
- skirtingų suinteresuotų šalių informacijos poreikių supratimo sąlygojami ribotumai;
- su duomenų trūkumu susijusios problemos;
- nepakankamas procedūrinis (techninis) ir analitinis išvystymas.

Pirmoji, koncepcijos turinio, problema yra sąlygota sąvokos „paslaugų kokybė“ neaiškumo. Prielaida, kad kokybės siekis yra vartotojui teikiamos kokybės užtikrinimas nėra tikslis. Net ir tos organizacijos, kurios savo veikloje akcentuoja klientų interesų užtikrinimo prioritetus, paslaugų kokybę vertina ir iš „paslaugos gamintojo“ pozicijų. Teikėjų nustatomi kokybės standartai gali neatitikti paslaugų gavėjų kokybės suvokimo, o pagal tokius standartus teikiamos paslaugos tik maža dalimi atliepti galutinių paslaugų vartotojų poreikius.

Pirmoji problema suponuoja svarbius praktinius sunkumus nulemiančią antrąją problemų grupę. Įvairių suinteresuotųjų šalių (vartotojų, politikų, valstybės tarnautojų, reguliuojančių institucijų, organizacijų partnerių) poreikiai ir reikalavimai dėl viešųjų paslaugų kokybės tyrimų teikiamos informacijos skiriasi. Analogiškai skiriasi tyrimų rezultatų vertinimas. Šių skirtumų išmanymui reikalingas itin geras tyrėjų pasiruošimas.

Didžiausia praktine paslaugų kokybę lemiančių sprendimų priėmimo problema Black, Briggs ir Keogh (2001, p. 402) įvardijo prieinamos, reguliariai gaunamos informacijos nepakankamumą. Nors šie autoriai pabrėžė, kad viešųjų paslaugų vartotojams pateikiami klausimynai ir fokus grupių metodas yra naudingos priemonės siekiant užpildyti viešųjų

paslaugų veiksmingumo vertinimo spragą (pagrindinį dėmesį NVV skyrė ekonomiško ir efektyvumo matavimams), tačiau pastebėjo ir svarbius tokių apklausų ribotumus – galimą daugumos požiūrio neįvertinimą ir ypatingai svarbių kritinių nuomonių nesupratimą.

Iš pirmųjų trijų problemų, Black, Briggs ir Keogh (2001) nuomone, kyla ketvirtoji – pirmųjų „malšinimas“, vietoj to, kad pastarąsias būtų bandoma įveikti. Gera žinoma atvejai, kai tai, kas yra lengvai išmatuojama, yra laikoma ekvivalentu tam kas „turi“ būti vertinama domintis kokybe (p. 402). Kaip pavyzdį autoriai pateikė SERVQUAL skalės naudojimą, nepaisant įrodytų šio modelio ribotumų. Ammons (2001, p. 464) taip pat akcentavo, kad nustatant viešųjų paslaugų teikimo standartus būtina atkreipti dėmesį į faktą, jog paslaugų teikimo problemų sprendimo išvalgos ir rekomendacijos gali būti silpnai apsaugotos nuo savanaudiškų motyvų įtakos.

Svarbu pripažinti, kad sukūrimas metodologijos, kuri leistų gauti visiškai objektyvią, nei vienu aspektu neginčijamą ir pakankamą informaciją viešųjų paslaugų teikimui organizuoti, tėra siekiamybė. Diskutuodamas apie teorijos ir praktikos dichotomijos problemą ir jos sprendimo galimybes Pettigrew (2005) pabrėžė būtinybę neužmiršti fundamentalių mokslininkų darbo tikslų. Atliekamais tyrimais mokslininkai turi siekti realiai įtakoti viešojo sektoriaus valdymą, todėl turėtų sau kelti tikslą susidoroti su dvilypėmis - tyrimų kokybės ir aktualumo – kliūtimis. Reikšmę praktikai turintys tyrimai turi apimti ne tik klausimą „kaip pažinti“ bet ir klausimą „ką pažinti“. Žinojimas „ką“ parodo kur ir kodėl mokslininkams reikia įsikišti, išmanymas „kaip“ suteikia papildomas ir papildančias žinias kaip ir kodėl įsiterpti (p. 975). „Iš tiesų viešasis administravimas per daug susitelkia į empirinių ir normatyvinių tyrimų skirtumus ir per mažai į jų integravimą.“ (Pitts, 2011, p. 79). Viešojo sektoriaus tyrimų metodologijos plėtra turi suponuoti jais kuriamo pažinimo praktinės sklaidos galimybes. Kaip teigė Chhotray ir Stoker (2010), esmė yra ne nuneigti tai, ką visi praktikai ir politikos formuotojai ir taip žino: pasaulį pakeisti yra sudėtinga. Esmė yra įtikinti, kad pilnesnis institucinių pokyčių procesų įvertinimas ir geresnis galimų valdžios pasirinkimų supratimas gali skatinti protingesnes reformas ir padidinti pertvarkymų sėkmės perspektyvas (p. 227).

Metodologijos tobulinimas nėra išimtinai tyrėjų rūpestis. „Visada egzistuos dialogo tarp analitikų ir politikos formuotojų poreikis, siekiant užtikrinti, kad skleidžiami modeliai atspindėtų viešosios politikos prioritetus“ (Smith & Street, 2005, p. 414). Lynn, Heinrich ir Hill (2001, p. 155-156) išskyrė tris įprastines viešojo valdymo tyrimų strategijas: (i) administravimą palyginti siekiančius „gerosios praktikos“ tyrimus; (ii) socialinių mokslų teorijų ir metodų taikymo tyrimus (skirti pirmiausiai akademinėi auditorijai); (iii) viešosios politikos įgyvendinimo analizės, kurios yra orientuotos į administravimo problemų ir praktikos bei vadybos strategijų ir jų taikymo pasekmių nagrinėjimą. Šios strategijos nėra viena kitą nuneigiančios. Greičiau atvirkščiai - gebėjimas jas suderinti ateityje turėtų lemti prarajos tarp teorijos ir praktikos mažėjimą. Viešojo valdymo mokslininkai turi pripažinti savo darbų ribotumus ir apie juos informuoti praktikus. Siekis viešajame sektoriuje diegti moksliškai pagrįstas inovacijas iškelia bent minimalių, tačiau praktinio mokslinių žinių pritaikomumo prasme esminių viešosios vadybos ir viešosios politikos tyrimų metodologijos pokyčių poreikį. Pettigrew (2005, p. 975) teigė tikintis, kad atliekamų mokslinių tyrimų projektai turi būti jautresni konteksto ir laiko atžvilgiu, nes bendrieji dėsniai yra sunkiai pritaikomi ilgu laikotarpiu, dar sunkiau patvirtinami skirtinguose viešojo sektoriaus elementuose bei sunkiai „atlaikantys“ institucinius ir kultūrinius skirtumus.



Todėl teigtina, kad siekiant sumažinti atotrūkį tarp viešojo valdymo teorijos ir praktikos (tuo pačiu išvengiant savotiškų kaltinimų dėl tyrimų nerelevantiškumo), tyrėjų užduotis yra kritiškai vertinti viešųjų paslaugų teikimo sistemas ir padėti jas tobulinti, pirmiausia nustatant egzistuojančias problemas bei pateikiant praktines rekomendacijas, o tik po to kurti normatyvines gerojo viešųjų paslaugų teikimo schemas ir modelius. Svarbiausiu metodologiniu iššikiu viešųjų paslaugų tyrimuose neabejotinai laikytinas gebėjimas išvengti piliečių suvokimo pseudo vertinimo. Shilston (2008, p. 364) principingai teigė, kad manymas, jog kiekybiniai vertinimo įrankiai gali paprastai parodyti visuomenės suvokimą, yra esminė metodologinė klaida, tačiau kartu pabrėžė, kad kokybinių metodų naudojimas neturėtų suponuoti tradicinių kiekybinių vertinimo matų atsisakymo, kadangi būtent kiekybinių ir kokybinių metodų derinimas įgalina generuoti visapusišką informaciją ir gauti harmoningą tiriamos problemos vaizdą. Dokumentų analizė yra bene vienišasis metodas, leidžiantis piliečių suvokimą apie viešąsias paslaugas įvertinti derinant kiekybinės ir kokybinės tyrimų strategijų privalumus.

Vertinat piliečių požiūrį į viešąsias paslaugas ne tik „pasitenkinimas“ ir „kokybė“ negali būti laikomi sinonimais, bet ir „pasitenkinimas“ bei „nepasitenkinimas“ neturi būti suprantami kaip priešingybės, nes, kaip pastebėjo Carvalho ir Brito (2012, p. 454), nepasitenkinimo kontroliavimas nebūtinai skatins pasitenkinimą viešosiomis paslaugomis. Gyventojai turi išankstinę nuomonę apie valdžios įstaigas, kuri daro įtaką šališkumui vertinant gaunamų paslaugų kokybę.

„Pasitikėjimas ateina kojomis, o išsija ant arklio nugaros“. Taip Kampen, Van de Walle ir Bouckaert (2006, p. 387) vaizdžiai apibendrina savo atlikto tyrimo rezultatus, leidžiančius teigti, kad nepatenkintų klientų skaičiaus mažėjimas turi didesnę reikšmę pasitikėjimui viešojo sektoriaus institucijomis negu jau patenkintų klientų skaičiaus didėjimas. Patenkintas paslaugų vartotojas vis tiek yra patenkintas, nepriklausomai nuo to, kurį iš atsakymų skalės („visiškai patenkintas“, „patenkintas“, „iš dalies patenkintas“) variantų pasirinko. Tenka sutikti su Shilston (2008, p. 362) nuomone, kad suinteresuotieji politikos ir procedūrų raida bei įgyvendinimu iš tokios informacijos negali nieko pasimokyti. Respondentams gautas paslaugas įvertinus prastai, nėra aišku, ar vartotojų nuomonę lėmė nesėkmės individualiame sąveikos su teikėju lygmenyje, ar sisteminiai paslaugų teikimo procedūrų trūkumai. Vartotojas paslaugą vertina kaip visumą, neišskirdamas fizinių, materialų atributų ir tarpasmeninės sąveikos veiksmų kaip atskirų paslaugos komponentų. Tuo tarpu paslaugų organizatoriui yra svarbu žinoti, kuriuos konkrečius paslaugos elementus tikslinga tobulinti. Neatsakinga būtų ignoruoti Lynn, Heinrich ir Hill (2001, p. 35-36) pastebėjimą dėl skirtingų viešojo valdymo lygmenų (institucinio, vadybinio ir techninio) savitų bruožų suvokimo svarbos konstruojant tyrimų programas. Labiau tikėtina, kad praktiškai pritaikomą žinojimą generuoja būtent tie tyrimai, kurie atliekami suvokiant valdymo lygmenis, užuot ignoravus kontekstą ir procesus, atspindinčius fundamentalius praktinio viešojo valdymo elementus (p. 36).

Dokumentų analizės metodo pasirinkimas įgalina kiekybiškai grupuoti ir kategorizuoti gaunamus duomenis daugeliu tyrimui svarbių, teorinėje darbo dalyje išskirtų, aspektų pagrindu, o gilesnė unikalų skundų, prašymų ir pasiūlymų turinio analizė leidžia identifikuoti tikrąsias faktines viešųjų paslaugų teikimo problemas, nustatyti tiek viešųjų paslaugų teikimo organizacinių sistemų, tiek individualius viešųjų paslaugų teikėjų ir vartotojų sąveikos trūkumus (arba kaip vaizdingai įvardijo Shilston (2011, p. 127), atpažinti



nesėkmes ir veiklos organizavimo metoduose, ir individuose, kuriuos organizacijos naudoja teikdamos paslaugas visuomenei).

Tyrimų programų konstrukciniu požiūriu gerai pagrįstų tyrimų išorinį validumą lemia duomenų patikimumas. Pasitenkinimo viešosiomis paslaugomis apklausų pagalba gaunamų duomenų patikimumas priklauso ne tik nuo tyrėjo kompetencijos, bet ir nuo asmeninių apklausiamų asmenų savybių. Respondentais pasirenkami piliečiai, teikiantys prioritetą skirtingoms paslaugų kokybės dimensijoms ir turintys skirtingus lūkesčius dėl gaunamų paslaugų, taip pat skirtingai suvokiantys savo nuomonės reikšmę ir atsakymų svarbą paslaugų tobulinimui. Nihilistinis ar apolitiškas požiūris neišvengiamai iškreipia gaunamus duomenis, tačiau įvertinti vidinius paslaugų gavėjų įsitikinimus bei asmenines savybes ir pagal tai pasirinkti respondentus tyrėjas paprasčiausiai neturi galimybių. Kristensen, Andersen ir Pedersen (2012) itin pabrėžė vartotojų gebos (kompetencijos suprasti ir įtakoti viešųjų paslaugų teikimą) supratimo svarbą, tačiau kartu pastebėjo, kad, nepaisant teorinių diskusijų, empirinės vartotojų gebos vertinimo priemonės neegzistuoja (p. 947). Svarbią reikšmę gaunamų duomenų patikimumui vaidina ir paslaugų pobūdis. Pastebima, kad mažiau „matomomis“ viešosiomis paslaugomis piliečiai yra patenkinti labiau, o apklausos apie kokybę paslaugų, su kuriomis dauguma respondentų turi netiesioginį sąlytį, veda prie pasitenkinimo reitingų supanašėjimo (Kampen, Van de Walle & Bouckaert, 2006, p. 391).

Todėl teigtina, kad siekiant pagrįstai įvertinti piliečių suvokimą apie gaunamas viešąsias paslaugas ir gauti duomenis, kuriuos būtų galima laikyti adekvačiais įrodymais rengiant viešųjų paslaugų teikimo rekomendacijas bei numatant diegti tikslingas organizacines inovacijas, vertinimo procedūras dera nukreipti ne į abstrakčios, vartotojų skirtingai suvokiamos, paslaugų kokybės matavimus, o į nepasitenkinimą paslaugomis lemiančių veiksnių paieškas. Skundų analizė reikšminga jau vien dėl to, kad leidžia įvertinti požiūrį asmenų, kurie tiesiogiai susidūrė su neigatyviais, jiems reikšmingais viešųjų paslaugų organizavimo padariniais. Pasiūlymai, tuo tarpu, leidžia įvertinti poreikius vartotojų, tikinčių savo galimybėmis realiai paveikti paslaugų teikimą.

Vertinant iš normatyvinės perspektyvos, vartotojų lūkesčių pagrįstumas neturėtų būti kvestionuojamas. Neįmanoma objektyviai nustatyti kurių piliečių lūkesčiai yra per dideli. Mažumos vartotojų nepasitenkinimas paslaugomis, kurias didžioji dalis vertina teigiamai, nereiškia jų kokybės, nes daugumos lūkesčiai gali būti vertintini kaip per maži. Todėl teoriniu požiūriu lūkesčių pagrįstumo nustatymas negali būti racionaliai pagrindžiamas. Tačiau praktinėje viešųjų paslaugų organizavimo veikloje poreikis nubrėžti vartotojų lūkesčių pagrįstumo ribas atsiranda dėl visiško viešųjų paslaugų individualizavimo galimybių nebuvimo. Be abejo, skundų analizė savaime neatmeta duomenų iškraipymo dėl šališkumo ar paslaugų kokybės vertinimo iš „nuskriaustojų“, „aukos“ ar „neišmanančiojo“ pozicijų, kaip ir prašymai bei pasiūlymai gali būti suponuoti nepagrįstų lūkesčių. Tačiau visapusiška, gili oficialių piliečių kreipimusi turinio analizė – kitaip nei kiekybinės vartotojų apklausų metodologijos priemonės – leidžia reikšminga apimtimi eliminuoti šiuos aspektus, taip kuriant objektyvesnes mokslines žinias ir teikiant tinkamą informaciją viešųjų paslaugų teikimą organizuojantiems asmenims bei kitiems suinteresuotiesiems.

Gilad (2008), nagrinėdama skundus gaunančių institucijų veiklą, vartojo terminą „lūkesčių vadyba“ (*expectation management*). Autorė pabrėžė, kad lūkesčių vadyba turi daryti įtaką pareiškėjų polinkiui vėl skųstis ateityje, taip užtikrinant aukštus paslaugų standartus

ir profesinių normų laikymąsi (p. 248). Pasak Seddon (2008, p. 168), reikalavimų analizavimas išmoko mus suprasti tikrąjį piliečių norų vietos savivaldos ir kitų institucijų atžvilgiu pobūdį ir dažnai padeda nustatyti prioritetus ir veiklos modelius, kurių įtvirtinimas pagerins situaciją. Gulland (2011, p. 483) susidomėjimo nusiskundimų procedūromis didėjimą siejo su NVV ir pažymėjo, kad būtent menedžerizmas iškėlė „mokymosi iš skundų“ idėją, o į skundų valdymo procedūras žvelgė kaip į priemones, padedančias gerinti vartotojų dalyvavimą, didinti pasitenkinimą paslaugomis bei teikiančias viešojo sektoriaus vadybininkams grįžtamąjį ryšį. Kouzmin ir kt. (1999, p. 122) taip pat pastebėjo, kad nuo praeito amžiaus devintojo dešimtmečio Tarptautinės ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos šalyse nusiskundimų skaičiaus matavimai, lygiai kaip ir vartotojų apklausos, tapo paslaugų kokybės vertinimo indikatoriumi. Tuo pačiu piliečių skundai tapo akstinu ir įrodymais diskusijose dėl strateginių, esminių viešojo sektoriaus veiklos organizavimo pokyčių. Pavyzdžiui, Azmi, Ahmad ir Zainuddin (2009) didėjančių piliečių nusiskundimų viešosiomis paslaugomis skaičiumi grindė poreikį įtvirtinti atlyginimų pagal kompetenciją sistemą viešojo sektoriaus organizacijose. Tačiau reikia pastebėti, kad nustatant viešųjų paslaugų teikimo standartus NVV gerokai pervertino gerosios praktikos reikšmę, laikydama „benčmaringą“ svarbiausiu viešojo sektoriaus reformų sėkmės veiksnium. Be abejo, veiklos atlikimo rodiklių lyginimas yra svarbia paslaugų teikimo organizavimo dalimi, tačiau prieš priimant sprendimus, savivaldybėms ne mažiau svarbu įsivertinti savo veiklos kokybinius aspektus ne tik pagal iš anksto apibrėžiamus, statistiškai nustatomus rodiklius.

Pasak Dalrymple ir Donnelly (1997), skundų valdymo svarba privačiame sektoriuje yra grindžiama suvokimu (sustiprintu ir atliktais tyrimais), kad esamų klientų išlaikymas yra naudingesnis ir ekonomiškai efektyvesnis, negu pastangos pritraukti naujų. Viešajame sektoriuje, daugeliu atvejų, klientų išlaikymas nėra esminga geros veiklos norma, tačiau šis imperatyvas yra pakeičiamas atskaitomybe už paslaugoms teikti naudojamų viešųjų lėšų naudojimą (p. 130). Tad tikslinga pritarti Kosecik ir Sagbas (2010) mintims apie piliečių suinteresuotumo vietos valdžios veikla bei visuomeninės kontrolės svarbą valdymo iššūkių įveikimui bei galimybių suradimui, o dėmesio skundų valdymo procedūroms viešajame sektoriuje stiprėjimą sieti ne tiek su privataus sektoriaus vadybos metodų perėmimu, kiek su demokratizacijos kontekstu ir piliečių dalyvavimo idėjų skvarba praktiniame valdyme, supratęs, kad vartotojų „tylėjimas“ ir pasyvumas lemia piliečių „nesankcionuotą“ viešųjų gėrybių alokaciją ir viešųjų paslaugų teikimą režimu, kuriam vartotojai nepritaria (p. 377–378). Taigi, pirmiausia pabrėžtina skundų ir prašymų pateikimo teisės moralinė prasmė – kaip primygtinio gerojo, demokratiško valdymo schemų etinio elemento. Rūpestį kelia šio piliečių dalyvavimo metodo galimas deklaratyvumas, kadangi jo teikiamų duomenų panaudojimas kokybei ir efektyvumui gerinti priklauso nuo viešojo sektoriaus darbuotojų ir politikų vadybinių gebėjimų ir, galbūt netgi svarbiau, vertybinių preferencijų.

Hood ir kt. (2009, p. 698) aprašė tris galimas valdininkų reakcijas į jų veiklos nesėkmių sąlygotą visuomenės kritiką: *tylėjimą*, *neigimą*, *pripažinimą*. Visgi, visos trys strategijos gali būti nukreiptos į įstaigos reputacijos išsaugojimą. Jeigu tylėjimas reiškia nereagavimą, siekiant stabdyti tolesnį probleminio klausimo eskalavimą, tai *neigimas* gali pasireikšti net ir aiškinimais, kad kritikuojami veiksmai ar tvarka yra būtini viešojo intereso užtikrinimui. *Pripažinimas*, tuo tarpu, dar nereiškia visiško atsakomybės prisiėmimo, nes įkandini jo neretai seka bandymai kaltę dėl problemos versti kitoms institucijoms, teisinio reglamentavimo netobulumui ar lėšų trūkumui. Nors autoriai šią tipologiją pateikė nagrinėda-

mi didelio masto visuomenės kritiką į esmines, aiškiai matomas ir visiems rūpimas veiklos nesėkmes, tačiau akivaizdu, kad net pavienis pagrįstas skundas parodo ne tik teikiamos paslaugos defektus, ydas, bet ir yra aiški nuoroda į valdžios įstaigų darbo „broką“, todėl natūraliai gali būti suprantamas kaip įstaigos reputacijai kenkianti kritika.

Visgi, viešojo valdymo praktikai turėtų įsisaugoti pakankamai aiškiai skundų svarbą nagrinėjusių autorių darbuose išreikštą potekstę: (i) ne mažas nusiskundimų skaičius parodo paslaugos kokybę; (ii) tai vartotojų vengimas kreiptis į institucijas implikuoja nepasitikėjimą viešųjų paslaugų teikėjais ir organizatoriais. Pasak Gal ir Doron (2007), formalūs skundai yra tik dalelė visų galimų nusiskundimų (p. 160), o „iš lūpų į lūpas“ neformalių nusiskundimų pavidalu perduodamas vartotojų „balsas“ paslaugų teikėjų negali būti išgirstas ir išanalizuotas, todėl negali sąlygoti veiklos pokyčių (p.158). Savivaldybės turėtų intensyviau skundų valdymą ne tik kaip tinkamo ir būtino piliečių dalyvavimo kanalo (Kosecik & Sagbas, 2010, p. 380), bet ir dėl pagrįstų Chan ir Ngai (2010) pastebėjimų, kad efektyvus skundų nagrinėjimas gali atkurti klientų pasitenkinimą (p. 106), o bendras pasitenkinimas susideda iš pasitenkinimo pačia paslauga ir pasitenkinimo organizacijos atsaku, klientui nurodžius paslaugos trūkumus (p. 75).

Tad nenoras oficialiai išreikšti savo nepasitenkinimą dėl netikėjimo kreipimosi į institucijas nauda yra realiai sietinas su vartotojų suvoktąja viešųjų paslaugų kokybe. Užsienio šalyse atliktų tyrimų rezultatai rodo, kad rečiau kreiptis į institucijas reiškiant nepasitenkinimą linkę viešųjų paslaugų vartotojai, priklausantys mažumoms ar pažeidžiamoms visuomenės grupėms (Gal & Doron, 2007), žemesnio išsilavinimo lygmens vietos bendruomenėms (Menzel & Benton, 1991), taip pat asmenys, mažiau išmanantys savivaldos esmę, prasmę ir darbo principus (Kosecik & Sagbas, 2010). Tad galima drąsiai teigti, kad, kitaip nei komercinių paslaugų atveju, efektyvaus skundų valdymo naudos kvantifikavimas turėtų būti svarbesniu mokslininkų ir pačių organizacijų interesų objektu ne tik dėl potencialo modeliuojant besikeičiančius vartotojų poreikius atitinkančias paslaugas, bet ir bendrų demokratinių vertybių sklaidos, visuomenės aktyvinimo ir politinės kultūros ugdymo bei vietos valdžios funkcionavimo tikslų, kurių siekiant kritiškai vartotojai vertintini kaip teigiamus pokyčius katalizuojantis vietos savivaldos socialinės sistemos elementas, o pati kritika ir išsakomi reikalavimai dėl viešųjų paslaugų – kaip išteklius.

Ammons (2001) viešųjų paslaugų vadyboje išskyrė reaktyvųjį (*reactive*) ir iniciatyvųjį (*proactive*) požiūrius. Pirmasis pabrėžia reagavimo į problemas greitį ir tam reikalingus įgūdžius.

*Kadangi vietos savivaldybės vis labiau nukreipia savo taikiklius į iniciatyvią vadybą, kuri numato problemas prieš joms atsirandant, ateityje galime tikėtis daugiau statistikos, matuosiančios apsisaugojimo nuo nepageidaujamų įvykių veiklos efektyvumą. Tačiau net ir tada, kaip bebūtų, našiai dirbs savivaldybės, sugebančios reaguoti į iškilusias problemas. (p. 7)*

Piliečių nuomonės ir nusiskundimai yra potencialiai naudingi priimant tiek „reaktyvius“, tiek „iniciatyvius“ sprendimus. Tačiau įrodymais problemas numatančiosios vadybos sprendimuose gali tapti tik formalūs, t. y. registruojami viešųjų paslaugų vartotojų kreipimaisi.

Tyrimai rodo, kad nepasitenkinimo išreiškimas formaliu skundu priklauso ne tik nuo piliečių asmeninių savybių ir jų santykių su vietos valdžia, bet ir nuo to, kaip nepasiten-

kinimas „tvarkomas“ po to, kai „pasiekia“ vietos valdžios institucijų darbuotojus (Guland, 2011, p. 487). Gilad (2008) pažymėjo, kad piliečių/vartotojų negebėjimo skusti ar kitaip įtakoti jiems nepalankius sprendimus nepaisant jaučiamo nepasitenkinimo priežastys yra tiek praktinės (savo teisių nežinojimas, atsirandančios išlaidos, procedūrų sudėtingumas), tiek emocinės – kylančios dėl požiūrio į kliūtis (p. 248). Todėl teigtina, kad efektyvios skundų valdymo sistemos pasižymi dviem pagrindinėm savybėmis, kurių linkme turėtų būti tobulinamos: (i) procedūrų paprastumu ir kanalų gausa piliečiams kreipiantis; (ii) procedūrų standartizacija ir smulkmenišku reglamentavimu nagrinėjant prašymus institucijose. Standartizacija būtina ne tik kaip akivaizdi duomenų kaupimo, palyginamumo ir reprezentatyvumo sąlyga, bet ir kaip galimą neigiamą dvilypių žmogiškųjų faktorių įtaką ribojantis veiksnys. Pirma, tai sietina su bendrais valstybės tarnautojų motyvacijos ir etikos klausimais. Pavyzdžiui, tarnautojai, siekdami išvengti darbo krūvio didėjimo, gali stengtis įtikinti piliečius neteikti oficialių skundų, motyvuodami tuo, kad išsakytos problemos yra „mažareikšmės“, „praktiškai neišsprendžiamos“ ar „jau sprendžiamos“. Lygiai taip pat į jau priimtus nusiskundimus ir pasiūlymus viešojo sektoriaus personalas gali reaguoti perdėm biurokatiškai, pateikiant asmenims tik formalius atsakymus, neišnaudojant visų egzistuojančių išsakytos problemos sprendimo galimybių. Antra, tai itin svarbu teisingumo ir nešališkumo užtikrinimui dėl pačių pareiškėjų reikalavimų pobūdžio ir kreipimusi turinio. Nors teoriškai visi besikreipiantys turi būti vertinami vienodai, o skundų ir prašymų nagrinėjimas objektyvus bei nuasmenintas, praktikoje problemos aktualumui pagrįsti naudojamos kalbinės priemonės ir emocionalumas neišvengiamai veikia už kreipimosi nagrinėjimą atsakingų asmenų požiūrį ir veiksmus. Itin informatyvų ir iki šiol neperandantį savo aktualumo tyrimą šiuo klausimu atliko Katz ir kt. (1969). Remiantis šių autorių idėjomis galima teigti, kad viešojo sektoriaus institucijų interesantai besikreipdami į tarnautojus gali apeliuoti į trijų rūšių normas ar standartus: *objektyvias (nuasmenintas); tarpusavio sąveikos; altruizmo*. Nors vertinant iš biurokratijos teorijos pozicijų tarnautojai turėtų remtis tik išsakoma objektyvia informacija, tačiau nuorodos į tarpusavio sąveiką (pvz. kritikos nagrinėjančio asmens atžvilgiu išsakymas, pagyrimas dėl ankstesnio klausimo sprendimo ar pažadas teigiamai atsiliiepti problemą išsprendus) bei valstybės tarnautojui privalomu laikomą altruizmą (pvz. pabrėžiant sunkią pareiškėjo sveikatos būklę ar kitų institucijų negebėjimą išspręsti problemą) daro įtaką tarnautojų motyvacijai ir reakcijai. Dėl to ir Vėberio biurokratijos modelyje įtvirtintas principas, pagal kurį asmenų prašymai nagrinėjami eilės tvarka, yra itin sunkiai įgyvendinamas.

Dalrymple ir Donnelly (1997, p. 131) nurodė, kad veiksmingos skundų valdymo sistemos savybės turi apimti:

- *Prieinamumą* – skundų teikimo patirtis neturi bauginti vartotojų, žmonės turi žinoti, kaip pateikti skundą ir lengvai užregistruoti savo nepasitenkinimą, taip pat tikėti, kad jų skundas sąlygos tam tikrus veiksmus;
- *Apdorojimą* – organizacijoje turi būti įtvirtintos žmonių nuomonių bei nepasitenkinimo nagrinėjimui skirtos procedūros ir sistemos (kurių tinkamam funkcionavimui skiriami adekvatūs ištekliai), apimančios vientisą informacijos perdavimą tarp vidinių organizacijos lygmenų ir funkcijų;
- *Rezultatus* – kokybės gerinimo imperatyvą, užtikrinantį, kad skundų pamokos yra išmokstamos, o jais teikiami duomenys naudojami tobulinant paslaugų projektavimą ir teikimą.

Taigi tam, kad būtų vykdoma piliečių poreikiams adekvati „lūkesčių vadybos“ veikla, o viešųjų paslaugų vartotojų „balsas“ taptų viešosios politikos darbotvarkės klausimu, yra būtini geri viešųjų paslaugų vartotojų skundų registravimo ir jais teikiamos informacijos perdavimo bei apdorojimo mechanizmai.

Netylant diskusijoms apie piliečių poreikių suvokimo svarbą organizuojant paslaugų teikimą ir, bendrojo paslaugų kūrimo kontekste, vis labiau žavintis galimybėmis gerinti viešųjų paslaugų kokybę pasitelkiant vartotojų gebėjimus bei žinias, trūksta šių tikslų pasiekimui skirtų išbaigtų iniciatyvų, išnaudojančių technologijas ir milžiniškus duomenų kiekius struktūrizuoti įgalinančias duomenų bazines. Jupp (2006, p. 79) pastebėjo, kad technologijų plėtra didina sukuriamų dokumentų kiekį ir jų formų įvairovę, o viešojo sektoriaus institucijos yra tarp tų organizacijų, kuriose kuriami dokumentai yra tyrimų interesas, nes teikia informaciją apie visuomenę, socialinius ir ekonominius santykius, į kuriuos žmonės įsitraukia.

*Nepaisant to, kad egzistuojančios technologijos tampa geriau orientuotomis, labiau metodiškomis ir to, kad atsirado naujos technologijos, informacinių technologijų vadyba viešajame sektoriuje išlieka dideliu iššūkiu. Programinės įrangos „perkėlimas“ į organizacijas ir atotrūkio tarp valstybės valdymo mokslo ir valstybės valdymo praktikos sumažinimas išlieka problemišku. (Kouzman et al., 1999, p. 139)*

Įvertinus Lietuvos savivaldybėse taikomas dokumentų valdymo procedūras tenka konstatuoti, kad viešųjų paslaugų vartotojų skundai, prašymai ir pasiūlymai daugeliu atvejų tėra naudojami kaip informacija konkrečių, pavienių teikimo problemų sprendimui ir nėra pasitelkiami kaip įrodymai strateginiams viešųjų paslaugų organizavimo sprendimams (iniciatyviajai vadybai). Viešųjų paslaugų tyrimų programų sudarymą ir metodikos pasirinkimą turėtų lemti du esminiai klausimai: (i) kokią informaciją norimą surinkti; (ii) kokiems tikslams surinkta informacija bus naudojama. Paradoksaliai atrodo ne nuolatiniai bandymai įvertinti viešųjų paslaugų vartotojų patirtį ir suvokimą klausymynų pagalba, bet nesugebėjimas gauti tokios informacijos iš autentiškų, nuolat kaupiamų ir reprezentatyvių dokumentų. Akcentuojant „valstybės valdymo mokslo“ ir „valstybės valdymo praktikos“ jungčių poreikį, ši situacija, be abejonės, yra taisytina ir kelianti susirūpinimą dėl viešųjų paslaugų teikimo organizatorių suinteresuotumo itin svarbių socialinių tikslų išlaikymu.

Box (2007, p. 204) pabrėžė, kad nepaisant to, jog informacijos rinkimas bei demonstravimas gali atrodyti apolitišku ir neprieštaringu, surinktų duomenų pobūdis gali kelti abejonės dėl to, kaip organizacijos veikia sprendžiamos tokius klausimus kaip lygybė, efektyvumas, racionalus *versus* politizuotas sprendimų priėmimas, o taip pat, kaip elitas naudoja visuomenės galias ir resursus savo naudai. Šis autorius pastebėjo, kad ir piliečiams, ir politikams, ir tarnautojams kyla sunkumų atskiriant politinę ir profesinę veiklą (p. 205). Sąlyginė užsakomųjų viešųjų paslaugų vartotojų apklausų gausa dar nereiškia, kad šių tyrimų duomenys bus panaudojami kaip įrodymai organizuojant paslaugų teikimą. Principiniu požiūriu vartotojų apklausos yra grįžtamojo ryšio užtikrinimo priemonė, o tokio pobūdžio tyrimais surenkama informacija turėtų padėti geriau suprasti piliečių poreikius. Tačiau neatmestina prielaida, kad tokios apklausos organizuojamos ne tiek siekiant gauti potencialią informaciją viešųjų paslaugų vadybai, kiek norint parodyti deklaratyvų valdžios institucijų rūpestį elektoratu.

Vienu reikšmingiausių dokumentų analizės metodo privalumų yra įvardijamas gaunamų duomenų turiningumas dėl dėmesingumo faktams, į kuriuos dalyviai patys atkreipė dėmesį (Creswell, 2003, p. 187). Skundai ir prašymai yra nestruktūrizuoti ir savanoriškai pateikiama informacija, kurią perduoti įstaigai vartotojas yra motyvuotas. Vartotojas sava kalba ir savais išsireiškimas išryškina jam svarbius paslaugos aspektus ir niuansus. Viešųjų paslaugų vartotojų oficialių kreipimūsi vertinimas įgalina ne tik generuoti statistinius duomenis, bet ir analizuoti tyrimo objekto pažinimui svarbius priežastinius ryšius. Tai, savo ruožtu, leidžia tikėtis ne vien aprašomojo pobūdžio, bet ir praktiniu požiūriu reikšmingų tyrimo rezultatų.

Kreipimūsi analizė nėra orientuota į paslaugų kokybės teorinės koncepcijos tobulinimą, nes tyrimu nesiekiama atrasti kriterijų, kurių pagalba kokybės atributai būtų konvertuojami į išmatuojamus parametrus. Nors socialinių mokslų koncepcijos pasižymi tuo, kad jas tobulinti galima pasitelkiant įvairius metodus ir visada išlieka tiriamus reikšinius geriau apibūdinančių rodiklių egzistavimo galimybė, tačiau daugeliu atvejų galima išskirti metodikas, dėl kurių taikymo pagrįstumo ir adekvatumo tiriamajam dalykui yra sutariama. Tuo tarpu bet kokie bandymai nustatyti kokybės matavimo kriterijus bus kvestionuojami ir susilauks didesnės ir mažesnės pagrįstos kritikos, nes patys kriterijai neišvengiamai skirtingai vertinami dėl asmeninių suinteresuotųjų asmenų savybių. Kritika neabejotinai iš esmės sąlygoja mokslo pažangą. Tačiau siekiant valstybinio valdymo teorijos ir praktikos integravimo, dalį savo pastangų tyrėjai turėtų nukreipti ne į kokybės matavimus, bet į viešųjų paslaugų teikimo įtakos piliečių gyvenimo kokybei vertinimą. Vertinti veiklą pagal iš anksto sutartus standartus yra būtina, visgi viešųjų paslaugų kokybės nustatymas pagal išmatuojamus parametrus tėra simuliacijos numanomais kokybės atributais. Tai prilygsta tautologiniam teiginiui, kad paslaugų kokybę lemia kokybiškas jų teikimas. Viešųjų paslaugų kokybę siejant su piliečių gyvenimo kokybe, kontroliniu vertinimo kriterijumi tampa galutinis paslaugos teikimo rezultatas, poveikis vartotojui. Taip kokybę įvertinama remiantis ne problemišku ir neaiškiu sąvokos turiniu, o viešųjų paslaugų teikimo tikslų pasiekimo laipsniu, kadangi viešosios paslaugos yra gyvenimo kokybės dedamosios, kurių prieinamumui ir socialiai teisingam paskirstymui būtina viešojo valdymo subjektų intervencija.

Suinteresuotiesiems viešųjų paslaugų teikimo organizavimu svarbu atskirti paslaugos rezultato vartotojui kokybę nuo įverčių, parodančių paties organizavimo kokybę. Paslauga yra kokybiška tiek, kiek atliepia savo tikslą (pagerina visuomenės ir atskirų jos narių būtį). Šiam tikslui pasiekti skirtų išteklių ir priemonių panaudojimo efektyvumas parodo organizavimo kokybę.

*Efekttyvumo turinys nėra paprastas sąlygų ir veiksmų reitingas, jų tarpusavio priklausomybės paieškos. Efekttyvumo rodikliai Naujojo viešojo valdymo kontekste viešųjų institucijų veikloje tiesiogiai proporcingi organizacijų pastangoms tobulinant finansinių, technologinių, informacinių ir žmonių išteklių valdymo planavimą, koordinavimą bei sprendimų priėmimą ir įgyvendinimą. (Petrauskienė & Raipa, 2012, p. 142)*

Viešųjų paslaugų organizaciniai mechanizmai yra priemonės, kuriomis valdžia siekia įvykdyti prisiimtus įsipareigojimus dėl piliečių gerovės. Gerovės siekis yra nesibaigiantis, nes visada egzistuoja aukštesnės negu esama gyvenimo kokybės troškimas. Siekiant sukurti efektyvią ir gyvenimo kokybės užtikrinimo tikslus atliepiančią teikimo sistemą, esminė užduotis yra identifikuoti tobulintinus paslaugų teikimo ir administravimo sistemos



elementus, todėl viešųjų paslaugų kokybės kaip tikslų pasiekimo laipsnio užtikrinimui svarbiausia gauti duomenis, kurie leistų visapusiškai suprasti nepasitenkinimą paslaugomis sąlygojančius veiksnius.

Vartotojų skundai ir prašymai gali užtikrinti nuolatinį grįžtamąjį ryšį. Perakyla (2005, p. 870) manymu, rašytiniai tekstai ir įvairiose laikmenose užfiksuotos interakcijos yra, greičiausiai, labiausiai duomenų „natūralumo“ idėją atitinkantys šaltiniai. Natūraliai pateiktos, skirtingo kokybės suvokimo mažiau įtakotos paslaugų vartotojų nuomonės yra vertintinos kaip vienas svarbiausių realios, faktinės (sietinos su gyvenimo kokybe ir gerove) viešųjų paslaugų kokybės indikatorių. Analizė įgalina tyrėją kompleksiškai ir visapusiškai suprasti piliečių lūkesčių nepatenkinimo priežastis t. y., kaip ir fokus grupių ar giluminių interviu atveju, vertinti tai kas yra iš tikrųjų svarbu, o ne tai kas lengvai išmatuojama. Lyginant su kitais kokybiškai vertinti patyrimą ir lūkesčius įgalinančiais metodais, dokumentų analizė išsiskiria savo apimtimis. Vertinamų kreipimūsi kaip analizės vienetų ribos apibrėžiamos jų pateikimo laiku, o ne apklausiamų paslaugų vartotojų skaičiumi. O ir kiekybinis skundų vertinimas (kategorizuojant ir grupuojant duomenis pagal pasirinktus kriterijus) yra adekvatus tiriamajam dalykui vien jau dėl to, kad leidžia išvengti imties pasirinkimo klaidų ir sudaro galimybes apibendrinti rezultatus naudojant vien autentiškus, tyrėjo nuomonės ar klausimų formuluočių neįtakotus, jokių aspektu neiškraipytus duomenis. Šie dokumentai yra reprezentatyvūs pirmiausia dėl to, kad atspindi požiūrį, patirtį ir nuomones viešųjų paslaugų gavėjų, kurie yra daugiau ar mažiau „kompetetingi“ paslaugų vartotojai, nes (i) kaip klientai realiai susidūrė su problemomis, trūkumais ir nepatogumais ir (ii) kaip piliečiai tiki savo išsakytų pretenzijų ar siūlymų nauda situacijos gerinimui.

Kreipimūsi analizė įgalina vertinti piliečių nuostatas apie vertybinį gero viešojo administravimo turinį, kas, atsižvelgiant į dabartinius struktūrinius viešojo valdymo pokyčius, yra viena iš esminių teorijos ir praktikos integravimo sąlygų. Po-NVV koncepcijų ir modelių formavimāsi nulėmė siekis koreguoti menedžerizmo įtakoje susidariusį ekonominių vertybių dominavimo foną bei demokratizacijos procesams teigiamą įtaką turinčių svertų poreikis. Vertybių konfliktus viešajame administravime lemia požiūrių į viešųjų gėrybių paskirstymą skirtumai, sąlygojami fundamentalios viešųjų paslaugų visuotinio prieinamumo ir viešojo sektoriaus veiklos efektyvumo suderinamumo problemos. Tačiau į vertybinio viešojo administravimo turinio pažinimą nukreipti empiriniai tyrimai dažniausiai orientuojasi į organizacines ir valstybės tarnautojų vertybes. Akivaizdu, kad dabartinėse koncepcijose akcentuojami tikslai (socialinė sanglauda, dėmesys viešajam interesui, demokratiškumas, altruizmas, tvarumas, mažumų ir ekonomiškai pažeidžiamų grupių apsauga) ir rodomas atnaujintas dėmesys neekonominėms vertybėms įpareigoja jas tirti ir iš piliečių pozicijų. Van de Walle (2006, p. 185) beveik prieš dešimtmetį numatė, kad ateityje viešojo administravimo tyrimų pagrindiniai iššūkiai bus susiję su tokio pobūdžio vertybių pritaikomumo visuose valdymo lygmenyse ir sektoriuose bei skirtingose nacionalinėse kultūrose nagrinėjimu. Lietuvoje empirinių tyrimų, kurie bent dalinai orientuotųsi į šių klausimų sprendimą, iki šiol akivaizdžiai trūksta.

*Vertinimas yra naudingiausias tada, kai funkcionuoja jį palakančioje terpėje – institucinėje sistemoje, administraciniuose procesuose ir visuomenėje. Vertinimo geba gali kurtis pagal savaiminį scenarijų, tačiau, atsižvelgiant į viešajame sektoriuje*



*vykstančius pokyčius, ekonomikos svyravimus, socialines problemas, visuomenės ke-  
liamus reikalavimus vyriausybėms visame pasaulyje efektyviai ir veiksmingai nau-  
doti viešuosius išteklius ir kitą, vertinimo geba turi būti kuriama ir plėtojama sąmo-  
ningai, planingai ir aprūpinant atitinkamais ištekliais. (Segalovičienė, 2012, p. 431)*

Piliečių nusiskundimais ir pasiūlymais teikiamos informacijos potenciali nauda or-  
ganizuojant viešųjų paslaugų teikimą savivaldybėse yra neabejotina, jau nekalbant apie  
reikšmę demokratizacijos procesų plėtrai bei savivaldos principų užtikrinimui. Viešųjų  
paslaugų vartotojų kreipimaisi yra vienas iš piliečių dalyvavimo ir visuomeninės viešojo  
sektoriaus veiklos kontrolės bei galios išraiškos būdų. Piliečiai turėtų būti skatinami reikšti  
savo nepasitenkinimą gaunamomis paslaugomis, o jų kreipimaisi laikytini jei ne bendrojo  
paslaugų kūrimo elementu, tai bent jau priemone, leidžiančia išskirti problemines viešų-  
jų paslaugų sritis (kuriose konsultavimasis su paslaugų gavėjais yra būtinas), ar pradiniu  
bendrojo paslaugų kūrimo etapu. Darytina išvada, kad dokumentų analizė gali suteikti  
daugiau naujų teorinių ir taikomųjų žinių apie tyrimo problemą, negu būtų įmanoma su-  
rinkti alternatyviais metodais.

### **2.2.3. Savivaldybių tarnautojų apklausa (interviu)**

Kokybiniame tyrime taip pat naudojamas interviu metodas. Šis metodas taikomas su-  
rinkti visapusiškam tyrimo objekto supratimui svarbiems duomenims, paremtiems žinio-  
mis kompetetingų asmenų, kurie savo profesinėje veikloje yra gerai susipažinę su prakti-  
niais viešųjų paslaugų teikimo organizavimo aspektais.

Interviu metodas pasirinktas siekiant užtikrinti tyrėjo ir informanto sąveiką, kuri įga-  
lina gauti platesnę ir gilesnę informaciją detalizuojant ir užduodant papildomus klausi-  
mus, surinkti tyrimui naudingą informaciją ne vien tik iš ekspertų turimų faktinių žinių.  
Be abejo, didžioji dalis duomenų gaunama lingvistiškai vertinant ekspertų pasisakymuose  
tiesiogiai pateiktą informaciją, tačiau svarbu ne tik tai. Vertintinas yra McNabb (2002)  
pastebėjimas, kad viešojo administravimo tyrimai yra per mažai orientuoti į viešojo sek-  
toriaus organizacijų kultūrą ir klimatą liečiančius klausimus, o net ir taikomojo pobūdžio,  
realių problemų sprendimų rekomendacijas pateikiančiose mokslinėse studijose retai ana-  
lizuojama tai, kaip vidinė kultūra ir darbo atmosfera daro įtaką viešosios politikos įgyven-  
dinimui ir organizacijų veiklai. Tačiau pastangų diegti vadinamosios „besimokančios or-  
ganizacijos“ principus žlugimo priežastys gali būti geriau suprantamos nagrinėjant įstaigų  
kultūrą ir įvairias profesines subkultūras (p. 19–20).

Viešąsias paslaugas organizuojančių informantų minčių eigos koregavimas, įdėmus  
klausymasis, balso intonacijų ir neverbalinio elgesio interviu metu įvertinimas suteikia  
organizacinę kultūrą formuojančių reiškinių supratimo užuomazgas. Apklausiant tarnau-  
tojus struktūrizuotais būdais, be tiesioginio kontakto ir tyrėjo intervencijos (pvz. anketa-  
vimo metodu), šie aspektai liktų nepastebėti.

*Atliekant interviu gauti duomenys nėra tiesiog „tikslūs“ ar „iškreipti“ informacijos  
vienetai, o aprūpina tyrėją ypatybių, parodančių kaip žmonės apsveria įvykius ir  
sąryšius bei tokio jų pasirinkimo priežastis, nagrinėjimo priemonėmis. <...> Tai yra  
duomenų aiškinimo prielaidos, kurios taip pat turėtų būti analizės objektais. (May,  
2001, p. 144–145)*

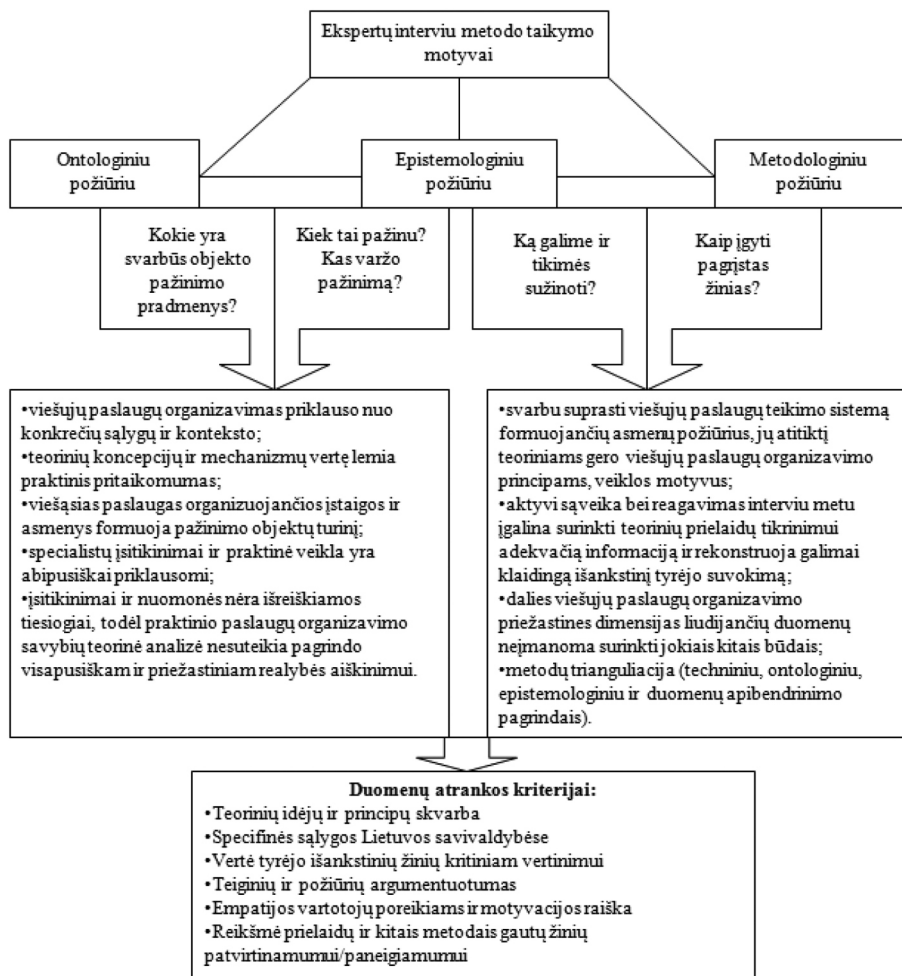
Gomm (2004, p. 185), remdamasis Ayer [1956], detales, kurių tyrėjas negali pažinti kitais būdais kaip tik užduodamas žmonėms klausimus, skirstė į dvi grupes: (i) dalykus kurie gali būti laikomi faktais ir (ii) tuos, kurie iš esmės yra nepatvirtinami, nes apima savižinos klausimus. Pavyzdžiui, informantas gali pateikti konkrečias pavyzdžius ir įvardinti niekur kitur neaprašytas situacijas, nulemtas įstatymiškai įtvirtintų paslaugų organizavimo normų, ir tai bus neginčijami tikrovę atspindintys duomenys. Tačiau pasisakymai dėl nepakankamo teisinio reglamentavimo ir jo ydų bei tobulinimo krypčių įvardijimas jau yra iš dalies lemiamas vidinių įsitikinimų. Todėl atsiranda prieštaraivimai dėl interviu dalyvių pasisakymų patikimumo, nes informantas pasirenkamas kaip autoritetingas informacijos šaltinis, tačiau jo nuomonė negali būti priimama kaip aprioriškai teisinga. Nuspręsti, kurią interviu metu gautą informaciją galima laikyti tyrimui svarbiais duomenimis ir įrodymais, yra itin svarbi, tačiau nelengva užduotis. Tyrėjui sunku įrodyti, kad duomenų neišgalvoja ir informanto nuomonės nepateikia klaidingai, todėl bet kokie tyrimo rezultatai gali sulaukti kritikos, kurios pagrįstumo ginčijimas tampa uždaru ratu. Visgi Mason (2002, p. 76) many- mu, technikos, kurios pagalba interviu transformuojama į duomenis, pasirinkimas turėtų būti sutelktas į epistemologinius klausimus ir, ypač, į tai, kas turi būti laikoma duomenimis iš tyrėjo perspektyvos, t. y. svarbu kokių tikslu, kokiai informacijai surinkti interviu meto- das yra naudojamas ir kaip tikimasi gautus duomenis logiškai integruoti į bendrą tyrime analizuojamų duomenų visumą bei nuoseklius tiriamų reiškinių aiškinimus.

Neabejotinai teisingas yra Gudelio (2007, p. 106–107) teiginys, kad mokslo filosofijos problematika gali būti prilyginta inovacijų valdymo problematikai, o pagrindinė mokslo metodologijos problema yra efektyvus ir veiksmingas, t. y. minimaliais ištekliais produ- kuojančio ir išbandančio inovatyvias idėjas, mokslinio pažinimo proceso organizavimas. Šiame tyrime informantai apklausiami norint surinkti ne tik teorinių metodų ir doku- mentų analizės pagalba gautas žinias apie tyrimo objektą papildančiai informacijai, bet ir duomenims, kurių negalima efektyviai surinkti kitais būdais. Tyrimo objektas gali būti konceptualizuojamas iš įvairių pozicijų, todėl itin svarbu prie tyrimo klausimų prieiti iš praktinėje veikloje paslaugas organizuojančių asmenų pusės. Tinkamesnis metodas šiuo požiūriu būtų nebent stebėjimas, tačiau galimybės atlikti stebėjimą valstybinio valdymo institucijose yra daugiau nei apribotos dėl įvairių priežasčių.

Remiantis Mason (2002, p. 34–36) teigtina, kad formuojant tyrimo strategiją skirtingi tyrimo metodai turėtų būti derinami atsižvelgiant į:

- *Techninę integraciją.* Skirtingais metodais ar iš skirtingų šaltinių surinkti duome- nys turi būti vienodi arba papildantys vienas kitą technine arba procedūrine pra- sme taip, kad juos būtų galima lengvai sujungti ir grupuoti, arba kažkoku būdu lyginti.
- *Ontologinę integraciją.* Duomenys turi būti suderinami ontologiškai. Kitais žo- džiais tariant, jie turi būti paremti vienodomis, nuosekliomis ar lygintinomis prie- laidomis apie socialinę būtį ir reiškinius.
- *Integracija pažintiniu ir įrodymų pagrindimo lygmeniu.* Apima klausimus, ar skir- tingi metodai ir duomenys kyla iš tų pačių epistemologinių nuostatų, ar bent yra epistemologiškai suderinami, t. y. turi remtis vienodomis arba suderintinomis prielaidomis apie žinių kūrimą ir įrodymų pagrįstumą.
- *Integracija aiškinimo lygmeniu.* Taip pat apima epistemologinius klausimus, tačiau dėmesį sutelkia į aiškinimų ir apibendrinimų konstravimą. Naudojant skirtingus

metodus gauti duomenys turi būti naudingi suprantamam ir įtikinamam argumentavimui, padedančiam išspręsti keblus tyrimo klausimus.



7 pav. Interviu metodo taikymo prielaidos.

Atliekant viešųjų paslaugų organizavimo savivaldybėse tyrimą, apklausti pasirinktus ekspertus potencialiai naudinga dėl to, kad praktinio viešųjų paslaugų organizavimo ypatybės, formuojančios tiriamo reiškinio turinį, gali skirtis nuo teoriškai apibrėžtų prielaidų, o vartotojų poreikių patenkinimas yra lemiamas praktinės veiklos ir įvairių organizacinių apribojimų. Kita vertus, viešųjų paslaugų organizavimo sėkmė yra svariai lemiamą teorinių gerojo valdymo standartų ir principų įsitvirtinimo bei praktinio organizavimo niuansų atitikties teorinėms koncepcijoms masto. Todėl norint objektyviai suvokti viešųjų

paslaugų organizavimą ir tyrimo išvadas grįsti ne subjektyviais įsitikinimais, integruoti savivaldybių tarnautojų žinias būtina. Tačiau tai nereiškia, kad interviu dalyvių požiūriai turi būti laikomi neginčijamai teisingais. Informantai apklausiami tam, kad analizė būtų gilesnė, apimanti daugiau klausimų, kurių aiškinimas įgalintų objektyviai patvirtinti ir paneigti išankstines prielaidas. Todėl interviu metodu siekiama gauti duomenis, kurie:

- atspindėtų teorinių viešųjų paslaugų organizavimo idėjų ir principų sklaidą praktinėje veikloje;
- leistų įvertinti ir suprasti specifines paslaugų organizavimo sąlygas Lietuvos savivaldybėse;
- turėtų reikšmę kritiškai įvertinant kitais metodais sukauptus duomenis ir žinias;
- kaip požiūriai būtų argumentuoti, pagrįsti pavyzdžiais ir motyvuotai paaiškinti;
- leistų spręsti apie paslaugas organizuojančių asmenų tarpę vyraujančius požiūrius į paslaugų vartotojų poreikių užtikrinimo svarbą ir veiklos motyvus;
- būtų naudingi (logiškai integruojami) bendram objektyviam tiriamų reiškinių supratimui.

Savivaldybių tarnautojų apklausą galima įvardinti kaip kontrolinį metodą moksliniu požiūriu objektyviam tiriamų reiškinių pažinimui. Babbie (2007, p. 309) siūlė interviu atliekančiam asmeniui mėginti užimti tokią poziciją, lyg apie tiriamą situaciją jis nieko nežinotų, neva taip geriau suprantami svarbiausi ir akivaizdžiausi tiriamo reiškinio aspektai. Visgi toks pasiūlymas labiau tinkamas priimti jau surinktų duomenų analizavimo metu ir, aišku, vengiant įpiršti savo nuomonę informantams, nedarant įtakos jų pasisakymų turiniui. Tidikis (2003) tvirtino, kad interviu yra vienas iš efektyvių kokybinio tyrimo metodų, kuris garantuoja didesnę patikimumą negu anketinis metodas ar kiti apklausos būdai, kadangi reikiama žodinė informacija gaunama tiesioginiu kryptingu interviu su respondentu, o pokalbio kryptį ir turinį sąlygoja tyrimo problema (p. 464–465).

Interviu metu tyrėjas turi būti aktyvus tiek, kad nukreiptų pokalbio eigą rūpimos gauti informacijos link. Todėl ekspertų apklausa atliekama pusiau struktūrizuoto interviu metodu. Klausimais siekiama atskleisti specialistų nuomones, vertinimus ir samprotavimus ne tik apie tyrimo objektą, bet ir apie kitus darbo temas aktualius reiškinius ir veiksnius bei teorinėje dalyje iškeltas prielaidas. Tačiau teisingai suvokti darbe analizuojamus teorines koncepcijas yra gana sunku, o visapusiškas savivaldybių struktūrinių padalinių vadovų informavimas tiriamą temą reikalautų daug laiko. Pusiau struktūrizuoti interviu leidžia apklausiamiems asmenims geriau išreikšti savo požiūrį negu struktūrizuoti interviu ir tuo pačiu metu suteikia geresnes atsakymų palyginamumo galimybes negu laisvos formos interviu (May, 2001, p. 123). Bailey (2007, p. 100) kaip vieną pagrindinių pusiau struktūrizuoto interviu privalumų įvardijo galimybę keisti klausimų seką ir patikslinti klausimus priklausomai nuo interviu eigos. Klausimai – tai gairės, užtikrinančios norimų gauti, tyrimui adekvačių duomenų apimtį ekspertų pasisakymuose.

Apklausus ekspertus gauta informacija naudojama tiek kaip savarankiški duomenys, tiek kaip priemonė užtikrinti atlikus dokumentų analizę gautų išvadų pagrįstumą. Ekspertų vertinimai daro įtaką tyrėjo suvokimui, todėl padeda kokybiškiau interpretuoti duomenis, o skirtingais metodais ir iš skirtingų šaltinių surinktos informacijos integravimas užtikrina objektyvumo principų laikymąsi mokslinio pažinimo procese.

## 2.2.4. Duomenų analizės metodinių priegų pasirinkimas

Disertacinio darbo problemos sprendimui svarbi informacija analizuojant piliečių kreipimusis renkama derinant kiekybinės ir kokybinės tyrimų strategijų elementus. Tačiau pats dokumentų analizės metodas pasirinktas siekiant analizuoti objektus ir reiškinius, kurių naujas pažinimas galimas tik einant *vertinimo*, o ne objektyvių matavimų keliu.

Weiss (2006) teigė, kad dokumentuose galima rasti įtikinamus atsakymus, jeigu kitais metodais išspręsti klausimo nepavyksta, o kaip pagrindinį dokumentų privalumą įvardijo tai, kad jie sudaromi sinchroniškai su įvykiais, todėl nepriklauso nuo žmogaus atminties silpnėjimo ir iškraipymo. Pagrindinis trūkumas – dokumentai sudaromi kitiems, ne tyrimo tikslams (p. 291). Atsižvelgiant į išsikeltus uždavinius tikslinga prioritetą skirti kokybiniam dokumentų turinio analizavimui, o kategorizavimą, ir grupavimą laikyti procesais, padedančiais užtikrinti kokybinės analizės patikimumą. Siekiant, kad dokumentinė medžiaga nebūtų analizuojama padrikai, vertinimas būtų kaip galima objektyvus, o gauti rezultatai patikimi, būtina apibrėžti taisykles, kurių laikydamiesi dokumentus analizuosime.

Perakyla (2005) pastebėjo, kad tekstinę medžiagą nagrinėjantys tyrėjai atlikdami analizę dažnai nesistengia laikytis iš anksto apibrėžtų analizės taisyklių. Skaitydami pasirinktą empirinę medžiagą jie bando atpažinti svarbiausius objektus, leidžiančius susidaryti išsamų kultūrinį gyvenimą atspindinčių prielaidų ir reikšmių paveikslą (p. 870). Toks tyrėjo veiksmų nevaržantis požiūris nėra savaime ydingas, juolab, kad kokybiniuose tyrimuose argumentacija remiasi tiek indukciniais, tiek dedukciniais samprotavimais, todėl duomenų rinkimo ir analizavimo procesai yra viena laikai (Creswell, 2003, p. 182–183). Tačiau ir interpretacinio, indukcinio pobūdžio tyrimuose būtina laikytis mokslinių žinių pagrįstumą ir patikimumą užtikrinančių analizės procedūrų. Todėl neabejotinai pagrįstas yra Mason (2002, p. 24–25) požiūris, kad tikslinga kurti gana detalius kokybinių tyrimų modelius iki atliekant pačius tyrimus, bet mąstymas apie tyrimo planą ir strategiją ties tuo baigtis neturėtų.

Bruzgelevičienė ir Žadeikaitė (2007, p. 84–85) aprašė įvairias galimas variantiškas dokumentinių šaltinių klasifikacijas. Jomis remiantis galima teigti, kad oficialūs viešųjų paslaugų vartotojų kreipimaisi yra *pirminiai, kryptingi, riboto naudojimo dokumentai, liudijantys socialinę tikrovę ir nuomones, požiūrius į ją, kaip rašytiniai tekstai*. Galimos įvairios tekstų analizės metodinės priegos, kurios lemia skirtingas analizės procedūras. Remiantis Telešiene (2005, p. 5) galima skirti diferencinės teksto analizės, pasakojamosios semiotikos, kiekybinės ir kokybinės teksto analizės, objektyviosios hermeneutikos, etnografinės teksto analizės ir kitas metodines priegas.

Pirmiausia būtina aptarti pasirinkto metodo statusą bendrame socialinių mokslų metodologijos kontekste, kuriame dokumentų analizės įvardijimas savarankišku, atskiru tyrimo metodu yra diskutuotinas. Šis metodas nėra dažnai naudojamas Lietuvos socialinių mokslų tyrimuose. Bruzgelevičienės ir Žadeikaitės (2007, p. 84–85) manymu, edukologiniuose tyrimuose, tikėtina, dokumentinis tyrimas nepaplitęs dėl tapatinimo su istoriniu tyrimo metodu. Viešojo administravimo tyrimuose tekstų analizė dažniau traktuojama atliekamą atvejų tyrimų instrumentu arba įvardijama kaip diskurso analizė. Visgi, kaip teisingai pastebėjo Stake (2005, p. 443), atvejo analizė nėra metodologinis pasirinkimas. Atvejai parodo interesų sritį, o ne jiems tirti naudojamus metodus. Darbe pasirinkta nagrinėti trijų Lietuvos vietos savivaldybių atvejai. Savivaldybės pasirinktos neatsitiktinai, o

pagrįstai tikintis gauti duomenis, geriausiai atspindinčius paslaugų teikimo organizavimą skirtingo išsivystymo vietovėse.

Diskurso analizė remiasi kalbos ir tekstų nagrinėjimu, tačiau įvairių mokslo disciplinų atstovams reiškia skirtingus dalykus. Atitinkamai skiriasi ir diskurso analizės metodologinis statusas skirtingų mokslo krypčių tyrimuose. Socialinių ir politinių sričių tyrimuose svarbus kontekstas ir tiriamų objektų sąveikos aspektai, todėl metodologiniu požiūriu pagrįstai atrodo naudojama kritiškosios diskurso analizės prieiga. Priklausomai nuo konteksto, diskurso analizė gali būti grindžiama skirtingais teoriniais požiūriais, o diskursas tiriamas pasitelkiant įvairias analitines logines struktūras.

*Šalia kitų „požiūrių“ diskurso tyrinėjimuose kritiškoji diskurso analizė yra ne tiek kryptis, mokykla ar specializacija. Atvirkščiai, ja siekiama pasiūlyti kitokį teorizavimo, analizės ir taikymo „režimą“ ar „perspektyvą“ visoje srityje. Daugiau ar mažiau kritinę perspektyvą galima atrasti tokiose skirtingose sferose kaip pragmatika, pokalbių analizė, aprašomoji analizė, retorika, stilistika, sociolingvistika, etnografija, žiniasklaidos analizė ir kt. (Van Dijk, 2001, p. 352)*

Bruzgelevičienė ir Žadekaitė (2007, p. 87) diskurso analizę įvardijo kaip vieną iš dokumentinio tyrimo submetodų, kurį pasitelkti tyrėjui yra paranku dėl to, kad kritinė analitinė duomenų analizės strategija siekiant mokslinio objektyvumo iš dokumentinio tyrimo metodo reikalauja duomenis analizuoti ir plačiame kontekste, teikti kuo įvairesnius, alternatyvius požiūrius.

Diskurso analizė viešajame valdyme – tai ir socialinės tikrovės pažinimo būdų pagrįstumo paieškos, kadangi pats viešojo valdymo pobūdis yra iš esmės diskursyvus. „Diskursas ne tik tvirtina realius esminius efektus, bet ir gali būti nugincijamas bei atremiamas priešingais diskursais ir socialinėmis praktikomis“ (Jupp, 2006, p. 75). Lengviau apibrėžti teorinius diskurso analizės aspektus, negu tokių tyrimų eigos procesus, nes vienintelis teisingas socialinės tikrovės „skaitymo“ būdas yra negalimas, o interpretavimas yra skirtingas net konkrečios metodologinės nuostatos rėmuose. „Diskurso analizė - tai ne dar vienas socialinių tyrimų metodas, o greičiau esamų strategijų, metodų derinys, tam tikras jų trianguliacijos būdas, specifinė metodologija, savyje talpinanti įvairias metodines prieigas“ (Telešienė, 2005, p. 5).

Bandymas dokumentų analizę įvardinti kaip diskurso analizę reikštų šio metodo suabsoliutinimą ir jo galimybių pervertinimą. Dokumentų analizė toli gražu nėra metodologija. Tai tik vienas iš diskursyvaus pažinimo metodų, kuris leidžia suderinti įvairias analitines procedūras. Manome, kad tikslinga orientuotis į šių procedūrų loginį integravimą, o ne metodologinių nuostatų skirtumus. Vertas dėmesio ir Silverman (1993, p. 2) pastebėjimas, kad nėra blogų ar gerų tyrimo metodų, o tik labiau ar mažiau tinkantys konkrečiam tyrimo tikslui. Todėl naudojamą metodą, kuris pasirinktas siekiant tobulinti viešųjų paslaugų tyrimų metodologiją ir gauti įrodymus praktiniam viešųjų paslaugų organizavimui Lietuvos vietos savivaldybėse, apibrėžiame paprastai - kokybinę dokumentų turinio analizę.

Morkevičius (2005), analizuodamas kiekybinės viešosios politikos diskurso turinio analizės taikymo aspektus, teigė, kad kiekybinė turinio analizė neabejotinai atskleidžia savo stipriąsias savybes ten, kur reikia atlikti platų, išsamų, ilgalaikį, praeities įvykius nagrinėjantį, į socialinį pasaulį nesikišantį ir (ar) pakartotinį itin gausios socialinės komuni-



kacijos bei socialinių prasmų turinio tyrimą (p. 79). Dokumentų analizės metodo pasirinkimą šiame tyrime nulėmė visų pirma siekis įvertinti viešųjų paslaugų vartotojų požiūris ir tiriamajam objektui priskiriamas reikšmės, todėl itin svarbu įvertinti kritinės atskiras, o ne vien gausias ir nuolatinės oficialiuose vartotojų kreipimuose išsakytas nuomones. Kiekybinės ir kokybinės strategijų elementai derinami dėl mokslinio objektyvumo užtikrinimo, tačiau norint atrasti tinkamiausius probleminių situacijų sprendimų būdus, analizuojamus dokumentus tikslinga nagrinėti remiantis hermeneutinė tekstų analizės prieiga. McNabb (2002, p. 23) manymu kokybinio ir kiekybinio tyrimo elementus derinančioms tekstų tyrimo strategijoms hermeneutinė prieiga yra pati adekvačiausia.

Svarbūs šiuolaikinę viešojo valdymo problematiką analizuojančių tyrėjų darbai leidžia teigti, kad hermeneutinio pažinimo pagrįstumo nebėra tikslinga teisinti ar neigti tradicinių socialinių mokslų paradigmų argumentacija. Pozityvistinės (kiekybinė tyrimų strategija) ir interpretatyvistinės (didžioji dalis kokybinių tyrimų) paradigmų priešpriešą sąlygoja požiūris į mokslinio pažinimo tiesos kriterijus skirtingose mokslo srityse. Viešojo administravimo pobūdis reikalauja tarpdisciplininio požiūrio. Metodų tinkamumo kritikavimas pabrėžiant priešingos paradigmos pranašumą lėtina viešojo administravimo turinį sudarančių reiškinių ir procesų pažinimą. Griežtas kurios nors vienos paradigmos prielaidų laikymasis riboja skirtingais tyrimais gauto pažinimo fragmentų akumuliacijos galimybes ir, svarbiausia, vangiai mažina atotrūkį tarp teorijos ir praktikos.

Gudelis (2007) savo disertaciniame darbe, kuriame nagrinėjo savivaldybių veiklos matavimo modelių įgyvendinimo Lietuvoje galimybes, argumentuotai išskyrė trečiąją – pragmatinę – paradigmą, kurios pamatinės prielaidos skelbia, jog (i) teorinis pažinimas yra neatsiejamas nuo praktikos, kokia nors absoliuti tiesa už praktikoje panaudojamo pažinimo ribų neegzistuoja, (ii) faktai yra neatsiejami nuo vertybių, nes vertybės yra hipotezės apie tai, kas yra gera veikloje, kurias faktai patvirtina arba paneigia, (iii) o tiesos kriterijus yra naudingumas (p. 103). Pragmatinės paradigmos ištakas Gudelis siejo su Aristotelio praktine filosofija. Panašaus požiūrio laikėsi ir Bileišis (2012), kuris Aristotelio požiūrį į vieną iš trijų intelektualinių dorybių laikytą praktinę išmintį plėtojo siekdamas įveikti ontologines skirtingų viešojo administravimo teorinių modelių priešpriešas. Šis autorius savo unikaliuoje disertacijoje teigė, kad paradigmos, kurios, skirtingai nuo fizinių mokslų srities socialiniuose moksluose dažnai koegzistuoja toje pačioje disciplinoje, pakerta mokslinį konsensą bei pabrėžė, kad socialinių mokslų suvokimas per paradigmų diskursą nėra neišvengiamas (p. 161). Be to, itin vertas dėmesio Gow ir Dufour (2000, p. 588) pastebėjimas, kad T. Kuhno paradigmos samprata nuo pat jos atsiradimo buvo plačiai naudojama socialiniuose moksluose nepaisant fakto, jog pats autorius nebuvo užtikrintas jos tinkamumu už „kietų“ gamtos mokslų ribų, nes manė, kad socialiniai mokslai yra „pradiniai“ ar pre-paradigminiai.

Todėl tyrimų strategijos numatymą ir analizės prieigų pasirinkimą turėtų lemti ne principinė diskusija dėl socialinės tikrovės pažinimo būdų, bet reiškinių, kuriuos suprasdamas ir aiškindamas tyrėjas siekia pateikti rekomendacijas praktiniam valdymui, pobūdis. Kad ir koks stiprus būtų poreikis paslaugas išreikšti kiekybiniais rodikliais ir išmatuoti jų naudingumą, dalis viešųjų paslaugų, kaip mokslinio pažinimo objekto, dimensijų gali būti įvertinamos tik įžvalgų ir intuicijos pagalba. Negalima nesutikti su Nobelio premijos laureato H. A. Simon fundamentaliame veikale išsakytu pastebėjimu, kad viešųjų paslau-

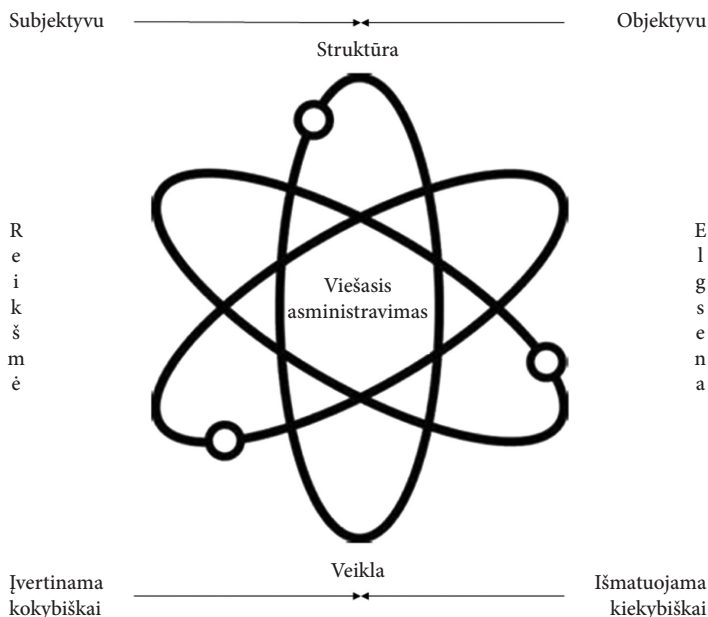


gų uždavinius būtina kuo glaudžiau susieti su vertybėmis, tačiau vertybės, kurias teikiant viešąsias paslaugas siekiama realizuoti, labai retai turi konkrečią išraišką.

*Tokio pobūdžio tikslai, kaip, pavyzdžiui, Rekreacijos departamento – „gerinti sveikatą“, „teikti pramogas“, „ugdyti gerus piliečius“ – turi būti konkrečiai ir objektyviai įvardinti anksčiau, negu jie bus pradėti stebėti ir matuoti. Čia iškyla rimta dilema. Vertybės, kurių link šios paslaugos turėtų būti kreipiamos, nesuteikia pakankamai objektyvių kriterijų, kuriuos būtų galima panaudoti specifinėse sprendimų priėmimo problemose. Tačiau jei vietoje pačių vertybių kaip kriterijai bus naudojami vertės rodikliai, „tikslai“ tikriausiai bus paaukoti dėl labiau apčiuopiamų priemonių – turinys dėl formos. (Simon, 2003 [1947], p. 279)*

Nuo XIX a. pabaigos, kai viešasis administravimas buvo pripažintas savarankiška studijų sritimi, atliekami tyrimai buvo itin stipriai veikiami pozityvizmo. Viešasis administravimas formavosi ne „plyname lauke“ ir kaip mokslinė disciplina savo ištakose rėmėsi kitų mokslų ir doktrinų požūriais bei žiniomis, kurios sudarė viešojo administravimo ontologinį ir metodologinį karkasą. Tačiau viešojo administravimo genezės metu disciplinos turinys keitėsi. Dabartinė modernaus viešojo valdymo samprata, kurioje viešoji politika ir viešasis administravimas yra integralios valdymo sistemos funkcijos, suponuoja ne gamtamokslinio pažinimo poreikį. Viešoji politika yra veikla, skirta pasiekti visuomenės socialinius tikslus, formuluojamus per skambias, tačiau problemines ir prieštaringas viešojo intereso bei viešosios vertės sąvokas. Tai viešųjų gėrybių nustatymo ir paskirstymo procesai, kurių galutinis rezultatas yra viešosios paslaugos. Vertybės – o tuo pačiu didele dalimi ir tikslai – šiuose procesuose yra subjektyviai suprantamos tikrovės dimensijos, paveikios ideologijai ir sąmoningumui. Visgi, objektyviai įvertinamos dimensijos, tokios kaip organizacijų struktūra ir veiklos būdai, yra tik priemonės vertybėms įtvirtinti ir tikslams pasiekti. „Jei modernumas yra regimas per loginio pozityvizmo ir instrumentinio racionalizmo idėjas, viešasis administravimas kenčia dėl faktų ir vertybių logiško nevieningumo problemos. Tyrimų ir teorijos lygmuo bei valdymo lygmuo šio skirtingumo yra suskaldomi.“ (Al-Habil, 2011, p. 946). Paskutinį dešimtmetį tyrimuose pasauliniu mastu reiškiasi interpretatyvizmas, sietinas su naujojo viešojo valdymo modelio kūrėjų ir šalininkų darbais. Toks poslinkis taip pat vertinamas nevienareikšmiškai ir kelia susirūpinimą. Hay (2011) itin akcentavo skirtingomis perspektyvomis besiremiančių tyrimų kuriamo žinojimo sintezės potencialią vertę. Šis autorius iškėlė „interpretatyvistinio institucionalizmo“ idėją ir teigė, kad naujas požiūris institucines konfigūracijas vertintų kaip sistemas, generuojančias tiek lūkesčius, tiek rezultatus (gerus ir blogus) ir taip numatytų galimus konfliktus tarp jų. Tokia tyrimų prieiga patraukli tuo, kad įgalina paaiškinti ir inkrementinius nesėkmių sąlygotus pokyčius, ir dramatiškus nesėkmes lemiančius epizodus (p. 180). Balfour ir Mesaros (1994) dar paties naujosios viešosios vadybos apogėjaus metu hermeneutiką laikė raktu žinių apie išmatuojamus ir kokybiškai įvertinamus viešojo administravimo turinio elementus sintezei, subjektyvaus ir objektyvaus pažinimo integravimui. Hermeneutinė prieiga gali padėti viešojo administravimo tyrimų lauke sumažinti metodologinius debatus ir judėti link praktinių, kooperacinių tyrimų, sutelkti dėmesį į esminius viešąjį administravimą ir viešąją politiką sudarančius ir formuojančius objektus bei klausimus (p. 559). Įdomu tai, kad šie autoriai viešąjį administravimą metaforiškai prilygino tekstui, tvirtindami, jog viešosios organizacijos ir viešosios politikos programos yra „tekstai“ ta prasme, kad yra pažįstamos per

didelį kiekį dokumentų, bylų ir studijų. Organizacijų veikla ir politikos įgyvendinimo procesai taip pat gali būti suprantami kaip „simboliniai dokumentai“, kurių esmei ir reikšmei aiškinti gali būti taikoma hermeneutinė analizė (p. 560). Tokie lyginimai kritikų gali būti vertinami kaip „lyriniai nukrypimai“, kuriais siekiama bet kokia kaina įteigti savo požiūrio teisingumą, tačiau neįmanoma pagrįstai kvestionuoti teiginio, kad hermeneutika pripažįsta žmogiškojo pažinimo ribotumus bei socialinių ir istorinių sąlygų reikšmę žinių ieškojimui, taip numatydamą sistemą šių veiksmų ir tyrimų objektų integravimui (p. 560). Hermeneutika atmeta tiek pozityvizmo pretenzijas dėl visiško tyrimų objektyvumo ir mechaniską požiūrį į socialinę tikrovę, tiek visišką pasitikėjimą subjektyviais samprotavimais.



8 pav. Hermeneutinių viešojo administravimo tyrimų logika  
(adaptuota pagal Balfour & Mesaros, 1994, p. 562).

Hermeneutinė tyrimų prieiga – tai savotiška metaanalizė, kurią taikant žinios kuriamos naudojantis įvairių mokslo filosofijos požiūrių sukaupia patirtimi, o išvados generuojamos atsižvelgiant į konkrečias tiriamojo dalyko funkcionavimui svarbias vietas bei laikmečio sąlygas. Būtina pripažinti hermeneutikos reikšmę takoskyros tarp viešojo administravimo tyrimų ir praktikos mažinimui ir pasinaudoti šios prieigos teikiamomis galimybėmis. Hermeneutinis ratas (ar spiralė) nėra metodologija. Greičiau tai rėmai įvairių pažinimo teorijų principų ir skirtingų analizės metodų taikymui analizuojant tekstus. Kadangi atliekamu tyrimu yra norima ne gryninti, o plėtoti viešųjų paslaugų tyrimų metodologiją ir siekti praktiškai pritaikomų žinių, tai metodinę analizės prieigą tikslinga įvardinti kaip „hermeneutinę“, smulkiau nedetalizuojant objektyvaus pažinimo elementų ir intuityvaus vertinimo integracijos schemų bei iš anksto nenustatant kiekybinių ir kokybinių vertinimo kriterijų santykio. Šiuos dalykus lems surinktų analizės vienetų (dokumentų ir ekspertų interviu

transkripcijų) skaičius, pobūdis ir turinys. Išankstinis detalizavimas sąlygotų didesnę metodologinį „krūvį“, taip ribodamas spektrą priemonių, naudojamų sprendžiant uždavinius, kuriems hermeneutinė prieiga ir buvo pasirinkta kaip tinkamiausia.

Odman (2007) teikė didelę reikšmę hermeneutiniams požiūriams dėl interpretacijos, kaip pirminės pažinimo formos. Tai reiškia, kad tyrėjai gali taikyti tokį patį pažinimo modelį, kuriuo žmonija naudojosi nuo pat atsiradimo, taigi, suprasti egzistencines problemas, panaudodami sukaupią žmogiškąją patirtį dabartinėms tiriamoms situacijoms (p. 113). Hermeneutika remiasi prielaida, kad bet kokią suvokimą sąlygoja turimos išankstinės žinios. Interpretuojant tiriamus reiškinius išankstinis žinojimas yra išplečiamas, taip nuolat tapdamas esmine sąlyga tolimesniam žinojimui per patirčių interpretavimą. Dėmesys skiriamas teksto prasmei, latentinėms analizės vienetų reikšmėms. Hermeneutiniame cikle teksto prasmė pirmiausia apima teksto kaip visumos supratimą, o tada pereina prie jo dalių interpretavimo ir nusprendžiama kaip jos sąlygoja visumą (McNabb, 2002, p. 23). Hermeneutinis pažinimas kritikuojamas dėl per didelio dėmesio konkreitiems atvejams ir silpno visuminio tiriamo reiškinio vertinimo. Tačiau Mantzavinos (2009, p. 299-307) argumentuotai įrodė, kad hermeneutinis ratas nėra nei ontologinė, nei loginė problema, o greičiau empirinis fenomenas, nes ir nusimanymas apie visuomenę atsiranda judėjimui apskritimu analogišku keliu. Pavyzdžiui, mes galime gerai suprasti tam tikras viešųjų paslaugų teikimo organizavimo procesų detales tik turėdami žinių apie tų procesų visumą, o visumą suprantame tik per detalių pažinimą.

Tokios kasdienio pažinimo ir hermeneutinio ciklo sąsajos neturėtų tapti dingstimi supaprastinti tyrimų eigą ar suteikti dokumentų turinio vertinimo procedūroms aptakią formą. Patirties vertinimas nebūtinai gerina supratimą ir gilina žinias, todėl moksliniam interpretavimui keliama griežti reikalavimai. Hermeneutinių samprotavimų validumas yra lemiamas tyrėjo pasiruošimo. Išankstinis nusistatymas ar prietarai riboja net paprastų reiškinių kasdienį supratimą. Tyrėjas privalo išvengti bet kokių tautologinio turimų žinių integravimo apraiškų ir teorijų nekritiško vertinimo. Antraip analizuojami duomenys tik patvirtins išankstinį žinojimą. Odman (2007, p. 121) pabrėžė, kad be kontrolės hermeneutika tampa „laukine“, kyla pavojingos ir ideologinės „pažiūrų hermeneutikos“ rizika. Autorius įvardijo kontrolės „įrankius“, kurie, be kita ko, suteikia su atliktų tyrimų rezultatais susipažįstantiems asmenims galimybes kruopščiai patikrinti tyrėjų aiškinimus bei vertinimus, sustiprina jų validumą (121–128):

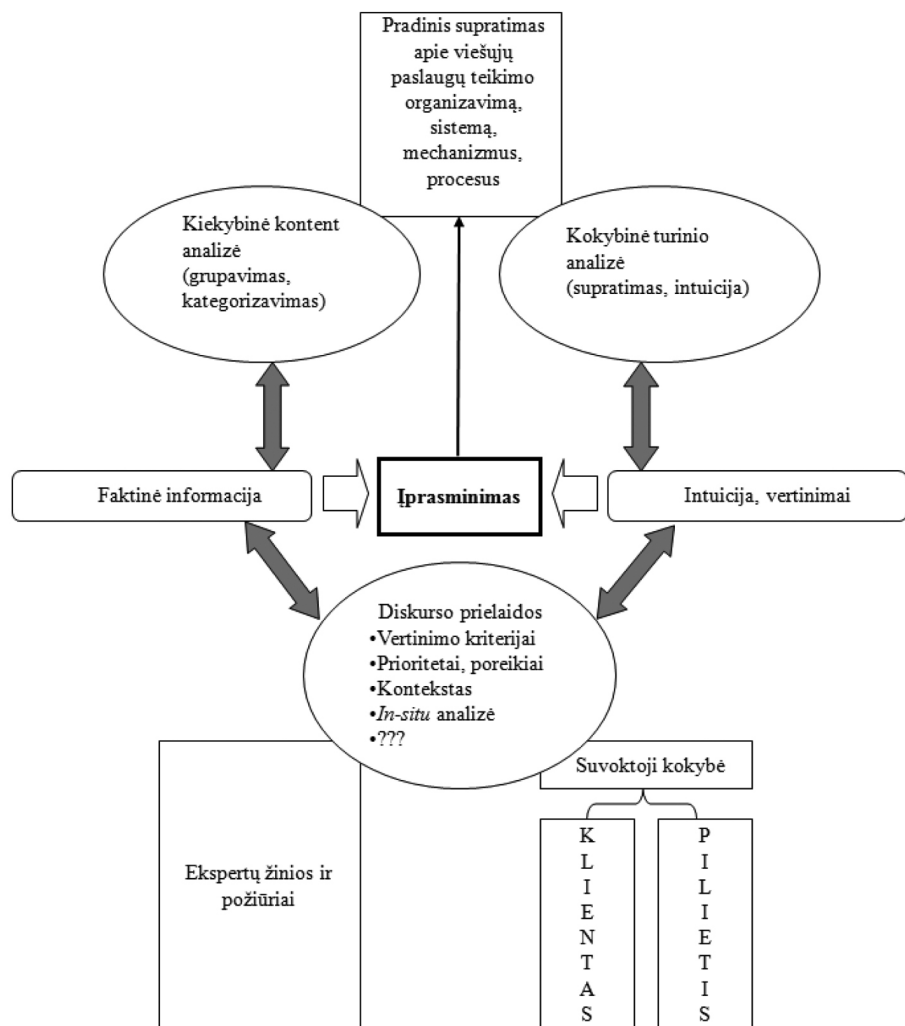
- 1) Sumanus naudojimasis tekstais. Tekstų aiškinimas apima du elementus: tekste esančių duomenų, atskirų jo dalių interpretavimą ir konteksto aiškinimą, kuomet analizuojama pirminių tekstų medžiaga susiejama ir interpretuojama santykyje su kitų, antrinių duomenų šaltinių teikiama informacija. Šie žingsniai reikalauja lingvistinių įgūdžių ir preciziškumo. Todėl tyrėjas turi (i) prisidėti prie tekstų kūrimo (techninėmis priemonėmis įrašytų interviu transkribavimo atveju) arba surasti aktualius tekstus, (ii) peržiūrėti ir apsvarstyti tekstus, (iii) analizuoti kontekstą (atliktus panašius tyrimus, su tiriamais klausimais susijusią literatūrą), (iii) aiškinti tekstus, atsižvelgdamas į vidines ypatybes ir kontekstą.
- 2) Argumentacija. Bet koks aiškinimas yra kokybinis. Kiekybiniuose tyrimuose iki pat interpretavimo stadijos naudojamos įvairios testavimo procedūros. Tekstų aiškinyje patikrinti prasmių statistikos priemonėmis negalima. Statistinius tikrinimus hermeneutiniuose tyrimuose atitinka geras, adekvatus pateikiamų aiškinimų

argumentavimas. Tyrėjas turi demonstruoti savo nuomones ir svarstymus, taip suteikdamas galimybę skaitytojams nuspręsti apie interpretaciją ir aiškinimų vertę. Hermeneutinis vertinimas turi būti savikritiškas, atliekamas dialogo pavyzdžiu, nepaisant to, kad vertinimo procese realaus pašnekovo nėra.

- 3) Kritiškas šaltinių vertinimas. Net analizuojant dabartį tikslinga, remiantis istorinių tyrimų principais, kritiškai vertinti duomenų šaltinius. Pavyzdžiui, interviu metu apklausiami ekspertai gali apibūdinti tikrovę tendencingai savo naudai. Tyrėjo užduotis yra prisiminti interviu eigą, įvertinti ne tik ką asmuo pasakė, bet ir kaip jis elgėsi išreiškdamas savo nuomonę. Kritišką šaltinių vertinimą užtikrina duomenų rinkimo ir analizės vienalaikiškumas, galimų tikrovės iškraipymo priežasčių identifikavimas, duomenų šaltinių tarpusavio priklausomybės įvertinimas.
- 4) Duomenų pateikimas. Hermeneutinių tyrimų ataskaitose turi būti pateikiama pakankamai duomenų, iš dalies dėl argumentacijos eigos. Tačiau sunku nustatyti kiek duomenų reikia pateikti nepakenkiant ataskaitos aiškumui. Pateikiant per daug duomenų tikslas didinti supratimą nebus pasiektas, kadangi skaitytojas praras kantrybę ir atidumą. Todėl reikia pristatyti tuos duomenis, kurie patvirtina intuicija grindžiamų interpretacijų teisingumą.
- 5) *Akribi* (gr. *akribeia* atidumas, kruopštumas). Pagrindinė mokslisškumo idėja, kurios dažnai nepaisoma. Tai reikalavimas visiems moksliniams tyrimams, tačiau statistiniuose skaičiavimuose dėl neapdairumo daromas klaidas kontroliuoti yra lengviau negu tekstinės medžiagos analizėje. Tyrėjas privalo preciziškai cituoti tekstą, perteikdamas dokumento sudarytojo omenyje turėtas reikšmes. Būtina aiškiai atskirti savo nuomonę ir požiūrius, kuriais remiantis formuoti tekstai kaip pirminiai duomenų šaltiniai. Šio principo nesilaikymas leidžia nuspėti, kad tyrimo išvadas grindžianti medžiaga taip pat buvo tvarkoma nerūpestingai.
- 6) Interpretavimo kriterijų taikymas. Tai fundamentali hermeneutinių tyrimų problema, kadangi lemiamas kriterijus yra paties tyrėjo nuovokumas ir loginis mąstymas. Hermeneutinis aiškinimas negali būti galutinis ir nepretenduoja į absoliučią tiesą. Tačiau yra tam tikri validaus interpretavimo hermeneutiniame rate principai, kurių laikantis žinojimo ir pažinimo ribos yra išplečiamos. Pirmiausia, tyrėjas turi pakartotinai analizuoti medžiagą, ieškodamas naujos informacijos ir pateikdamas naujus aiškinimus. Tekstai aiškinami gramatinių konstrukcijų ir atskirų žodžių reikšmių pagrindu, tačiau visuomenės būtų keičia socialinė ir kultūrinė „gramatika“, kurią tekstus aiškinant reikia atkurti. Pirminis supratimas yra kartu ir prielaida, ir kliūtis tolimesniam pažinimui. Išankstinių žinių įtaka mokslinei interpretacijai turi būti kontroliuojama, todėl tyrėjas privalo būti nedogmatiškas ir atviras analizuojamos medžiagos atžvilgiu. Galima išbandyti alternatyvius aiškinimus, kurie tam tikru aspektu logiškai prieštarauja pagrindiniam supratimui. Galiausiai, sprendžiant kaip aiškinti įrašus, svarbia kontrolės priemone yra laiko veiksnys, nes nagrinėjamų reiškinių procesai, įvykiai ir raida yra neišvengiamai susiję su laiko tėkme.

Šių principų laikymasis užtikrina galimybę atliekamą tyrimą papildyti McNabb (2002) aprašytos *in-situ* analizės elementais, kurie kaip technika turi didelį potencialą viešojo administravimo tyrimuose, tačiau nėra plačiai naudojami. *In-situ* analizė – tai žmogiškosios ir organizacinės kultūrų produktų ir išradimų nagrinėjimas jų egzistavimo sąlygų terpėje (p. 24). Reikšmių išskyrimas ir skaičiavimai sukuria tik ribotą, dalinį analizuoja-

mos tikrovės atspindį. Geresniam supratimui būtina nustatyti analizuojamos informacijos ypatybes sąlygojusias priežastis. Todėl, atliekamame tyrime pirmenybę teikiant ne teorijų kūrimui, o praktiką atitinkančioms žinioms ir rekomendacijoms, informantų pasisakymus ir viešųjų paslaugų vartotojų sudarytus dokumentus dera analizuoti laikantis aukščiau aprašytų principų ir procedūrų, užtikrinančių hermeneutinių tyrimų validumą.



9 pav. Hermeneutinių aiškinimų validumo kontrolė ir reikšmė tiriamojo objekto pažinimui.

Atlikta literatūros analizė suteikia pakankamai bazinių žinių. Dokumentų analizės metodas naudojamas siekiant nustatyti ne vien tik kaip vartotojai vertina viešųjų paslaugų kokybę, bet ir kokie veiksniai ir paslaugos komponentai nulemia jų vertinimus, kokie

yra klientų ir piliečių prioritetai, kokias mintis jie nori sukelti už paslaugų organizavimą atsakingiems asmenims, kaip tikisi įtakoti paslaugų organizavimą ir savo gyvenimo kokybę. Interviu su paslaugų teikimą organizuojančiais asmenimis metu gauta informacija naudinga praplečiant supratimą apie paslaugų teikimo procesus, kliūtis, organizacinių mechanizmų pritaikomumą ir reikšmę. Be to, gilesnė ekspertų požiūrių analizė (įvertinant ir jų kalbėjimo manieras, intonacijas, neverbalinių elgesį interviu metu) leidžia daliai įvertinti ne tik finansines, technines ar organizacines viešųjų paslaugų organizavimo sąlygas, bet ir motyvacijos bei nusiteikimo veiksnius, conceptualių ideologinių gerojo viešųjų paslaugų teikimo gairių ir praktikoje vyraujančių vertybinių nuostatų dermę. Todėl integralus interviu ir dokumentų analizės duomenų aiškinimas įgalina nusistovėjusių etaloninių mokslinės polemikos kryptių pagrindų kuriamą žinojimą papildyti specifinių Lietuvos viešųjų paslaugų organizavimo konteksto bei kurso ypatybių supratimu, suvokti iki šiol mažai nagrinėtas arba neįvertintas, tačiau mokslinių žinių plėtos ir praktinės viešojo valdymo veiklos požiūriais svarbias detales.

Natūralus harmonijos tarp teorinio pažinimo ir praktinio viešųjų paslaugų organizavimo didinimo poreikis nereikia ambicijų pateikti tikrovę visiškai atitinkančias žinias ar tikėjimo egzistuojančiomis galimybėmis viešojo sektoriaus veiklą organizuoti neginčijamų simbolinių gerojo valdymo idėjų normų pagrindų. Tyrimu įsipareigojama pateikti objektyvias, tačiau nebūtinai praktinėje perspektyvoje lengvai išpildomas ar savivaldybių veiklos kursą palaikančias išvadas ir rekomendacijas. Kokybinė metodologija nėra tobula, o intuicija ir faktų interpretavimas socialinės tikrovės pažinimą neišvengiamai papildo subjektyvumo atspalviu, tačiau siekiant neapsimestinio rūpesčio praktiškai įprasminamų mokslinių žinių generavimu, hermeneutinė (plačiąja prasme) analizės prieiga ir naujų požiūrių įterpimas yra būtini.

### **2.2.5. Tyrimo dizaino ir strategijos loginis apibendrinimas**

Atlikta literatūros ir viešųjų paslaugų teikimo organizavimo sąlygų Lietuvos savivaldybėse analizė parodė, kad norint pažinti ir išmanyti viešųjų paslaugų teikimo organizavimą, būtina remtis sisteminiu, holizmo principais grindžiamu požiūriu. Paslaugų organizavimo procesai ir turinys negali būti suprantami atskirai nuo konteksto bei reiškinių, sudarančių terpę organizavimui ir darančių įtaką priimamiems sprendimams. Tai, savo ruožtu, suponuoja metodologinio pliuralizmo (įvairių informacijos šaltinių ir skirtingų tyrimo metodų integravimo) poreikį atliekamame tyrime.

Svarbiausia viešojo administravimo metodologinė problema yra mokslinio pažinimo proceso metu formuluojamų universalių normų ir vadybinės patirties integravimas, t. y. takoskyros tarp normatyvinės ir deskriptyvinės (aprašomosios) tyrimų perspektyvos mažinimas, kaupiant žinias, kuriomis tarsi gairėmis būtų remiamasi formuojant viešojo valdymo turinį ir veiklos strategijas ateityje. Siekiant pateikti normatyviniu ir praktiniu požiūriu suderintas išvadas ir rekomendacijas (pristatyti gerojo viešųjų paslaugų organizavimo principus ir normas specifiniame Lietuvos ekonominiame, teisiniame, sociokultūriniame kontekste) bei išlaikyti tyrimo procedūrų loginį nuoseklumą, tyrimo modelis konstruojamas taip, kad būtų išlaikyta dermė tarp teorinių ir empirinių tyrimo metodų, o empiriniai duomenys surinkti vertinant tiek paslaugų vartotojų, tiek paslaugas organizuojančių asmenų pasaulėjautą ir elgsenos aspektus.

## **Tyrimo validumas, patikimumas ir tiriamų savivaldybių (atvejų) pasirinkimo motyvai.**

**Tyrimo išorinis validumas** („perkeliamumas“, parodantis, ar tyrimo rezultatus galima generalizuoti) užtikrinamas tyrimą tikslingai atliekant tose savivaldybėse, kurios geriausiai reprezentuoja skirtingas specifines vietos sąlygas Lietuvos savivaldos sistemoje. Taigi tikėtina, kad pasirinkus analizuoti šių savivaldybių atvejus, vertinant tiriamus reiškinius bus objektyviai įvertinti galimi viešųjų paslaugų organizavimo konteksto skirtumai (įskaitant organizacinius pajėgumus ir paslaugų paklausos struktūrą), o tyrimo išvados ir suformuotos viešųjų paslaugų teikimo sistemos garės - aktualios visoms savivaldybėms. Tyrimas atliktas Vilniaus miesto, Varėnos rajono ir Jonavos rajono savivaldybių administracijose. Vilniaus miesto savivaldybė pasirinkta kaip viena iš, be kita ko daugiausiai gyventojų turinčio, miesto savivaldybių, kuriose mišrios viešųjų paslaugų rinkos potencialas ir taikomų viešųjų paslaugų teikimo organizacinių mechanizmų skaičius neabejotinai yra didesnis negu rajoninėse savivaldybėse. Be to, kalbant apie lūkesčių vadybos procesų diegimą ir „demokratinės infrastruktūros“ vystymą, Vilniaus savivaldybė, lyginant bendru šalies mastu, yra pažangi, o joje pradedamos iniciatyvos neretai tampa pavyzdžiu ir katalizatoriumi kitose savivaldybėse diegiamoms inovacijoms. Varėnos rajono savivaldybė pasirinkta kaip tipiška rajoninė savivaldybė, savo plotu didžiausia iš visų Lietuvos vietos savivaldybių, o pagal gyventojų skaičių esanti tik keturiasdešimt antroje vietoje. Viešųjų paslaugų poreikis kaimo vietovėse neabejotinai turi reikšmės jų organizavimo specifikai, o vietos bendruomenės (ar bendruomenių), kaip paslaugų gavėjų, išsibarstymas sąlyginai dideliame regione apsunkina konsultavimosi ir grįžtamojo ryšio užtikrinimo procedūras. Jonavos rajono savivaldybėje, kuri pagal gyventojų skaičių užima keturioliką vietą, tyrimas atliktas dėl to, kad tai yra viena iš keturiolikos Lietuvos savivaldybių, priskiriamų probleminėms teritorijoms, kurių socialinį ir ekonominį atsilikimą siekiama mažinti regioninės plėtros politikos priemonėmis.

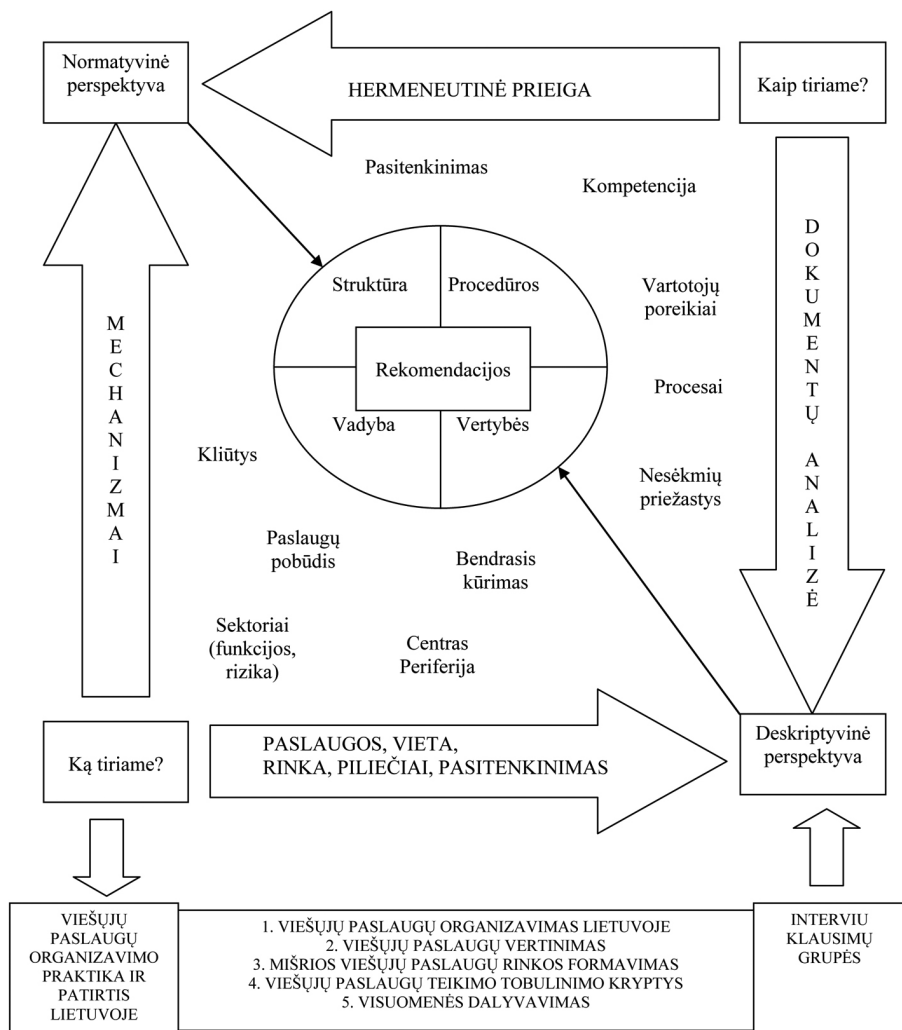
**Vidiniam validumui** (rezultatų tikslumo ir išvadų pagrįstumo „tikėtinumui“) užtikrinti taikoma metodų trianguliacija.

**Dokumentų analizė** – tai į galutinius viešųjų paslaugų vartotojus nukreiptas tyrimo etapas. Juo siekiama įvertinti paslaugų teikimo organizavimo veiksmingumą ir rezultatyvumą bei paslaugų, kaip organizavimo proceso „produkto“, kokybę. Atliekant dokumentų analizę orientuojamasi į duomenis, kurie parodo: *vartotojų pasitenkinimą; paslaugų atitiktį vartotojų lūkesčiams; vartotojų poreikius; priežastis, dėl kurių poreikiai yra nepatenkinami ir aspektus, sąlygojančius pasitenkinimą*. Be to, kokybinė dokumentų analizė yra ir būdas įvertinti paslaugų vartotojų kompetencijai, žinioms, norui keisti esamą situaciją ir tikėjimui galimybėmis pagerinti savo gyvenimo kokybę. Pastarieji aspektai yra svarbūs bendrojo paslaugų kūrimo dimensijų supratimui ir įgyvendinimo galimybių įvertinimui. Būtent bendrasis paslaugų kūrimas simbolizuoja viešojo valdymo modelių kaitos kontekste išryškėjusius naujausias gerojo viešųjų paslaugų organizavimo tendencijas ir normatyvinį, praktiniu požiūriu Lietuvoje mažai integruotą, tiriamo reiškinio turinį.

**Interviu** – tai į organizacijas nukreiptas tyrimas. Ekspertų pasisakymai naudojami gauti duomenims, parodantiems praktinius viešųjų paslaugų organizavimo Lietuvos vietos savivaldybėse aspektus, organizavimo procesų atitiktį teoriniams principams ir normoms, o taip pat, ne mažiau svarbu, leidžiantiems įvertinti paslaugų organizavimui svarbų institucijose vyraujančių vertybinių nuostatų turinį.



**Informantai pasirinkti** kriterinės – praktinio darbo patirtis, tiesioginis santykis su nagrinėjamais objektais, dalyvavimas formuojant tyrimu siekiamo pažinti reiškinio turinį – atrankos būdu. Tikslingai apklausti asmenys, trijų tiriamų savivaldybių administracijose užimančios vidutinio lygmens vadovaujančias pareigas. Tai specialistai, kurie savo kasdieninėje veikloje organizuodami viešųjų paslaugų teikimą yra atsakingi už aukščiausiose valdymo lygmenyse numatytų strategijų įgyvendinimą bei turi įgaliojimus patys priimti tam tikro laipsnio sprendimus. Kadangi Lietuvos savivaldybių administracijų struktūros yra labai skirtingos, nėra galimybių apklausti tapačias pareigas užimančių ir visiškai analogiškas funkcijas vykdančių vadovų. Tačiau, norint užtikrinti racionalaus duo-



10 pav. Empirinio tyrimo loginis modelis.

menų palyginamumo galimybes, pasirenkant informantus orientuotasi į veiklos turiniu labiausiai lygintinas pareigybes bei siekta apklausti panašų skaičių už „kieto“ ir „minkšto“ tipo paslaugų organizavimą atsakingų asmenų. Be to, kiekvienoje savivaldybėje apklausti už gyventojų skundų ir prašymų priėmimą vieno langelio principu bei pradinį nukreipimą tolimesniam vykdymui atsakingų padalinių vadovai, tokiu būdu siekiant įvertinti skundams ir siūlymams teikiamą reikšmę, dėmesingumą viešųjų paslaugų vartotojams, vertybines savivaldybių personalo veiklos ypatybes.

**Tyrimo patikimumą** lemia tyrimo instrumentų savybės, jo kokybė, preciziškumas ir tikslumas. Empirinio tyrimo etapai (dokumentų analizė ir tarnautojų apklausa interviu metodu) loginėje tyrimo schemoje papildė vienas kitą, kadangi abiejų metodų pagalba yra gaunama informacija apie empirinio tyrimo objektą (viešųjų paslaugų vartotojų pasitenkinimo ir organizavimo praktikų) turinį formuojančių veiksnių realųjį būvį. Pasitenkinimo didinimas ir organizavimo tobulinimas yra neatsiejami ir vienas nuo kito priklausomi viešųjų paslaugų sistemos siekiniai. Organizavimo tikslas – didinti vartotojų pasitenkinimą. Pasitenkinimas yra organizavimo procesų kokybę parodantis savivaldos institucijų veiklos rezultatas. Organizavimo kokybę ir veiksmingumą lemia organizacinių mechanizmų, kurių pagalba formuojama viešųjų paslaugų rinkos struktūra, pasirinkimas ir taikymas. Mechanizmų pasirinkimo galimybes ir sėkmingą taikymą riboja įvairūs veiksniai, apimantys paslaugų, vietos, rinkos ir vartotojų ypatybes. Šių ypatybių suvokimui svarbios informacijos fragmentai gaunami analizuojant vartotojų nuomones ir teiginius. Tačiau išsamiam suvokimui būtina ir į organizaciją nukreipto tyrimo metu gaunama informacija. Todėl įvertinus teoriniais metodais atskleistą viešųjų paslaugų organizavimo problematiką parengti pradiniai atviri interviu klausimai, pagal tematiką suskirstyti į penkias grupes, yra orientuoti į svarbiausių tiriamų ypatybių praktinės raiškos analizę (Interviu metu naudoti orientaciniai klausimai pateikiami trečiame priede, nurodant kiekvienos iš penkių klausimų grupių taikymo motyvus ir reikšmę tyrimo rezultatų validumui). Empirinio tyrimo duomenys analizuojami atsižvelgiant į atlikus mokslinės literatūros analizę iškeltas prielaidas, apimančias skirtingų organizacinių mechanizmų savitumus, paslaugų pobūdį, organizavimui reikšmingas vietas, viešųjų paslaugų rinkos ir piliečių charakteristikas. Hermeneutinis analizės pobūdis leidžia integruoti skirtingais metodais gautus duomenis ir juos įvertinti teoriškai apibrėžtų funkcionalios viešųjų paslaugų sistemos elementų fone. Taip užtikrinamas į viešųjų paslaugų organizavimo struktūrinius ir procesinius pokyčius nukreiptų rekomendacijų pagrįstumas, kadangi išvadų generalizavimas apima normatyvinius ir praktinius viešųjų paslaugų vadybos aspektus, vertybinių ir konteksto dimensijų raišką.

Taigi, tyrimo išvados bei rezultatai gaunami logiškai integruojant teorines žinias apie tiriamus reiškinius ir apdorotus bei interpretuotus empirinius duomenis, atskleidžiančius:

- vartotojų poreikius, lūkesčius, vertinimus;
- viešųjų paslaugų organizavimo sistemos ir procesų ypatybes;
- specifinius taikomų viešųjų paslaugų teikimo mechanizmų bruožus, jų reikšmę mišrios viešųjų paslaugų rinkos struktūroje ir įtaką viešųjų paslaugų sistemos funkcionalumui;
- kontekstą – viešųjų paslaugų teikimui ir organizavimui įtaką darančių sąlygų terpę.

### 3. FUNKCIONALIOS SAVIVALDOS INSTITUCIJŲ ORGANIZUOJAMŲ VIEŠŲJŲ PASLAUGŲ SISTEMOS FORMAVIMAS

#### 3.1. Tyrimo rezultatai: empirinių duomenų analizė ir interpretavimas

##### 3.1.1. Dokumentinio tyrimo eiga ir rezultatai

Atsižvelgiant į mokslinio tyrimo objektą, tyrimo tikslą ir uždavinius, dokumentų analizės metodas laikytinas svarbiausiu vartotojų pasitenkinimo viešosiomis paslaugomis priežastis ir suvoktąją viešųjų paslaugų kokybę leidžiančiu įvertinti duomenų gavimo metodu. Atliekant dokumentų analizės procedūras siekiama atsakyti į šiuos klausimus:

- Kokie reiškiniai ir veiksniai sąlygoja viešųjų paslaugų vartotojų nepasitenkinimą bei pasitenkinimą?
- Kokie yra viešųjų paslaugų vartotojų pasitenkinimą ir nepasitenkinimą sąlygojančių veiksnių bruožai?
- Kaip, kokiais būdais ir formomis vartotojai reiškia savo nepasitenkinimą?
- Kaip vartotojų išreikštas nepasitenkinimas savivaldos institucijų yra „tvarkomas“?
- Kaip ir kokia apimtimi nepasitenkinimo raiška gali būti racionaliai objektyvizuojama ir panaudojama viešųjų paslaugų gerinimui?

##### 3.1.1.1. Dokumentų atrankos kriterijai ir imtis

„Kreipimasis“ – tai pati bendriausia ir plačiausiai asmens apeliavimo į viešojo administravimo instituciją ar valstybės tarnautoją pobūdį apibrėžianti sąvoka, apimanti visus skundus, prašymus, pranešimus, paklausimus. Remiantis LR Viešojo administravimo įstatymu, *skundu* laikytinas asmens rašytinis kreipimasis į viešojo administravimo subjektą, kuriame nurodoma, kad yra pažeistos jo teisės ar teisėti interesai, ir prašoma juos apginti. *Prašymu* šiame įstatyme įvardijamas su asmens teisių ar teisėtų interesų pažeidimu nesusijęs asmens kreipimasis į viešojo administravimo subjektą, prašant priimti administracinį sprendimą arba atlikti kitus teisės aktuose nustatytus veiksmus. Tad į skundų ir prašymų sritį neįeina asmenų nuomonės tam tikru klausimu išsakymas nereiškiant pretenzijų, pasiūlymų pateikimas, požiūrio apie institucijos veiklos teigiamus ar neigiamus aspektus išdėstymas, informavimas apie miesto infrastruktūros srityje pastebėtas problemas ir kiti panašaus pobūdžio kreipimaisi. Kita vertus, bet koks asmens kreipimasis, kuriuo siekiama atkreipti institucijų dėmesį į probleminius viešųjų paslaugų aspektus, jau savaime gali būti vertintinas kaip skundas, kadangi turėdamas teisę gauti kokybiškas viešąsias paslaugas, jų vartotojas kiekvieną kartą kreipdamasis tam tikra prasme apeliuoja į pažeistus interesus. Aiškumo dėlei šiame tyrime nesiorientuojama į aptartų sąvokų skiriamuosius bruožus ir tai, kaip kreipimaisi įvardijami pačių asmenų bei už jų nagrinėjimą atsakingų specialistų. Analizuojami dokumentai pakaitomis įvardijami kaip *skundai* ir *prašymai*, neatsižvelgiant į kreipimosi formą.

Analizuojamiems dokumentams atrinkti taikyta *kriterijaus imtis*. Iš visų savivaldybių administracijų dokumentų valdymo sistemose registruotų ir elektroniniu būdu pa-

teiktų asmenų kreipimusi atrinkti tie dokumentai, kurie kaip stebėjimo objektai atitinka tyrimui reikšmingų kriterijų reikalavimus. Analizuojami vienerių metų laikotarpiu (nuo 2013-01-01 iki 2013-12-31) savivaldybėse gauti asmenų kreipimaisi, kuriuose pateikta informacija ar jos dalis skirta:

- išreikšti nepasitenkinimą ar nusiskundimus dėl viešųjų paslaugų kokybės ir organizavimo;
- nurodyti viešųjų paslaugų suteikimo ar tobulinimo poreikį;
- informuoti apie pastebėtus viešųjų paslaugų trūkumus;
- pasiūlyti būdus ir priemones viešųjų paslaugų teikimo ir asmenų aptarnavimo gerinimui;
- išsakyti nuomonę dėl bendro savivaldybės administracijos ar jos padalinių bei kontroliuojamų įstaigų darbo, viešųjų paslaugų organizavimo srityje priimtų sprendimų, atskirų darbuotojų elgesio, veiksmų ar neveikimo.

Paskutinis kriterijus taikytas dėl to, kad piliečių nuomonė apie savivaldybės veiklą, nors ir ne visada tiesiogiai susijusi su viešųjų paslaugų teikimu, parodo pasitenkinimą ir pasitikėjimą pačia savivalda ir vietos valdymo institucijomis. Tai yra itin svarbus konteksto, kuriame viešųjų paslaugų teikimo ir organizavimo procesai yra realizuojami, veiksnys, o būtent nagrinėjamų reiškinių siejimas su kontekstu užtikrina hermeneutinės analizės kritinį pobūdį.

**Analizuojami dokumentai** – tai fizinių ir juridinių asmenų pateikta, faktine informacija arba asmenine nuomone paremta, rašytine (įskaitant elektroninę) forma išreikšta, savivaldybių administracijų gauta informacija apie savivaldybės administracijos, jos padalinių ar atskirų tarnautojų darbą ir veiksmus bei viešąsias paslaugas, už kurių teikimo organizavimą gyventojams savivaldybė yra atsakingą vykdydama įstatymiškai priskirtas funkcijas.

Nenagrinėjami kreipimaisi, kuriuose prašoma suteikti su viešosiomis paslaugomis nesusijusią informaciją ar administracines paslaugas. Analizės objektu taip pat nėra savivaldybių kompetencijai priskirti skundai, kuriuose pateikiama informacija dėl fizinių ir viešųjų paslaugų teikimo organizavimo aspektu savivaldybių nekontroliuojamų juridinių asmenų veiksmais pažeistų pareiškėjo ar kito skunde nurodomo asmens teisių ir interesų. Iš analizuojamų dokumentų imties taip pat eliminuoti savivaldybės institucijų veiklą kontroliuojančių asmenų kreipimaisi (pvz. Seimo kontrolieriaus paklausimai), tačiau analizuoti kitų valstybinių institucijų įstatymų numatyta tvarka savivaldybių administracijoms pagal kompetenciją persiųsti nagrinėti piliečių kreipimaisi.

Pabrėžtina, kad šiuo metu galiojantys teisės aktai kai kuriais atvejais palieka pakankamai plačią diskreciją pačioms savivaldybių administracijoms nuspręsti, kaip turi būti elgiamasi su tam tikrais prašymais. Nors institucija turi stengtis atsakyti į visus asmenų prašymus, tačiau vadovas atitinkamu vidaus administravimo aktu gali nustatyti anoniminių, nepasirašytų ir elektroninių laiškų forma pateiktų kreipimusi nagrinėjimo ir registravimo pagal institucijos raštvedybos taisykles tvarką. Pastebėtina, kad oficialiems skundams prilyginami tik kvalifikuotu elektroniniu parašu pasirašyti elektroniniai dokumentai, o sprendimą dėl anoniminių prašymų ar skundo nagrinėjimo institucijos vadovas gali priimti atsižvelgdamas į jo turinį ir svarbą institucijai. Todėl kreipimusi registravimo procedūros (kaip beje ir kanalų, kuriais vartotojai gali išreikšti savo nuomonę pobūdis ir skaičius) nagrinėjamose savivaldybėse skiriasi.

**Vilniaus miesto savivaldybėje** atskirai registruojami anoniminiai ir elektroniniu paštu gauti dokumentai. Savivaldybės tinklapyje įdiegtos „Miesto problemų“ ir „E. idėjų“ priemonės, kurių pagalba registruoti vartotojai internetu gali pranešti apie pastebėtas problemas bei pateikti siūlymus. Tokie kreipimaisi taip pat yra registruojami atskirame registre ir nukreipiami administracijos padaliniais tolimesniam vykdymui. Vidinėje Vilniaus savivaldybės dokumentų valdymo sistemoje piliečių kreipimaisi registruojami šešiuose registruose. Iš jų atrinkti aukščiau įvardintus kriterijus atitinkantys dokumentai:

- 269 dokumentai iš „Elektroniniu būdu gautų asmenų pranešimų ir skundų, išskyrus anoniminius, registro“ (bendras per metus gautų pranešimų skaičius šiame registre 388);
- 1899 dokumentai iš „Elektroniniu būdu gautų pareiškimų, prašymų, pasiūlymų (idėjų) Vilniaus miesto savivaldybei ir pranešimų Vilniaus miesto problemų klausimais registro“ (bendras skaičius 2424);
- 653 dokumentai iš „Asmenų pranešimų ir skundų, išskyrus anoniminius, registro“ (bendras skaičius 1067);
- 273 dokumentai iš „Anoniminių pranešimų, pretenzijų, (pa)siūlymų, pareiškimų ir skundų registro“ (bendras skaičius 451);
- 1156 dokumentai iš „Elektroniniu paštu gautų laiškų (dokumentų) registro“ (bendras skaičius 17581);
- 218 dokumentų iš „Gautų dokumentų (išskyrus civilinės metrikacijos, seniūnijų bendruomenių, vaikų teisių pažeidimų klausimais) registro“ (bendras skaičius 46196).

Bendrą analizuojamų Vilniaus miesto savivaldybės administracijoje gautų dokumentų imtį sudaro 4468 asmenų kreipimaisi.

**Varėnos rajono savivaldybės** dokumentų valdymo sistemoje atskiras registras skirtas „tikriesiems“ skundams, o visi kiti pareiškimai ir prašymai registruojami bendrame tam skirtame registre. Iš šių dviejų registrų atrinktą 68 tyrimui reikšmingus kriterijus atitinkantys dokumentai. Dar 49 tyrimui aktualūs dokumentai rasti analizuojant savivaldybės tinklapyje įdiegtos priemonės pagalba gyventojų pateiktus klausimus. Taigi tyrime analizuojama 117 Varėnos rajono savivaldybės administracijai pateiktų dokumentų.

**Jonavos rajono savivaldybėje** piliečių skundai registruojami analogiškai Varėnos atvejui. Tačiau šioje institucijoje pavyko gauti tik „tikrųjų“ skundų registrai priskirtus dokumentus. Net ir pakankamai plačiai susipažinęs su numatomo tyrimo tikslais, už piliečių prašymų priėmimą atsakingo padalinio vadovas išreiškė itin skeptišką požiūrį į bet kokių viešojo administravimo tyrimų naudą ir atsisakė sudaryti sąlygas analizuoti kitų registrų duomenis, motyvuodamas tuo, kad toks darbas užimtų daug laiko, o jokios realios naudos jo atstovaujamai institucijai neatneštų. E. Demokratijos priemonės (kurios šiuo metu Savivaldybės tinklapyje jau įdiegtos) analizuojamu laikotarpiu dar nebuvo taikomos, todėl nagrinėjamų Jonavos rajono savivaldybės administracijos gautų kreipimųsi imtį tesudaro 32 dokumentai, o visų atrankos kriterijus atitinkančių gautų dokumentų skaičius nėra žinomas. Tai yra rimtas apribojimas trijų analizuojamų savivaldybių atvejų lyginimo aspektu, tačiau bendroje loginėje tyrimo schemoje (prioritetą teikiant kokybinei tekstų analizės perspektyvai) neturėtų būti laikomas tyrimo validumą pakertančiu ar tinkamą tyrimo klausimų nagrinėjimą esmingai ribojančiu veiksnium.

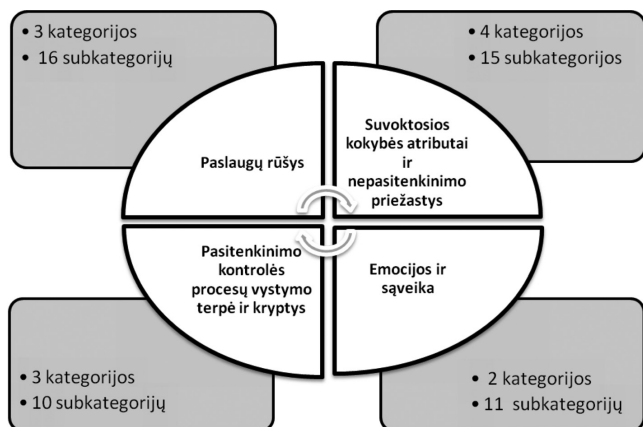
Pilną tyrimo imtį sudaro 4617 dokumentų. Atliekant dokumentų analizę nebuvo naudojamos kompiuterinės tekstų nagrinėjimui skirtos programos. Nors, esant didelei tiriamų dokumentų imčiai, metodinėje literatūroje rekomenduojama šias programas naudoti, tačiau taip pat pabrėžiama, kad apsisprendimą analizės procedūras automatizuoti ar ne, turi lemti tyrimo tikslas ir norimi atsakyti klausimai. Iš visų kiekybinės turinio analizės perspektyvų pilnai kompiuterizuoti įmanoma tik teminę analizę, skaičiuojant tekste išskiriamų prasminių vienetų pasikartojimo dažnį. Tokių analizės procedūrų taikymą riboja analizuojamų dokumentų pobūdis, kadangi didelę jų dalį sudaro pareiškėjų ranka rašyti skenuoti kreipimaisi, dalis dokumentų pateikti ne lietuvių kalba, kai kurie dokumentai pasižymi gramatinių ir sintaksės klaidų gausa. Ne kompiuterio pagalba kategorizuotų duomenų perkėlimas į programas ir analizavimas jų pagalba nėra būtinas ar tikslingas nei tyrimo validumo, nei tikslų pasiekimo aspektais dėl taikomų analizės (kuriai galima apibūdinti kaip *hermeneutinę-klasifikacinę dokumentų turinio analizę*) procedūrų pobūdžio. Kokybiniame tyrime hipotezės nėra testuojamos. Jos yra iškeliamos ir nagrinėjamos analizės metu, nuolat tikrinamos ir peržiūrimos.

### 3.1.1.2. Kategorijų atskleidimas ir skelbiamoji turinio analizė

Prieš pradėdant analizuoti dokumentus buvo numatytos keturios dokumentų analizės diagnostinės sritys:

- paslaugų rūšys;
- suvoktosios kokybės atributai ir nepasitenkinimo priežastys;
- emocijos ir sąveika;
- pasitenkinimo kontrolės procesų vystymo terpė ir kryptys.

Šios sritys išskirtos remiantis atlikta literatūros apžvalga, kaip gairės, sudarančios sąlygas atliekant hermeneutinę analizę validuoti duomenis, svarbius ieškant atsakymų į tyrimo klausimus. Tačiau diagnostinėms sritims priskirtinos kategorijos nebuvo numatytos iš anksto. Kategorijos išskirtos pirminės, grindžiamosios teorijos nuostatomis paremtos, dokumentų analizės metu. Atliekant pirminę analizę stengtasi atsiriboti nuo tiriamųjų



11 pav. Dokumentų analizės diagnostinės sritys.

reiškinių konteksto, o kategorijos sudarytos remiantis iš teksto gautais duomenimis (*post hoc*), t. y. kategorijos ir subkategorijos išskirtos nepaisant duomenų atitikimo iš anksto nubrėžtoms analizės sritims tendencijų. Išskirtos subkategorijos pakartotinai peržiūrėtos, susiaurintos ir tik tada priskirtos diagnostinėms sritims. Todėl išryškėjo tam tikri dokumentų analizės metodų pagalba generuojamos informacijos panaudojimo pradinių hipotezių ir klausimų nagrinėjimui ribotumai. Pavyzdžiui, buvo tikimasi nustatyti, kokie skirtingi veiksniai sąlygoja nepasitenkinimą tos pačios rūšies paslaugomis, teikiamomis privačių teikėjų ir savivaldybių įmonių, tačiau pirminės analizės metu paaiškėjo, kad remiantis skunduose pateikiama informacija dažnai neįmanoma įvardinti konkretaus paslaugų teikėjo.

**Paslaugų rūšys.** Pirmoji diagnostinė sritis yra numatyta siekiant įvertinti problemines viešųjų paslaugų sritis ir nustatyti paslaugas, dėl kurių vartotojai yra labiausiai linkę reikšti nepasitenkinimą ir reikalavimus. Paslaugų rūšių subkategorijos kategorijoms priskirtos funkcinės paslaugų reikšmės vartotojų gyvenimo kokybei aspektu. Atkreiptinas dėmesys, kad kai kuriuose (ypač e. demokratijos priemonių pagalba pateiktuose) skunduose ir pranešimuose vartotojai išreiškia savo nuomonę dėl kelių viešųjų paslaugų teikimo. Tačiau į šia diagnostinę sritį neįtraukti skundai, kuriuose išsakoma nuomonė dėl bendro savivaldybės darbo, nenurodant konkrečios viešosios paslaugos, todėl išskirtoms kategorijoms priskirtų skundų skaičius yra mažesnis už analizuojamų dokumentų imtį (N=4543).

6 lentelė. Paslaugų rūšių diagnostinės srities kategorijos.

Kategorija	Subkategorija	Paslaugų arba problemų pavyzdžiai	n
Infrastruktūra, patogi aplinka ir susisiekimas (n 3029)	Gatvių ir eismo zonų priežiūra ir plėtra	Gatvių valymas, barstymas žiemos metu, prasta kelių būklė; stovėjimo aikštelių trūkumas; pėsčiųjų ir dviračių takų plėtra	989
	Aplinkos priežiūra	Šiukšlių surinkimas; vejų pjovimas; parkų ir želdynų priežiūra	589
	Eismo organizavimas	Kelio ženklų ir kitų eismo reguliavimo priemonių poreikis; grūstys gatvėse; kitos eismo organizavimo problemos	487
	Viešasis transportas	Naujų maršrutų poreikis; prasta autobusų būklė; netinkami grafikai ir jų nesilaikymas; prasta laukimo paviljonų būklė ir jų poreikis	334
	Laisvalaikio infrastruktūra	Sporto aikščių būklė ir poreikis; lauko treniruoklių poreikis; vaikų žaidimų aikštelių remonto poreikis	222
	Viešųjų erdvių apšvietimas	Gatvių ir kiemų apšvietimo problemos; neveikiantys šviestuvai, jų trūkumas	116
	Kita	Apleisti statiniai; benamiai gyvūnai; viešieji tualetai; šiukšliadėžių poreikis; šunų vedžiojimo aikštelių įrengimo ir remonto poreikis	292



Ugdymas, pagal- ba asmeniui ir kultūra (n 751)	Ikimokyklinis ugdymas	Priėmimo į darželius tvarka ir registravimo sistemos trūkumai; auklėtojų elgesys; blogas maitinimas; prastos sąlygos	524
	Socialinė pagalba	Kompensacijų už komunalines paslaugas ir kietą kurą tvarka; socialinio būsto poreikis ir skyrimo tvarka; aptarnavimo Socialinės pa- ramos centre tvarka; stacionarių ir nestacio- narių socialinių paslaugų poreikis; piniginės socialinės paramos suteikimo problemos	128
	Ugdymas mokyklose	Mokytojų elgesys ir nekompetencija; higie- nos sąlygos; ugdymo procesų organizavimas	41
	Sveikatos priežiūra	Aptarnavimo sveikatos įstaigose tvarka; gydytojų elgesys; nekokybiškas gydymas	36
	Neformalus ugdymas, kultūra, sportas ir kt.	Neformalaus ugdymo centro darbuotojų elgesys; renginių organizavimo problemos; sąlygos sporto mokykloje; bibliotekų veikla	22
Namų ūkis (n 763)	Daugiabučių administravimas	DNSB vadovų elgesys ir veiksmai; adminis- tratorių veiksmai ir neveiklumas; nepa- grįstos sąskaitos už darbus; organizuojamų darbų kokybė	348
	Energetika ir vandentiekis	Prasta vandens kokybė; tinklų remonto poreikis; paslaugų kainos; prisijungimo prie tinklų problemos; šildymo sezono pradžios laikas	221
	Komunalinės atliekos	Konteinerių trūkumas; netvarka prie kon- teinerių; bloga konteinerių vieta; ne laiku vežamos šiukšlės; rinkliavos dydis	132
	Pastatų renovacija	Informacijos trūkumas; kompensavimo problemos; gyventojų nesutarimas dėl reno- vacijos poreikio	62

Būtina pažymėti, kad pirmosios paslaugų rūšių kategorijos kreipimusi gausą lemia ga-  
limybės kreiptis į savivaldos institucijas e.valdžios priemonėmis. Piliečiai noriai naudojami  
suteikta galimybe patogiai kontaktuoti su institucijomis nuotoliniu būdu. Kreipdamiesi  
e.demokratijos priemonėmis piliečiai dažniausiai akcentuoja nepakankamą savivaldybės  
dėmesį grynųjų viešųjų gėrybių savybėmis pasižyminčioms paslaugoms ir nurodo ben-  
drosios infrastruktūros plėtros bei tobulinimo poreikį. Pažymėtina, kad kreipimusi dėl  
šios kategorijos paslaugų turiniui įtaką turi ir specifinės vietos savybės. Pavyzdžiui, Varė-  
nos rajone gyventojai kreipiasi dėl poreikio tvarkyti miško kirtimo darbų metu sugadintus  
kaimo kelius, suremontuoti tvenkinių pralaidas, mažinti šernų populiaciją.

Ugdymo, pagalbos asmeniui ir kultūros kategorija išskirta dėl artimo šių paslaugų  
funkcinio turinio ir panašaus pobūdžio reikšmės visuomenės gerbūviui bei funkciona-  
vimui aspektais. Nepasitenkinimo ikimokykliniu ugdymu subkategorija atskirta nuo ne-

formalaus ugdymo subkategorijos dėl itin didelio skundų skaičiaus. Pabrėžtina, kad tiek ikimokyklinio ugdymo, tiek socialinės pagalbos srityse vienas esminių nepasitenkinimą sąlygojančių veiksnių yra savivaldybės nesugebėjimas patenkinti paslaugų paklausos. Vartotojai yra priversti netiesiogiai tarpusavyje konkuruoti dėl šių paslaugų gavimo. Didžiausią nepasitenkinimą kelia prioritetai, kuriuos savivaldybė nustato ir taiko sprendama, kam šios paslaugos bus skirtos. Taip pat išskirtinas nepasitenkinimas, kurį sąlygoja Vilniaus mieste įdiegtos vieningos kompiuterizuotos registravimosi sistemos ikimokyklinio ugdymo paslaugai gauti netobulumas. Skundus dėl šios problemos neretai lydi įtarimai neskaidrių vietų skirstymu. Būtina pastebėti, kad iš visų 524 skundų ir prašymų dėl ikimokyklinio ugdymo paslaugų tik 62 buvo skirti išreikšti nepasitenkinimui dėl jau teikiamos paslaugos elementų. Tad nors Vilniaus mieste ikimokyklinio ugdymo organizavimas laikytinas vienu iš esminių visuomenės nepasitenkinimą savivaldos institucijomis lemiančių veiksnių, tačiau šią problemą didžiąja dalimi sąlygoja paslaugos administravimo ir organizavimo problemos, o ne funkcinė teikiamos paslaugos kokybė. Varėnos rajono savivaldybėje analizuojamu laikotarpiu dėl ikimokyklinio ugdymo kreiptasi tik vieną kartą (internetu), o analizuotuose Jonavos rajono savivaldybėje gautuose skunduose nepasitenkinimas šia paslauga reiškiamas nebuvo. Problemos reikšmingumą Vilniaus mieste reikėtų sieti su vidine Lietuvos gyventojų migracija iš periferijos į didžiuosius miestus.

Išskirtoji namų ūkių kategorija yra reikšminga nustatant nepasitenkinimo privačių viešųjų paslaugų teikėjų veikla priežastis. Šios kategorijos skunduose teikėjai dažniausiai yra įvardijami. Kalbant apie daugiabučių administravimą pastebėtina, kad skundus dėl daugiabučių namų savininkų bendrijų (DNSB) veiklos dažniausiai lemia jų valdybos narių nenoras konsultuotis su gyventojais, tuo tarpu skunduose dėl daugiabučių administravimo paslaugas teikiančių privačių įmonių veiklos, vyrauja nepasitenkinimas paslaugų kainomis, nekokybiškai atliktais darbais, įtarimai korupcija.

**Suvoktosios kokybės atributai ir nepasitenkinimo priežastys.** Ši diagnostinė sritis yra skirta nustatyti esminius pasitenkinimą skatinančius ir nepasitenkinimą viešosiomis paslaugomis lemiančius veiksnus. Subkategorijos išskirtos analizuojant ir tuos skundus, kuriuose nenurodoma konkreti viešoji paslauga, tačiau išreiškiamas požiūris į savivaldybės veiklą ir vartotojų aptarnavimą. Lentelėje pateikiamas konkrečių išskirtų subkategorijų pasireiškimas procentais (juos suapvalinus iki sveiko skaičiaus) bendroje dokumentų imtyje (N=4617).

7 lentelė. Suvoktosios kokybės atributų ir nepasitenkinimo priežasčių diagnostinės srities kategorijos.

Kategorija	Subkategorija	Empirinių indikatorių (teiginių) pavyzdžiai	%
Bendruomenės gerbūvis	Patogi ir tvarkinga aplinka	„Man neįdomios miesto skolos. Aš noriu bent visiems žmonėms prieinamų patogumų gyvenant mieste“, „Turėklai išklere“, „Ne žmonės kalti, kad pilna šiukšlių, <...> visoje teritorijoje nėra nei vienos šiukšliadėžės“, „Kur žmogui dėtis prispyrus reikalui?“, „Kada pradėsite valyti gatves“	42

	Vaikų gerovė	„Kieme pilna vaikataujančių kačių <...> baisu, kad jos neužpultų vaikų“; „Neturėdami kur žaisti vaikai karstosi po medžius, laksto po gatvę <...> o jeigu įvyks kokia nelaimė“; „Dėl šių pakeitimų mokiniai vėluoja į pamokas“; „Vaikai šla“; „Pagalvokit apie vaikus“; „Esu susirūpinusi <...> Nuolat matau, kaip per pertraukas vaikai bėga į IKI parduotuvę pirkti nesveiko maisto <...> mokykla tikriausiai nekepa bandelių“; „Dėl autobuso nebuvimo čia gyvenantys mokiniai savaitę prieš atostogas nelankė mokyklos“; „Įrengimo kaštai yra žymiai mažesni už vaikų sveikatą“	16
	Sveikata ir saugumas	„<...> paslydau ir susilaužiau ranką“; „Per tą triukšmą neįmanoma ilsėtis“; „Naktimis į gatvę baisu išeiti“; „Veisiasi visokie ligas platinantys gyviai“	9
	Senyvo amžiaus žmonių ir neįgalųjų gerovė	„Jam teko išsibraukti iš neįgaliųjų centro, kadangi tai buvo vienintelis maršrutas kuriuo jį galima buvo pasiekti“; „Mačiau, kaip vyras ratukuose bandė įveikti tą metro aukščio bortelį“; „Matau kaip ji kenčia, tačiau pati nepasiskųs“; „Aplinkinių namų senoliai neturi net kur prisėst“	6
Dėmesys vartotojui ir asmeninė darbuotojų kompetencija	Konsultavimasis ir informavimas	„Labai apmaudu, kad eilinį kartą bandote elgtis su Vilniau gyventojais, Vilniaus gatvytėmis ir pan. kaip su savo nuosavybe ir leidžiate sau eksperimentuoti, reformuoti ir t.t.“; „Geriau nekomunikuokit nieko, negu blogai ar pavėluotai“; „Pirmininkas nieko nepaaiškina“; „Seniūnas apie tai nieko nežino <...> pasirodo, ne taip jau ir arti žmonių tos seniūnijos“	11
	Nereagavimas ir biurokratizmas	„Biurokratai kurie užsiima globaliomis problemomis ir neturi noro užsiimti kasdienėmis bėdomis“; „Rašyk nerašęs, maldauk nemaldavęs“; „Nereikia tingėt palikti savo kabinetą“; „Iki šiol negavau atsakymo“; „Tai atsirašinėjimas, o ne dalykiškas atsakymas“; „Atsakymas, kad trūksta lėšų – man netinka“; „Rašo, kad užduotis įvykdyta, bet juk niekas nepasikeitė“; „Atsakymo negaunu jau penkis mėnesius“; „Prašau atsakyti konkrečiai, o ne pagal visiemis skundams pritaikomą šabloną“; „Tokį atsakymą gali duoti tik valytoja, kuri nieko nežino“	9
	Aptarnavimo tvarka, aiškumas ir paprastumas	„Visą savaitę jūsų skyriaus darbuotojams neįmanoma prisiskambinti“; „Sutvarkykite eiles“; „Pateikia prašymą <...> tačiau sistemoje matau kitą informaciją“	6

	Tarnautojų ir darbuotojų elgesys bei veiksmai	„Daktarė pasakė, kad numarins“; „Vairuotojas važiuodamas užsirūkė <...> į pastabą tik numojo ranka“; „Pasakė, kad gaudama už vaiką tokius pinigų galiu ir nedirbt“; „Rėkia, atima maistą, liepia vaikams valgyti sniegą“; „Kol jos gėrė kavą turėjau stovėti koridoriuje“	4
Sąžiningumas ir teisingumas	Lygybė	„Jei uždirbtume pakankamai ar kompensuotumėte privačius darželius, mums būtų tas pats“; „Kodėl vieniems lėšų skiriama, o kitiems ne?“; „Kodėl savivaldybės finansinės problemos sprendžiamos diskriminuojant kitus eismo dalyvius“; „Kuo mano vaikas prastesnis“	14
	Skaidrumas ir galima korupcija	„Kodėl? Kas yra slepiama“; „Įtariu, kad problemos tyčia suverčiamos sistemos klaidoms, kad būtų galima kyšininkaut“; „Maistas yra grobstomas“; „Kodėl savivaldybė dangsto...“; „Darbų sąmatų kažkodėl nepateikia“; „Matyt teisybę žmonės kalba, kad kažkam savivaldybėje reikia susimokėti 1000 litų“; „Kaip gali būti taip, kad vaiko eilė krenta pasibaigus prašymų priėmimui“; „Darbams atlikti pasamdė savo žento įmonę“	9
	Teisės normų laikymasis	„Laikykites įstatymų pagaliau!“; „Taisyklėse numatyta“; „<...> nesilaiko numatytos tvarkos“; „Nusispjaut jiems į visus įstatymus“	7
	Pažadų nevykdymas	„Prieš rinkimus žadėjote“; „<...> nors žadėjo sutvarkyti“; „Vis maitinate pažadais“	5
Finansai ir turtas	Galimi nuostoliai dėl nekokybiškos paslaugos ar jos nesuteikimo	„Arba sutvarkykite gatvę, arba kompensuokit automobilio pakabos remontą“; „O jei tas medis užvirs ant automobilio, kas kompensuos nuostolius“; „Įvažiavau į viengą tokią duobę ir pramušiau ratą <...> kur kreiptis dėl remonto apmokėjimo“; „Samdyti auklės niekaip neišgalėsime“	11
	Paslaugų kaina ir kiti finansiniai aspektai	„Jei gyventojai netiesiogiai per pakeltą tarifą investuos į Vilniaus vandenį, tai Vilniaus vandenys priklausys mums?“; „Nuolatinės rinkliavos jau atsibodo, pieštukams 20 litų, Kalėdoms dar 30“; „Kaime atliekų turinys skiriasi, todėl ir mokestis turi būti mažesnis“	9
	Rūpestis savivaldybės turtu ir lėšų naudojimu	„Savivaldybė tikriausiai neturi skolų, kad leidžia sau tokią prabangą“; „Kodėl žibinat žibintus šviesiu paros metu!“; „Tai visiško neūkiškumo pavyzdys“	3

Kategorija bendruomenės gerbūvis itin išreikšta skunduose ir prašymuose dėl infrastuktūros tobulinimo bei aplinkos tvarkymo paslaugų. Pagrįsdami paslaugų tobulinimo poreikį vartotojai linkę akcentuoti jų reikšmę jautriausioms visuomenės grupėms bei įtaką patogiai ir saugiai būčiai. Tačiau tokie motyvai neturėtų būti vertintini vien kaip nepasitenkinimo paslaugų kokybe priežastys ar rūpesčio aplinkiniais pasireiškimas. Jų raiška kartu yra ir pastangos apeliuoti į esminius valdžios įstaigų išpareigojimus ir atsakomybę, pagrįsti išsakomos nuomonės reikšmingumą.

Dėmesys vartotojui ir asmeninė darbuotojų kompetencija - tai bendrojo vartotojų pasitenkinimo užtikrinimui itin svarbūs veiksniai ir pasitikėjimo kūrimo pagrindas. Dėmesys vartotojui pasireiškia tiek tarpasmenine sąveika, tiek sisteminėmis priemonėmis. Tai ne tik reagavimas į skundus ir pagarbus elgesys, bet ir piliečių dalyvavimo skatinimas, konsultavimasis, aptarnavimo procedūrų supaprastinimas. Visa tai galima apibrėžti kaip pasitenkinimą viešosiomis paslaugomis palaikančiąją ir sustiprinančiąją terpę. Pabrėžtina, kad dėmesingumas vartotojo iškeltai problemai ne tik skatina pasitikėjimą institucija, bet ir padeda „atstatyti“ bendrą suvoktąją paslaugos kokybę. Konsultavimosi ir informavimo stoką kaip nepasitenkinimą lėmusį veiksnių galima išskirti 11-oje proc. nagrinėtų skundų. Tačiau būtina pažymėti, kad šiai subkategorijai priskirti ne vien savivaldybių administracijų, bet ir pačių paslaugų teikėjų veiksmai (itin pasireiškia daugiabučių administravimo srityje). Savivaldybių tarnautojai dažniau kaltinami nereagavimu į skundus ir biurokratizmu. Neretai reiškiamas nepasitenkinimas negalėjimu prisiskambinti tarnautojams. Negalima objektyviai nustatyti kiek tokie kaltinimai yra pagrįsti. Jeigu darbuotojas problemos išspręsti nesugeba, pasitenkinimas institucija krenta. Todėl net ir kompetentingas tarnautojas, dėjęs visas pastangas vartotojo problemai išspręsti, tačiau negalėjęs to padaryti dėl teisinio reguliavimo ar kitų objektyvių priežasčių, gali būti apkaltintas biurokratizmu. Gana dažni pavyzdžiai, kai asmenys skundžiasi dėl negauto atsakymo praėjus vos keliui dienų nuo pirmojo skundo pateikimo, nesuėjęs įstatyme numatytam atsakymo pateikimo terminui. Kaltinimai biurokratizmu ir nereagavimu dažniausiai išsakomi bendrai institucijos atžvilgiu, neįvardinant asmens. Nepasitenkinimas konkrečiai įvardintų darbuotojų elgesiu ir veiksmis išreikštas tik 4-uose proc. skundų. Tačiau svarbu paminėti, kad dažniausiai nepasitenkinimą sukelia socialinių paslaugų ir ugdymo srityje dirbančiųjų elgesys, o tai yra sritys, kuriose tarpasmeninė sąveika yra esminis paslaugų kokybės suvokimą lemiantis veiksnys.

Sąžiningumas ir teisingumas taip pat yra vienas esminių suvoktosios kokybės atributų. Šioje kategorijoje lygybės neužtikrinimas, kaip aiškiai akcentuotas nepasitenkinimą sąlygojantis veiksnys, pasireiškė labiausiai (14 proc.). Iš esmės tai nulėmė skundų dėl ikimokyklinio ugdymo paslaugų nesuteikimo gausa. Neretai apeliavimus į lygybės ir teisingumo neužtikrinimą lydi sarkastiški reikalavimai kompensuoti privačių darželių ar auklių paslaugas. Visgi lygybės svarba pasireiškia net ir grynųjų viešųjų gėrybių savybėmis pasižyminčių paslaugų kokybės suvokime. Skaidrumo užtikrinimas taip pat turėtų tapti vienu esminių sisteminės pasitenkinimo užtikrinimo strategijos veiksnių. Galima korupcija skirstant darželių vietas, privačių teikėjų protegavimas, daugiabučių administratorių pasipelnymas gyventojų sąskaita ir kiti panašūs įtarimai išreikšti 9-uose proc. skundų. Aiškus nuorodas į veiklos teisėtumo aspektus ir įstatymiškai priskirtas vykdyti pareigas, dažnai įvardinant teisės akto pavadinimą, galima išskirti 7-uose proc. Pažadų nevykdymas kaip nepasitenkinimą sąlygojantis veiksnys pasireiškė 5-uose proc. visų kreipimūsi.

Finansiniai viešųjų paslaugų aspektai taip pat lemia suvoktąją paslaugos kokybę, tačiau verta paminėti, kad ne tik rinkliavų dydis ar paslaugų kaina, bet ir dėl netinkamo paslaugos organizavimo galintys atsirasti nuostoliai pateikiami kaip nepasitenkinimo motyvas. Įdomu tai, kad 3-uose proc. skundų aiškiai pasireiškia vartotojų rūpestis pačios savivaldybės turtu ir efektyviu lėšų naudojimu.

**Emocijos ir sąveika.** Diagnostinė sritis yra skirta išsiaiškinti, kaip vartotojai reiškia savo nepasitenkinimą, kaip akcentuoja ir pagrindžia skundų svarbą, kokiais būdais jie tikisi įtakoti skundus nagrinėjančių asmenų dėmesį išsakytoms problemoms ir užtikrinti tinkamą savivaldybės tarnautojų reagavimą. Lentelėje pateikiamas konkrečių išskirtų kategorijų pasireiškimas procentais (juos suapvalinus iki sveiko skaičiaus) bendrame kreipimų skaičiuje (N=4617).

8 lentelė. Emocijų ir sąveikos diagnostinės srities kategorijos.

Kategorija	Subkategorija	Empirinių indikatorių (teiginių) pavyzdžiai	%
Emocijų raiška	Pyktis	„Užteks!!!“; „Taip dirba peckeliai diletantai“; „Esame pasipiktinę“; „Įrenkit tokį centrą prie savivaldybės ir mėgaukitės, jei nėra daugiau kuo rūpintis kaip narkomanais“; „Nejaugi kiekvieną kartą reikia apie tai pranešt“; „Protu nesuvokiamas savivaldybės noras naikinti...“; „Jums visiškai nusispjaut“; „Gana mulkinti žmones“; „Kodėl atsiprašant „alkašai“ greičiau gauna, o žmonės su negalia turi kentėt?“	16
	Sarkazmas	„Mus atakuoja varnos“; „Negi neįmanoma sutramdyti šiuos demonus <...> o gal beliko tik Drąsiaus Kedžio būdas“; „Socialistiniame valdymo stiliui tarkime griežtą NE“; „Turbūt geriau net Afrikoj“; „Tai ar už tokią Lietuvą mes kovojom“; „Tenka apgailestauti, kad sukūrėme normalią šeimą, kad mano vaikas turi tėvo pavardę, juk vienas iš prioritetų - BŪTI VIENIŠAI MAMAI AR TĖVUI“; „Pasaulyje tiek neteisybės, kad su ja būtina kautis“; „Ši įmonė yra erkė, ir ne bet kokia, o gobšuolė“; „Duobės baisesnės negu Kaune“	11
	Kaltinimai	„Nusikalstamas aplaidumas“; „Prašau imtis priemonių, kad gerų rodiklių pasiekimai nebūtų pasiekiami keleivių sveikatos sąskaitą“; „Kodėl pas jus taip klesti korupcija???“; „Viskas įmanoma, trūksta tik jūsų noro“; „Departamentas labiau gina <...> nei žiūri žmonių“	8
	Reikalavimai	„Mes neprašome, mes REIKALAUJAME“; „Reikalauju, kad darbuotojai dabar patys manęs ieškotų ir derintųsi prie manęs“; „Reikalauju kompensuoti privačius darželius“; „Reikalauju skirti išimties tvarką“	6

Apeliamojo į instituciją išraiškos priemonės	Apeliavimas į pareigų vykdymą ir gero valdymo standartus	„P. S. prašau neišvaryti jaunimo iš Lietuvos“; „Rinkos monopolizavimas yra konstitucijos pažeidimas“; „Atsižvelkit į gyventojų, o ne savivaldybės užmojus“; „Seniūnijos nėra už nieką neatsako“; „Pasirodo, kad gauti kokybišką paslaugą, o ne jos imitaciją, reikia kreiptis netgi į miesto merą“; „Kadangi seniūnijos nebėra, nėra kur kreiptis“; „Dabar turime absoliučią monopoliją ir jokios pasirinkimo galimybės“; „Toks elgesys neskatina pasitikėjimo valdžia“	17
	Problemos reikšmingumo daugumai akcentavimas	„Kreipiuosi visų aplinkinių namų gyventojų vardu“; „Manau tai yra aktualu daugumai tėvelių“; „Man asmeniškai tai nėra labai aktualu, tačiau galvoju apie kitus“; „Jei reikės, pasirašys visi“; „Ši problema svarbi visai bendruomenei“; „Visiems būtų naudinga“; „Visi tėvai nepatenkinti“; „Visi dviratininkai būtų labai laimingi jeigu...“	11
	Mokesčių mokėtojo vaidmens akcentavimas	„Mes abu tėvai dirbam, mokesčius mokam ir negalim patekti į darželį, o degradai gali“; „Juk mokame mokesčius“; „Leiskite man eiti dirbti ir mokėti mokesčius“	6
	Graslinimai	„Nepamirškite, kad artėja rinkimai“; „Kreipsimės į Prezidentę“; „Gal kreiptis į Europos komisiją, jei savivaldybei gyventojų skundai nerūpi“; „Yra dar ir teisimai“; „STT bus įdomu sužinoti...“; „Kreipsimės į žurnalistus <...> užkursim pirtį“	5
	Kritinės asmeninės situacijos akcentavimas	„Šiuo metu man tai yra gyvybiškai svarbu“; „Niekada nemaniau, kad reikės prašyti pašalpų, bet yra kaip yra“; „Būti ar ne man daug kas priklauso nuo Jūsų“; „Greit teks gyventi gatvėje“; „Tiesiog nebeįgalime samdyti auklės“; „Jūs mano paskutinė viltis <...> tik priimkite mano vaiką, kad ir į rusų, lenkų ar arabų grupę“	5
	Pagyrimas ir paskatinimas	„Džiugu, kad įrengėte vaikams aikštelę, bet ar nebūtų galimybės...“; „Žmonės vykdančys savo pažadus yra gerbiami ir verti balsų rinkimų metu“; „Visų mamų vardu norėčiau padėkoti <...> tačiau atsirado kita problema“; „Tikrai pagirsiau Jus Merui“	3
	Savivaldybės įvaizdis	„Vasara, pilnas miestas turistų. Gėda.“; „Svečiai iš Detroito šaipėsi – ar jūs turite kokią nors valdžią“; „Artėja pirmininkavimas ES, o gatvės tai baisios“	2

Atlikta analizė parodė, kad reikšdami savo nepasitenkinimą vartotojai yra linkę demonstruoti pyktį. Kalbinėmis priemonėmis aiškiai išreikštas pyktis pastebėtas net 16-oje proc. visų skundų. Išsakomų problemų sprendimo būtinumo poreikis dažnai sustipri-



nimas ir sarkastiškais teiginiais (11 proc.). Aiškius kaltinimus savivaldybei (neskaitant kaltinimų paslaugų teikėjams) galima išskirti 8-uose proc. visų kreipimūsi. Neretai vartotojų nuomonė į išsakomos problemos sprendimo poreikį sustiprinama ir akcentuotais reikalavimais (6 proc.), taip išreiškiant abejones institucijos dėmesingumu ir pabrėžiant laukiamo atsako privalomumą. Kaltinimų ir reikalavimų subkategorijos parodo neigiamą besikreipiančių asmenų požiūrį į savivaldybės institucijas ir abejojimą konstruktyvios sąveikos galimybėmis.

Apeliavimo į instituciją išraiškos priemonės parodo, kaip vartotojai bando pagrįsti problemos aktualumą ir sustiprinti skundus nagrinėjančių asmenų dėmesį prašymų turiniui. Galima teigti, kad dažniausiai paslaugos suteikimo ir veiklos pokyčių poreikis išryškinamas apeliuojant į valdžios pareigas ir gero valdymo principus (17 proc.). 11-oje proc. analizuotų dokumentų besikreipiantieji asmenys akcentuoja problemos aktualumą ne tik sau, bet ir kitiems savivaldybės bendruomenės nariams arba konkrečioms asmenų grupėms. Itin dažnai taip pagrindžiami prašymai ir konkretūs pasiūlymai dėl infrastruktūros objektų tobulinimo. Gana dažnai pasitaiko atvejų, kai tarnautojų reakciją bandoma užtikrinti grasinant problemos neišsprendimo atveju kreiptis į teismus, Seimo kontrolieriaus įstaigą, kitas kontroliuojančias institucijas, arba pavišinti neigiamus savivaldybės veiklos aspektus pasitelkiant žiniasklaidą. Panašaus pobūdžio grasinimai pastebėti 5-uose proc. skundų. Sąveiką sustiprinti teigiamais paskatinimais, nurodant pagirtinus savivaldybių veiklos aspektus ar žadant „apdovanoti“ už tinkamą atsaką, bandoma rečiau (3 proc.). Šioje subkategorijoje neretai pasireiškia piliečio, kaip valdžios rinkėjo vaidmens akcentavimas tiesiogiai savivaldybės vadovams adresuotuose skunduose. Kitas neretai akcentuojamas vaidmuo – „mokesčių mokėtojas“. Skundai, kuriuose apeliuojama mokamais mokesčiais išskirti į atskirą subkategoriją (6 proc.), kadangi parodo, jog vartotojai linkę akcentuoti savo indėlį į viešosios vertės kūrimą ir savivaldybių pareigą teikti poreikius atitinkančias paslaugas pabrėžti santykyje su piliečio pareigomis valstybei.

Neretai apeliuojama ir į tarnautojų altruizmą, išryškinant kritinę asmeninę situaciją ar prastą socialinę padėtį. Tokie motyvai itin dažni „paskutinės vilties prašymuose“, adresuotuose savivaldybių vadovams. Kartais išsakant poreikį dėl infrastruktūros tobulinimo paslaugų apeliuojama ir jų svarba tinkamam savivaldybės įvaizdžio užtikrinimui, dažniausiai nurodant įspūdį aplinkos būkle miesto svečių akyse. Problemos sprendimo poreikio pagrindimą jos aktualumu savivaldybės įvaizdžio užtikrinimui galima aiškiai išskirti 2-uose proc. visų nagrinėtų dokumentų.

**Pasitenkinimo kontrolės procesų vystymo terpė ir kryptys.** Ketvirtoji diagnostinė sritis skirta aptarti vartotojų polinkį aktyviai dalyvauti kuriant paslaugas, pilietinės kultūros brandą ir supratimą apie paslaugų teikimo tikslus, diagnozuoti labiausiai nepasitenkinimą sąlygojančius paslaugų struktūrinius elementus, numatyti priemones ir veiklos kryptis, kurios galėtų padidinti vartotojų pasitenkinimą ir pasitikėjimą. Lentelėje nurodomas konkrečių išskirtų subkategorijų pasireiškimas bendroje dokumentų imtyje (N=4617).

9 lentelė. Pasitenkinimo kontrolės procesų vystymo terpės ir krypčių diagnostinės srities kategorijos.

Kategorija	Subkategorija	Empirinių indikatorių (teiginių) pavyzdžiai	n
Vartotojų savybės	Polinkis siūlyti idėjas ir sprendimus	„Vokietijoje mačiau <...> galbūt būtų galima kažką panašaus įrengti ir pas mus“; „Siūlau alternatyvą barstymui druska“; „Siūlau parengti informacines rodykles anglų ir rusų kalbomis <...> sprendimas nekainuotų brangiai, o situaciją tikrai pagerintų“; „Tinkamesnė vieta šiai perėjai būtų...“	348
	Bendrojo kūrimo raiška	„Jeigu sunku tuo užsiimti, kreipkitės į mane, turiu laiko, galiu sužiūrėti kur labiausiai šiukšliadėžių trūksta, parengti projektą. Arba nesikreipkit, tada tuo labiau parengsiu“; „Organizuojame bendruomenės šventę, kurios pradžioje tvarkysime aplinką <...> galbūt seniūnija galėtų padėti su šiukšlių išvežimu“; „Jei problemos neišspręsite, galbūt galite suteikti informaciją, kaip būtų galima susiremontuoti bendrijos narių lėšomis“; „Siunčiu įvertinti pagal savo stebėjimus sudarytus autobusų grafikus“	121
	Tarpusavio priešiškumas	„Aš nenoriu pats teptis rankų, <...> tačiau jei Vilniaus valdžia nesugebės spręsti šio klausimo mes būsime priversti patys nusukinėti toms katėms galvas“ (konfliktas su kaimynais, kuriems savivaldybė yra išdavusi leidimą šerti benames kates); „Man asocialai neįdomūs, aš noriu ramybės“ (skundas, kuriuo prašoma iškeldinti socialinio būsto gyventojus); „Šio namo renovavimas visiškai nereikalingas. Dar nei vienas jame nesusalo <...> tegul ponai išsikrausto“	82
	Visuomenės normų ignoravimas	„Belioka apgaildestauti, kad LR valstybės tarnautojai sulygina sveikus darbingus asmenis su neįgaliais. Belioka apgaildestauti, kad LR valstybės tarnautojai galvoja, kad neįgalumas tai privilegija, o ne liga“ (skundas, kuriuo prašoma netaikyti privilegijų neįgaliesiems skiriant socialinį būstą); „Ir mums visiškai vienodai į daugiavaikes ar soc remtinas šeimas“; „Aš nepadariau jokios įstatymu draudžiamos veiklos <...> skolą privalomą išskaityti iš jūsų darbuotojo, kaip kalto asmens“ (asmuo atsisako grąžinti dėl netyčinės klaidos susidariusią socialinės išmokos permoką)	53
Latentinės pasitenkinimo priežastys	Paslaugų vienodumas teritoriniu aspektu	„Visur kitur žolė nupjauta“; „Centras iščiustintas, o mes kitokie? <...> nesijaučiu vilniečiu“; „Iki stotelės reikia eiti valandą“; „Pasiekti centrą tapo dar sunkiau“; „Labai džiaugiuosi naujuoju elektroniniu biletu, <...> jeigu būtų galimybė naudotis ir rajone <...> pasipūtusi rajono valdžia“; „Rajonui priklausanti kelio dalis kažkodėl sutvarkyta“	204

	Sankcijų taikymas ir nuobaudų skyrimas	„Tokių darbuotojų dėka jūs nepadedat žmonėm <...> reikia bausti“; „Kontroliuokit ir bauskit“; „Sumažinkit rangovams mokėjimus, bus pavyzdys kitiems“; „Reikalaujame, kad būtų nubausti atsakingi asmenys neatlikę savo pareigų, nustatyti pažeidimai ir pažeidėjai įpareigoti atstatyti pažeistas mūsų teises“	134
	Anonimiškumo poreikis	„Mano korespondencija nuolat tikrinama ir rūšiuojama“; „Kreipiuosi anonimiškai nes jei ko paklausiu tai apšaukia kad esu aktyvistė <...> jie visur turi savų“; „Kaip pilietis privalau pranešti, tačiau man reikalingos konfidencialumo garantijos“	44
	<b>Subkategorijos</b>	<b>Priskyrimo kriterijai</b>	<b>%</b>
Paslaugų elementai	Raiški techninė paslaugos kokybė	Kreipimaisi sąlygoti: <ul style="list-style-type: none"> <li>suteiktos „kieto“ tipo paslaugos rezultato</li> <li>grynųjų viešųjų gėrybių savybėmis pasižyminčios paslaugos nepakankamumo</li> <li>savivaldybių nesugebėjimo užtikrinti atskiriamumo savybę pasižyminčių paslaugų paklausos</li> <li>paslaugų kainos ir pan.</li> </ul>	74
	Raiški funkcinė paslaugos kokybė	Nepasitenkinimas sąlygotas: <ul style="list-style-type: none"> <li>paslaugas teikiančių <b>darbuotojų</b> veiksmų ir nekompetencijos</li> <li>paslaugas teikiančių subjektų veiklos stiliaus, nesikonsultavimo ir požiūrio į vartotoją</li> <li>aptarnavimo procedūrų sudėtingumo ir neaiškumo</li> <li>gilaus įsameninimo paslaugų teikimo procesų</li> <li>teikiant „kietas“ paslaugas bei infrastruktūros plėtros ir palaikymo paslaugas sukeltų nepatogumų, teikimo terminų nesilaikymo ir pan.</li> </ul>	32
	Paslaugą palaikantys ir sustiprinantys veiksniai	Nepasitenkinimas sąlygotas <b>savivaldybės administracijos</b> : <ul style="list-style-type: none"> <li>nesikonsultavimo ir neinformavimo</li> <li>nereagavimo</li> <li>biurokratizmo</li> <li>nedėmesingumo ir pan.</li> </ul>	14

Vartotojų savybių kategorija parodo vartotojų norą prisidėti kuriant poreikius atitinkančias viešąsias paslaugas bei pačių vartotojų savybes, ribojančias galimybes patenkinti lūkesčius. Polinkio siūlyti idėjas subkategorijai priskirti kreipimaisi, kuriuose vartotojai pasiūlo aiškias galimas išsakytų problemų sprendimo priemones arba pateikia paslaugų tobulinimo idėjas. Į atskirą subkategoriją išskirti aiškų norą savo laiku, darbu, lėšomis ar kitais ištekliais prisidėti kuriant paslaugą parodantys pasisakymai. Problemos sprendimo būdai ir idėjos išsakyti 348-uose dokumentuose, tuo tarpu aiškias nuorodas į bendrojo paslaugų kūrimo procesus galima išskirti 121-ame kreipimesi. Šios dvi subkategorijos pa-

rodo, kaip asmenys suvokia savo aktyvų vaidmenį paslaugų planavimo ir kūrimo procesuose. Tarpusavio priešiško ir visuomenės normų ignoravimo subkategorijos atskleidžia neigiamą vartotojų kompetencijos pusę. Kai kuriuose skunduose aiškiai pasireiškia asmeninis vartotojų priešiškus (daugiau negu nuomonių nesuderinamumo aspektu) ar bendrųjų visuomenės pilietinių normų ignoravimas. Tokios savybės svariai riboja galimybes užtikrinti bendruomenės narių pasitenkinimą paslaugomis, jas paskirstant socialiai teisingu būdu.

Latentinių pasitenkinimo priežasčių kategoriją leidžia išskirti neakivaizdžius bendrą suvoktą paslaugos kokybę formuojančius veiksnus. Gana dažnai vartotojų nepasitenkinimui turi įtakos paslauga teikiamos naudos palyginimas teritoriniu aspektu. Paslauga teikiamos naudos ar galimybės ją pasinaudoti teritoriškai nutolusiems gyventojams skirtumų sąlygotą nepasitenkinimą galima aiškiai pastebėti 204-uose skunduose. Ši subkategorija ypač išreiškta viešojo transporto organizavimo ir gatvių infrastruktūros srityse. Apeliavimas į sankcijų ir nuobaudų taikymą paslaugų teikėjams arba netinkamai savo pareigas vykdančioms darbuotojams būtinumą aiškiomis kalbinėmis priemonėmis išreikštas 134-uose nagrinėtuose dokumentuose. Anonimiškumo poreikis pateikiant skundus išsakomas 44-uose, tačiau bendras anonimiškai pateiktų dokumentų skaičius Vilniaus miesto savivaldybėje leidžia teigti, kad anonimiškumo poreikis išsakant pretenzijas tikrai egzistuoja, o galimybių anonimiškai pateikti skundus sudarymas rajoninėse savivaldybėse turėtų būti viena iš lūkesčių vadybos procesų tobulinimo krypčių.

Paslaugų elementų kategorija šiai diagnostinei sričiai priskirta siekiant nustatyti, kokie teikiamų paslaugų struktūriniai elementai ir kokia apimtimi sąlygoja nepasitenkinimą ir, platesne prasme, neigiamą požiūrį į savivaldybę, kaip paslaugų organizatorių. Nepasitenkinimas sąlygotas techninės paslaugų kokybės dimensijų (rezultato, kurį vartotojas gaus) yra aiškiai išreikštas 74-uose proc. analizuotų kreipimųsi. Tuo tarpu nepasitenkinimą sietiną su paslaugų teikimo ir organizavimo procesų (funkcine) kokybe, galima aiškiai išskirti 32-uose proc. visų dokumentų. Pabrėžtina, kad funkcinės kokybės elementai kaip nepasitenkinimą lemiantis veiksnys pakankamai intensyviai reiškiasi net ir „kieto“ tipo bei infrastruktūros tobulinimo paslaugų srityse. Pavyzdžiui: pretenzijos dėl ankstyvu metu vežamų komunalinių atliekų, taip trikdančios gyventojų poilsį; pasikartojantys kreipimaisi dėl vykdančio kelio remonto darbus sukeltų nepatogumų; skundai dėl nepagarbaus viešojo transporto darbuotojų elgesio. Tačiau bendrą nepasitenkinimą sąlygoja ne tik paslaugos teikimo rezultatai ir procesai, bet ir savivaldybių administracijos tarnautojų požiūris į vartotojus, dėmesingumas, atsakas ir reagavimas sprendžiant išsakytas problemas bei kiti panašūs aspektai, laikytini bendrąjį vartotojų pasitenkinimą paslaugomis palaikančiais ir sustiprinančiais veiksniais. Nepasitenkinimą, išreikštą pačių savivaldybių administracijų veiklos sąveikos su vartotoju terpėje kylančių trūkumų grindžiamais motyvais, galima aiškiai išskirti 14-oje proc. dokumentų.

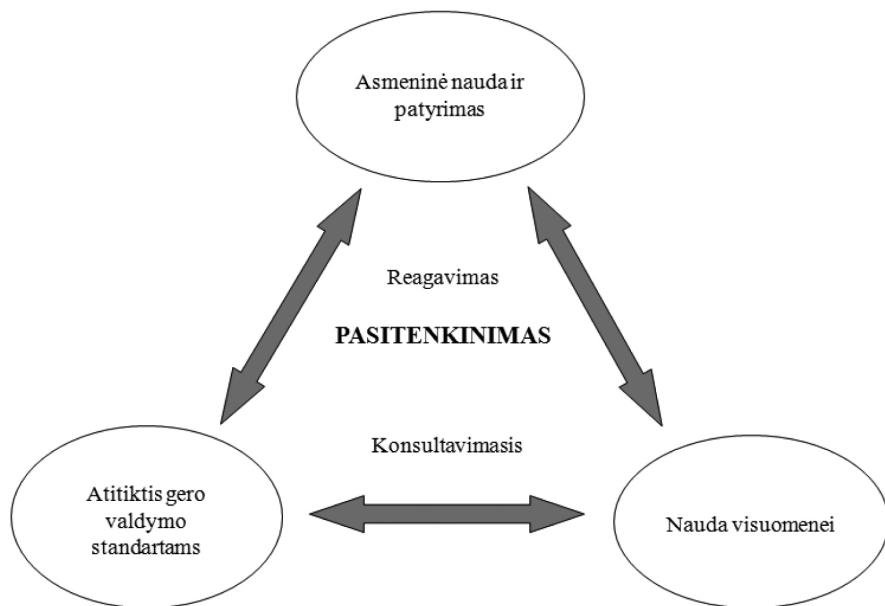
**Apibendrinimas.** Apibrėžiant santykį tarp vartotojų suvokiamos viešųjų paslaugų kokybės ir pasitenkinimo viešosiomis paslaugomis, būtina pažymėti, kad bendrosios vartotojų suvoktosios viešųjų paslaugų kokybės nereikia interpretuoti tik kaip techninės paslaugų kokybės, funkcinės paslaugų kokybės bei paslaugų palaikančių ir sustiprinančių veiksnų vertinimo sumos. Suvoktosios kokybės atributų ir nepasitenkinimo priežasčių analizė leidžia teigti, kad ne visi pasitenkinimui viešosiomis paslaugomis įtaką turintys veiksniai yra tiesiogiai susiję su paslaugų turiniu ar priklausomi vien nuo naudojantis

paslaugomis gaunamo gėrio. Šių veiksmų suderinamumas yra problemiškas, todėl kiekvieno iš jų suvokimas (sąlygojamas paslaugos teikimo metu gauto patyrimo ir emocijų) gali koreguoti lūkesčius dėl kitų veiksmų, o kartu ir vartotojo tolerancijos ribas vertinant paslaugų turinio atitiktį lūkesčiams.

Taigi, vartotojų suvoktoji viešųjų paslaugų kokybė gali būti išreiškiama funkcija:

$SK = f(TK, FK, PS, VS)$ , kur SK – suvoktoji kokybė, TK – techninė kokybė, FK – funkcinė kokybė, PS – paslaugą palaikantys ir sustiprinantys veiksniai, VS – asmeninės vartotojo savybės.

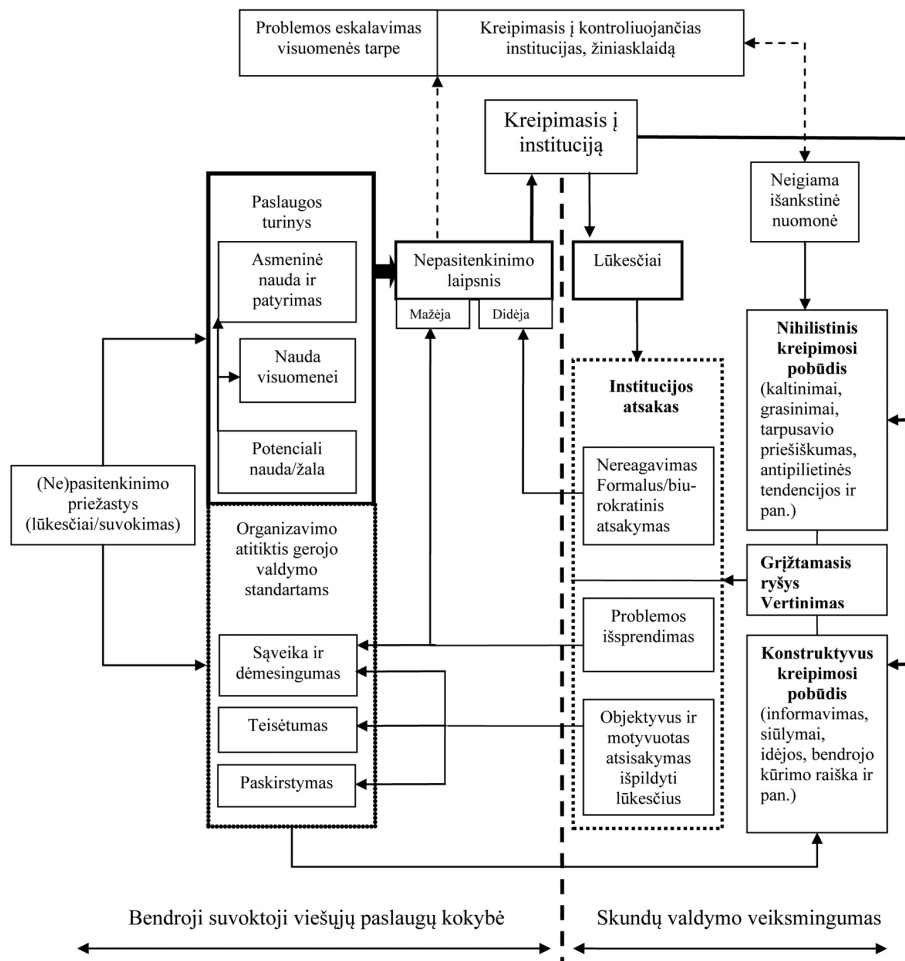
Klausimą dėl suvokiamos viešųjų paslaugų kokybės ir vartotojų pasitenkinimo suapties masto paliekant atvirą, galima drąsiai teigti, kad savivaldos institucijų gebėjimas reaguoti į vartotojų nepasitenkinimo raišką ir ją kontroliuoti, yra viena esminių viešųjų paslaugų sistemos funkcionalumo sąlygų, kuri negali būti išpildoma neskiriant dėmesio gilesnei nepasitenkinimo priežasčių analizei, kadangi vartotojų lūkesčiai neapsiriboja asmeniškai gaunama nauda.



12 pav. Pasitenkinimą viešosiomis paslaugomis lemiančių veiksnių grupės.

Įvertinus viešųjų paslaugų vartotojų prašymų ir skundų turinį galima teigti, kad bendruoju požiūriu, viešąsias paslaugas vertinant kaip viešųjų gėrybių paskirstymo ir globėjiškos valstybės valdžios funkcijų rezultatą, išskirtinos trys vartotojų pasitenkinimą determinuojančių veiksnių grupės. Vartotojų lūkesčiai, apibrėžiantys funkcionalios ir poreikius atliepančios viešųjų paslaugų sistemos gaires, apima ne tik asmeninės naudos siekį, bet ir naudą visuomenei, sąlygas jos narių gerbūviui. Žinoma, ne visose viešosiose paslaugose, dėl jų pobūdžio, vartotojo kaip piliečio orientacija yra stipriai išreikšta, o konkurencijos siekiant gauti būtiną paslaugą egzistavimas sąlygoja kai kurias socialinio supratingumo

stokos ir antipilietiško tendencijos. Tačiau ne tik vartotojų gaunamą naudą lemiantis paslaugų turinys, bet ir vietos valdžios veiklos priemonių ir krypčių atitiktis nustatytiems ar vartotojų suvokiamiems gerojo valdymo standartams, apibrėžiamiems per teisėtumą, sąžiningumą, lygybės užtikrinimą ir efektyvų viešųjų lėšų naudojimą, yra svarbiu pasitenkinimą lemiančių veiksnių.



13 pav. Atsako į skundus reikšmė vartotojų suvokiami paslaugų kokybei ir grįžtamajam vartotojų-institucijos ryšiui.

Ši schema, sudaryta remiantis atlikta dokumentų analize, parodo institucijų reagavimą į viešųjų paslaugų vartotojų skundus reikšmę paslaugų kokybės suvokimui ir demonstruoja cirkuliacinę veiksmingos skundų valdymo sistemos pobūdį.

1. Paslaugos turinio atitiktis lūkesčiams yra svarbiausias suvoktosios kokybės elementas. Vertindami paslaugos turinį, vartotojai apsvarsto ne tik asmeninę, bet ir visuomenės gaunamą naudą. Be to, paslaugos turinys vertinamas neišvengiamai inkorporuojant vartotojų suvokimą apie galimą naudą asmeniui ir visuomenei (pvz. potenciali nauda paslaugos tobulinimo, naujos paslaugos suteikimo atvejais, arba žala, pasireiškianti tokios paslaugos negavus).
2. Viešųjų paslaugų vartotojas kelia reikalavimus demokratinio valdymo kokybei, visam viešojo valdymo aparatui, todėl paslaugų kokybę suvokia kartu analizuodamas ir veiksmus, atliepiančius paslaugų organizavimo ir teikimo sistemos atitiktį gerojo valdymo standartams. Viešųjų paslaugų organizavimo procesų atitiktis visuotinai pripažintiems, tačiau vartotojų dažnai skirtingai suvokiamiems ir individualiai interpretuojamiems gerojo valdymo principams apima daugybę veiksmų (lūkesčių). Visgi, tikslinga išskirti tris veiksmų grupes, kurių elementų vertinimas determinuoja didžiosios dalies vartotojų pasitenkinimą: *sąveika ir dėmesingumas, teisėtumas, teisingas paskirstymas*. Sąveika ir dėmesingumas apima tiek taikomas konsultavimosi su vartotojais ir jų informavimo priemonės bei metodus, tiek demokratiškai išrinktų atstovų, tiek tarnautojų ir darbuotojų, su kuriais vartotojai susiduria asmeniškai, elgesio ir veiksmų vertinimą. Teisėtumas suprantamas per korupcijos apraiškų eliminavimą ir veiklos skaidrumą (todėl dažnai vertinamas santykyje su paslaugų kainomis) bei atitiktį teisės aktuose įtvirtintoms veiklos normoms. Teisingo paskirstymo suvokimas apima lūkesčius dėl paslaugų paskirstymo vartotojams ir išteklių paskirstymo skirtingų paslaugų organizavimui. Lūkesčiai dėl konkrečių paslaugų paskirstymo vartotojams pasižymi aukštu homogeniškumo laipsniu, kadangi esminiu jų užtikrinimo principu įvardijama vartotojų lygybė. Tuo tarpu ribotų išteklių paskirstymas skirtingų rūšių paslaugoms organizuoti paslaugų gavėjų yra itin skirtingai vertinamas dėl pačių vartotojų skirtingų poreikių ir prioritetų.
3. Vartotojų suvokimas apie viešųjų paslaugų organizavimo atitiktį gerojo valdymo standartams bendrąją suvoktąją paslaugų kokybę gali įtakoti tiek teigiamai, tiek neigiamai, t. y. vartotojų nepasitenkinimo paslaugomis laipsnį nulemia integruotas visų aukščiau aprašytų veiksmų vertinimas (lūkesčių dėl organizavimo atitikties gerojo valdymo standartams pateisinimas gali tam tikra apimtimi sumažinti nepasitenkinimą dėl paslaugos turinio ir atvirkščiai).
4. Nepasitenkinimą jaučiantis vartotojas gali (i) kreiptis į savivaldos instituciją tikėdamasis, kad ji išsakytus motyvus institucija atsižvelgs, (ii) kreiptis savivaldybės veiklą kontroliuojančias institucijas arba, tam tikrais atvejais, į žiniasklaidos priemones, tikėdamasis, kad šios įtakos savivaldos institucijų veiklą, (iii) netikėdamas teigiamo atsako galimybėmis, nesikreipti į jokiais institucijas, tačiau eskaluoti problemas visuomenės tarpe.
5. Problemų eskalavimas visuomenės tarpe ir dažni kreipimaisi į kontroliuojančias institucijas bei žiniasklaidą formuoja neigiama išankstinė vartotojų nuomonė apie savivaldos institucijas ir, tuo pačiu, mažina tikėjimą, jog kreipiantis į savivaldos institucijas problemos bus išspręstos. Neigiama išankstinė nuomonė taip pat daro įtaką ir besikreipiančiųjų į savivaldos instituciją išsakomiems motyvams (skundai pasižymi grasinimais, kaltinimais savivaldos institucijoms bei nepagarba kitiems viešųjų paslaugų vartotojams). Visgi konstruktyvus kreipimūsi pobūdis (išsamiai informuojant apie



problemų priežastis, pateikiant idėjas ir siūlant galimus problemų sprendimo būdus) užtikrina institucijų gaunamo grįžtamojo ryšio kokybę ir neabejotinai įgalina savivaldos institucijas geriau reaguoti į skundus, patenkinant vartotojų lūkesčius.

6. Savivaldos institucijų atsakas į vartotojų skundus daro tiesioginę ir netiesioginę įtaką vartotojų pasitenkinimui viešosiomis paslaugomis ir suvokiamai paslaugų kokybei. Institucijai nepatenkinus kreipimusi išreiškiamų lūkesčių, nepasitenkinimas vienareikšmiškai didėja, o skunde išsakomas problemas išsprendus mažėja (tiesioginė įtaka). Netiesioginė įtaka pasireiškia tuo, kad išsakomas problemas išsprendus, kartu gerinamas vartotojų suvokimas apie institucijos dėmesingumo ir sąveikos su vartotojais aspektus. Be to, objektyvus ir motyvuotas, veiklos teisėtumo ar teisingo paslaugų ir išteklių paskirstymo aiškinimais išsamiai pagrįstas atsisakymas išpildyti kreipimesi išsakomus lūkesčius gali daryti teigiamą poveikį vartotojų suvokimui apie organizavimo atitiktį gerojo valdymo principams ir kartu formuoti teigiamą vartotojų požiūrį į institucijų veiklą, užtikrinantį konstruktyvaus pobūdžio kreipimusi skaičių ateiityje.

Taigi, vertinant iš savivaldos institucijų pozicijų, veiksmingą skundų valdymo sistemą tikslinga apibūdinti per:

- kreipiantis tiesiogiai į institucijas reiškiamo nepasitenkinimą mastą;
- skundų turinio lemiamą vartotojų teikiamo grįžtamojo ryšio kokybę;
- institucijos reakcijos į skundus pobūdį.

Vartotojų polinkis kreiptis tiesiogiai į savivaldos institucijas dalinai parodo pasitikėjimą jomis. Vertinant skundus gaunama informacija įgalina savivaldos institucijas spręsti vartotojams aktualias problemas ir kontroliuoti nepasitenkinimą, o reagavimo į vartotojų skundais išreiškiamus lūkesčius ir institucijos atsako pobūdis turi įtaką esminiems vartotojų pasitenkinimą viešosiomis paslaugomis lemiantiems veiksniams.

Akivaizdu, kad skundų valdymas pasižymi akumuliacinėmis savybėmis, kadangi veiksminga skundų valdymo sistema teigiamai veikia institucijos galimybes efektyviai reaguoti į nepasitenkinimą determinuojančius veiksnius, tuo tarpu skundais išsakomų lūkesčių nepatenkinimas neigiamai sąlygoja institucijų galimybes kontroliuoti vartotojų pasitenkinimą ribojančių aplinkybių raišką. Tad konsultavimasis su vartotojais ir reagavimas į jų keliamus reikalavimus vietos valdžios institucijoms turėtų tapti vienu iš esminių veiklos imperatyvų, viešųjų paslaugų teikimo ir organizavimo srityje suponuojančiu orientacijos į procesus plėtros poreikį.

### **3.1.1.3. Įžvalgos viešųjų paslaugų teikimo organizavimui ir vertinimui: nesėkmės, iššūkiai ir galimybės**

Šiame skyrelyje aprašomos remiantis atlikta dokumentų analize išskirtos esminės funkcionalios, vietos bendruomenės poreikių patenkinimą užtikrinančios, viešųjų paslaugų teikimo ir administravimo sistemos formavimo problemos bei tobulinimo kryptys. Pristatomi konkretūs stipriai išreikštą vartotojų nepasitenkinimą sąlygojusią vietos valdžios sprendimų pavyzdžiai ir viešųjų paslaugų teikimo organizavimo iššūkiai, numatomos priemonės bei veiklos gairės, galinčios sustiprinti vartotojų pasitenkinimą viešosiomis paslaugomis ir pasitikėjimą vietos valdžios institucijomis.

## **Viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimas: „dirbtinės monopolijos“ vs. pasirinkimo galimybės.**

Konstruktvyvos savivaldybių ir privataus sektoriaus sąveikos problemas bei partnerystės galimybių ir organizacinių formų neišnaudojimą puikiai atspindi du pavyzdžiai.

*1 pavyzdys. Vilniaus viešojo transporto problemos.* Skundų dėl teikiamų viešojo transporto paslaugų organizavimo Vilniaus mieste gausa leidžia aiškiai išskirti svarbiausias problemas: maršrutų plėtros poreikį, paslaugos nevienodumą teritoriniu aspektu, prastą viešojo transporto priemonių būklę ir kt. Viešojo transporto paslaugos yra teikiamos savivaldybės įmonės, tačiau tai neabejotinai yra sritis, kurioje galima sėkmingai išnaudoti viešojo ir privataus sektorių partnerystės potencialą. Visgi, analizuojamu laikotarpiu savivaldybės priimtas sprendimas eliminuoti iš rinkos privačius vežėjus (pagal tarporganizacinių susitarimų klasifikaciją toks privataus sektoriaus įtraukimo būdas įvardijamas kaip „įteisinta privati firma“, kai paslaugos teikiamos pagal savivaldybės išduotą licenciją) parodo aiškų nesugebėjimą pajungti pelno siekiantį sektorių vartotojų poreikių užtikrinimui. Šis sprendimas iššaukė vartotojų nepasitenkinimą, kurio esmę atskleidžia vieno iš gautų skundų turinys:

*„Nepaliekate pasirinkimo galimybės. Siūlau su mikroautobusais konkuruot sąžiningais veiksmais, atnaujinant autobusų parką, dažninant paklausių maršrutų važiavimo grafikus ir sudarant daugiau įvairių maršrutų, pasiekiančių visas Vilniaus vietas, kurias pasiekia mikroautobusai. O ne einant lengviausiu keliu – tiesiog panaikinti konkurentus.“*

Be abejo, viešųjų paslaugų teikimo organizacinių mechanizmų pasirinkimas ir mišrios viešųjų paslaugos rinkos struktūros formavimas turi būti paremtas įvairių veiksnių analize, tačiau šiuo atveju buvo apribota konkrečios paslaugos pasiūla ir suvaržytos vartotojo galimybės pasirinkti jam priimtinausią pasinaudojimo gėrybe būdą.

*2 pavyzdys. Daugiabučių administravimo paslaugos.* Skundų dėl daugiabučių administravimo paslaugos teikiančių privačių įmonių turinys leidžia aiškiai išskirti egzistuojančias problemas. Galima teigti, kad nepasitenkinimą privačių teikėjų veikla šioje srityje lemia veiklos neskaidrumas ir pelno siekis vartotojų interesų sąskaita. Tačiau šių paslaugų pobūdis ir sektoriaus struktūra nesudaro galimybių vartotojams pasirenkant (arba savivaldybei paskiriant) administruojančią įmonę lengvai pakeisti teikėją. Tuo pačiu apribojamos ir savivaldybės galimybės kontroliuoti teikėjo veiklą. Nemažoje dalyje skundų nurodoma, kad administruojančios įmonės ignoruoja savivaldybės įpareigojimus. Įsteigus daugiabučių namų savininkų bendrijas (Vilniuje apie 20 proc. daugiabučių bendrijos yra įsteigtos) išryškėja kita problema – bendrijos vadovų nenoras konsultuotis su gyventojais ir vienašališkas sprendimų priėmimas. Varėnoje, kur daugiabučių administravimo paslaugas teikia savivaldybės įmonė, skundų dėl šios srities paslaugų teikimo analizuojamu laikotarpiu negauta. Galima teigti, kad aptariamą problemą sąlygoja savivaldybės negebėjimas valdyti pasirinktą privataus sektoriaus įtraukimo mechanizmą.

## **Teikėjų atsakomybės ribų nustatymas.**

Kalbant apie infrastruktūros plėtros ir palaikymo paslaugas, dažnai paslaugos nesuteikimą sąlygoja teikėjų nesutarimas dėl jų kompetencijai priskirtų vykdyti funkcijų ar veiklos teritorijų. Pavyzdžiui, Vilniuje privačių teikėjų pagal sutartis teikiamų aplinkos tvarkymo paslaugų sektoriuje. Tačiau galima paminėti ir atvejį, kai dvi savivaldybės įmonės nesutaria dėl pastatų remonto avarinės būklės inžinerinių tinklų objekta.

## **Gretutinių savivaldybių veiklos integralumas.**

Tarp analizuotų dokumentų galima išskirti prašymus, kuriuose vartotojai kreipiasi dėl galimybės konkrečius miesto viešojo transporto maršrutus pratęsti rajono savivaldybės teritorijoje arba poreikį gerinti infrastruktūros objektus pagrindžia geros kitų savivaldybių veiklos pavyzdžiais. Tačiau nekonstruktывaus savivaldybių bendradarbiavimo įtaką vartotojų poreikių užtikrinimui puikiai atspindi kitas pavyzdys. Analizuojamu laikotarpiu Vilniaus miesto savivaldybėje gauti 9 skundai dėl to, jog miesto ir rajono savivaldybės nesutaria, kuri turėtų apmokėti rajone gyvenančių moksleivių keliones į mieste esančias ugdymo įstaigas. Šis pavyzdys parodo ne teisinio reglamentavimo trūkumus (pagal galiojančius teisės aktus mokinių važiavimo išlaidas kompensuoja ta savivaldybė, kurios teritorijoje yra švietimo arba vaikų globos įstaiga), o greičiau savivaldybių tarpusavio konkurenciją ir orientacijos į vartotojų interesų užtikrinimą stoką.

## **Vartotojų konkurencija.**

Nesugebėjimas užtikrinti atskiriamumo savybės pasižyminčių ugdymo ir pagalbos asmeniui paslaugų paklausos sąlygoja itin išreikštą jas gauti siekiančių asmenų nepasitenkinimą. Tokių paslaugų skyrimo prioritetai ne tik tampa pagrindu įtarimams korupcija, bet ir daro įtaką pačių bendruomenės narių tarpusavio supriešinimui. Negalėjimas pasinaudoti šios rūšies paslaugomis sąlygoja dažnus savivaldybės vadovams adresuotus „paskutinės vilties“ prašymus, kuriuose akcentuojamas asmens pažeidžiamumas ir sudėtinga asmeninė situacija. Kita vertus, galima paminėti du atvejus, kai asmenys, kuriems yra suteiktas socialinis būstas, prašo skirti geresnį. Tad tokių paslaugų paskirstymas yra itin sudėtingas socialinio teisingumo užtikrinimo prasme.

## **Ar viešasis interesas tai daugumos interesas?**

Akivaizdu, kad suderinti visų bendruomenės narių interesus ir lūkesčius dėl viešųjų paslaugų kokybės vietos valdžiai yra neįmanomas uždavinys. Vienų bendruomenės narių poreikių patenkinimas dažnai sąlygoja kitų paslaugų gavėjų nepasitenkinimą. Viešųjų paslaugų vartotojų nuomonių ir lūkesčių nesuderinamumas reiškiasi įvairiose srityse.

*1 pavyzdys. Eismo organizavimas.* Nuo prašymų konkrečiose gatvėse apriboti automobilių eismą ir dažnai išreiškiamo poreikio plėsti dviračių takų tinklą, iki prašymų panaikinti jau egzistuojančius dviračių takus, kurie „*neneša naudos nei dviratininkams nei pėstiesiems, o tik apsunkina automobilių eismą*“.

*2 pavyzdys. Daugumos nuomonės neįvertinimas.* Iš visų nagrinėtų dokumentų galima išskirti 32 atvejus, kai vieno ar kelių asmenų prašymu suteiktą paslauga iššaukia stiprų kitų bendruomenės narių nepasitenkinimą (pvz. išpjauti kieme augę medžiai, pakeista komunalinių atliekų konteinerių vieta ir pan.).

## **Skirtingas viešųjų paslaugų reformų ir inovacijų vertinimas.**

Bendruomenės nariai viešųjų paslaugų teikimo inovacijas vertina nevienodai. Pavyzdžiui, Vilniaus mieste atlikta viešojo transporto reforma tapo dažnų nusiskundimų priežastimi. Tačiau 6-uose savivaldybės aukščiausio lygio vadovams adresuotuose prašymuose išreiškiama padėka už atliktą reformą. Tad viešųjų paslaugų inovacijų teikiamos naudos vartotojams įvertinimas yra itin sudėtingas uždavinys.

### **Vartotojų kompetencija.**

Vartotojų supratimas apie vietos valdymo ir viešųjų paslaugų organizavimo procesus yra skirtingas. Kaip alternatyvius pavyzdžius galima pateikti pasiteiravimą apie galimybes mieste įrengti fontanus „*privataus arba dalinio finansavimo pagrindu*“ ir skundą, kuriame pareiškėjas daugiabučių namų administravimo paslaugas teikiančią įmonę įvardija kaip seniūniją, ir teigia, jog „*seniūnijos turi būti valstybinės*“. Vartotojų kompetencija ir supratimas neabejotinai turi reikšmės tiek pasitenkinimui pačiomis paslaugomis, tiek jų išreikšto nepasitenkinimo ir pasiūlymų naudai vertinat paslaugas iš vartotojo pozicijų.

### **Tarpasmeninė sąveika.**

Tarpasmeninė sąveika kaip pasitenkinimą lemiantis veiksnys reiškiasi ne tik gilaus įsameninimo paslaugose. Vien dėl viešojo transporto paslaugų išsakytuose skunduose yra išreiškiamas tiek nepasitenkinimas vairuotojų ir kontrolės darbuotojų nepagarbiu elgesiu, tiek prašymas konkrečiam priemiesčio maršrutui sugražinti pakeistus „gerus“ vairuotojus. Tačiau skundų, kuriuose išreiškiamas nepasitenkinimas dėl paslaugas teikiančių asmenų empatijos ar emocinio supratingumo trūkumo, nagrinėjimas reikalauja ypatingai gilių refleksijų.

### **Nepasitenkinimas seniūnijų veikla.**

Skundai, kuriais išreiškiamas nepasitenkinimas seniūnijų veiklos aspektais (kaip pagrindinė nepasitenkinimo priežastis arba kreipiantis kitais viešųjų paslaugų teikimo klausimais) parodo, kad arčiausiai gyventojų esantys savivaldybių administracijos padaliniai dažnai nėra pajėgūs spręsti bendruomenės nariams iškilusių problemų. Analizuotų dokumentų imtyje Vilniaus miesto savivaldybei pateiktuose prašymuose ir skunduose neigiami seniūnijų veiklos aspektai išreikti 87 kartus, o Varėnos rajono savivaldybės administracijai pateiktuose skunduose 2 kartus. Galima išskirti besikreipiančių asmenų aprašytus atvejus, kai bendruomenės nariams pasidomėjus rūpimos problemos sprendimo galimybėmis seniūnija tiesiog nurodydavo kreiptis į savivaldybę. Tai rodo dažnai simbolinę seniūnijų reikšmę vietos bendruomenių reikalų tvarkyme ir leidžia išskirti geografinio bei psichologinio atstumo tarp gyventojų ir vietos valdžios problemos egzistavimą.

### **Lūkesčių vadyba.**

Rajoninėse savivaldybėse efektyvaus skundų valdymo procedūros nėra diegiamos, neišnaudojama potenciali informacinių technologijų nauda. Pavyzdžiui, Varėnos rajono savivaldybės administracijoje teisė pateikti anonimiškus skundus užtikrinama tik „skundų dėžutės“ pagalba. Kita vertus, gera skundų registravimo praktika Vilniaus miesto savivaldybėje dar nereiškia tinkamo skundų nagrinėjimo. Tai rodo ne tik pasikartojantys kreipimaisi dėl į ankstesnius skundus negautų atsakymų, bet ir galimi išskirti trys atvejai, kai asmenys reiškia nepasitenkinimą tuo, kad jų skundus nagrinėjo tas pats tarnautojas, kurio veiksmai buvo skundžiami.

Vietos viešųjų paslaugų teikimo ir administravimo sistemos funkcionalumą subordinoja sistemos elementų tobulinimas, orientuojantis į vartotojų poreikius. Tikslinga išskirti tris **sistemos orientavimo į vartotoją lygmenis**: *viešųjų paslaugų rinkos struktūros*

*formavimą; lūkesčių vadybą; vartotojų įgalinimą.* Formuojant rinkos struktūrą, orientacija į vartotoją pasireiškia alternatyvių organizacinių mechanizmų pasirinkimu ir diegimu, jų atrankos kriterijais laikant tokius veiksnius, kaip numanomą vartotojų pasirinkimo galimybių išplėtimą, paslaugų kokybės gerinimą ir kainos mažėjimą, visapusišką paslaugų paklausos patenkinimą ir pan. Tikslinga lūkesčių vadybos veikla vykdoma siekiant užtikrinti dėmesingumą vartotojams, reaguoti į jų išreiškiamus poreikius, pasiekti kitus veiksmingo

10 lentelė. Konceptualios savivaldos institucijų organizuojamų viešųjų paslaugų sistemos orientavimo į vartotoją kryptys.

	Siekiniai ir reikšmė	Esminės problemos	Tobulinimo gairės
<b>Rinkos struktūra</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasirinkimo galimybių išplėtimas</li> <li>• Paslaugų paklausos patenkinimas</li> <li>• Paslaugų kokybės gerinimas</li> <li>• Paslaugų kainos vartotojui mažinimas</li> <li>• Išteklių valdymo procesų optimizavimas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Privatūs teikėjai: „dirbtinės monopolijos“ vs. pasirinkimo galimybės</li> <li>• Negebėjimas kontroliuoti paslaugas teikiančių įmonių</li> <li>• Paslaugų nevienodumas teritoriniu aspektu</li> <li>• „Minkštų paslaugų“ nepakankamumas ir vartotojų konkurencija</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sankcijų sistemos tobulinimas ir stiprinimas, sutarčių kontrolė</li> <li>• VPSP skatinimas infrastruktūros tobulinimo srityje</li> <li>• Strateginės savivaldybių partnerystės skatinimas</li> <li>• Viešųjų paslaugų „vaučerių“ sistemos diegimas</li> </ul>
<b>Lūkesčių vadybos procesai</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dėmesingumas</li> <li>• Reagavimas</li> <li>• Aktyvumo reiškiant nuomonę skatinimas</li> <li>• Kanalių gausa ir paprastumas</li> <li>• Abipusis grįžtamas ryšys</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dėmesio grįžtamajam ryšiui stoka</li> <li>• IT sistemų trūkumai</li> <li>• Anonimiškumo neužtikrinamas</li> <li>• Tarpasmeninės sąveikos trūkumai (empatijos stoka, biurokratizmas ir pan.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Skundų nagrinėjimo procedūrų ir rezultatų kontrolė</li> <li>• Skundų valdymo sistemų tobulinimas e.valdžios priemonių pagalba</li> <li>• Tarnautojų ugdymas</li> </ul>
<b>Įgalinimas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demokratinizacija</li> <li>• Savitvarkos ir savaveiksmiškumo principų realizavimas</li> <li>• Orientavimasis į specifinius vietos poreikius</li> <li>• Konsensuso skatinimas</li> <li>• Vartotojų kompetencijos, atsakomybės ir pilietinių vertybių ugdymas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pilietiškumas vs. individualizmas</li> <li>• Pasiūlymai ir bendrasis kūrimas vs. reikalavimai ir grasinimai</li> <li>• Skirtingas reformų vertinimas</li> <li>• Neigiama išankstinė nuomonė savivaldos institucijų atžvilgiu</li> <li>• Geografinis bei psichologinis atstumas tarp vietos valdžios ir piliečių</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bendruomenių veiklos skatinimas ir seniūnijų galių plėtimas</li> <li>• E.demokratijos ir kitų piliečių dalyvavimo formų skatinimas</li> <li>• Dėmesio vartotojų informavimui didinimas</li> <li>• NVO, kaip institucionalizuoto bendrojo paslaugų kūrimo formos, veiklos skatinimas</li> </ul>

skundų valdymo tikslus, t. y. abipusio grįžtamojo ryšio pagalbą tobulinti paslaugas ir dinti vartotojų pasitenkinimą. Sistemos orientavimo į vartotoją per įgalinimo, konsultavimosi ir įtraukimo į sprendimų priėmimą procesus tikslai apima ne tik demokratijos ir savivaldos principų įgyvendinimą, bet ir teigiamų asmeninių vartotojų pokyčių skatinimą (pilietinių vertybių, socialinio supratingumo ir bendruomeniškumo ugdymą, atsakomybės didinimą). Aptartos specifinės viešųjų paslaugų organizavimo Lietuvos savivaldybėse sąlygos ir dokumentų analizės rezultatai leidžia išskirti esminius viešųjų paslaugų teikimo sistemos orientavimo į vartotoją trikdžius bei jų pagrindus įvardinti konceptualias sistemos tobulinimo gaires.

Išskirtos viešųjų paslaugų rinkos struktūros formavimo lygmeniui būdingos problemos leidžia teigti, kad savivaldybių politikams ir aukštesnio rango valstybės tarnautojams reikia tobulinti mišrios viešųjų paslaugų rinkos valdymo gebėjimus. Tarpsektorinės partnerystės teikiamos galimybės išnaudojamos nepakankamai. Tai rodo mažas VPSP projektų skaičius, pasireiškiantis negebėjimas kontroliuoti ne tik privačių viešąsias paslaugas teikiančių, bet ir savivaldybės priklausančių įstaigų veiklos, konkrečių viešųjų paslaugų sektorių monopolizavimo tendencijos. Mišrios viešųjų paslaugų rinkos mechanizmai savivaldybėse turėtų būti pasirenkami ir formuojami neužmirštant skirti dėmesio glaudesniai savivaldos institucijų tarpusavio bendradarbiavimui ir besikeičiančiai viešųjų paslaugų paklausai.

Grįžtamojo ryšio ir lūkesčių vadybos procesų lygmenyje pasireiškiančios problemos ir trikdžiai galėtų būti sumažinti diegiant ir tobulinant veiksmingas skundų valdymo sistemas, pasižyminčias procedūrų paprastumu ir kanalų gausa kreipimosi stadijoje, bei griežtesne skundų nagrinėjimo procedūrų kontrole ir įvertinimu. Tai ypač aktualu periferinėse savivaldybėse. Ne mažiau svarbu skirti dėmesį savivaldybių tarnautojų ugdymui bei etiniams valstybės tarnybos aspektams.

Vartotojų įgalinimo ir konsultavimosi procesų tobulinimo gairės išskirtos atsižvelgiant į pasireiškiančius vartotojų, paslaugų teikėjų ir vietos valdžios, bei pačių vartotojų tarpusavio sąveikos konstruktyvumą ribojančius veiksnius – lūkesčių nesuderinamumą, tarpusavio priešiškumą pasireiškiančią pilietiškumo ir bendruomeniškumo stoką, neigiamą išankstinę vartotojų nuomonę ir netikėjimą vietos valdžios institucijų rūpesčiu, egzistuojantį dvilypį atstumą tarp vietos valdžios ir vartotojų.

### **3.1.2. Savivaldybių tarnautojų požiūrių tyrimo duomenų analizė**

Interviu vykdyti 2014 m. spalio-lapkričio mėnesiais. Apklausų metu pokalbiams įrašyti naudotos mechaninės priemonės (diktofonas). Pradžioje, remiantis konstruojant loginį empirinio tyrimo modelį numatytais klausimais, atliktas bandomasis interviu su vienu iš Jonavos rajono savivaldybės administracijos struktūrinių padalinių vadovų. Jį atlikus klausimai buvo pakoreguoti. Apklausiame savivaldybių tarnautojus, klausimų seka, priklausomai nuo interviu eigos, dažnai keitėsi, buvo užduodami papildomi klausimai, o iškilus neaiškumų dėl galimo klaidingo informantų nuomonių interpretavimo, prašyta atsakymus patikslinti bei teiginius papildomai argumentuoti. Tačiau būtent trečiame priede nurodyti klausimai naudojami ir kaip gairės interviu metu gautų duomenų analizei, t. y. atsakymus į šiuos klausimus atspindintys pasisakymai apibendrinti ir tirti kaip analizės vienetai.

Apklaustų informantų sąrašas pateikiamas ketvirtame priede. Informantai suskirstyti į tris grupes, pagal paslaugų, už kurių organizavimą gyventojams atsakingi jų vadovaujami padaliniai, pobūdį. Kadangi toks skirstymas leistų lengvai identifikuoti apklaustuosius, informantai, laikantis tyrimo etikos principų, koduojami. I1–I5 „kieto“ tipo paslaugos, kuriančios fizinę aplinką (sąlyginai priskirti ir už strateginį planavimą bei savivaldybių įmonių valdymą atsakingų padalinių vadovai). I6–I9 „minkštos“ paslaugos, keičiančios patį asmenį, jo būseną, savybes ar gebėjimus. I10–I12 informantai, vadovaujantys už gyventojų kreipimusi priėmimą ir nukreipimą tolimesniam nagrinėjimui atsakingiems padaliniais. Išryškėjus svarbiems skirtumams ar įdomesnėms tendencijoms, lyginami ir skirtingų savivaldybių administracijose dirbančių vadovų pasisakymai. Duomenys pateikiami pagal klausimų grupes, reikšmingesni, įdomesni, pasisakymai ir argumentai cituojami pažodžiui.

11 lentelė. Viešųjų paslaugų teikimo organizavimas Lietuvos savivaldybėse (informantų vertinimas).

	Viešųjų paslaugų teikimo tikslai	Funkcijų tarp valstybinio valdymo lygmenų paskirstymas	Kliūtys poreikius atliepiančiam teikimui	Svarbiausi vertintini veiksniai organizuojant teikimą	Probleminės viešųjų paslaugų sritys
I1	Visuomenės nauda Teisėtumas Racionalumas	–	Finansai Teisinis reglamentavimas Žmogiškieji faktoriai	Teikėjo juridinės formos pasirinkimas	Negalima išskirti, viskas vienodai svarbu
I2	Greitis Kokybė, Prieinamumas	Savivaldai per daug, dėl finansų stygiaus ir paslaugų standartizavimo poreikio	Biurokratizmas Teisinis reglamentavimas	Viešųjų pirkimų netobulumas Savivaldybės įmonės lengviau kontroliuoti	–
I3	Poreikių ir lūkesčių patenkinimas	Optimalu	Finansai Biurokratizmas	–	Socialinė apsauga
I4	Poreikių, kurių negali užtikrinti privatus verslas, patenkinimas	Savivaldai per mažai Pirmiausia stiprinti savivaldybių įtaką teisėkūroje	Finansai Specialistų trūkumas	Viešųjų pirkimų netobulumas	–
I5	Operatyvi ir kokybiška pagalba žmonėms	Savivaldai per mažai Plečiant būtina valstybės parama	Finansai Nepakankamas IT priemonių panaudojimas	–	Socialinė apsauga



I6	Kokybė Gavėjo orien- tavimas	–	Finansai Darbo krūvis (sąlygoja neįsigilinimą į problemas)	Silpnos NVO Reikia stiprint savivaldybės įmones	Ten, kur dirbama su pažeid- žiamomis visuomenės grupės
I7	Tikslingumas Lūkesčių pa- tenkinimas	–	Finansai Nekompeten- cija ir darbo krūvis Teisinis regla- mentavimas	–	Socialinė apsauga
I8	Bendruomenės funkcionavimo užtikrinimas	Optimalu,	Finansai Nekompeten- cija	Individuali darbuotojų kompetencija	Visur, kur reikia tiesiogiai bendrauti
I9	Poreikių pa- tenkinimas Valstybės funkcionavimo palaikymas	Savivaldai per mažai Įgyvendinti kuo daugiau funkcijų arčiau vartotojų	Finansai Kvalifikacija Gavėjų vangu- mas	Organizacijos patirtis, reputa- cija, gebėjimas prisitaikyti prie besikeičiančių poreikių	Visose srityse – planavimas
I10	Greitis Kokybė	Savivaldai per mažai, bet plėtrai būtinas adekvatus finansavimas	Nėra	Viešųjų pirkimų netobulumas Kontrolės gali- mybių numaty- mas	Infrastruk- tūra
I11	Greitis Kokybė Informavimas	Savivaldai per mažai Reikia plėsti dėl pačių demokra- tijos principų	Finansai Bendra valsty- bės politika	Vartotojų sąmo- ningumas Informavimas	Socialinė apsauga
I12	Savivaldos funkcijų įgy- vendinimas	Savivaldai per mažai	Finansai Teisinis regla- mentavimas (savivaldybės neįtakoja įstatymų)	–	Švietimas Infrastruk- tūra

Aptardami viešųjų paslaugų teikimo tikslus, informantai dažniausiai įvardijo jų kokybę, piliečių poreikių patenkinimą, reagavimo į problemas greitį. Taip pat buvo minimas tikslingas persikirstymas ir teisėtumas („kad naudotųsi tie, kam tikrai reikia“). Trys informantai į viešųjų paslaugų teikimo tikslus žvelgė plačiau, įvardijo ne jomis teikiamą naudą atskiriems vartotojams, o naudą visuomenei, bendruomenės funkcionavimui, ar net teigė, kad viešųjų paslaugų teikimas yra „savivaldos funkcijų įgyvendinimo esmė“.

Šeši informantai teigė, kad centrinė valdžia savivaldybėms priskiria vykdyti per mažai funkcijų. Vienas jų itin akcentavo savivaldos institucijų galios ir vykdomų funkcijų plėtos reikšmę bendrųjų demokratijos principų įtvirtinimui, o kiti savo požiūrį motyvavo geresniu gyventojų poreikių supratimu (nes „valstybė realios situacijos nemato“), buvimu „arčiau piliečių“. Vienas informantas teigė, kad savivaldai funkcijų priskiriama per daug. Jis pažymėjo, kad prieš dešimt metų, kai pradėjo dirbti savivaldybėje, būtų teigęs priešingai, tačiau dabar supranta, kad reikalinga didesnė savivaldybių kontrolė bei viešųjų paslaugų standartizacija, nes kitu atveju paslaugų lygis savivaldybėse tampa labai skirtingu ir „pažeidžiama žmonių teisė į lygias paslaugas“. Vieno informanto manymu, funkcijos šiuo metu paskirstytos optimaliai. Trys apklaustieji aiškios savo nuomonės šiuo klausimu nepateikė. Jų motyvai: „čia politiniai dalykai, aš į juos nesikišu“; „abiem atvejais yra pliusų ir minusų, vienos taisyklės nėra, gerai ir vienoks, ir kitoks modelis“; „savivaldybės turi daug funkcijų ir tai logiška, bet savivaldybėms permetamos funkcijos neužtikrinat finansavimo, todėl nežinau, ar reikėtų plėsti.“ Pažymėtina, kad nepakankama valstybės parama (ne tik finansine) *piktinosi* ir penki iš šešių už savivaldybės galių plėtrą pasisakę informantai. Įdomesni teiginiai: „vyriausybė veikia sovietiniais metodais“; „savivaldos skatinimas tik deklaruojamas, o žaidžiam pagal valstybės taisykles“; „numeta tai, su kuo pati nesusitvarko, o finansavimo skirt nereikia?“; „stumia į duobę“; „funkcijų perdavimas turi būti ne kaip prievolė, bet su palaikymu ir adekvačiu finansavimu, nes kokybiškas aptarnavimas visada susijęs su pinigais“. Du struktūrinių padalinių vadovai taip pat minėjo, kad savivaldybės turi labai mažai įtakos priimant teisės aktus, nes į iš savivaldos kylančius pasiūlymus ir iniciatyvas teisėkūroje atsižvelgiama labai retai.

Įvertinus apklaustų tarnautojų pasisakymus teigtina, kad įtampa tarp centrinės ir vietos valdžios reiškiasi labai intensyviai, trūksta konstruktyvios sąveikos. Didžioji dalis savivaldybių atstovų jaučia galintys geriau patenkinti gyventojų poreikius, bet pasigenda centrinio lygmens politikos formuotojų pasitikėjimo ir palaikymo.

Net dešimt apklaustųjų viena pagrindinių viešųjų paslaugų teikimo kliūčių įvardijo finansinius išteklius. Taip pat buvo įvardintas per didelis biurokratizmas ir nelankstus teisinis reglamentavimas. „Net jei supranti, ko žmogus nori, negali jam padėti, nes turi laikytis tvarkos, o žmogui to nepaaiškinsi.“ Pažymėtina, kad visi „minkšto“ tipo paslaugų organizavimo srityje dirbantys asmenys, o ir dalis pirmosios grupės informantų, įvardijo žmogiškuosius veiksnius, tačiau priežastis įvardijo skirtingai: nekompetencija ir kvalifikacijos trūkumas, nedėmesingumas kylantis dėl didelio darbo krūvio, sunkumai sudaromi jauniems specialistams ateiti dirbti (stažo reikalavimai ir pan.) ir tai, kad „dėl mažų algų geriausius atima verslininkai arba užsienis“. Analizuojant svarstymus apie savivaldos institucijų personalo svarbą, pastebėti du skirtingi požiūriai į sąveiką su paslaugų vartotojais. Pirmenybę tiesioginiam kontaktui su vartotojais teikęs informantas teigė, kad „reikia specialistų gebėjimo bendrauti, kitaip bus nesvarbu ką žmogus gauna“. Tuo tarpu vienas Vilniaus savivaldybės tarnautojas (pabrėždamas aukštą sostinės savivaldybės kokybės politikos lygį bendrame šalies savivaldos institucijų veiklos kontekste) išsakė poziciją, kad sąveiką su vartotojais, klientų informavimą ir orientavimą būtina kuo didesniu laipsniu perkelti į elektroninę erdvę dėl to, jog „kai žmogus su žmogum nesusitinka, tai mažėja ir korupcijos galimybės“. Vienas informantas tvirtino, kad didelių kliūčių nėra – „viskas sustyguota ir nereikia čia ieškoti problemų“. Buvo įvardintas ir pačių gavėjų vangumas, neva jie „tik bamba, bet nieko nesiūlo“. Taip pat akcentuota valstybės viešosios politikos pro-

gramų integralumo problema, jų tęstinumo neužtikrinimas, „kadangi projektai užgimsta ir numiršta“.

Taigi iš apklaustų tarnautojų pasisakymų darytina išvada, kad formuojant vartotojų poreikius atliepiančią viešųjų paslaugų teikimo sistemą labiausiai trukdo lėšų stygius ir nepakankama personalo motyvacija ar nekompetencija.

Informantai neįvardijo daug konkrečių gerosios praktikos ar nesėkmių pavyzdžių, tačiau pastebėtina, kad net pusė jų kaip gerosios praktikos pavyzdį paminėjo piniginės socialinės paramos skirstymo funkcijos perleidimą savivaldybėms (kai kurie reikšdami nuomone funkcijų padalijimo klausimu), motyvuodami valstybės lėšų taupymu ir socialinio teisingumo užtikrinimu. Taip pat du kartus buvo minimas „vieno langelio“ principo įtvirtinimas ir „miesto problemų“ įrankio įdiegimas Vilniaus miesto savivaldybės tinklapyje, teigiant, kad žmonės gali greičiau ir be didelių pastangų pranešti apie problemas, o savivaldybė gali greičiau reaguoti. Vienas informantas paminėjo bendradarbiavimą su „paslaugų gavėjų organizacijomis <...> būna praktiškų pasiūlymų, o ir vertinimas iš šalies yra gerai“. Vieno, „minkštų“ paslaugų teikimą organizuojančio informanto teigimu, nesėkmės dažnai kyla iš geranoriškumo: „padedi žmogui labiau, negu pagal pareigas privalėjai, jam kaimynas pasako, kad kažko dar nepadarei, jis kreipiasi į seimo kontrolierių ir tai tampa blogu pavyzdžiu“. Įdomesni atsakymai: „blogų pavyzdžių daugiau, jie kyla dėl biurokratijos“; „kiekvienas negimęs skundas yra geroji praktika“; „nėra gerų pavyzdžių sklaidos, žiniasklaidai rūpi tik blogybės“; „negaliu konkrečiai pasakyti, viskas pavyksta“.

Apibendrinat apklaustųjų požiūrius į svarbiausius pasirenkant viešųjų paslaugų teikėjus bei nustatant paslaugų teikimo būdus ir režimą reikiamus įvertinti veiksnus, išskirtinas viešųjų pirkimų įstatymo ir procedūrų netobulumas. Motyvai – specialūs kriterijai retai taikomi, o pasirinkus ekonomiškiausią variantą kenčia vartotojas, taip pat, kad kelios įmonės gali susitarti tarpusavyje taip, jog geriausio varianto nepasirinks. Vienas informantas teigė, kad svarbu tinkamai pasirinkti savivaldybės steigiamų įmonių juridinę formą ir nepamiršti tų administravimo sričių, kurios niekada neduos pelno. „Dažnai nukrypstama nuo esminių nuostatų, nes net ir savivaldybei priklausančios UAB vadovas sako - „ko jūs čia reikalaujat, mums reikia pelno“, o kenčia tai paprastas žmogus.“ „Minkštų“ paslaugų organizatoriai įvardijo individualios darbuotojų kompetencijos įvertinimo poreikį, teikėjo patirtį, reputaciją ir gebėjimą prisitaikyti prie besikeičiančių poreikių, o vienas teigė, kad nevyriausybinis sektorius yra labai silpnas, todėl geriausia išeitis - stiprinti savivaldybių įmones. Kitas pabrėžė, kad svarbus pačių vartotojų sąmoningumas, pavyzdžiu pateikdamas atliekų tvarkymo paslaugas – vartotojai iki šiol nesupranta, kad apmokėjimas už jas yra ne mokestis, o rinkliava, todėl yra nepatenkinti. Pažymėtina, kad net keli informantai nepateikė konkrečių atsakymų, motyvuodami tuo, jog svarbu įvertinti daugybę veiksnų, kurie yra vienodai svarbūs. Tai tik patvirtina viešųjų paslaugų organizavimo procesų sudėtingumą ir kompleksiškumą, tačiau, kita vertus, gali liudyti ir pačių paslaugų organizavimo srityje dirbančių vidutinės grandies vadovų įgūdžių trūkumą.

Aptariant viešąsias paslaugas, kurias organizuojant kyla daugiausiai sunkumų, išryškėjo tendencija, kad socialinių paslaugų teikimą problemiškesniausia sritimi linkę įvardinti net ir „kieto“ tipo paslaugų srityje dirbantys informantai. Taip pat dažnai buvo minimas infrastruktūros tobulinimas (išimtinai dėl lėšų stygiaus). Vieno apklausoje dalyvavusio asmens teigimu, reikia išskirti ne konkrečias sritis, bet „prastą planavimą bendrai“. Išsakyta ir nuomonė, kad visos sritys yra vienodai svarbios, todėl „negalima išskirti daugiau ir

mažiau probleminių sričių, paslaugų plėtra turi būti tolydi visose srityse“. Kai kurie informantai į klausimą neatsakė, motyvuodami tuo, kad ne į visas sritis yra įsigilinę, todėl negali palyginti.

12 lentelė. Viešųjų paslaugų vertinimas (informantų vertinimas).

	Kokybės suvokimas	Kokybės vertinimo kriterijai ir standartai	Nepagrįstų lūkesčių įvertinimo poreikis	Kliento/ piliečio pozicijų vertinimas
I1	Reagavimo greitis Viešas procesas Prieinamumas	„Bendrų vardiklių“ nėra, priklauso nuo konkrečios paslaugos (skaidrumas, informacijos prieinamumas)	Svarbu pirmiausia socialinio teisingumo aspektu Būtinai dialogas su NVO ir visuomene	Priklauso nuo paslaugos rūšies
I2	„Vienkartinė ir baigtinė“, nesukelianti papildomų reikalavimų	Vartotojo nuomonė Finansiniai kriterijai	Svarbu, reikia išorinių ekspertų vertinimo	Skiriasi, vartotojas kaip pilietis reiškia mažiau pretenzijų negu klientas
I3	Reagavimo greitis	Apklaustos, tačiau ne visai objektyvu	Svarbu	Skiriasi, išryškėja socialinių paslaugų srityje
I4	Prieinamumas Vartotojų orientavimas	Objektyviai įvertinti kokybės neįmanoma	Svarbu ir reikia nebijot pasakyti klientams	Skiriasi, pilietis žiūri globaliau, vertina ne tik asmenine naudą
I5	Paslaugos turinio atitiktis lūkesčiams	Itin skeptiškas požiūris į apklausas, tačiau tikrai gero kito būdo neįsivaizduoja	Svarbu, reikia tobulinti lūkesčių įvertinimą ir skatinti piliečių sąmoningumą	Tik kaip klientas, vienareikšmiškai, žmonėms nėra viešojo intereso
I6	Reagavimo greitis Kokybę apibrėžia gavėjas	Tik vartotojo nuomonė	Svarbu, nepagrįstų lūkesčių įvardijimas skatina vartotojų supratingumą	Nesiskiria, vartotojas vertina naudą sau pagal paslaugos turinį
I7	Operatyvumas Atitiktis lūkesčiams	Paslaugų skaičius Skundų skaičius	Būtinai ir socialinio teisingumo aspektu	Skiriasi, viešųjų paslaugų vartotojas vertina ir naudą kitiems
I8	Išsamus informavimas	Tik vartotojo nuomonė	Tikriausiai svarbu, nes visiškai lūkesčių patenkinimas neįmanomas dėl įvairių apribojimų	Skiriasi, pilietis kečia lūkesčius lyginamas paslaugas valstybės mastu

I9	Reagavimo greitis Fizinė aptarnavimo aplinka Mandagumas	Periodiškos vartotojų apklausos	Svarbu, nes, siekiant socialinio teisingumo, ne visus išsakomus poreikius reikia tenkinti Planuojant išteklius atsižvelgti į visuomenės interesus	Priklauso nuo paties žmogaus, yra visokių, tačiau pilietiškas vartotojas yra naudingas savivaldybei
I10	Savalaikiškumas Kaina vartotojui	Finansiniai kriterijai Vartotojų apklausos	Svarbu, nes reikia identifikuot naudą visuomenei, o ne atskiriems vartotojams	Teikimo prasme nesiskiria, tai gilesni apmąstymai, kuriems organizuojant paslaugas dėmesio skirti nereikia
I11	Greitis Bendravimo stilius	Periodinės apklausos Reagavimo greitis	Svarbu, nes yra „apgavikų“	Skiriasi, viešųjų paslaugų vartotojas bando vertinti paslaugas net nepatyręs jų turinio
I12	Priimtina vartotojams, patenkinanti jų lūkesčius	Visuomenės nuomonė, tačiau ne vien apklausos, apklausas reikia tobulinti ir papildyti kitais įtraukimo būdais	Svarbu dėl finansų, bet reikia siekt patenkint ateityje Duotuoju metu rasti „aukso vidurį“ tarp lūkesčių ir finansinių galimybių	Skiriasi, pilietis nori daugiau, aukštesnius reikalavimus kelia savivaldybei, o ne privačiam teikėjui

Nurodydami, kaip patys suvokia paslaugų kokybę, interviu dalyviai dažniausiai pabrėžė, kad svarbu tai, kaip greitai paslauga gaunama atsiradus jos poreikiui, bei atitiktį lūkesčiams. Buvo minimas ir skaidrumas, „aplinka, kurioje mane aptarnauja“, malonus darbuotojų elgesys. Vieno informanto teigimu, paslauga kokybiška tada, kai yra „vienkartinė ir baigtinė“, nesukelianti papildomo poreikio kreiptis dar kartą ar į kitą instituciją. Vienas informantas teigė, kad svarbu ir kaina, kurią sumokama už paslaugos suteikimą, akcentuodamas, kad daug kur ji turėtų būti mažesnė, kadangi „mokame dvigubai ir per mokesčius“. Taip pat išsakyta pozicija, kad svarbiausia tai, kaip galutinis paslaugos rezultatas atitinka lūkesčius. „Aptarnavimo lygis yra geras, eilių nėra, sistema ištobulinta ir poreikius išreikšti labai paprasta, todėl žmogus lieka patenkintas paslaugos kokybe iki įvykdymo, tačiau nepatenkintas pačiu turiniu. Tai lemia finansų trūkumas. Jeigu aš prašau apšviest gatvę, tai man yra skirtumas, ar degs aštuonios lempos, ar viena.“

Visi apklausti tarnautojai pripažino, kad įvertinti paslaugas iš vartotojo pozicijos yra svarbiausia, tačiau nuomonės dėl objektyvių vertinimo kriterijų labai išsiskyrė. Buvo teigiančių, kad objektyvių matų atrasti neįmanoma, ar, kad reikia ieškoti atskirų kriterijų konkrečioms paslaugoms. Nors dviejų respondentų manymu, svarbu vertinti ir finan-

sinius kriterijus (vienas pabrėžė, kad tiek kainą vartotojui, tiek „valstybei“), tačiau dauguma teigė, kad vertinti viešąsias paslaugas reikia tik per vartotojų apklausas. Kai kurie akcentavo, kad apklauso „turi būti tobulinamos“, „tikslingesnės“, „periodiškos ir lyginamos periodais“, „tobulinamos ir papildomos kitais visuomenės įtraukimo į sprendimų priėmimą būdais“. Visgi vienas informantas neklausiamas akcentavo, kad labai skeptiškai vertina apklausas, nes rezultatus „galima pateikti sau norima linkme, paslaugos vadovas varijuoja kaip nori, iš apklausų nieko nepasiimam, tačiau neišsivaizduoju tikrai gero būdo, kaip įvertint“. Įdomų pavyzdį pateikė rajoninės savivaldybės administracijoje dirbantis informantas. Jis papasakojo, kad anksčiau savivaldybėje buvo patvirtintas viešųjų paslaugų vertinimo kriterijus, kuriuo vadovautasi ilgą laiką tarpą. Savivaldybėje apsilankančių interesantų buvo prašoma užpildyti anketą, o kriterijus apskaičiuojamas įvertinant teigiamai paslaugas vertinančiųjų procentą nuo visų atsakiusiųjų. Eilę metų rodiklis buvo labai geras „siekdavo ir 90 proc. ir daugiau“, tačiau skaičiuojant vienų metų rezultatus nesiekė net 70-ies proc. Analizuojant paaiškėjo priežastis - tais metais buvo įvesta visuotinė rinkliava už komunalinių atliekų šalinimo paslaugas. Pavyzdį pateikęs informantas retoriškai klausė, ar vienos paslaugos, vieno aspekto pasikeitimas gali reikšti, kad savivaldybė dirba dvidešimčia procentų prasčiau, negu iki tol.

Pasak daugumos apklaustųjų, organizuojant viešųjų paslaugų teikimą įvertinti nepagrįstus vartotojų lūkesčius yra svarbu. Vienas teigė, kad „duotuojų metu svarbu dėl finansų, tačiau tobulumui ribų nėra ir reikia siekti patenkinti visus“. Dalies informantų teigimu, esant ribotiems ištekliais, nepagrįstų lūkesčių identifikavimas yra svarbus pirmiausia dėl socialinio teisingumo užtikrinimo: „aktyvi grupė išsimuša savo, o savivaldybė kitų grupių nepastebi“, „yra apgavikų, o yra dalis žmonių, manyčiau kokie dešimt procentų, kurie niekada nesikreips, tačiau jie tokie pat svarbūs“, „siekiant socialinio teisingumo visų poreikių tenkinti nereikia, nes vyrauja požiūris „nepasakė to, ką dar galėčiau pasiimt“, o juk būna situacijų, kai besikreipiančiųjų yra daugiau nei išteklių“.

Keletas informantų pabrėžė, kad svarbiausia nebijoti pasakyti vartotojui, jog jo lūkesčiai nepagrįsti, asmuo pats turi tai suprasti. „Klientas negali visų paslaugų tinkamai įvertinti pats, reikia kažkokio išorinio filtro. Pavyzdžiui, tu negali žmogui pasakyti, kad jam reikia eiti pas gydytoją, o ne į savivaldybę, bet jei tūkstančiams žmonių vanduo yra geras, o vienam blogas, tai gal tada padėtų laboratorijos ekspertai?“ Du interviu dalyviai akcentavo, kad svarbu, jog vartotojai suprastų išteklių ribotumą bei būtų racionalūs, o nepagrįstų lūkesčių įvardijimą apibūdino kaip piliečių sąmoningumo ir supratingumo skatinimo priemonę. Vienas jų leidosi į diskusiją, kad galbūt šiuo klausimu padėtų glaudesnis dialogas su NVO ir visuomene. Nors didelė dalis ekspertų pasisakydami šiuo klausimu minėjo „mėnulio fazes“ ir „sergančius žmones“, tačiau kaltinti jų empatijos trūkumu, greičiausiai, nereikėtų, nes atsakymuose į daugelį kitų klausimų dėmesys vartotojo interesams buvo aiškiai išreikštas.

Paklausti apie vartotojų keliamus reikalavimus privačioms ir viešosioms paslaugoms, trys informantai teigė maną, kad vartotojas viešąsias paslaugas vertina lygiai taip, kaip ir klientas privatus, o svarbiausia yra paslaugos turinys ir ja teikiama nauda pačiam klientui. „Vartotojui nėra viešojo intereso. Matau net neigiamų pilietiškumo pasekmių - vartotojas neįvertina kas dėl jo daroma.“ „Paslaugas žmonės vertina tik kaip klientai, pagal paslaugos turinį. Anksčiau žmonės net nevartojo termino viešosios paslaugos.“ Išsakyta ir nuomonių, kad tai priklauso nuo paslaugos rūšies („vandentiekys - klientas, kultūroje

ar socialinėje sferoje – pilietis“) arba nuo paties vartotojo, „yra visokių, tačiau tarp kliento ir piliečio labai plona riba, kurią reikia stengtis panaikinti, nes pilietis yra naudingas vartotojas, jis daug duoda ir mums“. Pastebėtina, kad informantai, tvirtinę, jog viešųjų paslaugų vartotojas turi dvilypius prioritetus, piliečių lūkesčių pobūdį vertino nevienodai. Buvo nuomonių, kad pilietis reiškia mažiau pretenzijų, nes supranta visą paslaugų teikimo esmę į viską žiūri globaliau, o buvo teigiančių, kad viešųjų paslaugų vartotojai yra reiklesni būtent dėl to, kad prioritetai teikiami viešosioms ir privačioms paslaugoms yra skirtingi. Taip pat tvirtinta, kad prioritetų skirtingumo pagrindas yra tai, kad net ir asmuo, kuris pats paslauga nesinaudoja, ją vertina klausydamasis kitų vartotojų ar žiniasklaidoje išsakomos nuomonės, „jis yra vartotojas plačiąja prasme, kaip mokesčių mokėtojas.“ Vienas antrosios grupės apklaustasis pateikė socialinių paslaugų teikimo pavyzdį, pasak jo įrodantį prioritetų skirtumus. „Dažnai, kol asmeniui viskas gerai, jis sako, kad paramos gavėjai veltėdžiai ir nereikia jiems padėt, bet kai jį ištinka nelaimė, jis tampa pažeidžiamu ir pats ateina prašyti pagalbos, nuomonė visiškai pasikeičia.“

Darytina išvada, kad praktikoje organizuojant viešųjų paslaugų teikimą smarkiai pasikeičia jų vertinimo gebos stoka. Viešųjų paslaugų organizavimo srityje dirbantys vadovai patvirtina egzistuojant poreikį tobulinti vertinimo sistemas, tačiau patys konkrečių idėjų vertinimo procesų tobulinimui neturi. Iš kai kurių informantų pasisakymų taip pat ryškėja bendrojo paslaugų kūrimo procesų skatinimo poreikis.

13 lentelė. Mišrios viešųjų paslaugų rinkos formavimas (informantų vertinimas).

	Požiūris į mišrios viešųjų paslaugų rinkos plėtrą	Procesai vs. rezultatai	Sutartinė vs. institucinė VPSP	Požiūris į platesnį NVO įtraukimą
I1	<b>Kritiškas</b> Monopolijų grėsmė Naudinga tik ten, kur asmuo paslaugos gali laisvai atsakyti pasirinkdamas kitą teikėją	<b>Rezultatai</b> Orientuotis vienareikšmiškai į rezultatus, nes procesai tik padeda siekiant tikslo	<b>Sutartinė</b> Tačiau rajonuose trūksta galimų partnerių bet kokiai VPSP formai	<b>Teigiamas su išlygom</b> Už pilietinės visuomenės stiprinimą, tačiau vienos grupės gali nustelbti kitas
I2	<b>Teigiamas</b> Viešasis sektorius „pats iš savęs“ per lėtai prisitaiko prie kintančių visuomenės poreikių	<b>Rezultatai</b> Esant ribotiems finansiniams ištekliais, rezultatai svarbiau dėl paslaugų pasiūlos išplėtimo	<b>Institucinė</b> Nekyla „sąmokslų teorijų“ pasikeitus politikų kadencijai Trūksta sutartinės partnerystės patirties	<b>Skeptiškas</b> Graziai skamba, tačiau altruizmo nėra, idėjos tik deklaruojamos (kalbu iš patirties)
I3	<b>Teigiamas</b> Gerėja kokybė Išplečiamos pasirinkimo galimybės	<b>Procesai</b> Rezultatai svarbu dėl finansų, bet procesai svarbiau, nes paslauga – tai procesas	<b>Institucinė</b> Lengviau kontroliuoti Trūksta sutartinės VPSP patirties, tačiau nepasiteisina koncesijos	<b>Teigiamas</b> Jų veiklos plėtra savivaldoje galėtų atsverti demokratiškumo stoką



14	<b>Teigiamas su išlygom</b> Priimant sprendimus nereikia galvoti, kad privatus teikėjas siekia vien pelno, būtina užtikrinti dialogą nustatant platesnius veiklos tikslus	<b>Būtina suderinti</b> Praktikoje daugiau orientuojamasi į rezultatus, nes Lietuva jauna valstybė	<b>Institucinė</b> Labai geras, laiko patikrintas principas	<b>Teigiamas su išlygom</b> Labai svarbu skatinti, tačiau išvengiant lobistų
15	<b>Teigiamas</b> Įtraukiant privatų sektorių gerėja kokybė, nes valstybiniame trūksta atsakomybės, nėra griežtos asmeninės darbuotojų atsakomybės	<b>Būtina suderinti</b> Procesų valdymas užtikrina, kad būtų pasiekiami ne tik rezultatai, bet ir platesni, patatiniai valdžios įsipareigojimai	<b>Institucinė</b> Geresnė kontrolė Mažesnė grėsmė viešajam interesui, nes sutartinė atveria kelius korupcijai	<b>Skeptiškas</b> NVO nėra nepriklausomos, trūksta skaidrumo
16	<b>Teigiamas</b> Akcentuojama trečiojo sektoriaus ir „gerovės visuomenės“ dėmens svarba	<b>Procesai</b> Procesai svarbiau, per juos išgryninama veikla Praktikoje – rezultatai	<b>Sutartinė</b> Geriau vartotojų interesų užtikrinimo prasme, bet būtina pakankama konkurencija	<b>Teigiamas su išlygom</b> Trūksta NVO atsakingumo
17	<b>Teigiamas</b> Kliento pasirinkimo galimybių išplėtimas Konkurencija skatina kokybę	<b>Būtina suderinti</b> Vien į rezultatus netikslinga, nes kokybę visose srityse lemia ir žmogiškieji faktoriai	–	<b>Skeptiškas</b> NVO ne visada pasiekia kokybę Audituojant paaiškėja, kad jų veikla neatitinka lūkesčių
18	<b>Teigiamas</b> Esant konkurencijai greičiau tobulėja visa sistema, gerėja paslaugų kokybė	<b>Procesai</b> Net ir infrastruktūros plėtros srityje rezultatus lemia bendravimas, susikalbėjimas	<b>Institucinė</b> Bendri, suderinti interesai	<b>Teigiamas</b> Rajone trūksta NVO indėlio, gerai veikia tik jaunimo NVO, tačiau jos prisideda tik prie kultūros plėtros
19	<b>Teigiamas su išlygom</b> Pabrėžiamas verslo socialinės atsakomybės trūkumas, kokybės simuliacijos	<b>Procesai</b> Ypač paslaugoms, kur teikimo įrankis žmogus <i>Tik į rezultatus</i> galima orientuotis siaurose, specifinėse srityse	<b>Abu principai geri</b> Tačiau <i>sutartinė</i> – saugesnis būdas, nes galima lengviau ištaisyti trūkumus jeigu matai, kad paslauga teikiama nekokybiškai	<b>Teigiamas su išlygom</b> Teigiamas senųjų, tradicinių NVO vaidmuo Naujosios NVO neturi ideologijos ir siekia pelno

I10	<b>Teigiamas</b> Konkurencijos veiksnys išgrynina kokybę	<b>Rezultatai</b> Procesai išsigrynina siekiant rezultato	<b>Institucinė</b> Visada geriau <i>normali</i> kontrolė	<b>Skeptiškas</b> Sunku užčiuopti jų vertę, jaučiasi tik per labdarą
I11	<b>Teigiamas su išlygom</b> Privatūs teikėjai gerai tik labai siauroms sritims, atlyginamoms iš mokesčio už vartojimą ir ne monopolinėms	<b>Būtina suderinti</b> Nereikia nei vieno kraštutinumo akcentuot, praktikoje daugiau siekiama rezultatų dėl atskaitomybės	<b>Institucinė</b> Lengviau kontroliuot Priklauso ir nuo sektoriaus, negalima verslui atiduoti monopolinių sričių	<b>Teigiamas</b> Tačiau rajone jos neaktyvios ir neiniciatyvos, teikiančių paslaugas NVO beveik nėra
I12	<b>Teigiamas</b> Sveikos konkurencijos skatinimas visada naudingas ir siektinas	<b>Rezultatai</b> Organizuojant paslaugas specifinių procesų įvertinti neįmanoma	<b>Institucinė</b> Geriau finansine, valdymo ir kontrolės prasmėmis	<b>Teigiamas</b> Padeda padengt dalelę poreikio

Vienas iš apklaustųjų kritiškai vertino mišrios viešųjų paslaugų rinkos plėtrą. Jis teigė nelabai tikintis efektyviu bendradarbiavimu. Ir nors pastebėjo, kad gal ir gali būti išimčių, tačiau „verslas visada skriaus vartotojus, ypač monopolinėse srityse, kur asmuo paslaugos negali atsisakyti“. Dažniausi išsakyti argumentai už plėtrą: pasiūlos išplėtimas, valstybės lėšų taupymas, būtų priverstas pasitempti ir viešasis sektorius, „sveikos konkurencijos“ skatinimas. Nors dalis informantų teigė, kad intensyviau skatinant verslo indėlį viešųjų paslaugų teikime pagerėtų pati paslaugų kokybė, tačiau tik du iš jų šiam klausimui skyrė didesnę dėmesį. Vienas savo požiūrį argumentuotai pagrindė teigdamas, kad viešajame sektoriuje mažai atsakomybės: „Jeigu dirbi vidutiniškai, tai nenukentėsi, geriausiu atveju drausminė nuobauda. O verslas nori, kad žmogus sugrįžtų, todėl kokybė jam yra prioritetas.“ Taip pat buvo išsakyta nuomonė, kad verslas greičiau prisitaiko prie pakitusių poreikių ir aplinkybių, o viešasis sektorius ne toks lankstus dėl biudžetinio finansavimo. Du interviu dalyviai teigė, kad iš esmės tarpsektorinė sąveika skatintina, tačiau trūksta verslo *socialinės atsakomybės*, „jis tik simuliuoja kokybę“. Taip pat buvo išsakyta ir nuomonė, kad verslas pasiima „visą grietinėlę“ ir pateikti pavyzdžiai, neva „verslas nori steigti senelių namus, bet nenori rūpintis vaikais, nes jų poreikiai didesni.“ Arba, kad nori užsiimti nuotekų šalinimu mieste, kur daug vartotojų, bet nenori kaime. „Šituos dalykus reikėtų kažkaip išlyginti, nes dabar sako, kad savivaldybės dirba neefektyviai, bet juk ten, kur galima dirbti efektyviai, yra verslas.“

Atkreiptinas dėmesys, kad aptariant mišrios viešųjų paslaugų rinkos plėtros skatinimo naudą ir galimybes, tik vienas informantas leidosi į diskusiją apie NVO veiklos skatinimo svarbą, akcentuodamas labdaros ir „gerovės visuomenės“ dėmens svarbą bendroje viešųjų paslaugų teikimo sistemoje. Visi kiti patys diskusijos dėl trečiojo sektoriaus organizacijų reikšmės neinicijavo ir jų veiklą aptarė tik uždavus papildomus klausimus.

Kalbant apie procesų ir rezultatų orientacijos priešpriešą, buvo išsakyti labai skirtingi argumentai. Pasisakę už orientaciją į rezultatus teigė: „rezultatai, procesai išsina į rezultatą“; „orientuotis reikia į rezultatus vienareikšmiškai, procesai tik padeda“; „organizuojant svarbiausia rezultatai, nes sunku aprašyti technines sąlygas siekiant tikslo“. Priešingo požiūrio laikęsi tvirtino, kad „procesai svarbiau, nes paslauga – tai procesas“; „procesai svarbiau, per

juos viską išgryninam“. „Kai kur galima ir per rezultatus, bet paslaugose, kur pagrindinis įrankis žmogus, būtina valdyti procesus. Vienu metu man teko sunkiai įrodinėti vadovybei, kad ekonomikos dėsniai tokioms paslaugoms netinka. Mano darbo rezultatas – ne apsilankymų skaičius, o žmogaus pokytis. Negalima jo matuoti kiekybiniais matais“. Vienas iš teigusiųjų, kad abi orientacijas būtina optimaliai suderinti, pažymėjo, jog „praktikoje dar daugiau žiūrima rezultatų, nes Lietuva jauna valstybė, bet situacija po truputį gerėja“.

Iš procesų valdymui prioritetą skyrusių ir už abiejų orientacijų optimalų suderinimą pasisakiusių informantų teiginių išryškėjo nuostata, kad praktikoje organizuojant paslaugas daugiau žiūrima rezultatų, o labiausiai orientacijos į rezultatus įsigalėjimą lemia finansinių išteklių trūkumas ir geresnės veiklos įvertinimo galimybės.

Didesnioji dalis informantų prioritetą teiktų institucinės, o ne sutartinės viešojo ir privataus sektorių partnerystės skatinimui, tačiau pažymėjo, kad yra mažai tokio bendradarbiavimo pavyzdžių. Pagrindinis argumentas už institucinę partnerystę – geresnės kontrolės galimybės. Kiti argumentai: „institucinė geriau ir finansine, ir valdymo, ir kontrolės prasme“; „atsiranda bendri interesai“; nelanksčios viešųjų pirkimų procedūros, užkertamas kelias galimiems korupciniais susitarimams. Aptariant šį klausimą išryškėjo partnerystės patirties trūkumas rajonų savivaldybėse. Du rajoninių savivaldybių atstovai teigė, kad jų savivaldybėse tiesiog nėra su kuo tokiu būdu bendradarbiauti. Vienas nebuvo linkęs pateikti konkretaus atsakymo, motyvuodamas tuo, kad neturi institucinio bendradarbiavimo su privačiu sektoriumi patirties, todėl negalėtų objektyviai komentuoti. Kitas tvirtino iš kitų savivaldybių specialistų girdėjęs, kad nepasiteisina koncesijos, „išsileidžia, o vėliau nežino, kaip atsikratyti“. Vienas iš Vilniaus miesto savivaldybės tarnautojų, nors ir pasisakė už institucinę partnerystę, pažymėjo, kad Vilniuje pasiteisina abi formos. Institucinė partnerystė, jo nuomone, geriau dėl to, kad „nutraukus sutartį lieka vakuumas, bet biurokratui mažiau galvos skausmo sudarant sutartį“. Pastarojo informanto nuomone, sutartinė partnerystė pasiteisina tada, kai „teikėjas jau žinomas iš anksčiau, žinomas jo kokybės lygis, problemos kyla tada, kai ateina nauji teikėjai“.

Teigtina, kad apklausti savivaldybių struktūrinių padalinių vadovai pakankamai skeptiškai vertina reikšmingo nevyriausybinių organizacijų indėlio tobulinat viešųjų paslaugų teikimą galimybes, o tai lemia dvi pagrindinės priežastys: (i) pačių NVO mažas skaičius ir neaktyvumas ir (ii) netikėjimas altruistiniais tokių organizacijų veiklos motyvais. Išsakytos nuomonės, kad NVO dažnai yra neatsakingos, o jų darbuotojai prastai pasirengę, jos neaktyvios. Pastebėtinose skirtingose tendencijose Vilniaus ir rajoninių savivaldybių ekspertų pasisakymuose. Periferinių savivaldybių darbuotojai teigė, kad NVO neaktyvios, „dar menkas supratimas, gal ir patys čia kažką blogai strategavom“, realiai veikia tik jaunimo ir pagyvenusių žmonių NVO, pasigendama vidutinio amžiaus žmonių aktyvumo.

Visgi galima įžvelgti ir pačių rajoninių savivaldybių darbuotojų nenorą ar net baimę skatinti NVO veiklą. „Bus grupės, kurios nustelbs kitas, mes apsikrausim papildomais susirinkimais ir protokolavimais. Būtų baisus laikotarpis pradžioj. Bet pereiti prie normalios pilietinės visuomenės kažkada reikėtų.“ Vilniaus tarnautojai, turintys daugiau realios partnerystės su trečiuoju sektoriumi patirties, savo skeptišką požiūrį grindė visai kitais argumentais: „skelbiam konkursus, bet pradėjus audituoti neatitinka lūkesčių“; „NVO skatinti labai svarbu, bet daug yra lobistų, kurie pasiima pinigų, išleidžia tris bukletus, o kontakto su žmonėmis net nepadaro“; „NVO sustabarėjusios ir nelanksčios, jas sugadino europiniai

pinigai, atsirado daug naujų, kurios neturi ideologijos ir siekia pelno, senosios turi viešąjį interesą, gerai žino poreikius“; „jos tik atrodo nepriklausomos, iš tikrųjų atstovauja interesus kažkieno“; „nesutinku, kad ten „dūšios“ daugiau, altruizmo nėra, net vadovai užsidirbinėja politinius plusus“. Pažymėtina, kad vien teigiamai galimą NVO indėlį vertinusių ekspertų pasisakymai nepasižymėjo rimta argumentacija, apsiribota teiginiais: „visada gerai“; „sveikintina, padeda padengti dalelę poreikio“ ir pan. Tik vienas respondentas išsakė nuomonę, kad NVO veiklos skatinimas galėtų sumažinti savivaldos institucijose juntamą demokratijos deficitą.

Visi respondentai teigiamai vertino tarpsavivaldybinio bendradarbiavimo reikšmę, tačiau pažymėtina, kad buvo linkę labiau aptarti tik vykstantį konsultavimąsi ir dalijimąsi gerąja patirtimi, seminarus (daugelis pabrėžė aktyvų Lietuvos savivaldybių asociacijos vaidmenį skatinant šiuos procesus). Tačiau keletas apklaustųjų paminėjo, kad trūksta bendradarbiavimo net ir informaciniu lygmeniu: „norėtusi daugiau bendravimo „šakiniu“ principu“; „retokai kažkas organizuojama, bet tiesiog skambini, pasiklausi“. Papildomai paklausus apie intensyvesnės sąveikos viešųjų paslaugų teikime formas, buvo pateikta prieštaringų atsakymų, į kuriuos verta atkreipti dėmesį. „Perspektyvoje bus gerai pirkti paslaugas vienoms iš kitų, tam yra ir poreikis.“ „Labai trūksta, nes visų savivaldybių poreikiai ir galimybės skiriasi.“ „Mūsų savivaldybei aš realios naudos nematau, tik mes galim duoti, nes visur pirmajam, esame mohikanai.“ „Dvimesčio idėja gera, bet gerai ir neformalus bendravimas.“ „Užtenka to bendradarbiavimo.“ „Piaras dabar. Nieks nenori prarasti savarankiškumo, nieks nenori bendradarbiaut daugiau nei informaciniu lygmeniu. Seminarai, konferencijos. Neformalus bendravimas duoda didesnius rezultatus, nei formalus.“ Kaip gero bendradarbiavimo pavyzdys buvo paminėtos stadiono statybos „keilių pasienio savivaldybių pastangomis“ Varėnos mieste.

Dviejų informantų manymu, glaudesniam bendradarbiavimui trukdo politiniai motyvai: „čia politika įsijungia“; „dalijimasis labai silpnas, nes savivaldybės labai politizuotos, nėra realaus administracinio valdymo, yra politinis“. Dar vienas įdomus pasisakymas apie savivaldybių bendradarbiavimą – „žiauriai svarbu *kovo* su valstybe, susivienijus ne taip skriaudžia“. Jį sekė nesenas pavyzdys, kad savivaldybėms susivienijus ir LSA tarpininkaujant, seimas nedrįso priimti nepalankaus įstatymo, ir nuomonė, kad iš visų savivaldybės vienijančių asociacijų gerai dirba tik LSA.

Įvertinus respondentų pasisakymus, galima daryti keletą svarbių prielaidų apie mišrios viešųjų paslaugų rinkos plėtos Lietuvos savivaldybėse perspektyvas. Pirmiausia, savivaldybėse dar nevysiškai suvokiama mišrios viešųjų paslaugų rinkos potenciali nauda. Pavyzdžiui, nei vienas apklaustasis nepaminėjo, kad VPSP kartu yra ir būdas skatinti verslą ir verslumą. Kita vertus, skeptiškas požiūris į privataus sektoriaus vaidmens viešųjų paslaugų teikimo mechanizmuose didėjimą dažniausiai grindžiamas noru užtikrinti vartotojų interesus ir socialinės verslo atsakomybės stygiu.

Nekonstruktyvią savivaldos institucijų ir NVO sąveiką galimai lemia tiek pačių visuomeninių organizacijų neveiklumas ir deklaruojamų motyvų neatitinkanti veikla, tiek ir savivaldybių skeptiškas požiūris bei netikėjimas NVO gebėjimais. Savivaldybių bendradarbiavimas iš esmės paremtas informacinio, konsultacinio pobūdžio veiklomis, intensyvesnės sąveikos pavyzdžių nėra daug. Pastebėtina – ko nebuvo numatyta teorinėje darbo dalyje – kad silpną bendradarbiavimą gali reikšminga dalimi lemti ir didelis savivaldos institucijų politikacijos laipsnis.

14 lentelė. Viešųjų paslaugų teikimo tobulinimo kryptys (informantų vertinimas).

	Pokyčius lemiantys veiksniai	Galimos inovacijos	Gerosios patirties svarba	Reaktyvi vs. inovatyvi vadyba
I1	Žemas pragyvenimo lygis	Neišskiria nieko Išreiškia nuomonę, kad inovacijų diegimas yra ministerijų kompetencija	Svarbu Labai trūksta informacijos ir analizių, kurias galėtų pateikti ministerijos ir SA	Derinimas Praktikoje reaktyviai, tokių požiūrį sunku greit pakeisti
I2	Demografija IT plėtra ES parama	–	Kitų šalių netinka Kitų savivaldybių – labai svarbu	Norėtusi veikt inovatyviai, tačiau reaktyviai veikti verčia lėšų stygius ir kiti veiksniai
I3	Demografija IT plėtra Nacionalinė teisė	E.valdžia	Svarbu Tačiau aklaui remiantis iškyla labai daug grėsmių Reikia vertinti strategiškai, daugiau dėmesio skirti analizei ir vertinimui	Derinimas Praktikoje – dažniau „gaisrų gesinimas“, trūksta strateginio planavimo įgūdžių, bet palaipsniui einama link inovatyviosios
I4	–	E.valdžia Etinių vertybių skiepijimas	Labai svarbu Visada reikia mokytis iš labiau už mus pažengusių šalių	Derinimas Praktikoje reaktyvi, nes toks yra bendras kursas visoje šalyje
I5	Demografija	E.valdžia Kad žmogus galėtų skirti minimaliai laiko, norėdamas paslaugą gauti	Labai svarbu Senosios valstybės jau perėjo tą kalną, į kurį mes kopiam, o visos detalės kažkur jau yra išstobulintos	Derinimas Praktikoje reaktyvi dėl finansų ir vadybinių gebėjimų trūkumo Inovatyviajai vadybai trukdo politiniai motyvai, noras rodyti greitus rezultatus savo kadencijoje
I6	Demografija	–	Svarbi panašių rajonų patirtis Užsienio – dažnai netinka	Derinimas Praktikoje derinama natūraliai, tačiau inovatyvių ir reaktyvių sprendimų santykis labai skiriasi priklausomai nuo srities

I7	Demografija	Bendruomenių aktyvinimas	Svarbu, bet reikia rekonstruoti savaip LSA labai gerai organizuoja gerosios praktikos sklaidą	Derinimas Praktikoje derinama, ypač planuojant socialines bei švietimo paslaugas
I8	Finansų trūkumas	Tikslingesni specialistų mokymai, vertybių ugdymas Visuomenės įtraukimas	Svarbu, bet ne viską gali panaudoti Reikia pasirinkti, kas tinka pagal vietines sąlygas	Derinimas Praktikoje lemia politikai, jų inovatyvumas ir konstruktyvūs santykiai su administracija
I9	Demografija IT plėtra	Pirmiausia – etika, nes dar gajus žeminantis požiūris į klientą	Svarbu patikrinti laiko pavyzdžiai Nesivaikyti viešųjų paslaugų organizavime atsirandančių „madų“	Derinimas Praktikoje reaktyvi, nes trūksta kompetencijos vertinti duomenis, o biudžetas ribotas, todėl planuojamas esamam poreikiui
I10	Neišskiria nieko	Inovacijos priklauso nuo politikų Viskas gerai, keičiasi natūraliai.	Labai svarbu Nereikia „išradinėti dviračio“ ir užsidaryti tik savo įstaigoje	Derinimas Praktikoje derinama, tačiau kai kuriose srityse (pvz. infrastruktūros vystymo) akivaizdžiai nuspėjamos problemos yra ignoruojamos dėl lėšų trūkumo
I11	Demografija	E.valdžia Tikslinga labiau išnaudoti patariamosios demokratijos skatinimui ir pan.	Reikia geros analizės, nes daug kas netinka Būtina labai atidžiai pasirinkti, kas tinka konkrečiai, nepriimti nepasvertų sprendimų	Derinimas Praktikoje daugiau reaktyvi, tačiau bandoma ir nuspėti problemas, stebint situaciją kitose savivaldybėse
I12	Demografija	–	Svarbu tobulinant konkrečias paslaugas Reikia analizuoti tai, kas tinka konkrečioms, siauroms sritims	Derinimas Praktikoje vyrauja reaktyvūs sprendimai, daugumoje sričių prognozuojama trumpam laikotarpiui

Anot apklaustų tarnautojų, svarbiausi paslaugų teikimo pokyčius lemiantys veiksniai – demografiniai (gyventojų migracija). Tačiau, jei rajoninių savivaldybių struktūrinių padalinių vadovai minėjo dėl bendruomenės senėjimo ir emigracijos besikeičiančius poreikius, tai Vilniaus savivaldybėje dirbantys informantai atvirkštinius procesus. Esą daug žmonių atvyksta į Vilnių, dalis jų miestui mokesčių nemoka, tačiau naudojami paslaugomis. „Periferija merdi, o čia gyventojų skaičius didėja. Reiškia didesnis ir paslaugų poreikis, ir, aišku, daugiau besikreipiančių. Reikia išsamaus esamos situacijos monitoringo ir korekcijų.“ Aiškiai išreikštas „merdinčios periferijos“ motyvas atsiskleidė ir dalies rajoninių savivaldybių tarnautojų išsakytose mintyse, populiacijos senėjimą išryškinant kaip veiksnių, lemiančių paslaugų poreikio poslinkius ir prioritetų variacijas paslaugų organizavime. „Senėjimas pas mus katastrofiškas. Vaikai išvažiuoja, lieka tėvai, mažai jaunų. Todėl išryškėja charakteristikos, kurių anksčiau nebuvo. Pirmiausia, labai didėja socialinių paslaugų poreikis. Reikia daugiau senelių namų, socialinės pagalbos centrų. Tai keičia visą struktūrą, nes finansai prasti. Reikia labai daug pastangų viskam suderinti.“

Vienu svarbiausių paslaugų teikimo pokyčius lemiančių veiksnių buvo įvardinta informacinių technologijų plėtra, leidžianti supaprastinti kai kuriuos procesus. Keturi informantai pabrėžė, kad informacinės technologijos išnaudojamos nepakankamai. Tačiau vienas jų kartu išsakė pastebėjimą, kad žavėjimasis technologijomis neturi sumažinti žmoniškiesiems ištekliais skiriamo dėmesio, kadangi „sprendžiant problemas sistema nei atsakymo, nei idėjų neišmes.“ Vienas interviu dalyvis įvardijo pokyčiams svarbią ES paramą. Vieno informanto manymu, „šis klausimas tai pilstymas iš tuščio į kiaurą, visoj Lietuvoj problemos vienodos, pagrindinė – žemas pragyvenimo lygis, maža perkamoji galia, sunku susimokėt už paslaugas“. Ekonominius veiksnius svarbiausiais įvardijo ir dar vienas apklaustasis, tačiau, priešingai nei pirmasis, ne vartotojų nemokumą, o savivaldybių finansinį pajėgumą. „Visi pokyčiai priklauso nuo lėšų. Jeigu yra bent mažiausias poreikis, gali priglavit paslaugų, gali jas tobulint, ieškoti pavyzdžių tam. Bet be finansų paslaugų nesukursi.“ Vienas rajoninės savivaldybės tarnautojas teigė, kad pokyčius, be kita ko, reikšmingai veikia nacionaliniame lygmenyje priimami teisės aktai, kadangi savivaldybės „nori nenori privalo derintis prie iš viršaus nuleidžiamo reguliavimo“.

Informantų paprašius įvardinti galimas inovacijas, dalis jų nepateikė atsakymo, motyvuodami tuo, kad norint atsakyti, reikėtų pagalvoti ilgiau. Du iš neatsakiusiųjų teigė, kad tai politinis klausimas. Vienas tvirtino, kad inovacijoms daug dėmesio skirti nereikia, kadangi viskas vystosi natūraliai, kitas pasiūlė šiuo klausimu kreiptis į ministeriją. Atsakiusieji dažnai minėjo viešųjų paslaugų sistemos tobulinimą e.valdžios plėtros kryptimi. Tačiau šie pasiūlymai liko nekonceptualizuoti, apsiribota patariamąsios demokratijos priemonių plėtros galimybėmis ar klientų laiko taupymo motyvais. Vyrauja nuomonė, kad rajoninėse savivaldybėse e.valdžios priemonės yra silpnai išvystytos (tą pripažino ir patys rajoninių savivaldybių tarnautojai), minėta, kad „kai kam dar ir vieną langelį reikia normaliai įsidiegt“. Antrajai informantų grupei priskirti tarnautojai inovacijas siejo su bendruomenių aktyvinimu, etinių principų diegimu, darbuotojų ugdymu, motyvuodami tuo, kad dar dažnai pasitaiko žeminantis požiūris į klientą. Vienas jų pabrėžė, kad „ne mes turim ruoš specialistus, darbuotojas turi ateiti dirbt jau suvokdamas, kad ateina tarnauti žmonėms, bet dažnai taip nėra“. Konkrečių, akcentuotų galimų inovacijų neįvardijo nei vienas informantas.

Galima teigti, kad dalis apklaustų tarnautojų gerosios patirties pritaikymo galimybes viešųjų paslaugų teikime vertina ne itin entuziastingai. Nors keletas teigė, kad „dviratis jau



išrastas“ ir reikia remtis patirtimi tų valstybių, kurios jau „perlipo kalną į kurį mes dar tik kopiam“, kiti gi tvirtino, kad užsienio šalių patirtis nepritaikoma dėl Lietuvos teisinės bazės, gali būti panaudojama tik tobulinant konkrečias paslaugas, bet ne sistemą, svarbu remtis ne kitų valstybių, bet panašių Lietuvos savivaldybių patirtimi. Išsakyta ir nuomonė, kad svarbu remtis tais pavyzdžiais, kurie yra patikrinti laiko, neva „viešųjų paslaugų organizavime atsiranda tam tikros mados“, kurių vaikymasis sąlygoja blogus rezultatus. Dalis pabrėžė, kad geroji praktika yra svarbi, tačiau ją reikia visapusiškai analizuoti ir pritaikyti konkrečios savivaldybės sąlygoms. Šiuo klausimu paminėti du skirtingi požiūriai dėl LSA veiklos. Vieno informanto teigimu, LSA labai gerai organizuoja gerosios patirties sklaidą. Tuo tarpu kitas teigė, kad „to labai trūksta, norėčiau gaut per ministerijas ir Savivaldybių asociaciją, o dabar turi pats ieškoti, verstis per galvą, reikia kad kas nors analizes darytų ir mums pateiktų“.

Pažymėtina, kad klausimą dėl reaktyviosios ir inovatyviosios vadybos svarbos daugeliui informantų reikėjo patikslinti. Išryškėjo požiūris, kad būtina derinti abu viešųjų paslaugų vadybos dėmenis. Pastebėtina, kad „minkšto“ tipo paslaugų organizatoriai linkę tvirtinti, kad šios orientacijos derinamos ir praktinėje veikloje, tuo tarpu kitų dviejų grupių informantai dažniausiai tvirtino, kad praktikoje labiau orientuojamasi į „gaisrų gesinimą“, stengiamasi reaguoti į problemas, o ne užkirsti kelią joms atsirasti. Priežastys: išteklių stygius; „trūksta kompetencijos vertinti duomenis, kuriuos reikėtų prognozuoti, nors kai kurias problemas tikrai galima nuspėti“; „norėtusi veikti inovatyviai, tačiau situacija priverčia veikti reaktyviai“. Dviejų informantų manymu, inovatyviosios vadybos metodų diegimas priklauso nuo politikų požiūrio. Vienas iš jų teigė, kad „praktikoje vyksta gaisrų gesinimas, nes net jei ir matoma, kad kitokie sprendimai sąlygos ir didesnę finansinę naudą tolimoje ateityje, politikams gal geriau rodyti gerus ekonominius rezultatus savo kadencijoje“.

Teigtina, kad viešųjų paslaugų paklausa keičiasi pirmiausia dėl demografinių veiksnių. Galima daryti ir įžvalgą, kad savivaldos viešųjų paslaugų organizavimo terpėje trūksta teorinių idėjų sklaidos.

15 lentelė. Vartotojų dalyvavimas viešųjų paslaugų teikime ir organizavime (informantų vertinimas).

	<b>Konsultavimosi su vartotojais skatinimo būdai</b>	<b>Piliečius dalyvauti skatinantys veiksniai</b>	<b>Skundų, kaip įrodymų viešųjų paslaugų organizavimui, adekvatumas</b>
I1	Trūksta tik pilietinės iniciatyvos Vartotojai nelinek teikti siūlymų, o į gaunamą mažą skaičių pasiūlymų atsižvelgt nėra tikslinga	Visuomenės nariai dalyvauja tik kai mato asmeninę naudą, todėl reikia pademonstruoti, kad dalyvavimas naudingas abiem pusėms	Skundų skaičius rodo problemą, tačiau reikia išmokti skaityti, praleisti pyktį Itin svarbu atsakyti į visus, net ir neadekvačius skundus
I2	Seniūnaičių aktyvumas Kalbėtis reikia, bet nereikia žaisti demokratijos žaidimo Aktyvioji visuomenės dalis dalyvauja visada	–	Dalis skundų adekvatūs Skundams reikia skirti didelį dėmesį, o žmonėms padėkoti už juos, kad susidūrę su problemomis ar neteisybe nevengtų kreiptis

13	Informavimas įvairiausiais kanalais Darbo grupės su bendruomenių atstovais	Asmeninė nauda, altruistinių motyvų nedaug	Analizuoti skundus būtina Vertinant reikia eliminuoti subjektyvias nuomones ir ieškoti atsakymų, kodėl daugumos nuomonė neigiama
14	Visi būdai įgyvendinti, neaktyvi pati visuomenė	Labiausiai motyvuoja nauda Galbūt organizuojant renginius, socialines akcijas	50/50 Yra pagrįstų skundų, tačiau geri pasiūlymai dažniausiai ateina iš verslo, o ne iš pavienių vartotojų
15	Bendruomenių įtraukimas, Seniūnaičių aktyvumas ir galių planuojant plėtimą, nes šiuo metu jų vaidmuo yra tapęs formaliu, mažai atstovauja žmonių interesus, nesuteikia savivaldybės personalui informacijos	Socialinės akcijos Bendras pilietiškumo ugdymas, primirštų pilietinių vertybių sugrąžinimas	Skundai – pirmoje vietoje Sumokėjęs mokesčius klientas jau yra nupirkęs paslaugą, todėl negavęs kokybiškos paslaugos - slėpdamas mokesčius jaučiasi teisiu Tačiau reikalingas nepriklausomas, išorinis skundų vertinimas
16	Vartotojų apklausos, anketavimas	Pirmiausia asmeninė nauda, altruizmas reiškiasi tik kai žmonės sotūs	Tik dalis skundų adekvatus Nedidelė dalis tokių, iš kurių gali tikrai kažko pasimokyti
17	Kryptingesnės apklausos Bendruomenių įtraukimas į projektinę veiklą Trūksta bendruomenės lyderių	Asmeninė nauda, bent moralinis pasitenkinimas Altruistų tėra vienetai	Daug neadekvačių, bet faktas, kad reikia nagrinėti iš esmės Gali duoti racionalių idėjų, peno mintims apie reikalingus pokyčius
18	Konsultavimosi internetu skatinimas – paprasta ir patraukli vartotojams, tačiau sudėtinga pagyvenusiems asmenims	Altruizmas tik jaunimo tarpe, vyresniems – asmeninė nauda, kurios neįsąjaujami tampa apatiški	Analizuoti reikia visus skundus, tačiau daug neracionalių, kuriuos, inicijuojant pokyčius, reikia eliminuoti
19	Darbo grupės su visuomenės atstovais (pasidalijama rizika, planuojant mato ribotus išteklius) Vertybių diegimas, atsakomybės ugdymas	Asmeninė nauda, Kiti motyvai – kai patenkinti visi poreikiai Dažnai aktyvūs lyderiai bendruomenės vardu tikgina savo interesus	„Kietoms“ paslaugoms adekvatu, verčia daryti sisteminius pokyčius „Žmogus – žmogui“ tipo paslaugoms – retai Tačiau kiekvienas skundas parodo, kad asmuo patyrė diskomfortą

I10	Greitas ir užtikrintas būdas – tik per apklausas Kitais būdais įvertinama tik mažos dalies vartotojų nuomonė	Veiklos viešumas Parodyti, kad demokratija yra reali, taip skatint dalyvauti	Apie 70 proc. skundų adekvatūs Vertinat svarbu suprasti subjektyvius faktorius, nes klientų poreikiai nėra vienodi
I11	Savivaldybės skatina įvairiais būdais, tačiau patys žmonės neaktyvūs	Geriausiai veikia informavimas iš lūpų į lūpas asmenų, kurie jau dalyvavo Piliečių požiūris į valdžios raginimus dalyvaut yra skeptiškas	Adekvatių labai mažai Skundų kaip įrodymų nevertinu teigiamai, nes mano praktikoje buvo tik keletas tokių, po kurių ėmėms priemonių situacijai gerinti
I12	Įtraukti į bendrą veiklą Akcentuoti ir parodyti žmonėms jų indėlio svarbą	Asmeninė nauda Viešųjų ryšių akcijos ir socialiniai tinklai, siekiant parodyti, kad naudinga ne tik visuomenei, bet ir jam pačiam	Tikrai adekvatūs tie, kuriuose išdėstyta problema aktuali ne vienam žmogui Sunku pasakyti, ar skundais teikiama informacija pakankamai išnaudojama

Aptariant konsultavimosi su visuomene skatinimo būdus, išryškėjo vyraujantis požiūris, kad savivaldybės skatina pakankamai, tačiau trūksta aktyvumo iš pačių paslaugų vartotojų ir bendruomenės narių. Vienu racionaliausių pasiūlymų galima laikyti kelių informantų išsakytą požiūrį, kad tikslinga daugiau bendruomenės narių įtraukt į darbo grupes, motyvuojant tuo, kad tokiu atveju pasidalijama atsakomybė, o nesėkmės atveju klaidos vėl taisomos kartu, taip skatinamas atsakingumas. Pabrėžta ir tai, kad dalyvaujant vartotojai mato ribotas galimybes, todėl nustato sau realius lūkesčius. Taip pat buvo minimas ir aktyvesnės seniūnaičių veiklos skatinimas, geresnis informavimas, konsultavimasis informacinių technologijų pagalba. Keletas informantų teigė, kad racionaliausias konsultavimosi su vartotojais metodas yra jų apklauso.

Teigtina, kad didžioji dalis apklaustųjų supranta konsultavimosi ir bendrojo viešųjų paslaugų kūrimo naudą. Visgi vieno iš informantų, teigusio, kad konsultavimąsi galima sustiprinti nebent per seniūnaičių veiklos skatinimą, nuomonė šiuo klausimu buvo radikali. „Demokratija atima daug laiko ir nekuria rezultato iš principo. Jeigu visko klausiam visuomenės, mes pripažįstam, kad savivaldybėje dirba nevykėliai. Nereikia žaisti demokratijos žaidimo. Aktyvioji visuomenė ir taip dalyvauja, ateis tie patys sąrašo nariai po kita vėliava.“ Uždavus sekantį klausimą, šis informantas teatsakė – „nežaiskim demokratijos, kai kažkas kažką pasako, ką turim daryt“.

Visgi, informantai nebuvo linkę leisti į platesnę diskusiją, apie bendrojo kūrimo svarbą skirtingoms viešųjų paslaugų rūšims. Tik vienas Vilniaus miesto savivaldybės tarnautojas išsakė nuomonę, kad bendrasis kūrimas yra būtinas socialinėse ir švietimo paslaugose. Šis informantas taip pat teigė, kad, ypač provincijose, egzistuoja valdžios institucijų nenoras įtraukti vartotojus, nes tai dažnai suprantama, kaip trukdymas jų veiklai. Kitas, rajoninės savivaldybės tarnautojas, pabrėžė, kad klausimas dėl vartotojų įtraukimo laipsnio skirtingose paslaugose yra itin opus, kadangi tiek per silpnas dalyvavimas, tiek per didelis

įtraukimas gali sąlygoti neefektyvumą, o kiekvienos paslaugos organizavime optimalus vartotojų įtraukimo mastas skiriasi.

Didžioji dalis apklaustųjų mano, kad labiausiai įsitraukti paslaugų vartotojus skatina gaunama nauda, o altruistiniai motyvai pasireiškia retai. Todėl daugelis akcentavo, kad vartotojams reikia parodyti, kokią naudą įsitraukdamas gauna kiekvienas iš jų. Keletas informantų teigė, kad altruizmas ima reikštis tik tada, kai patenkinti visi kiti poreikiai, o Lietuvoje nėra daug vidutinio amžiaus žmonių, kurie uždirbtų tiek, kad galėtų sau leisti bent keletą valandų per dieną skirti kitokiai veiklai, todėl savanorystės beveik nematyti. Vieno iš informantų manymu, savivaldybės, kad ir kaip stengtųsi, piliečių sudominti nesugeba, nes jų nuomonė visų valdžios institucijų atžvilgiu yra tam nepalanki, todėl geriausia skatinti naujų vartotojų įtraukimą per jau dalyvaujančius, „iš lūpų į lūpas“. Minėtas ir vertybių diegimas per tokias socialines akcijas, kaip „Darom“, kurių reikia daugiau. Vienas informantas pabrėžė, kad svarbiausia ugdyti pilietines vertybes, kurios „nepriklausomybės laikotarpiu, įsigalėjus vartotojiškai kultūrai, yra primirštos“.

Galimybes panaudoti viešųjų paslaugų vartotojų skundais ir pasiūlymais teikiama informaciją paslaugų organizavimui informantai vertino skirtingai. Vienas jų teigė, kad geriausi pasiūlymai ateina iš verslo, o ne iš piliečių. Dar kitas nurodė, kad jo darbo praktikoje buvo vos keli skundai, po kurių tikrai buvo įvykdyti teigiami pokyčiai. Kiti minėjo konkretų adekvačių ir neadekvačių skundų santykį – 50 ir 70 proc. adekvačių skundų. Dalis apklaustųjų pripažino, kad skundai gali duoti peno apmąstymams ir racionalioms idėjoms, tačiau pažymėjo, kad juos reikia tinkamai įvertinti, „išmokti skaityti ir eliminuoti pyktį“. Taip pat išsakytą nuomonę, kad tikrai adekvatus yra tie skundai, kuriuose išdėstyta problema aktuali daugeliui žmonių, o ne tik pareiškėjui. Vienas „minkštų“ paslaugų organizavimo srityje dirbantis informantas teigė, kad skundai dėl „kietų“ paslaugų tikrai yra adekvatus įrodymai, tačiau dėl „žmogus – žmogui“ rūšių paslaugų – subjektiviūs. Visgi juos, informanto manymu, vis tiek reikia analizuoti. Pagrįsdamas savo nuomonę, jis pateikė įdomų pavyzdį. Esą kurį laiką gaudavo daug skundų dėl darbuotojų elgesio. Pradėjus analizuoti, buvo nuspręsta, kad galbūt tai sąlygoja didelis darbo krūvis, įtampa, todėl buvo priimtas sprendimas vykdyti darbuotojų rotaciją, po kurio situacija smarkiai pagerėjo.

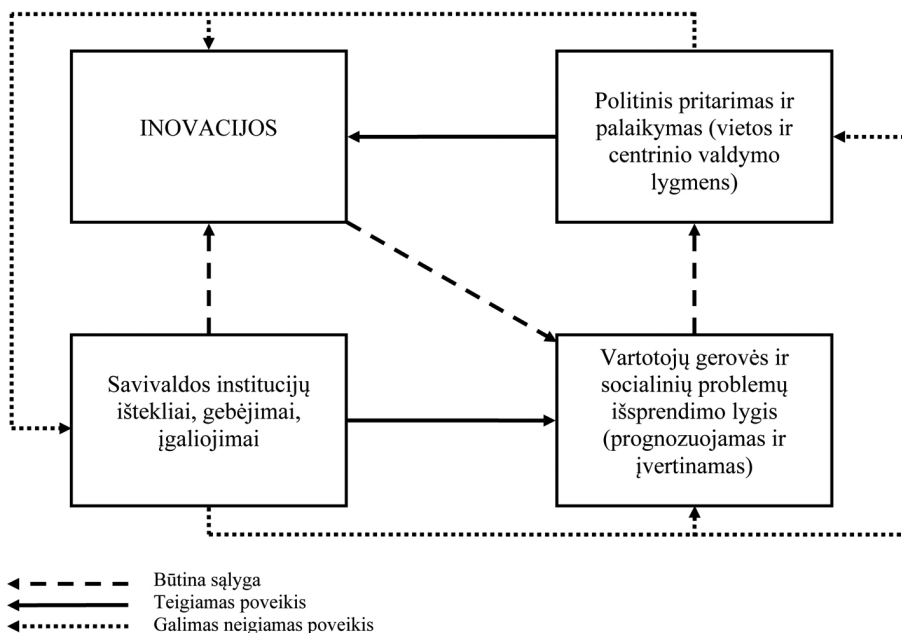
Itin vertas dėmesio skundų nagrinėjimui pirmenybę prieš bet kokius kitus viešųjų paslaugų kokybės vertinimo metodus teikiančio informanto pastebėjimas. „Skundų dėžučių pastatymas savivaldybėse nepadės. Turi būti kažkoks nepriklausomas vertinimas, nes aš pats, kaip teikėjas, galiu būti nesuinteresuotas teisingai įvertinti tuos skundus. Reikia kažkaip tobulinti. Gal samdyti vertintojus iš šalies? Kad būtų nepriklausomas, išorinis vertinimas. Nes išsakomi neigiami dalykai mums patiems yra minusas.“

Apibendrinus informantų nuomos, galima pateikti šias svarbias išvagas:

- akivaizdi įtampa tarp vietos savivaldybių ir centrinio valdymo lygmens institucijų;
- menka teorinių viešųjų paslaugų teikimo organizavimo principų sklaida praktiniame lygmenyje;
- nors yra išimčių, didžioji dalis apklaustųjų ekspertų pasižymi aiškiai išreikšta orientaciją į vartotojo interesų užtikrinimą, kas iš dalies lemia skeptišką požiūrį į tarpsektorinės partnerystės plėtrą;
- nekonstruktyvi savivaldybių ir nevyriausybinių sektoriaus organizacijų sąveika;

- tarpsektorinės partnerystės patirties ir galimybių trūkumas rajoninėse savivaldybėse;
- vartotojų poreikius atliepiančiam viešųjų paslaugų teikimo organizavimui ir glaudesniajam tarpasavivaldybiniam bendradarbiavimui galimai trukdo savivaldybių politizacijos aspektas;
- egzistuoja praktinis poreikis tobulinti viešųjų paslaugų vertinimo procesus;
- tarnautojai tapatina administracines ir viešąsias paslaugas.

Šias tendencijas įvertinus teorinėje darbo dalyje aptartos viešųjų paslaugų inovacijų diegimo problematikos kontekste, galima įvardinti esmines viešųjų paslaugų sistemos modernizavimo sąlygas ir trikdžius.



14 pav. Viešųjų paslaugų sistemos modernizavimo ramsčiai.

Ši schema parodo, kad bet kokios su viešųjų paslaugų teikimu ir organizavimu susijusios inovacijos (be kurių sistemos modernizavimas neįmanomas) pirmiausia turi būti įvertinamos teigiamo poveikio vartotojų gerovei ir socialinių problemų (plačiąja prasme) sprendimui aspektu. Jeigu inovacijos planavimo etape šių veiksmų vertinimo rezultatai viešosios politikos formuotojams nėra priimtini, inovacija neturi būti įgyvendinama, o neigiamas jau įgyvendinamų inovacijų ir programų rezultatų vertinimas gali sąlygoti jų nutraukimą ir alternatyvių sistemos modernizavimo būdų paiešką.

Savivaldos institucijų ištekliai ir gebėjimai čia suprantami plačiai. Ši veiksmų grupė apima finansinius ir žmogiškuosius išteklius, vadybinius ir organizacinius gebėjimus, iš dalies mišrios viešųjų paslaugų rinkos potencialą (galimų teikėjų egzistavimą), teisiškai

įtvirtintus savivaldos institucijų įgaliojimus, kitas specifines sąlygas. Savivaldos institucijų ištekliai, gebėjimai ir įgaliojimai yra būtina sėkmingo viešųjų paslaugų inovacijų įgyvendinimo sąlyga, o taip pat daro teigiamą įtaką vartotojų gerovei bei socialinių problemų sprendimui (normatyviniu požiūriu – būtina politinio palaikymo ir pritarimo sąlyga).

Centrinio ir vietos lygmens politikų pritarimas inovacijoms turi teigiamą poveikį jų įgyvendinimui, kadangi lemia inovacinių procesų svarbą bendroje viešosios politikos darbotvarkėje (atitinkamai ir skiriamus išteklius). Kita vertus, politinio varžymosi laukas gali apriboti savivaldos institucijų gebėjimus (pvz. išnaudoti tarpsavivaldybinio bendradarbiavimo privalumus) ir išteklius bei įgaliojimus. Tai ypač pasireiškia centrinio valdymo lygmens ir savivaldos institucijų nekonstruktyvia sąveika ir abipusiu nepasitikėjimu. Esant nepakankamiems savivaldos institucijų gebėjimams ir ištekliams, palaikymas gali mažėti dėl to, jog netikima savivaldos institucijų galimybėmis įgyvendinti vartotojų gerovę ir socialinių problemų išsprendimo lygį didinančias inovacijas.

Tad sėkmingas viešųjų paslaugų sistemos modernizavimas yra itin sudėtingas uždavinys, reikalaujantis įvairiapusės analizės, daugialypių savivaldos institucijų gebėjimų ir aukšto suinteresuotųjų šalių sąveikos bei tarpusavio pasitikėjimo laipsnio.

### **3.2. Vietos savivaldos lygmenyje organizuojamų viešųjų paslaugų sistemos tobulinimo koncepcijos konstravimas**

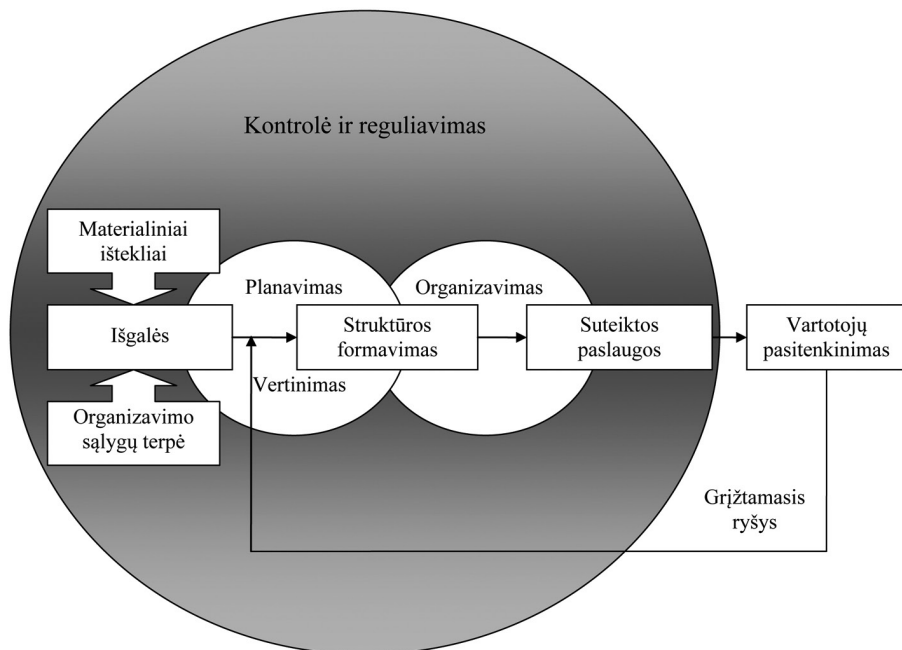
#### **3.2.1. Viešųjų paslaugų sistemos vystymo pagrindai**

Savivaldybių dalyvavimo teikiant viešąsias paslaugas svarba grindžiama efektyvesnio viešosios politikos programų įgyvendinimo ir veiksmingesnio viešųjų paslaugų teikimo galimybėmis dėl geriau suprantamų piliečių poreikių ir egzistuojančių sąlygų piliečiams aktyviai dalyvauti tvarkant vietos reikalus. Tačiau viešųjų paslaugų teikimo sistemos decentralizavimas pats savaime nėra veiksmingos ir vartotojų poreikius atliepiančios viešųjų paslaugų teikimo sistemos užtikrinimo sąlyga.

Pagrindinis iššūkis savivaldybėms yra sukurti funkcionalią viešųjų paslaugų teikimo sistemą, išnaudojant viešojo, privataus ir visuomeninio sektorių sąveikos teikiamas galimybes. Tam, kad pasiekiant skirtingų sektorių organizacijų sinerginę sąveiką būtų suformuota bendruomenės narių poreikius atliepianti viešųjų paslaugų teikimo sistema, reikalingi aukšti vadybiniai gebėjimai. Tarpsektorinio bendradarbiavimo sėkmę lemiantys veiksniai yra daugialypiai, o siekiant užtikrinti vartotojų pasitenkinimą viešosiomis paslaugomis ir pasitikėjimą vietos valdžios institucijomis taip pat būtina užtikrinti demokratinių, socialinių ir etinių vertybių sklaidą.

Pabrėžtina, kad viešųjų paslaugų paklausa skirtingose Lietuvos savivaldybėse yra nevienoda, o galimybės formuoti mišrios viešųjų paslaugų rinkos mechanizmus taip pat skiriasi dėl skirtingo savivaldybių išsivystymo lygio. Tad nors, viena vertus, siekiant spręsti viešųjų paslaugų teikimo problemas Lietuvos savivaldybėse reikalingos kompleksinės priemonės, apimančios socialinės ir ekonominės politikos pokyčius bei demokratizacijos procesų skatinimą, kita vertus, suformuoti vieną, konsoliduotą viešųjų paslaugų teikimo organizavimo modelį nei įmanoma organizaciniu požiūriu, nei tikslinga siekiant į vartotojų pasitenkinimo didinimą orientuotų viešųjų paslaugų. Tačiau galima išskirti visoms

savivaldybėms tinkančius rėminius veiksmingos bei ilgalaikės viešųjų paslaugų sistemos kūrimo, diegimo ir palaikymo strategijos principus.



15 pav. Sisteminės viešųjų paslaugų vartotojų pasitenkinimo užtikrinimo strategijos elementai.

Savivaldybių, kaip viešųjų paslaugų teikimo organizatorių misija – suformuoti teikimo mechanizmų struktūrą, kurioje turimi resursai transformuojami į viešąją vertę kuriančius ir viešąjį interesą užtikrinančius procesus, patenkinančius viešųjų paslaugų vartotojų poreikius. Resursai šiame kontekste negali būti suprantami ir vertinami atskirai nuo organizavimo sąlygų terpės. Numatant strategines veiklos kryptis būtina: analizuoti įvairius vartotojų pasitenkinimo užtikrinimui ir viešųjų paslaugų sistemos formavimui svarbius veiksnius; rinkos, paslaugų paklausos ir vietos ypatybes, viešųjų paslaugų vartotojų savybes; prognozuoti galimus sprendimų padarinius; įvertinti galimų taikyti viešųjų paslaugų teikimo formų reikšmę visai viešojo valdymo ir vietos savivaldos sistemai; numatyti galimas struktūros korekcijas sprendimams nepasiteisinus ir pan. Viešųjų paslaugų organizavimo konteksto elementų gama apibrėžia organizavimo sąlygų visumą, kuri yra palanki konkrečių organizavimo metodų taikymui ir, atitinkamai, riboja galimybes veiksmingai išnaudoti kitus mokslui ir pasaulinei praktikai žinomus viešųjų paslaugų organizavimo metodus ir mechanizmus, t. y. materialiniai resursai ir organizavimo sąlygų terpė apibrėžia savivaldos institucijų išgales formuojant viešųjų paslaugų rinkos struktūrą ir organizuojant paslaugų teikimo procesus. Planavimas, kaip vadybos funkcija, turi būti paremtas visapusišku šių išgalių vertinimu, suteikiančiu objektyvią informaciją viešųjų paslaugų



organizavimo veiklai, kurios galutinis rezultatas yra viešųjų paslaugų vartotojų gaunamos paslaugos. Svarbu užtikrinti, kad vartotojų pasitenkinimo vertinimas netaptų savitiksliu ir kritiško požiūrio į savivaldos institucijų veiklą neteikiančiu procesu. Pasitenkinimą ir nepasitenkinimą lemiančių veiksnių analizė turi būti orientuota į grįžtamojo ryšio užtikrinimą planavimo stadijoje.

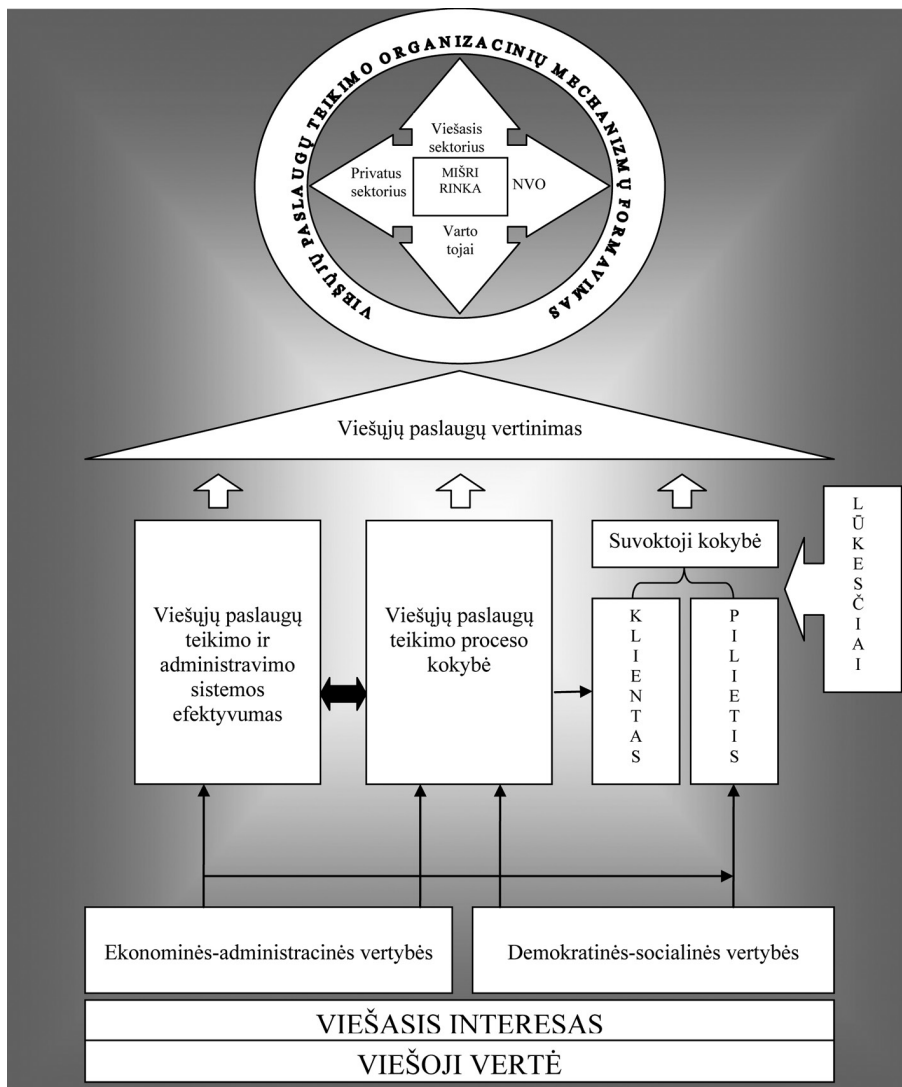
Atsižvelgiant į viešųjų paslaugų vadybos specifiškumą, kontrolės ir reguliavimo procesų bei veiklų turinys sisteminėje viešųjų paslaugų vartotojų pasitenkinimo užtikrinimo strategijoje apima kur kas daugiau negu tipinių vadybos funkcijų sampratę. Valdymo procesai šiuo atveju vyksta ne organizacijoje, o valstybėje, todėl svarbu koordinuoti ir tokius veiksnius kaip vertybių sklaidą (pvz. korporatyvinės socialinės atsakomybės raiška, vartotojų sąmoningumo skatinimas), demokratinės infrastruktūros plėtrą, suinteresuotųjų viešųjų paslaugų teikimu sąveiką, dinaminis viešųjų paslaugų efektus, t. y. viešųjų paslaugų vadyboje kontrolės ir reguliavimo procesai turi būti nukreipti ne tik į planavimo, organizavimo ir teikimo etapus bei grįžtamojo ryšio užtikrinimą, bet ir į platesnes viešojo valdymo turinį ir tikslus apibrėžiančias kategorijas, į nuolatinį viešųjų paslaugų organizavimo terpės kismą. Visi šie elementai yra nuolatiniam vyksme ir priklausomi vienas nuo kito, o viešųjų paslaugų organizavimo konteksto veiksniai gali būti reguliuojami viešosios politikos priemonėmis.

Atlikto tyrimo rezultatų analizė leidžia teigti, kad pirmiausia vertybinis vietos savivaldos mechanizmo elementas Lietuvoje nėra stipriai įtvirtintas. Reiškiasi akivaizdi įtampa tarp centrinės valdžios ir vietos savivaldos institucijų, pačios savivaldybės dažnai nėra linkusios bendradarbiauti tarpusavyje, visuomeninis sektorius silpnas, o vietos bendruomenės narių dalyvavimo tvarkant vietos viešuosius reikalus principas įgauna daugiau simbolinį, negu realų pobūdį. Todėl teigtina, kad viešųjų paslaugų organizavimo ir teikimo tobulinimo strategija Lietuvos savivaldybėse turėtų būti tikslingai orientuojama į naujojo viešojo valdymo idėjiniame lauke išryškėjusios *procesų orientacijos* idėjų įgyvendinimą, o siekiant funkcionalios ir poreikius atliepiančios viešųjų paslaugų sistemos, nuolatinį pobūdį turi įgauti viešųjų paslaugų vertinimo procesai.

Į viešąsias paslaugas žvelgiant per teorinę viešųjų gėrybių paskirstymo ir savivaldybių bendruomenių kaip socialinių junginių prizmę, viešųjų paslaugų organizavimas ir sistemos formavimas yra neatsiejamas nuo bendruomenei (kaip visuomenės elementui) priimtinių, todėl viešosios politikos įgyvendinimo lauke siektinų vertybių inkorporavimo. Skalė vertybių, dėl kurių visuomenė dideliu mastu sutaria, apibrėžia orientacinius viešųjų paslaugų sistemos siekinius ir objektyvaus viešųjų paslaugų vertinimo kontūrus.

Demokratinų-socialinių ir ekonominių-administracinių vertybių priešprieša atsiranda dėl pačių viešųjų paslaugų prigimties ir globėjiškos valstybės funkcijos – užtikrinti visuotinai svarbių paslaugų teikimą nepaisant vartotojų mokumo. Norint sukurti šių vertybių derme pasižymintį ir vartotojų pasitenkinimą didinančią bei piliečių pasitikėjimą valdžios institucijomis skatinančią viešųjų paslaugų teikimo sistemą, viešųjų paslaugų vertinimas turėtų būti kompleksinis procesas, nukreiptas į specifinių kokybės atributų paieškas trijuose analizės lygmenyse.

1. Viešųjų paslaugų teikimo ir administravimo sistemos efektyvumo vertinimo poreikį suponuoja išteklų ribotumas. Efektyvumas, kaip vertinimo kriterijus, negali būti apribotas vien ekonomiškumo ir viešųjų lėšų taupymo motyvais. Efektyvumas yra neatsiejamas nuo veiksmingumo, kaip tikslų pasiekimo laipsnio, vertinimo. Tikslai



16 pav. Viešųjų paslaugų vertinimo ir teikimo organizavimo sąsajų loginė schema.

turėtų būti nustatomi įvertinant dinامينius viešųjų paslaugų efektus ir nepertraukiamą sąlygų visuomenės gerbūvio užtikrinimui plėtotę bei pačios visuomenės raidą ateityje. Efektyvumo ir veiksmingumo siekis skatina valstybinio viešųjų paslaugų teikimo alternatyvų paieškas ir nuolatinis mišrios viešųjų paslaugų rinkos struktūros pokyčius.

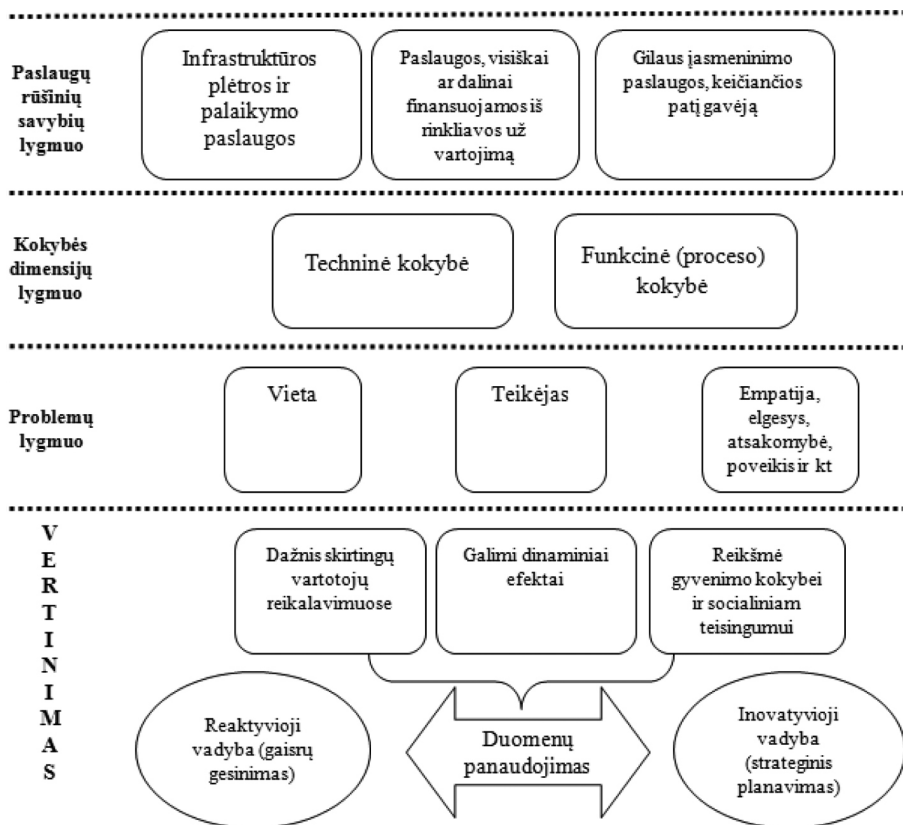
2. Vartotojų suvoktosios viešųjų paslaugų kokybės vertinimą apsunkina dvilypis vartotojų vaidmuo, ribojantis privačių paslaugų kokybei vertinti sukurtų modelių validu-

mą ir pritaikomumą. „Piliečio“ ir „kliento“ lūkesčių turinys gali reikšmingai skirtis. Vartotojas kaip klientas įvertina tik savo patyrimą paslaugos teikimo proceso metu. Vartotojas kaip pilietis vertindamas paslaugų kokybę, kelia reikalavimus visai viešųjų paslaugų teikimo ir, platesne prasme, viešojo valdymo sistemai. Todėl piliečio lūkesčiuose akivaizdžios yra abiejų vertybių grupių ekspresijos, o suvoktąją kokybę kaip atitiktis lūkesčiams įvertinimo rezultatą taip pat determinuoja supratimas apie valdžios institucijų atsakomybės ir atskaitomybės piliečiams užtikrinimo procedūrų pakankumą ir tinkamumą. Be abejo, kiekvieno asmens savybės, vertybės, požiūriai ir sąmoningumo bei pilietiškumo laipsnis yra individualūs, tačiau principiniu požiūriu, viešųjų paslaugų vartotojai yra pagrindiniai jų kokybės vertintojai, o visi asmenys viešojo valdymo institucijoms turi būti vienodai svarbūs ir reikšmingi. Todėl vertinti suvoktąją paslaugų kokybę mikro lygmeniu yra itin svarbu pamatinių valdžios funkcijų ir įsipareigojimų piliečiams įgyvendinimo aspektais.

3. Akcentuotina, kad viešųjų paslaugų teikimo proceso kokybės objektyviam įvertinimui nepakanka apklausti vartotojus. Subjektyvus pasitenkinimas tėra simbolinis, o ne realus teikimo proceso ir rezultato kokybės atspindys. Siekiant strategiškai planuoti ir organizuoti viešųjų paslaugų teikimą bei suformuoti į vartotojų poreikių užtikrinimą orientuotą viešųjų paslaugų sistemą, svarbu ne tiek įvertinti pasitenkinimą, kiek suprasti nepasitenkinimą lemiančias priežastis, tokia kaip, pavyzdžiui, netinkamą paslaugas teikiančių darbuotojų elgesį ir silpną motyvaciją bei kitus viešųjų paslaugų organizavimo konteksto veiksnus. Proceso kokybės vertinimas turi būti orientuotas į abiejų vertybių grupių raiškos ir sąveikos įvertinimą, nepamirštant nustatyti, kokią reikšmę teikimo procesams turi viešųjų paslaugų sistemos ypatybės ir skirtingi mišrios viešųjų paslaugų rinkos struktūros elementai.

Teigtina, kad tik kompleksinė šių lygmenų analizė, nors yra sudėtinga, visapusiškai parodo viešųjų paslaugų tobulinimo kryptis ir leidžia prognozuoti galimų taikyti viešųjų paslaugų teikimo ir organizavimo formų poveikį, projektuoti funkcionalias viešųjų paslaugų teikimo sistemas atsižvelgiant į ribotas išgales, įgyvendinti organizavimo sąlygų tarpę tikslingai norima linkme keičiančias viešosios politikos programas.

Viešųjų paslaugų teikimo ir administravimo sistemos efektyvumas, teikimo procesų kokybės kontrolė ir vartotojų pasitenkinimo didinimas yra tarpusavyje susiję ir viešojo intereso užtikrinimui bei viešosios vertės kūrimui vienodai svarbūs uždaviniai, kurių įgyvendinimas priklauso nuo įvairių, kiekybiniam vertinimui dažnai nepavaldžių veiksnių. Todėl formuojant viešųjų paslaugų teikimo mechanizmus, viešojo, privataus ir trečiojo sektoriaus bei vartotojų vaidmenis, veiklos apimtis ir turinį lemiančius sprendimus tikslinga orientuoti į demokratinių-socialinių ir ekonominių-administracinių vertybių pusiausvyros užtikrinimą. Viešųjų paslaugų *kokybė* visada gali būti įvertinta ir kaip prasta, ir kaip gera. Kokybės gerinimui ribų nėra, nes pasiekus vienus standartus, bus keliami nauji, dar aukštesni reikalavimai. Demokratinių-socialinių ir ekonominių-administracinių vertybių pusiausvyra užtikrina vartotojų pasitenkinimo, sistemos efektyvumo ir viešųjų paslaugų teikimo procesų bei dinaminių rezultatų teigiamus pokyčius liudijančių rodiklių dermę, taip pasiekiant nors ir ne maksimalią viešųjų paslaugų kokybę, bet bent didžiausią vartotojų pasitenkinimą, kuris užtikrinamas skiriant tolydų dėmesį skirtingų paslaugų plėtrai esant specifinėms sąlygoms, ribotiems ištekliams, nepakankamiems personalo gebėjimams ir kitiems apribojimams.



17 pav. Siūlomas viešųjų paslaugų vartotojų kreipimūsi registravimo ir vertinimo modelis.

Siūlomas viešųjų paslaugų vartotojų kreipimūsi registravimo ir vertinimo modelis yra orientuotas į grįžtamojo ryšio kokybės užtikrinimą. Šio modelio taikymas vietos savivaldos institucijose galėtų palengvinti viešųjų paslaugų vartotojų patyrimo, suvoktosios viešųjų paslaugų kokybės ir nepasitenkinimo priežasčių įvertinimą mikro lygmeniu.

1. Plečiamos viešųjų paslaugų vartotojų galimybės kreiptis į savivaldos institucijas įvairiais kanalais, paprastinamos kreipimosi procedūros. Kompiuterinėse dokumentų valdymo sistemose registruojami visi viešųjų paslaugų vartotojų kreipimaisi, įskaitant neoficialius, anonimiškus elektroniniu paštu ir e.valdžios priemonėmis pateiktus skundus, prašymus ir išsakomas nuomones, taip pat kitų institucijų nagrinėti pagal kompetenciją persiųsti kreipimaisi. Registravimo etape gyventojų prašymams ir skundams elektroninėje terpėje priskiriami savotiški trijų lygmenų žymekliai, leidžiantys iš anksto numatytais pagrindais juos sugrupuoti į kategorijas.
2. Paslaugų rūšinių savybių žymėjimas išskirtas funkciniu požiūriu skirtingoms paslaugoms, kurių kokybę vartotojai vertina remdamiesi dalinai skirtingais kriterijais.

Orientacinės šio lygmens kategorijos galėtų būti: infrastruktūros plėtros ir palaikymo paslaugos (būdingas biudžetinis finansavimas); paslaugos visiškai arba dalinai finansuojamas iš rinkliavos už vartojimą (pvz. komunalinių atliekų šalinimas, šilumos ir geriamojo vandens tiekimas, viešasis transportas); gilaus įsameninimo paslaugos, keičiančios patį gavėją (socialinės, ugdymo, kultūros ir kitos „minkšto“ tipo viešosios paslaugos). Nors kai kurias gilaus įsameninimo paslaugas taip pat dalinai finansuoja vartotojai, tačiau jas vertinant pagrindiniu nepasitenkinimą lemiančiu veiksniu tampa ne kaina, bet atskiriamumo savybės suponuojamas paklausos nepatenkinimas. Be to, šių paslaugų teikimo tikslai reikalauja gilių refleksijų vertinant funkcinės (procesų) kokybės dimensijas. Tuo tarpu vartotojų pasitenkinimą kitų dviejų kategorijų paslaugomis labiau lemia techninių (rezultato) kokybės dimensijų atitiktis lūkesčiams. Svarbiu suvoktąją kokybę formuojančiu veiksniu yra gautos naudos ir už paslaugą tiesiogiai (ne per mokesčių sistemą) sumokamos kainos palyginimas.

3. Tačiau atlikta dokumentų analizė parodė, kad įtaką nepasitenkinimui bet kurios rūšies paslaugomis gali daryti tiek techninę kokybę determinuojantys sisteminiai trūkumai, tiek sąveikos ribotumai ir kiti veiksniai, priskirtini funkcinės kokybės dimensijai. Skundų grupavimas kokybės dimensijų lygmenyje leistų nustatyti esmines nepasitenkinimo konkrečia paslauga priežastis, įvardinti kiekvienos paslaugos atributus ir elementus, kuriuos tikslinga tobulinti.
4. Problemų lygmuo yra orientuotas į gilesnę nepasitenkinimo viešosiomis paslaugomis priežasčių analizę ir priemonių viešųjų paslaugų teikimo problemoms spręsti numatymą. Šiame etape „žymeklių“ pobūdis ir skaičius pagal poreikį galėtų būti išplėstas atsižvelgiant į kiekvienos savivaldybės viešųjų paslaugų rinkos struktūrą. Orientacinėmis grupavimo kategorijomis gali būti vieta (pvz. infrastruktūros objektai, konkretūs viešojo transporto maršrutai ir pan.), teikėjas (konkrečios paslaugas teikiančios organizacijos) ir įvairūs kiti trūkumai bei problemos, į kurių sprendimo poreikį vartotojai pateikia aiškus „užuominas“ (empatijos stygius, konkrečių darbuotojų elgesys, nedėmesingumas, aptarnavimo tvarkos sudėtingumas, vartotojų lygybės neužtikrinimas, teikėjų atskaitomybės stygius ir pan.).
5. Išplėtojus tokią sistemą, viešąsias paslaugas vertinantys bei viešųjų paslaugų teikimą organizuojantys savivaldybių tarnautojai bei politikai galėtų matyti platų ir visapusišką problemų „voratinklį“. Šių duomenų analizė leistų (i) inicijuoti greitą konkrečių problemų sprendimą, užtikrinti teikėjų veiklos kontrolę ir (ii) nustatyti viešųjų paslaugų sistemos tobulinimo strategines kryptis atsižvelgiant į daugumos vartotojų interesus (įvertinant pavienių vartotojų lūkesčių nepagrįstumą), reikšmę piliečių gyvenimo kokybei ir socialiniam teisingumui, galimus dinaminius priimamų sprendimų ir viešosios politikos kurso pokyčių padarinius.

Šiame skyrelyje apibrėžtus funkcionalios viešųjų paslaugų sistemos vystymo pagrindus galima laikyti viešųjų paslaugų teikimo ir administravimo veiklų tobulinimo rėmine konstrukcija. Remiantis ja ir atlikto tyrimo rezultatais, tikslinga suformuoti esmines Lietuvos vietos savivaldos institucijų organizuojamų viešųjų paslaugų teikimo sistemos tobulinimo gaires.

### 3.2.2. Viešųjų paslaugų sistemos tobulinimo Lietuvos savivaldybėse gairės

#### Tobulinimo objektai ir sritys.

Tobulinimo objektas – savivaldybių organizuojamų viešųjų paslaugų sistema ir pavieniai jos elementai. Atsižvelgiant į Viešojo administravimo ir Vietos savivaldos įstatymuose įtvirtintas nuostatas bei tyrimo rezultatus, išskirtinos trys viešųjų paslaugų sistemos tobulinimo sritys:

- viešųjų paslaugų administravimas (organizavimas);
- viešųjų paslaugų teikimas;
- viešųjų paslaugų organizavimo ir teikimo procesų aplinka (procesų įgyvendinimo sąlygų terpė).

#### Tobulinimo principai.

Savivaldybių organizuojamų viešųjų paslaugų sistema turi būti tobulinama vadovaujantis teoriniame viešojo valdymo ir viešųjų paslaugų vadybos lygmenyje apibrėžtais ir praktinėje veikloje patvirtintais bei viešojo valdymo modelių kaitos kontekste šiuo metu ryškėjančiais viešųjų paslaugų sistemos funkcionalumą lemiančiais principais. Tobulinant viešųjų paslaugų sistemą svarbu orientuotis į esminių bendrųjų gerojo valdymo principų ir įstatyme įvardintų vietos savivaldos principų (pateikiama 5-ame priede) įgyvendinimą. Tačiau galima išskirti ir specifinius viešųjų paslaugų sistemos formavimui svarbius principus. Pateikiami svarbiausi iš jų:

- Subsidiarumo ir decentralizacijos principas. Šis principas reiškia, kad paskirstant valstybės funkcijas tarp centrinės ir vietos valdžios institucijų, konkrečios funkcijos priskyrimą lemia galimybės ją efektyviai įgyvendinti vietos lygmenyje įvertinimas, t. y. valdžios įsipareigojimų piliečiams vykdymas perduodamas arčiausiai piliečių esantiems viešojo valdymo subjektams, o aukštesniu valdymo lygmeniu įgyvendinamos tik tos funkcijos, kurių žemesniojo lygmens valdymo subjektai įgyvendinti nėra pajėgūs.
- Mišrios viešųjų paslaugų rinkos formavimo principas. Šis principas reiškia, kad formuojant viešųjų paslaugų teikimo organizacinius mechanizmus, viešųjų paslaugų teikimo uždaviniai ir funkcijos yra paskirstomi valstybinio ir nevalstybinio sektoriaus organizacijoms, o nauji viešųjų paslaugų teikėjai steigiami tik tuo atveju, jeigu esami negali jų teikti ekonomiškai ir geros kokybės.
- Permanentinio vertinimo principas. Šis principas reiškia, kad viešųjų paslaugų sistemos formavimas ir tobulinimas yra paremtas nuolatiniu ir daugialypių vertinimu. Į viešųjų paslaugų sistemos pokyčius nukreipti sprendimai priimami tik strateginių analizių ir tyrimų pagalba tikslingai įvertinus ir išanalizavus galimas teigiamas ir neigiamas jų pasekmes.
- Grįžtamojo ryšio užtikrinimo principas. Šis principas reiškia, kad viešųjų paslaugų vartotojams turi būti sudarytos sąlygos pateikti savo nuomonę ir išreikšti nepasitenkinimą viešosiomis paslaugomis, o savivaldos institucijos į tai turi atsižvelgti planuodamos ir organizuodamos viešųjų paslaugų teikimą.
- Orientavimosi į specifinius vietos poreikius principas. Šis principas reiškia, kad viešųjų paslaugų organizavimo sprendimai turi būti priimami atsižvelgiant į kon-

krečios savivaldybės bendruomenės narių poreikius, paslaugų paklausą ir kitus specifinius veiksnius.

- Rezultatų ir procesų orientaciją derinimo principas. Šis principas reiškia, kad organizuojant viešųjų paslaugų teikimą orientuojamasi ne tik į viešųjų paslaugų teikimo ir administravimo sistemos efektyvumą, bet ir viešųjų paslaugų teikimo procesų tobulinimą bei suinteresuotųjų viešųjų paslaugų teikimu konstruktyvios sąveikos reguliavimą. Geri ekonominiai rodikliai nėra siekami bendro sistemos funkcionalumo sąskaita, siekiama užtikrinti tolydžią visų viešųjų paslaugų sričių plėtrą, o svarbiausiu kriterijumi laikomas viešųjų paslaugų teikimo tikslų pasiekimo laipsnis, bendruomenės narių gerbūvis.

## **Tobulinimo kryptys.**

### **I. Teisinio reglamentavimo ir viešųjų paslaugų sampratos tikslinimas.**

Tikslinga tobulinti viešojo administravimo įstatyme įtvirtiną itin abstraktų viešosios paslaugos apibrėžimą, o vietos savivaldos įstatyme įtvirtinti viešųjų paslaugų organizavimo ir administravimo principai tobulintini iš pagrindų. Svarbu apibrėžti savivaldybių organizuojamų ir teikiamų viešųjų paslaugų sąvokas, atsisakant viešųjų paslaugų teorijos normatyvinėms nuostatoms prieštaraujančio reglamentavimo. Pats administracinės ir viešosios paslaugos atskyrimas nėra tikslingas, kadangi tyrimo metu paaiškėjo, jog viešųjų paslaugų organizavimo srities praktikai viešųjų paslaugų organizavimo ir teikimo turiniais yra linkę priskirti abejomis sąvokomis apibrėžiamas veiklas.

Viešųjų paslaugų organizavimui ir teikimui svarbi terminologija turėtų būti orientuota į specifinių paslaugų savybių, teikimo tikslų ir galimų teikimo formų įvardijimą. Aiškumo dėlei galima būtų įtvirtinti keletą smulkiau šiuos skiriamuosius požymius įvardijančių, atsižvelgiant į esmines viešųjų paslaugų rūšines savybes suformuluotų sąvokų. Tai leistų iš plataus savarankiškųjų ir valstybės deleguotų savivaldybių funkcijų spektro aiškiai išskirti bendrąsias valdymo ir administravimo funkcijas ir tas, į kurių įgyvendinimą nukreipta veikla turi būti laikoma viešųjų paslaugų organizavimu.

Naudingas būtų aiškesnis viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės formų reglamentavimas, galimai visų taikomų ar įmanomų taikyti partnerystės formų ir organizacinių susitarimų sampratas įtvirtinant viename teisės akte. Šiuo metu keliuose įstatymuose įtvirtintų sąvokų turinys yra dalinai prieštaraujantis.

Specifiniuose konkrečių viešųjų paslaugų organizavimo tvarką reglamentuojančiuose teisės aktuose taip pat tikslinga plačiau ir aiškiau įvardinti skiriamuosius paslaugų bruožus, galimas organizavimo formas, teikimo tikslus ir tikslines vartotojų grupes.

### **II. Viešojo ir privataus sektorių ribų mišrioje viešųjų paslaugų rinkose nustatymas ir privačių teikėjų veiklos kontroliavimas.**

Atliktas tyrimas leidžia teigti, kad reikėtų vengti natūralių monopolijų savybėmis pasižyminčių paslaugų privatizavimo. Tačiau tokiose monopolinėse srityse kaip energetika ir vandentiekis skatintina institucinės viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės plėtra, steigiant mišraus privataus ir savivaldybių kapitalo įmones.

Reikėtų vengti atskiriamumo savybe pasižyminčių paslaugų, apmokamų iš rinkliavos už vartojimą, monopolizavimo. Pavyzdžiui, viešojo transporto paslaugų organizavimo srityje tikslinga remtis daliniais privataus sektoriaus įtraukimo mechanizmais.



Partnerystę su privačiu sektoriumi realizuojant tradicinių viešųjų paslaugų pirkimų ir jiems artimų kontraktavimo metodų pagalba, savivaldybių tarnautojai turi didesnę dėmesį skirti sutarčių vykdymo kontrolei ir teikėjo atsakomybės ribų nustatymui techninėse specifikacijose. Ypač tai pasakytina apie sutartis su aplinkos tvarkymo paslaugas teikiančiomis privačiomis įmonėmis, nes atsakomybės paskirstymo teritoriniu aspektu neaiškumą sąlygojamas paslaugos nesuteikimas yra gana dažnas nepasitenkinimą lemiantis veiksnys.

Remiantis viešųjų paslaugų teikimą organizuojančių savivaldybių tarnautojų nuomonėmis, ypatingai svarbu tobulinti viešųjų pirkimų procedūras, užkertant kelią galimiems korupcinio pobūdžio susitarimams ir ribojant perteklinį ekonomiškai naudingiausio pasiūlymo kriterijaus taikymą.

Tikslinga didesnę dėmesį skirti privačių teikėjų priežiūros ir kontrolės procesams, orientuojantis tiek į prevenciją, tiek griežtesnių sankcijų taikymą, ypač tose srityse, kuriose vartotojai teikėjo negali lengvai pakeisti (pvz. daugiabučių administravimo paslaugos Vilniaus mieste).

Svarbiu viešųjų paslaugų nepasitenkinimą skatinančiu veiksmu laikytinas teritoriniu požiūriu skirtingas bendrosios ir laisvalaikio infrastruktūros išvystymas, todėl tikslinga ieškoti viešojo ir privataus sektoriaus sąveikos galimybių infrastruktūros tobulinimo projektų srityje, pasitelkiant įvairias koncesijos formas ir jai artimus mechanizmus.

Itin stiprią nepasitenkinimo raišką (o kartu ir vietos bendruomenių narių tarpusavio supriešinimą) lemia savivaldybių negebėjimas užtikrinti ikimokyklinio ugdymo ir socialinių paslaugų paklausos. Todėl tais atvejais, kai savivaldybės dėl demografinių procesų ar kitų priežasčių neišgali suteikti tikslinėms vartotojų grupėms skirtų ugdymo ir pagalbos asmeniui paslaugų, vertėtų diegti viešųjų paslaugų „vaučerių“ sistemos elementus. Taikant šį metodą, konkrečios paslaugos pagal nustatytus jos suteikimo prioritetus negavusiam asmeniui paslaugą suteikia privatus teikėjas, o savivaldybė paslaugą visiškai arba dalinai finansuoja.

### **III. NVO veiklos viešųjų paslaugų teikime skatinimas.**

Nevyriausybinių organizacijų veiklos raiška pirmiausia skatinama kaip vieno iš esminių pilietinės visuomenės elementų, t. y. viešųjų paslaugų teikime NVO veikla turėtų būti orientuota į institucionalizuoto bendrojo paslaugų kūrimo formų įtvirtinimą.

Tikslinga skirti kuo daugiau dėmesio pilietinių vertybių sklaidai ir altruizmo raiškai. Tai skatintų bendruomenių narius įsitraukti į trečiojo sektoriaus organizacijų veiklą, didėtų „gerovės visuomenės“ elemento reikšmė bendroje šalies gerovės sistemoje. Nevyriausybinių organizacijų neprarastų savo tradicinio vaidmens, todėl, tikėtina, stiprėtų visuomenės ir, ypač, savivaldybių tarnautojų pasitikėjimas trečiojo sektoriaus organizacijomis.

Finansinė parama nevyriausybinėms organizacijoms galima ir būtina. Tačiau veiklos teikiant viešąsias paslaugas finansavimas turėtų remtis paslaugų pirkimo sutartimis, o ne programinio finansavimo principais.

Ne mažiau svarbu užtikrinti ne finansinę savivaldybių paramą trečiojo sektoriaus organizacijoms, ugdyti NVO darbuotojų gebėjimus.

### **IV. Tarpsavivaldybinio bendradarbiavimo plėtra.**

Gretutinių savivaldybių veiklos integralumas yra esminė paslaugų vienodumo ir jų kokybės koordinavimo regione sąlyga. Visgi, atliktas tyrimas leidžia išskirti savotiškus savi-

valdybių tarpusavio priešiško pavyzdžius, nevengiant atvirai pažeisti viešųjų paslaugų vartotojų interesų. Savivaldybių tarnautojų apklausos metu paaiškėjo, kad intensyvesnių ir strategiškai apibrėžtų savivaldybių sąveikos viešųjų paslaugų organizavime formų įgyvendinimui galimai trukdo didelis savivaldybių politizacijos laipsnis.

Tyrimas leidžia Lietuvos savivaldybių asociacijos veiklą charakterizuoti kaip gerą bendradarbiavimo informacinių ir konsultavimosi lygmeniu patirtį. Todėl tikslinga įsteigti analogiškas keleto gretutinių savivaldybių asociacijas bei skatinti jų veiklą LSA pavyzdžiu. Šiose asociacijose ugdant savivaldybių administracijų personalo tarpusavio bendradarbiavimo ir komunikavimo gebėjimus, skatinat geresnį kitų savivaldybių veiklos specifikos ir bendrų veiklos tikslų suvokimą, palaipsniui galima tikėtis veiklos pokyčių, orientuotų intensyvesnės sąveikos viešųjų paslaugų organizavime ir teikime link. Pavyzdžiui, galima įsteigti 10 asociacijų buvusių apskričių teritorijų pagrindu.

Analizuotinas prigesusių didžiųjų Lietuvos miestų savivaldybių dviemiesių idėjų atgaivinimas. O analogiškas mažųjų savivaldybių „bičiuliavimasis“ (įskaitant bendrų viešąsias paslaugas teikiančių įmonių kūrimą) skatintinas vienareikšmiškai.

## **V. Bendrojo viešųjų paslaugų kūrimo ir piliečių dalyvavimo skatinimas.**

Atliktos dokumentų analizės rezultatai leidžia teigti, kad dalis viešųjų paslaugų vartotojų yra linkę pateikti pakankamai racionalius ir pagrįstus viešųjų paslaugų tobulinimo pasiūlymus. Tokie kreipimaisi laikytini bendrojo viešųjų paslaugų kūrimo forma.

Tikslinga siekti, kad visiems viešųjų paslaugų vartotojams būtų sudarytos kuo geresnės galimybės kreiptis į savivaldybės institucijas, todėl skatintinas ne tik e.valdžios priemonių diegimas (kitos savivaldybės galėtų remtis Vilniaus miesto savivaldybės pavyzdžiu), bet ir įvairios kitos teorinėje darbo dalyje įvardintos piliečių dalyvavimo formos, ypač rajoninių savivaldybių kaimo vietovėse.

Pirmiausia, tikslinga geriau išnaudoti Vietos savivaldos įstatyme šiuo metu įtvirtintus konsultavimosi su vietos bendruomenių nariais būdus, įgavusius deklaratyvų pobūdį

Racionalu skatinti „oficialių“ gyvenamųjų vietovių bendruomenių kūrimąsi ir šių bendruomenių projektinių veiklų finansavimą.

Manytina, kad itin didelę naudą galėtų duoti seniūnaičių funkcijų stiprinimas, įtraukiant juos ir kitus vietos bendruomenių lyderius į viešųjų paslaugų planavimo procesus.

Tikslinga skatinti daugiabučių namų gyventojų bendrųjų kūrimąsi, ypač tose savivaldybėse, kur daugiabučių administravimo paslaugas teikia ne savivaldybių įmonės, o privatūs teikėjai. Tačiau savivaldybės turėtų užtikrinti bendrųjų valdymo organų veiklos kontrolę išaiškęs vengimo konsultuotis su bendrųjų nariais ir vienašališko sprendimų priėmimo atvejams.

Bendrasis paslaugų kūrimas teikia didžiausią naudą teikiant intensyvia tarpasmeninė sąveika pasižyminčias paslaugas. Todėl tikslinga skatinti ugdymo ir pagalbos asmeniui srityje dirbančių asmenų (socialinių darbuotojų, neformalaus suaugusiųjų švietimo srityje dirbančiųjų ir pan.) gebėjimus organizuoti bendrojo paslaugų kūrimo procesus. Galimi mokymai, seminarai, metodinių leidinių parengimas.

## **VI. Lūkesčių vadybos efektyvinimas.**

Atlikta dokumentų analizė leidžia teigti, kad savivaldos institucijoms būtina skirti didesnę dėmesį lūkesčių vadybos procesų plėtrai. Nors Vilniaus miesto savivaldybėje įdiegta

skundų valdymo sistema kitoms savivaldybėms galėtų būti orientaciniu veiklos šioje srityje tobulinimo pavyzdžiu, tačiau net ir šioje savivaldybėje piliečių nepasitenkinimą viešosiomis paslaugomis dažnai sustiprina biurokratizmo apraiškos ir tarnautojų nereagavimas į pateiktus skundus bei prašymus. Todėl tikslinga užtikrinti griežtesnę piliečių kreipimusi nagrinėjimo procedūrų kontrolę.

Efektyvios skundų valdymo sistemos savivaldybėse kūrimas turėtų būti orientuotas į (i) procedūrų paprastumą ir kanalų gausą piliečiams kreipiantis ir (ii) procedūrų standartizaciją ir smulkmenišką reglamentavimą prašymus nagrinėjant. Visose savivaldybėse vertėtų užtikrinti galimybes piliečiams kreiptis anonimiškai, o visi elektroniniu paštu pateikiami skundai, prašymai ir paklausimai taip pat turėtų būti registruojami vidinėse savivaldybių administracijų dokumentų valdymo sistemose.

Dėmesio grįžtamajam ryšiui didinimas siektinas ne tik per skundų valdymo sistemų ir procedūrų tobulinimą, bet ir per dėmesį asmeninei tarnautojų ir darbuotojų kompetencijai ir atsakomybei, profesinių ir etinių vertybių ugdymą.

## **VII. Viešųjų paslaugų planavimo ir vertinimo procedūrų tobulinimas.**

Skatintinas reguliarus viešųjų paslaugų plėtros strateginis planavimas, apimantis pagrindinių viešųjų paslaugų vartotojų lūkesčių įvertinimą ir kintančių vietos bendruomenių narių poreikių nustatymą. Viešųjų paslaugų finansavimo prioritetai turi būti nustatomi atsižvelgiant į specifines sąlygas bei paslaugų organizavimo konteksto veiksnius konkrečioje savivaldybėje.

Viešųjų paslaugų planavime ir organizavime ypatingas dėmesys turėtų būti skiriamas sistemingam, daugialypiui teikiamų viešųjų paslaugų vertinimui. Tikslinga naudoti tiek santykinio tipo viešųjų paslaugų kokybės rodiklius, tiek įtvirtinti kokybės standartus, leidžiančius konkrečios savivaldybės veiklą ir organizuojamas paslaugas lyginti periodiškai.

Vertinat vartotojų suvoktąją viešųjų paslaugų kokybę, tikslingą orientuotis į nepasitenkinimą sąlygojančių veiksnių ir paslaugų struktūrinių elementų atskleidimą. Ankstesniame skyriuje pateiktas rekomenduotinas piliečių kreipimusi registravimo modelis leistų ne tik įvertinti tobulintinus paslaugų elementus ir konkrečioms viešųjų paslaugų teikėjams būdingus veiklos trūkumus, bet ir būtų naudingas nustatant inovatyviosios viešųjų paslaugų vadybos gaires, atsižvelgiant į paslaugų teikimo inovacijų diegimo įtaką dinaminiam visuomenės raidos efektams, socialinio teisingumo užtikrinimui bei gyvenimo kokybės gerinimui. Skundais teikiamos informacijos vertinimo etape būtų tikslinga pasitelkti bendruomenių atstovus ir nepriklausomus ekspertus.

Viešųjų paslaugų vertinimo procesai turi būti nuolatiniai, todėl tikslinga savivaldybių administracijose įsteigti viešų paslaugų vertinimo ekspertų pareigybes, arba užtikrinti užsakomųjų tyrimų permanentiškumą.

### **3.3. Diskusija**

Šio disertacinio darbo ginamieji teiginiai yra orientuoti į viešųjų paslaugų vadybai teoriniu aspektu ir praktiniu požiūriu svarbius probleminius klausimus. Šių klausimų aktualumą nulėmė viešojo valdymo modelių kaita, o tiksliau, akademiniam lygmenyje besitęsianti diskusija dėl esminių normatyvinių Naujojo viešojo valdymo modelio akcentų – piliečių dalyvavimo valdyme aktyvinimo, etiniais ir moraliniais principais grindžia-

mos tarpinstitucinės sąveikos, bendrojo viešųjų paslaugų kūrimo – praktinio įgyvendinimo organizuojant viešųjų paslaugų teikimą galimybių (pagrindiniai viešojo valdymo modelių skirtumai apžvelgiami 6-ame priede).

Kaip bebūtų, nei vienas viešojo valdymo modelis praktikoje negali būti įgyvendinamas pilna apimtimi, o teorinių idėjų sklaida viešųjų paslaugų teikimo sistemas keičia palaipsniui. Lietuvos vietos savivaldoje situacija yra specifinė. Naujosios viešosios vadybos principų plėtojimas buvo ir iki šiol išlieka silpnas, tačiau tuo pačiu metu bandoma remtis ir patirtimi valstybių, kuriose pakankamai gabi naujojo valdymo idėjų sklaida. Visgi pabrėžtina, kad iš pažiūros esminiai ir radikalūs viešojo valdymo modelių skirtumai praktinėje viešųjų paslaugų organizavimo veikloje, nors ir yra svarbūs, neužkerta kelio sinerginiam šių modelių elementų derinimui. Naujasis viešasis valdymas ir naujoji viešoji vadyba iš esmės skiriasi vertybiniu turiniu. Abiejų modelių taikymas remiasi mišrios viešųjų paslaugų rinkos formavimu. Tačiau skiriasi požiūris į ant mišrios rinkos pamatų konstruojamos viešųjų paslaugų sistemos funkcionalumo palaikymo sąlygas. Šiame idėjiniame lauke pagrindinėmis priešpriešomis organizuojant viešąsias paslaugas tampa: rezultatai ir procesai; klientas ir pilietis; konkurencija ir bendradarbiavimas; ekonominės-administracinės ir demokratinės-pilietinės vertybės. Šie svarstymai yra svarbūs, nes daro didelę įtaką viešųjų paslaugų vadybos procesų turinių ir funkcijų įgyvendinimui bei viešųjų paslaugų organizavimo srities inovacijų pobūdžiui.

**Ginamasis teiginys.** Viešųjų paslaugų vartotojų lūkesčiai nėra tapatūs privačias paslaugas perkančių klientų lūkesčiams, kadangi vertindami viešąsias paslaugas vartotojai kelia reikalavimus visai viešojo valdymo sistemai, o ne tik paslaugų turiniui.

Ši naujojo viešojo valdymo šalininkų diskusijose išsakoma idėja yra itin svarbi, kadangi lemia demokratinį-socialinių vertybių inkorporavimo į viešųjų paslaugų teikimo sistemas poreikį bei skatina tobulinti vartotojų suvokiamos viešųjų paslaugų kokybės vertinimo procedūras.

Teiginį galima patvirtinti. Nors savivaldybių tarnautojų nuomonės šiuo klausimu išsiskyrė, tačiau viešųjų paslaugų vartotojų kreipimūsi analizės metu nustatyti suvoktosios kokybės atributai, išskirtos nepasitenkinimą lemiančios priežastys ir apeliavimo į instituciją išraiškos priemonės leidžia daryti išvadą, kad pasitenkinimą lemia ne tik asmeninė nauda ir patyrimas, bet ir įvertinama nauda visuomenei bei institucijų veiklos atitiktis gerojo valdymo standartams.

**Ginamasis teiginys.** Esminė viešųjų paslaugų sistemos tobulinimo sąlyga yra nuolatinis, daugialypis vertinimas, analizuojant ir integruojant: (i) vartotojų suvoktąją paslaugų kokybę, (ii) objektyvius paslaugų teikimo procesų ir rezultatų rodiklius, (iii) teikimo ir administravimo sistemos efektyvumo bei veiksmingumo parametrus.

Teiginį galima patvirtinti. Viešųjų paslaugų teikimo ir administravimo sistemos efektyvumas bei racionalus išteklių naudojimas yra esminė priežastis siekti nevalstybinio sektoriaus ir piliečių indėlio viešųjų paslaugų teikime. Vartotojų suvoktoji kokybė nėra objektyvus viešųjų paslaugų procesų ir rezultatų kokybės matas, tačiau suvoktąją kokybę vertinti būtina, nes vartotojų pasitenkinimo didinimas yra esminis viešųjų paslaugų vadybos siekinys. Savivaldos institucijų išgales suformuoti į viešųjų paslaugų vartotojų poreikių užtikrinimą orientuotą viešųjų paslaugų sistemą lemia ne tik turimi materialiniai ištekliai, bet ir organizavimo sąlygų terpė. Nuolatinis įvairialypis vertinimas užtikrina savalaikes

viešųjų paslaugų sistemos korekcijas. Tačiau tyrimo metu paaiškėjo, kad praktikoje pasireiškia viešųjų paslaugų vertinimo gebos stoka.

**Ginamasis teiginys.** Mišrios viešųjų paslaugų rinkos funkcionalumą reikšmingai subordinuoja savivaldos institucijų gebėjimai derinti *rezultatų* ir *procesų* orientacijas bei tinkamai koordinuoti tarpsektorinę partnerystę suinteresuotųjų (paslaugų organizatorių, teikėjų ir gavėjų) sąveiką.

Teiginį galima patvirtinti. Naujosios viešosios vadybos modelyje esminis sėkmės kriterijus yra rezultatai, o naujojo viešojo valdymo modelyje – procesai. Tačiau šios dvi orientacijos nėra viena kitos antitezės ir neturi būti suprantamos kaip du kraštutinumai. Procesų orientacija yra abstraktus konceptas, kuris nenuneigia rezultatų siekio svarbos, tačiau reikalauja veiklos logiką grįsti ne paslaugos kaip produkto savybėmis, bet orientuotis į platesnius viešųjų paslaugų teikimo *tikslus*. Rezultatų ir procesų orientacijų derinimas užkerta kelią beatodairiškam efektyvumo siekiui paslaugų kokybės ir vartotojų interesų užtikrinimo sąskaita. Procesų orientacija reikalauja skirti dėmesį visų suinteresuotųjų viešosiomis paslaugomis pusių sąveikos koordinavimui, o mišriosiose viešųjų paslaugų rinkose veiklos sėkmę reikšmingu mastu lemia bendrų tikslų suvokimas ir bendradarbiavimu, o ne konkurencija grįsta partnerystė.

Numatant tolimesnes darbe svarstomų problemų tyrimo perspektyvas ir galimus atliktų tyrimo tęsinius, svarbu orientuotis ne tik į tyrimų rezultatų indėlį vadybos mokslo plėtrai, bet ir praktinio pritaikomumo Lietuvos viešojo valdymo sistemoje galimybes. Šis tyrimas leido įvardinti abstrakčias, pamatines viešųjų paslaugų sistemos tobulinimo gaires. Praktiniame viešųjų paslaugų vadybos lygmenyje galėtų būti sėkmingai pritaikytas sukonstruotas viešųjų paslaugų vartotojų kreipimūsi registravimo ir vertinimo modelis, kuris būtų naudingas nustatant nepasitenkinimą viešosiomis paslaugomis sąlygojančias priežastis ir vertinant vartotojų suvokiamą viešųjų paslaugų kokybę mikro lygmeniu. Tačiau tai yra tik viena iš viešųjų paslaugų vertinimo sričių. Todėl tolimesni tyrimai turėtų būti nukreipti į platesnių, sudėtingių viešųjų paslaugų vertinimo modelių ir metodikų sudarymą, objektyvių viešųjų paslaugų teikimo proceso kokybės vertinimo matų paieškas.

Taip pat naudinga būtų atlikti tyrimus, nukreiptus į viešųjų paslaugų vartotojų ir vietos savivaldos institucijų grįžtamojo ryšio veiksmingumo vertinimą, nustatant koku laipsniu vartotojų kreipimaisi veikia viešųjų paslaugų organizatorių sprendimus ir kaip vartotojų teikiama informacija yra tvarkoma bei panaudojama viešųjų paslaugų planavimui. Be to, interviu metodu tikslinga apklausti savivaldybių politikus, centrinio valdymo lygmens viešosios politikos formuotojus, viešąsias paslaugas teikiančių nevyriausybinį ir privačių organizacijų darbuotojus. Tai leistų palyginti skirtingų sektorių organizacijų darbuotojų vertybinius veiklos imperatyvus ir numatyti suinteresuotųjų viešųjų paslaugų teikimu konstruktyvios sąveikos užtikrinimo priemones.

Tikslinga tirti bendrojo viešųjų paslaugų kūrimo platesnės raiškos Lietuvos vietos savivaldybėse galimybes, nustatyti veiksnius, kurie skirtingų vartotojų grupių atstovus skatina įsitraukti į viešųjų paslaugų organizavimo ir teikimo procesus.

Reikšmingi galėtų tapti tyrimai, orientuoti į skirtingų viešųjų paslaugų mechanizmų taikymo pasekmių nagrinėjimą ir gerosios užsienio valstybių praktikos analizės.

## IŠVADOS

1. Viešųjų paslaugų teikimo organizavimo mechanizmai kinta kartu su kultūrinėmis, socialinėmis, politinėmis permainomis. Esminius dabartinio viešųjų paslaugų organizavimo etapo bruožus tikslinga įvardinti per paslaugas teikiančių mišrių savybių organizacijų skaičiaus didėjimą bei jų veiklos vystymą ir su Naujojo viešojo valdymo modelio plėtra sietiną konkurencinių santykių keitimą bendradarbiavimo ryšiais mišrioje viešųjų paslaugų rinkose. Siekiant viešųjų paslaugų teikimo tikslų, išreikšiamų pasitelkiant fundamentalią, tačiau sunkiai konceptualizuojamą kokybės sąvoką, valstybės uždavinys yra kaip galima geriau išnaudoti potencialius tarpsektorinės partnerystės privalumus.
2. Sprendimai organizuojant viešųjų paslaugų teikimą mišrioje rinkoje turėtų apimti ne tik klausimą kuris sektorius ir kokia apimtimi skirtingų rūšių viešąsias paslaugas turėtų teikti, bet ir būti nukreipti į (i) paslaugos teikėjų (ii) paslaugos organizatorių ir (iii) paslaugos gavėjų sąveikos reguliavimą, kadangi skirtinga sąveika sąlygoja skirtingus paslaugų teikimo rezultatus ir tikslų pasiekimo laipsnį. Bendradarbiavimo procesai yra sudėtingi ir reikalauja atitinkamų vadybinių metodų, apimančių svarbiausius paslaugų teikimo misijos, atskaitomybės, konkurencijos reguliavimo ir rezultatų įvertinimo klausimus. Viešąsias paslaugas galinčių teikti organizacijų ir galimų jų sąveikos formų įvairovė sudaro sąlygas formuoti konkrečioms savivaldybėms labiausiai tinkamas viešųjų paslaugų rinkos struktūras, atsižvelgiant į specifines vietos ir rinkos sąlygas, konkrečių paslaugų ypatybes ir paklausą, kintančius vartotojų poreikius bei savybes.
3. Neinstitucionalizuoto bendrojo viešųjų paslaugų kūrimo negalima laikyti atskiru ar unikaliu viešųjų paslaugų teikimo organizavimo mechanizmu, tačiau tai yra kitas viešųjų paslaugų teikimo formas papildantis fenomenas, kuriantis vertę ir tobulinantis viešąsias paslaugas per esminių šiuolaikinio viešojo valdymo vertybinių idėjų - demokratizacijos, pilietiškumo, orientacijos į procesus - prizmę. Piliečių dalyvavimas gali tapti jei ne inovatyvių idėjų šaltiniu, tai bent vienu iš esminių inovacijų įgyvendinimo kliūtis padedančiu pašalinti veiksniu. Piliečiai turėtų būti skatinami reikšti savo nuomones, požiūrius ir nepasitenkinimą gaunamomis viešosiomis paslaugomis, o jų kreipimaisi laikytini pradiniu bendrojo paslaugų kūrimo etapu.
4. Nacionaliniu lygmeniu viešųjų paslaugų samprata yra problemiška. Teisiškai įtvirtinti viešųjų paslaugų apibrėžimai yra abstraktūs, nesiremiantys viešųjų paslaugų skiriamaisiais požymiais. Savivaldybių organizuojamų viešųjų paslaugų sąvoka nėra apibrėžta, o kai kurios paslaugos teisiškai nėra priskiriamos viešosioms, nepaisant konceptualios jų turinio atitikties. Tai yra esminiai trikdžiai siekiant aiškos viešųjų paslaugų klasifikacijos, ribojantys galimybes teritorinių bendruomenių viešiesiems poreikiams tenkinti skirtų viešųjų paslaugų organizavimo veiklas išskirti iš visų savivaldybių vykdomų funkcijų spektro. Teigtina, kad viešosiomis paslaugomis laikytinos (i) paslaugos, pasižyminčios grynųjų viešųjų gėrybių savybėmis ir (ii) paslaugos už viešosios politikos formavimą ir įgyvendinimą atsakingų asmenų sprendimu priskirtos viešojo intereso užtikrinimui būtinoms paslaugoms, kurių teikimo organizavimo poreikį determinuoja savo piliečiais besirūpinančios valstybės pareiga paskirstyti išteklius visuomenės naudai, teikiamos (i) valstybės (įskaitant savivaldybes

ir jų nuosavybės teise valdomus juridinius asmenis) arba (ii) valstybinės valdžios subjektams kontroliuojant privačių subjektų veiklą.

5. Viešojo administravimo modelių slinkties sąlygojami viešojo valdymo struktūriniai pokyčiai pirmiausia pasireiškia galių ir pareigų distribucijos perplanavimu bei variacijomis ideologiniais veiklos imperatyvais laikytinų vertybių struktūroje. Naujosios viešosios vadybos modelio turinys ragino valdžios subjektus orientuotis išimtinai į *rezultatus*, pasiekiamus per nustatomus kiekybinius veiklos rodiklius. Naujajame viešajame valdyme *orientacija į procesus* tampa esmine vartotojų poreikius atliepiančios viešųjų paslaugų sistemos konstravimo sąlyga. Tačiau *procesų* ir *rezultatų* orientacijų supriešinimas bei Naujojo viešojo valdymo akcentuojamų demokratinų – socialinių vertybių, atsiejimas nuo vadybinių technikų trukdo paties Naujojo viešojo valdymo principų praktinei sklaidai. Akcentuojant procesų svarbą reikalaujama taikyti pamatiniais viešųjų paslaugų tikslais, kilme ir savybėmis, o ne beatodairišku efektyvumo siekiu, grindžiamus organizavimo metodus ir valdymo technikas, tačiau neatmetamas vadybinės į rezultatus plačiąja prasme orientuotos veiklos poreikis. *Procesų orientacijos* turinys yra nukreiptas į viešųjų paslaugų teikimo ir organizavimo mechanizmų tobulinimą per dalyvių bei suinteresuotųjų sąveikos procesų vystymą. Šiuos procesus reikia nuosekliai diegti, organizuoti, skatinti ir valdyti, todėl Lietuvos savivaldybėse siekiant *orientacijos į procesus*, vadybinių metodų taikymas ir vadybinė išmonė tampa esminiu viešosios vertės kūrimo bei teisingo ir poreikius atliepiančio viešųjų gėrybių paskirstymo veiksnium.
6. Siekiant įtvirtinti vartotojų poreikius atliepiančias ir į teigiamus pokyčius ilgalaikėje perspektyvoje orientuotas viešųjų paslaugų teikimo sistemas, būtinas abipusis savivaldybių politinių lyderių ir viešosios politikos analitikų bei tyrėjų supratimas, kad viešųjų paslaugų tyrimai turi būti nukreipti ne į ideologinį taikomų modelių, veiklos kurso ir įdiegtų inovacijų palaikymą, o į nuoseklią, metodiškai pagrįstą kritiką ir naujų, daugialypių tyrimų rezultatais grindžiamų požiūrių įterpimą, užtikrinat glaudesnę mokslinio pažinimo proceso metu formuojamų universalių normų ir praktinės vadybinės patirties integravimą.
7. Lietuvos savivaldybėse mišri viešųjų paslaugų rinka yra išvystyta silpnai: vyrauja biudžetinis viešųjų paslaugų teikimo finansavimas per savivaldybių įsteigtas įmones ir įstaigas; viešųjų paslaugų kontraktavimas daugiausiai remiasi tradicinėmis trumpalaikėmis pirkimo sutartimis; institucinės VPSP praktikos yra retos; gerovės visuomenės elementų raiška bendroje gerovės sistemoje yra nežymi. Menką nevyriausybinių organizacijų įtaką viešųjų paslaugų teikime lemia pilietinės visuomenės silpnumas (nepakankamas NVO skaičius ir jų kompetencijos stoka) ir savivaldybių tarnautojų skeptiškas požiūris į NVO, kaip partnerių viešųjų paslaugų teikime, pilnavertiškumą. Pabrėžtina, kad ideologiškai retai kvestionuojamas trečiojo sektoriaus organizacijų įtraukimas svariai sąlygoja savivaldybių tarnautojų nepasitikėjimą NVO, kadangi siekdamas gauti finansavimą savo veikloms vykdyti, trečiojo sektoriaus organizacijos neretai veikia metodais, pakertančiais tikėjimą tradicine pilietinės visuomenės organizacijų misija.
8. Praktiniame lygmenyje pastebima menką teorinių viešųjų paslaugų teikimo organizavimo principų sklaidą ir savivaldybių negebėjimo valdyti pasirinktus kontraktavimo modelius praktikos. Todėl mišrios viešųjų paslaugų rinkos plėtra Lietuvos



savivaldybėse turėtų būti vykdoma lygiagrečiai su žmogiškųjų išteklių stiprinimu. Būtinai aukštais administraciniais ir vadybiniais gebėjimais pasižymintis personalas, kuris būtų pajėgus perimti gerąją kitų šalių patirtį, sudominti privataus kapitalo įmones ir piliečius, skatinti verslo įmonių socialinę atsakomybę, vertinti viešąsias paslaugas, valdyti projektus bei kontroliuoti teikėjus taip, kad mišrios viešųjų paslaugų rinkos plėtra nepažeistų vartotojų interesų ir sąlygotų bendruomenių narių pasitikėjimą vietos savivaldos institucijomis.

9. Paslaugų nevienodumas teritoriniu aspektu yra vienas iš nepasitenkinimą viešosiomis paslaugomis sąlygojančių veiksnių. Tarpsavivaldybinis bendradarbiavimas leidžia suvienodinti paslaugų teikimo koordinavimą sąlyginai dideliame regione ir padeda užtikrinti skirtingo išsivystymo regionuose ir kaimo vietovėse teikiamų paslaugų vienodumą kokybiniu aspektu. Mišrių vietos viešųjų paslaugų rinkų papildymas viešosios-viešosios savivaldybių partnerystės mechanizmais gali tapti saugikliu nepasitvirtinusių sprendimų sukeltoms neigiamoms pasekmėms. Visgi, savivaldybės retai yra linkusios bendradarbiauti daugiau negu informaciniu lygmeniu. Tam gali būti trukdo aukštas savivaldybių politizacijos laipsnis.
10. Lietuvoje savivaldybių ir centrinio valdymo lygmens institucijų santykiai pasižymi įtampa. Didesnio savivaldybių finansinio savarankiškumo neužtikrinimo bei platesnės diskrecijos viešųjų paslaugų planavime nesuteikimo netikslinga įrėminti vien savivaldos plėtos ir demokratizacijos procesų skatinimo tikslų svarbos nesuvokimu grindžiamų motyvų terpėje. Norėdamos įgyti (ar išsikvoti) didesnę savarankiškumą, savivaldybės privalo įrodyti savo gebėjimus paskirstant viešąsias gėrybes socialiai teisingais būdais ir užtikrinant vietos bendruomenių funkcionavimą. Siekdamos šio tikslo savivaldybės turėtų veikti dviem kryptimis: (i) formuoti gyventojų poreikius atliepiančią viešųjų paslaugų teikimo sistemą ir (ii) įvairiais būdais skatinti konsultavimąsi su gyventojais bei piliečių dalyvavimą viešųjų reikalų tvarkyme. Būtina keisti šiuo metu savivaldos mechanizmo vertybinio elemento įtvirtinimui nepalankią politinę kultūrą bei didinti vietos bendruomenių narių pasitikėjimą savivaldos institucijomis.
11. Viešųjų paslaugų organizavimo ir teikimo rezultatai neturi būti tapatinami su trumpalaikių tikslų įgyvendinimu ir sutaupytomis lėšomis, nes viešosios paslaugos pasižymi dinaminiu pobūdžiu ir yra koherentiškos su daugeliu kitų visuomenės ir valstybės raidos procesų. Siekiant spręsti daugialypių viešųjų paslaugų teikimo tikslų suderinamumo problemas, dominuojančiais techniniais efektyvumo ir produktyvumo matavimais grindžiamo prognozavimo duomenimis paremta organizavimo sprendimų ir partnerystės formų pasirinkimo argumentacija laikytina esmine metodologine klaida ir praktiniu rizikos veiksniu.
12. *Inovatyviojo* viešųjų paslaugų vadybos dėmens priemonių taikymo plėtrą ribojantis ir trumparegiškų viešųjų paslaugų inovacijų gausą sąlygojantis polinkis sprendimų priėmimo remtis tradiciškai nusistovėjusiomis tyrimų kryptimis (neįvertinančiomis kultūrinių normų, nuostatų ir vertybių, sąveikos procesų valdymo, vartotojų nepasitenkinimo priežasčių ir kitų kiekybiniais rodikliais neperprantamų konteksto veiksnių) gali būti sąlygojamas ne vien savivaldybių finansinių išteklių ir organizacinių pajėgumų stokos, bet ir savivaldos lygmenyje stipriai išreikšto politinio varžymosi lauko.

13. Bendrąją vartotojų suvoktąją viešųjų paslaugų kokybę ir pasitenkinimą reikšminga dalimi lemia savivaldos institucijų reagavimas į vartotojų išsakytas problemas, informavimas, konsultavimasis ir procedūrų sąveikos su vartotojais plotmėje paprastumas. Tačiau atliktas tyrimas parodė ir tam tikras pasitenkinimo užtikrinimą ribojančias neigiamas piliečių savybes, interesų bei poreikių nesuderinamumo tendencijas ir poreikį praktinėje lūkesčių vadybos bei paslaugų organizavimo veikloje eliminuoti nepagrįstus piliečių lūkesčius.
14. Lietuvos savivaldybėse egzistuoja praktinis poreikis tobulinti viešųjų paslaugų vertinimo procesus. Viešųjų paslaugų vertinimas turėtų būti atliekamas platesniame kontekste ir neapsiriboti tipiškais vartotojų suvokiamos kokybės indikatoriais. Subjektyviai suvokiama paslaugų kokybė negali atspindėti realios viešųjų paslaugų sistemos būklės, o visuomenės nepasitenkinimą ir pasitikėjimo valdžios įstaigomis pokyčius sąlygoja ne tik paslaugų turinys, bet ir paslaugų gavėjų kaip piliečių nuostatos bei patyrimas paslaugos teikimo proceso metu. Vertinimas turi būti kelių lygmenų, apimantis suvoktosios kokybės analizavimą, objektyvius teikimo proceso vertinimus, viešųjų paslaugų teikimo ir administravimo sistemos efektyvumo ir veiksmingumo matavimus.
15. Viešųjų paslaugų vertinimo procedūrų papildymas smulkmenišku piliečių kreipimūsi nagrinėjimu yra potencialiai naudingas viešųjų paslaugų planavimo, teikėjų kontrolės, neformalaus viešųjų paslaugų teikime dalyvaujančių subjektų sąveikos reguliavimo bei viešųjų paslaugų vartotojų aktyvinimo aspektais. Skundų valdymo procesų diegimas savivaldybėse skatintinas dėl skundais bei prašymais teikiamos informacijos autentiškumo, gilumo bei reguliaraus pobūdžio, leidžiančio ne tik spręsti pavienes problemas, suprasti individualaus vartojimo lygmenyje vartotojų nepasitenkinimą lemiančius veiksnius, bet ir nuspėti ateityje galimai pasireikšiančius viešųjų paslaugų organizavimo iššūkius. Tam, kad skundų valdymo sistemos netaptų tik deklaratyviu vietos savivaldos institucijų rūpesčio piliečiais demonstravimo įrankiu, o realiai pasitarnautų gerinant viešąsias paslaugas ir plėtojant strateginio viešųjų paslaugų planavimo praktikas, būtina tobulinti kreipimūsi analizės procedūras.
16. Dėl demografinių priežasčių kai kurių viešųjų paslauga paklausa savivaldybėse skiriasi. Taip pat skirtingas yra mišrios viešųjų paslaugų rinkos potencialas. Todėl, nors parengti ir plėtoti metodines viešųjų paslaugų planavimo, organizavimo ir finansavimo būdų, partnerystės santykių valdymo bei piliečių dalyvavimo skatinimo rekomendacijas yra tikslinga, tačiau funkcionalios ir poreikius atliepiančios viešųjų paslaugų teikimo sistemos konstravimas turėtų būti paremtas atsižvelgiant į kiekvienos savivaldybės specifinį kontekstą transformuotais organizavimo mechanizmais ir specializuotomis vadybinėmis technikomis.

## LITERATŪRA

1. Adlung, R. (2006). Public Services and the Gats. *Journal of International Economic Law*, 9(2), 455–485.
2. Alford, J. (2011). Public Value from Co-production by Clients. In J. Benington & M. H. Moore (Eds.), *Public Value: Theory and Practice* (pp. 1–30). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
3. Al-Habil, W. I. (2011). Positivist and Phenomenological Research in American Public Administration. *International Journal of Public Administration*, 34(14), 946–953.
4. Althaus C. & Vakil, T. (2013). Political Transitions: Opportunities to Renegotiate The Public Service Bargain. *Canadian Public Administration*, 56(3), 478–490.
5. Ammons, D. N. (2001). *Municipal Benchmarks: Assessing Local Performance and Establishing Community Standards*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
6. Andrews, R. & Entwistle, T. (2010). Does Cross-Sectoral Partnership Deliver? An Empirical Exploration of Public Service Effectiveness, Efficiency, and Equity. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 20(3), 679–701.
7. Andrews, R. & Entwistle, T. (2013). Four Faces of Public Service Efficiency: What, how, when and for whom to produce. *Public Management Review*, 15(2), 246–264.
8. Antoci, A., Sacco, P. L., & Zarri, L. (2007). Social preferences and private provision of public goods: A ‚double critical mass‘ model. *Public Choice*, 135, 257–276.
9. Arimavičiūtė, M. (2012). Lietuvos savivaldybių strateginio planavimo problemos. *Viešojo politika ir administravimas*, 11(2), 272–286.
10. Astrauskas, A. (2002). Vietos savivalda ir vietos savivaldos problemos Lietuvoje. *Viešojo politika ir administravimas*, 3, 71–78.
11. Astrauskas, A. (2010). Teritorinė savivalda. In V. Smalskys (Ed.), *Viešasis valdymas* (pp. 214–237). Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras.
12. Astrauskas, A. (2011). Vietos savivaldos raida Lietuvoje 1990–2010 metais. *Viešojo politika ir administravimas*, 10(2), 283–298.
13. Astrauskas, A. (2013). Vietos savivaldos raida Lietuvoje nuo 1990 metų. *Viešojo politika ir administravimas*, 12(2), 260–271.
14. Azmi, I. A. G., Ahmad, Z. A., & Zainuddin, Y. (2009). Competency-based pay and service quality: an empirical study of Malaysian public organizations. *Asian Academy of Management Journal*, 14(1), 21–36.
15. Babbie, E. R. (2007). *The Practice of Social Research* (11<sup>th</sup> ed.). Belmont, CA: Thomson Wadsworth.
16. Badulescu, A. & Bucur, C. A. (2012). Public Services And The Euro-Regional Cooperation. *Annals of Faculty Of Economics*, 1(1), 487–492.
17. Bagdonienė, L. & Hopenienė, R. (2009). *Paslaugų marketingas ir vadyba*. (2<sup>nd</sup> ed.). Kaunas: Technologija.
18. Bai, C. et al. (2008). Conceptualising the Perceived Service Quality of Public Utility Services: A Multi-level, Multi-dimensional Model. *Total Quality Management*, 19(10), 1055–1070.
19. Bailey, C. A. (2007). *A Guide to qualitative field research* (2<sup>nd</sup> ed.). Thousand Oaks (Calif.): Sage Publications.

20. Balfour, D. L. & Mesaros, W. (1994). Connecting the Local Narratives: Public Administration as a Hermeneutic Science. *Public Administration Review*, 54(6), 559–564.
21. Baltušnikienė, J. & Astrauskas, A. (2009). Subnacionalinio valdymo struktūros ir teritorinių savivaldybių kompetencijos nustatymo teoriniai aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*, 28, 7–21.
22. Batley, R. & Larbi, G. (2004). *The Changing Role of Government: The Reform of Public Services in Developing Countries*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
23. Bel, G. & Fageda X. (2010). Partial Privatisation in Local Services Delivery: An Empirical Analysis of the Choice of Mixed Firms. *Local Government Studies*, 36(1), 129–149.
24. Bel, G., Fageda, X., & Mur, M. (2012). Does Cooperation Reduce Service Delivery Costs? Evidence from Residential Solid Waste Services. *Journal of Public Administration Research and Theory*, December 16, 1–23. Retrieved 2013-04-28 from <http://jpart.oxfordjournals.org/content/early/2012/12/01/jopart.mus059>
25. Bel, G., Fageda, X., & Mur, M. (2013). Legitimacy in Interlocal Partnerships: Balancing Efficiency and Democracy. *Urban Studies*, 51(9), 1926–1942.
26. Benington, J. & Moore, M. H. (2011). Public Value in Complex and Changing Times. In J. Benington & M. H. Moore (Eds.), *Public Value: Theory and Practice* (pp. 1–30). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
27. Bennett, J. & Iossa, E. (2010). Contracting Out Public Service Provision to Not-for-profit Firms. *Oxford Economic Papers*, 62(4), 784–802.
28. Besley, T. (2006). *Principled Agents? The Political Economy of Good Government*. New York: Oxford University Press.
29. Besley, T. & Ghatak, M. (2007). Reforming Public Service Delivery. *Journal of African Economies*, 16(1), 127–156.
30. Bileišis, M. (2010). Viešosios politikos įgyvendinimas ir interesų grupės. In V. Smalskys (Ed.), *Viešasis valdymas* (pp. 164–178). Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras.
31. Bileišis, M. (2012). *Institucinis vyriausybės veiklos aspektas Lietuvos viešajame valdyme: daktaro disertacija*. Mykolo Romerio universitetas, Vilnius.
32. Black, S., Briggs, S., & Keogh, W. (2001). Service quality performance measurement in public/private sectors. *Managerial Auditing Journal*, 16(7), 400–405.
33. Borins, S. (2001). The Challenge of Innovating in Government. Retrieved 214-05-12, from <http://www.strategie-cdi.ro/spice/admin/UserFiles/File/CA%20The%20Challenge%20of%20innovating%20in%20government.pdf>
34. Bovaird, T. & Löffler, E. (2007). Assessing the Quality of Local Governance: A Case Study of Public Services. *Public Money & Management*, 27(4), 293–300.
35. Bovaird, T. & Löffler, E. (2012). From Engagement to Coproduction: How Users and Communities Contribute to Public Services. In V. Pestoff, T. Brandsen & B. Verschuere (Eds.), *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production* (pp. 35–60). New York: Routledge.
36. Box, R. C. (2007). The Public Service Practitioner as Agent of Social Change. In R. C. Box (Ed.), *Democracy and Public Administration* (pp. 194–212). Armonk, New York: M. E. Sharpe, Inc.
37. Brandsen, T. & Pestoff, V. (2006). Co-production, the third sector and the delivery of public Services. *Public Management Review*, 8(4), 493–501.

38. Brandsen, T. & Carre, P. M. (2011). Hybrid Organizations: No Cause for Concern? *International Journal of Public Administration*, 34(13), 827–836.
39. Brewer, G. A., Selden, S. C., & Facer II, R. L. (2000). Individual Conceptions of Public Service Motivation. *Public Administration Review*, 60(3), 254–264.
40. Broussine, M. & Ahmad, Y. (2012). Development of Public Managers Reflexive Capacities. *Teaching Public Administration*, 31(1), 18–28.
41. Brown, T. & Potoski, M. (2006). Contracting for Management: Assessing Management Capacity Under Alternative Service Delivery Arrangements. *Journal of Policy Analysis and Management*, 25(2), 323–346.
42. Bruzgelevičienė, R. & Žadeikaitė, L. (2007). Dokumentinis tyrimas kaip socialinio kokybinio tyrimo metodas. *Pedagogika*, 86, 82–89.
43. Burt, E. & Taylor, J. A. (2008). Evaluating Intermediation: The Electronic Mixed Economy of Public Service Delivery. *International Journal of Public Administration*, 31(7), 730–748.
44. Butkevičienė, E., Vaidelytė, E., & Šnapštienė, R. (2010). Role of Civil Society Organizations in Local Governance: Theoretical Approaches and Empirical Challenges in Lithuania. *Viešojo politika ir administravimas*, 33, 35–44.
45. C. Gulbenkiano socialinių mokslų pertvarkymo komisijos pranešimas (2002). *Atverkime socialinių mokslų gelmes*. Vilnius: Knygiai.
46. Camilleri, E. (2007). Antecedents affecting public service motivation. *Personnel Review*, 36(3), 356–377.
47. Carlsen, F. et al. (2009). Using Survey Data to Study Capitalization of Local Public Services. *Regional Science and Urban Economics*, 39, 688–695.
48. Carvalho, C. & Brito, C. (2012). Assessing Users' Perceptions on how to Improve Public Services Quality. *Public Management Review*, 14(4), 451–472.
49. Castells, M. (2009). The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Networks, and Global Governance. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616(1), 78–93.
50. Chan, H. C. Y. & Ngai, E. W. T. (2010). What Makes Customers Discontent with Service Providers? An Empirical Analysis of Complaint Handling in Information and Communication Technology Services. *Journal of Business Ethics*, 91(1), 73–110.
51. Chapman, T., Brown, J., & Crow, R. (2008). Entering a brave new world? An assessment of third sector readiness to tender for the delivery of public services in the United Kingdom. *Policy Studies*, 29(1), 1–17.
52. Chaston, I. (2012). Knowledge Management and Open Innovation in United Kingdom Local Authorities. *International Journal of Public Administration*, 35, 248–258.
53. Chatzoglou, P. et al. (2009). Service quality in the public sector: the case of the Citizen's Service Centers (CSCs) of Greece. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 62(6), 583–605.
54. Chhotray, V. & Stoker, G. (2010). *Governance Theory and Practice: A Cross-Disciplinary Approach*. London: Palgrave Macmillan.
55. Christensen, T. & Lægreid, P. (2001). New Public Management-Undermining Political Control? In T. Christensen & P. Lægreid (Eds.), *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice* (pp. 93–119). Burlington, VT: Ashgate.
56. Civinskas, R. & Dvorak, J., Vidaus reikalų ministerija. (2010). Viešųjų paslaugų centrų

- steigimo galimybių studija. retrieved 2013-09-25, from [http://www.vrm.lt/fileadmin/Pa-daliniu\\_failai/Rysiu\\_su\\_visuomene\\_sk/visokie/Centru-studija-11-02-03.pdf](http://www.vrm.lt/fileadmin/Pa-daliniu_failai/Rysiu_su_visuomene_sk/visokie/Centru-studija-11-02-03.pdf)
57. Clarke, J., Newman, J., & Westmarland, L. (2008). The Antagonisms of Choice: New Labour and the reform of public services. *Social Policy & Society*, 7(2), 245–253.
58. Coase, R. H.. (1974, Oct.). The Lighthouse in Economics. *Journal of Law and Economics*, 17(2), 357–376. Retrieved 2013-05-05, from <https://instruct1.cit.cornell.edu/courses/econ335/out/lighthouse>
59. Council of Europe. Recommendation CM/Rec(2007)4 of the Committee of Ministers to member states on local and regional public services. Retrieved 2014-09-15, from <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1089843&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>
60. Cox H. (2008). Public Enterprises and Service Providers in Institutional Competition and Undergoing Structural Change: New Challenges to the Theory of Public Economics and Public Services in Germany. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 79(3-4), 527–547.
61. Creswell, J. W. (2003). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches* (2<sup>nd</sup> ed.). Thousand Oaks (Calif.); London: Sage Publications.
62. Cronin, J. J. & Taylor, S. A. (1992). Measuring Service Quality: A Reexamination and Extension. *Journal of Marketing*, 56(3), 55–68.
63. Dagdeviren, H. & Robertson, S. A. (2013). A critical assessment of the incomplete contracts theory for private participation in public services: the case of the water sector in Ghana. *Cambridge Journal of Economics*, 37(5), 1057–1075.
64. Dalrymple, J. F. & Donnelly, M. (1997). Managing and Evaluating Customer Complaint Procedures in Local Government. *Total Quality Management*, 8(2-3), 130–134.
65. Denhardt, R. B. & Denhardt, J. V. (2009). *Public Administration: An Action Orientation* (6<sup>th</sup> ed.). Belmont: Thomson Wadsworth.
66. Denters, B. & Rose, L. E. (2005). Local Governance in the Third Millenium: a Brave New World? In B. Denters & L. E. Rose (Eds.), *Comparing Local Governance: Trends and Developments* (pp. 1–11). Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan.
67. Denters, B. (2011). Local Governance. In M. Bevir (Ed.), *The Sage Handbook of Governance* (pp. 313–329). London: Sage Publications.
68. Di Domenico, M., Tracey, P., & Haugh, H. (2009). Social Economy Involvement in Public Service Delivery: Community Engagement and Accountability. *Regional Studies*, 43(7), 981–992.
69. Eikenberry, A. M. (2007). Nonprofit Organizations, Philanthropy, and Democracy in the United States. In R. C. Box (Ed.), *Democracy and Public Administration* (pp. 169–193). Armonk, New York: M. E. Sharpe.
70. EKT grupė, Vidaus reikalų ministerija. (2008). Viešųjų paslaugų centrų steigimo galimybių studija. Retrieved 2014-09-12, from <http://vakokybe.vrm.lt/get.php?f.108>
71. Elster, J. (1989). *Nuts and Bolts for the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
72. Enquist, B., Camen, C., & Johnson, M. (2011). Contractual governance for public service value networks. *Journal of Service Management*, 22(2), 217–240.
73. Ergun, M. T. (2011). Governance as a New Paradigm. In O. P. Dwivedi (Ed.), *Public Administration in a Global Context: IASIA at 50* (pp. 129–152). Brussels: Groupe de boeck s.a.



74. Evers, A. (2005). Mixed Welfare Systems and Hybrid Organizations: Changes in the Governance and Provision of Social Services. *International Journal of Public Administration*, 28(9-10), 737-748.
75. Farneti, F. & Young, D. W. (2008). A Contingency Approach to Managing Outsourcing Risk in Municipalities. *Public Management Review*, 10(2), 89-99.
76. Ferlie, E. et al. (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford; New York: Oxford University Press.
77. Foster, S. T. (2007). *Managing Quality: Integrating the Supply Chain* (3<sup>rd</sup> ed.). New Jersey: Pearson education.
78. Fotaki, M. (2011). Towards developing new partnerships in public services: users as consumers, citizens and/or co-producers driving improvements in health and social care in the UK and Sweden. *Public Administration*, 89(3), 933-955.
79. Frieling, M. A., Lindenberg, S. M., & Stokman, F. N. (2014). Collaborative Communities Through Coproduction: Two Case Studies. *American Review of Public Administration*, 44(1), 35-58.
80. Gabrini, C. J. (2010). Do Institutions Matter? The Influence of Institutions of Direct Democracy on Local Government Spending. *State and Local Government Review*, 42(3), 210-225.
81. Gal, I. & Doron, I. (2007). Informal Complaints on Health Services: Hidden Patterns, Hidden potentials. *International Journal for Quality in Health Care*, 19(3), 158-163.
82. Gazley, B. (2010). Linking Collaborative Capacity to Performance Measurement in Government-Nonprofit Partnerships. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 39(4), 653-673.
83. Gerbasi, J. & Warner, M. E. (2007). Privatization, Public Goods, and the Ironic Challenge of Free Trade Agreements. *Administration & Society*, 39(2), 127-149.
84. Gergen, K. J. (2010). Co-Constitution, Causality, and Confluence: Organizing in a World without Entities. In T. Hernes & S. Maitlis (Eds.), *Process, Sensemaking, and Organizing* (pp. 55-69). New York: Oxford University Press.
85. Giedraitytė, V. & Raipa, A. (2012). Inovacijų įgyvendinimo trukdžiai šiuolaikiniame viešajame valdyme. *Viešojo politika ir administravimas*, 11(2), 187-197.
86. Giedraitytė, V. & Raipa, A. (2012). Rizikos valdymas viešojo sektoriaus inovaciniuose procesuose. *Viešojo politika ir administravimas*, 11(4), 607-618.
87. Gilad, S. (2008). Accountability or Expectations Management? The Role of the Ombudsman in Financial Regulation. *Law & Policy*, 30(2), 227-253.
88. Girth, A. M. et al. (2012). Outsourcing Public Service Delivery: Management Responses in Noncompetitive Markets. *Public Administration Review*, 72(6), 887-900.
89. Gjersten, A. (2014). Why Do Municipalities Cooperate to Provide Local Public Services? An Empirical Analysis. *Local Government Studies*, 39(3), 435-454.
90. Gomm, R. (2004). *Social research methodology: a critical introduction*. Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan.
91. Goss, S. (2001). *Making Local Governance Work: Networks, Relationships, and the Management of Change*. Basingstoke; New York: Palgrave Publishers Ltd.
92. Gottfridsson, P. & Camen, C. (2012). Service Development in Outsourced Public Service Networks: A Study in the Public Transport Sector. *International Business Research*, 5(5), 26-34.



93. Gow, J. I. & Dufour, C. (2000). Is the new public management a paradigm? Does it matter? *International Review of Administrative Sciences*, 66(4), 573–597.
94. Greve, C. (2008). *Contracting for Public Services*. London: Routledge.
95. Gronroos, C. (1982). *Strategic Management and Marketing in Service Sector*. Cambridge: Marketing Science Institute.
96. Grout, P. A. & Stevens M. (2003). The Assessment: Financing and Managing Public Services. *Oxford Review of Economic Policy*, 19(2), 215–234.
97. Gudelis, D. (2007). *Savivaldybių veiklos matavimo modeliai ir jų įgyvendinimo galimybės Lietuvoje: daktaro disertacija*. Mykolo Romerio universitetas, Vilnius.
98. Gudelis, D. (2010). Viešojo ir privataus sektorių partnerystė. In V. Smalskys (Ed.), *Viešasis valdymas* (pp. 322–338). Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras.
99. Gulland, J. (2011). Taking Complaints Seriously: The Role of Informality in Complaints About Public Services. *Social Policy & Society*, 10(4), 483–493.
100. Guogis, A. & Stasiukynas, A. (2011). On Relationships between Municipal and Non-governmental Organizations in Lithuania. *Viešojo politika ir administravimas*, 10(1), 115–126.
101. Gutauskas, A. et al. (2005). *Skaidrios savivaldos link*. Vilnius: Firidas.
102. Hambleton, R. & Howard, J. (2013). Public-Based Leadership and Public Service Innovation. *Local Government Studies*, 39(1), 47 *Skaidrios visuomenės link* 70.
103. Hammond, P. J. & Sempere, J. (2009). Migration with Local Public Goods and the Gains from Changing Places. *Economic Theory*, 41(3), 359–377.
104. Haq S. (2011). Ethics and leadership skills in the public service. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 15, 2792–2796.
105. Hartley, J. & Allison, M. (2006). The Role of Leadership in the Modernization and Improvement of Public Services. In D. Mayle (Ed.), *Managing Innovation and Change* (3<sup>rd</sup> ed., pp. 225–233). London: Sage Publications.
106. Hatry, H. P. (2005). Results Matter: Suggestions for a Developing Country's Early Outcome Measurement Effort. In A. Shah (Ed.), *Public Services Delivery* (pp. 85–116). Washington: World Bank.
107. Hay, C. (2011). Interpreting Interpretivism Interpreting Interpretations: The New Hermeneutics of Public Administration. *Public Administration*, 89(1), 167–182.
108. Hefetz, A. & Warner, M. E. (2012). Contracting or Public Delivery? The Importance of Service, Market and Management Characteristics. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(2), 289–317.
109. Heintzman, R. & Brian, M. (2005). People, Service and Trust: Is There a Public Sector Service Value Chain? *International Review of Administrative Sciences*, 71(4), 549–575.
110. Hendriks, C. M. & Carson, L. (2008). Can the market help the forum? Negotiating the commercialization of deliberative democracy. *Policy Sciences*, 41(4), 293–313.
111. Holland, J. et al. (2012). Tackling the Governance of Socially Inclusive Service Delivery. *Public Management Review*, 14(2), 181–196.
112. Hood, C. (2005). Public Management: The Word, the Movement, the Science. In E. Ferlie, L. E. Lynn, Jr. & C. Pollitt (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 7–27). Oxford; New York: Oxford University Press.
113. Hood, C. et al. (2009). Testing Times: Exploring Staged Responses and the Impact of Bla-

me Management Strategies in Two Examination Fiasco Cases. *European Journal of Political Research*, 48(6), 695–722.

114. Horner, L. & Hutton, W. (2011). Public Value, Deliberative Democracy and the Role of Public Managers. In J. Benington & M. H. Moore (Eds.), *Public Value Theory and Practice* (pp. 112–126). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
115. Housego, A. & O'Brien, T. (2012). Delivery of Public Services by Non-Government Organisations. *The Australian Journal of Public Administration*, 71(2), 211–220.
116. Houston, D. J. & Cartwright, K. E. (2007). Spirituality and Public Service. *Public Administration Review*, 67(1), 88–102.
117. Hsu, G. & Hannan, M. T. (2005). Identities, Genres, and Organizational Forms. *Organization Science*, 16(5), 474–490.
118. Islam, R. (2005). Preface. In A. Shah (Ed.), *Public Services Delivery* (pp. xi–xii). Washington: World Bank.
119. Jaaskelainen, A. & Lonnqvist, A. (2011). Public Service Productivity: How to Capture Outputs? *International Journal of Public Sector*, 24(4), 289–302.
120. Jagminas, J. & Piktornaitė, I. (2008). Strateginis požiūris į žmoniškumus išteklius Lietuvos Respublikos savivaldybių administracijose: teorija ir praktika. *Viešoji politika ir administravimas*, 26, 80–94.
121. Johnston, J. M. & Girth, A. M. (2012). Government Contracts and “Managing the Market”: Exploring the Costs of Strategic Management Responses to Weak Vendor Competition. *Administration & Society*, 44(1), 3–29.
122. Jonsson, L. (2008). Ideas on Organizing Municipalities. *Public Management Review*, 10(4), 539–558.
123. Joshi, A. & Moore, M. (2006). Institutionalised Co-production: Unorthodox Public Service Delivery in Challenging Environments. *Development Studies*, 40(4), 31–49.
124. Jupp, V. (2006). *The Sage Dictionary of Social Research Methods*. London: Sage Publications.
125. Kalu, N. K. (2012). All That Glitters: Competing Narratives and Transaction Costs in Complex Collaborative Environments. *Administration & Society*, 45(4), 429–442.
126. Kampen, J. K., Van de Walle, S., & Bouckaert, G. (2006). Assessing the Relation Between Satisfaction With Public Service Delivery and Trust in Government. *Public Performance & Management Review*, 29(4), 387–404.
127. Katz, E. et al. (1969). Petitions and Prayers: A Method for the Content Analysis of Persuasive Appeals. *Social Forces*, 47(4), 447–463.
128. Kavaliauskaitė, V. (2012). Viešųjų paslaugų kontraktavimas vietos savivaldos institucijose: daktaro disertacijos santrauka. Retrieved 2014-02-05, from [http://en.ktu.lt/sites/default/files/Kavaliauskaites\\_Santrauka2012%2003%2007.pdf](http://en.ktu.lt/sites/default/files/Kavaliauskaites_Santrauka2012%2003%2007.pdf)
129. Keating, B. P. & Keating, M. O. (2009). *Microeconomics for Public Managers*. Chichester; Malden: Wiley-Blackwell.
130. Kinder, T. (2012). Learning, Innovating and Performance in Post-New Public Management of Locally Delivered Public Services. *Public Management Review*, 14(3), 403–428.
131. Kioko, S. N. et al. (2011). Why Public Financial management Matters. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(1), 113–124.

132. Kitchen, H. (2005). Delivering Local/Municipal Services. In A. Shah (Ed.), *Public Services Delivery* (pp. 117–152). Washington: World Bank.
133. Kondrotaitė, G. (2012). Evaluation of the Quality of Public Services in Lithuanian Municipalities. *Intellectual Economics*, 6(3), 393–411.
134. Kosecik, M. & Sagbas, I. (2010). Public Attitudes to Local Government in Turkey: Research and Knowledge, Satisfaction and Complaints. *Local Government Studies*, 30(3), 360–383.
135. Kouzmin, A. et al. (1999). Benchmarking and performance measurement in public sectors: Towards learning for agency effectiveness. *International Journal of Public Sector Management*, 12(2), 121–144.
136. Kristensen, N., Andersen, L. B., & Pedersen, L. H. (2012). Public Service Efficacy. *International Journal of Public Administration*, 35, 947–958.
137. Kuhlmann, S. (2007). Managing Quality: a comparative analysis of reform experiences in Great Britain, France, Sweden and Germany. *International Review of Administrative Sciences*, 76(2), 331–345.
138. Lamothe, S., Lamothe, M., & Feiock, R. C. (2008). Examining Local Government Service Delivery Arrangements Over Time. *Urban Affairs Review*, 44(1), 27–56.
139. Lamothe, S. & Lamothe, M. (2013). Understanding the Differences Between Vendor Types in Local Governance. *American Review of Public Administration*, 43(6), 709–728.
140. Lane, J.-E. (2000). *New Public Management*. New York: Routledge.
141. Langvinienė, N. & Vengrienė, B. (2008). *Paslaugų teorija ir praktika*. Kaunas: Technologija.
142. Lazdynas, R. (2005). *Savivalda: filosofija, teorija, praktika*. Šiauliai: Saulės delta.
143. Le Grand, J. (2010). Knights and Knaves Return: Public Service Motivation and The Delivery of Public Services. *International Public Management Journal*, 13(1), 56–71.
144. Le Maux, B. (2009). Governmental behavior in representative democracy: a synthesis of the theoretical literature. *Public Choice*, 141, 447–465.
145. LeRoux, K., Brandenburger, P. W., & Pandey, S. K. (2010). Interlocal Service Cooperation in U.S. Cities: A Social Network Explanation. *Public Administration Review*, 70(2), 268–278.
146. LeRoux, K. & Pandey S. K. (2011). City Managers, Career Incentives, and Municipal Service Decisions: The Effects of Managerial Progressive Ambition on Interlocal Service Delivery. *Public Administration Review*, 71(4), 627–636.
147. Lietuvos laisvosios rinkos institutas. (2013). Lietuvos savivaldybių indeksas 2013. Retrieved 2014-10-15, from [files.lrinka.lt/SI2013/SI2013.pdf](http://files.lrinka.lt/SI2013/SI2013.pdf)
148. Lietuvos Respublikos finansų ministerija. (2014). Partnerystė Lietuvoje - statistika. Retrieved 2014-10-15, from <http://www.ppplietuva.lt/partneryste/apie/partneryste-lietuvoje/puslapis-6.html>
149. Little, J. (1996). Thinking Government: Bringing Democratic Awareness to Public Administration. In G. L. Wamsley & J. F. Wolf (Eds.), *Refounding Democratic Public Administration* (pp. 327–350). Thousand Oaks, California: Sage Publications.
150. Lombard, J. R. & Morris, J. C. (2010). Competing and Cooperating across State Borders in Economic development: A Call for „Coopertition“. *State and Local Government Review*, 42(1), 73–81.

151. Low, S. & Carney, T. (2012). Inter-Governmental Policy Implementation: State Inducements to Encourage Implementation at the Local Level. *International Journal of Public Administration*, 35(3), 177–193.
152. Lynn, L. E., Jr., Heinrich, C. J., & Hill C. J. (2001). *Improving Governance: A New Logic for Empirical Research*. Washington: Georgetown University Press.
153. Mačiulytė, J. & Ragauskas, P. (2007). *Lietuvos savivalda: savarankiškos visuomenės link?* Vilnius: Versus aureus.
154. Mantzavinos, C. (2009). *Philosophy of the Social Sciences: Philosophical Theory and Scientific Practices*. New York: Cambridge University Press.
155. Mason, J. (2002). *Qualitative researching* (2<sup>nd</sup> ed.). London: Sage Publications Ltd.
156. May, T. (2001). *Social Research: Issues, methods and process* (3<sup>rd</sup> ed.). Berkshire: Open University Press.
157. McLaverty, P. (2011). Participation. In M. Bevir (Ed.), *The Sage Handbook of Governance* (pp. 402–418). London: Sage Publications.
158. McNabb, D. E. (2002). Research Methods in Public Administration and Nonprofit Management: Quantitative and Qualitative Approaches. Armonk; New York: M. E. Sharpe.
159. Menzel, D. C. & Benton, J. E. (1991). Ethics Complaints and Local Government: The Case of Florida. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1(4), 419–435.
160. Michels, A. (2012). Citizen Participation in Local Policy Making: Design and Democracy. *International Journal of Public Administration*, 35(4), 285–292.
161. Mikulskienė, B. & Pitrenaitė-Žilėnienė, B. (2013). Savivaldybių intereso atstovavimas vyriausybės lygiu: bendradarbiavimo tinklų analizė Švietimo ir mokslo ministerijoje. *Viešojo politika ir administravimas*, 12(2), 272–283.
162. Miller, W. L., Dickson, M., & Stoker, G. (2000). *Models of Local Governance: Public Opinion and Political Theory in Britain*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
163. Minkevičius, A. & Židžiūnaitė, L. (2009). Valstybės tarnautojų vertybinis potencialas ir pokyčiai viešajame administravime. *Viešasis administravimas*, 3–4(23–24), 61–67.
164. Mohr, R., Deller, S. C., & Halstead, J. M. (2010). Alternative Methods of Service Delivery in Small and Rural Municipalities. *Public Administration Review*, 70(6), 894–905.
165. Morkevičius, V. (2005). Terra incognita: kiekybinė viešosios politikos diskurso turinio analizė. *Viešojo politika ir administravimas*, 11, 74–85.
166. Morphet, J. (2008). *Modern local government*. London: Sage Publications.
167. Moxham, C. (2010). Challenges and enablers to engaging voluntary organizations in public service delivery. *Public Money & Management*, 30(5), 293–298.
168. Moxham, C. (2013). Measuring up: examining the potential for voluntary sector performance measurement to improve public service delivery. *Public Money & Management*, 33(3), 193–200.
169. Moynihan, D. P., Vandenabeele, W., & Blom-Hansen, J. (2013). Debate: Advancing public service motivation research. *Public Money & Management*, 33(4), 288–289.
170. Murphy, J. W. (2010). Service Delivery, Community Development, and Disability. *Journal of Social Work in Disability & Rehabilitation*, 9(2–3), 223–233.
171. Nakrošis, V. (2011). Viešojo valdymo reformos Lietuvoje: kodėl ir kuo reikia pakeisti naująją viešąją vadybą? *Politologija*, 1(61), 65–98.
172. Nice, D. C. & Grosse, A. (2004). Innovation in Intergovernmental Relations. In A. Fa-

- razmand (Ed.), *Sound Governance: Policy and Administrative Innovations* (pp. 209–222). Westport: Praeger Publishers.
173. Nyhan, R. C. (2000). Changing the Paradigm: Trust and its Role in Public Sector Organization. *American Review of Public Administration*, 30(1), 87–109.
  174. Obrazcovas, V. (2010). Viešųjų paslaugų ir įmonių privatizavimas Lietuvoje. Turto fondo funkcijos ir veikla. In V. Smalskys (Ed.), *Viešasis valdymas* (pp. 266–279). Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras.
  175. Odman, P. J. (2007). Hermeneutics in Research Practice. In B. Gustavsson (Ed.), *The Principles of Knowledge creation: Research Methods in the Social Sciences* (pp. 113–130). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
  176. Ojiako, U., Maguire, S., & Chipulu, M. (2013). Thematic elements underlying the delivery of services in high-contact public service encounters. *Production Planning & Control*, 24(6), 532–545.
  177. Omurgonulsen, U. & Kemal Oktem, M. (2009). Is There Any Change in the Public Service Values of Different Generations of Public Administrators? The Case of Turkish Governors and District Governors. *Journal of Business Ethics*, 88(1), 137–156.
  178. Osborne, S. P. & Brown, L. (2011). Innovation, Public Policy and Public Service Delivery in The UK: The Word That Would Be King. *Public Administration*, 89(4), 1335–1350.
  179. Osborne, S. P., Radnor, Z., & Nasi, G. (2012). A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. *American Review of Public Administration*, 43(2), 135–158.
  180. Palidauskaitė, J. (2004). Viešojo administravimo profesinių vertybių teoriniai aspektai. *Filosofija. Sociologija*, 1, 33–38.
  181. Palidauskaitė, J. (2008). Valstybės tarnautojų motyvavimas. *Viešojo politika ir administravimas*, 25, 7–18.
  182. Palidauskaitė, J. (2008). Vertybinis valstybės tarnautojo profilis šiuolaikinės Lietuvos politinės kultūros kontekste. *Politologija*, 2(50), 23–48.
  183. Parasuraman, A., Berry, L. L., & Zeithaml, V. A. (1991). Refinement and Reassessment of the SERVQUAL Scale. *Journal of Retailing*, 67(4), 420–450.
  184. Patapas, A. & Vilitutė-Žilienė, V. (2013). Anykščių komunalinio ūkio teikiamų paslaugų kokybės vertinimas vartotojų požiūriu. *Viešojo politika ir administravimas*, 12(2), 312–325.
  185. Paulauskas, S. (1999). *Savivaldos dialektika*. Klaipėda: Klaipėdos universiteto leidykla.
  186. Pecorino, P. (2009). Public goods, group size, and the degree of rivalry. *Public Choice*, 138, 161–169.
  187. Perakyla, A. (2005). Analyzing talk and text. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *The Sage Handbook of Qualitative Research* (pp. 869–886). Thousand Oaks (Calif.); London: Sage Publications.
  188. Peters, B. G. (2005). Policy Instruments and Policy Capacity. In M. Painter & J. Pierre (Eds.), *Challenges to state Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives* (pp. 73–91). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
  189. Peters, B. G. (2009). Still the century of bureaucracy?: the roles of public servants. *Viešojo politika ir administravimas*, 30, 7–21.
  190. Peters, B. G. (2010). *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administrations* (6<sup>th</sup> ed.). Abingdon; New York: Routledge.

191. Petrauskienė, R. & Raipa, A. (2012). Viešojo valdymo efektyvumo elementai. In A. Raipa (Ed.), *Modernus viešasis valdymas* (pp. 118–144). Kaunas: Vitae litera.
192. Pettigrew, A. M. (2005). The Character and Significance of Management Research on the Public Services. *Academy of Management Journal*, 48(6), 973–977.
193. Petukienė, E. (2010). Coproduction of Public Services: Individual Versus Collective Customer Participation. *Viešoji politika ir administravimas*, 32, 137–147.
194. Petukienė, E., Tijūnaitienė, R., & Damkuvienė, M. (2012). Participation of Clients in Public Services: the Aspect of Motivating. *Inžinerinė Ekonomika*, 23(3), 301–309.
195. Pidd, M. (2005). Perversity in Public Service Performance Measurement. *International Journal of Productivity and Performance management*, 54(5/6), 482–493.
196. Pitts, D. W. (2011). A Little Less Conversation, a Little More Action: Using Empirical Research to Promote Social Equity. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 21(1), 77–82.
197. Powell, M. et al. (2010). Broadening The Focus of Public Service Consumerism. *Public Management Review*, 12(3), 323–339.
198. Prabhakar, R. (2006). *Rethinking Public Services*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
199. Prowle, M. J. (2008). New Development: Developing Contestability in the Delivery of Public Services. *Public Money & Management*, 28(4), 255–260.
200. Radnor, Z. & Osborne, P. (2013). Lean: A Failed Theory for Public Services? *Public Management Review*, 15(2), 265–287.
201. Raipa, A. & Petukienė, E. (2009). Klientų dalyvavimas viešosiose paslaugose: bendrasis paslaugų kūrimas. *Viešoji politika ir administravimas*, 27, 54–62.
202. Raipa, A. (2009). Šiuolaikinio viešojo valdymo pokyčių kryptys ir tendencijos. *Viešoji politika ir administravimas*, 30, 22–32.
203. Raipa, A. & Jurkšienė, L. (2013). Inovacijų vieta viešojo valdymo modernizavimo struktūroje. *Viešoji politika ir administravimas*, 12(2), 226–235.
204. Raišienė, A. G. (2010). Conceptualization of inter-organizational partnership structural model in local government. *Viešoji politika ir administravimas*, 34, 107–121.
205. Rayner, J., Lawton, A., & Williams, H. M. (2012). Organizational Citizenship Behavior and the Public Service Ethos: Whither the Organization? *Journal of Business Ethics*, 106(2), 117–130.
206. Rhee, S. K. & Rha, J. Y. (2009). Public Service Quality and Customer Satisfaction: Exploring the Attributes of service Quality in the Public Sector. *The Service Industries Journal*, 29(11), 1491–1512.
207. Riccucci, N. M. & Meyers, M. K.. (2008). Comparing Welfare Service Delivery Among Public, Nonprofit and For-Profit Work Agencies. *International Journal of Public Administration*, 31(12), 1441–1454.
208. Rigg C. (2011). Systemic action and learning in public services. *Action Learning: Research and Practice*, 8(1), 15–26.
209. Rodriguez, P. B. et al. (2009). The Transformation of Municipal Services: towards Quality in the Public Sector. *Theoretical and Applied Economics*, 2(2), 3–16.
210. Salamon, L. M. (2002). The New Governance and the Tools of Public Action. In L. M. Salamon (Ed.), *The Tools of Government: a Guide to the New Governance* (pp. 1–47). Oxford; New York: Oxford University Press.



211. Salminen, A. & Mantysalo, V. (2013). Exploring the Public Service Ethos: Ethical Profiles of Regional and Local Managers in the Finnish Public Administration. *Public Integrity*, 15(2), 167–185.
212. Samuelson, P. A. & Nordhaus, W. D. (1998). *Economics*. (16<sup>th</sup> ed.). Midtown Manhattan: McGraw-Hill Companies.
213. Sanchez-Perez, M. et al. (2007). Service Quality in Public Services as a Segmentation Variable. *The Service Industries Journal*, 27(4), 355–369.
214. Seddon, J. (2008). *Systems Thinking in the Public Sector: The Failure of the Reform Regime... and a Manifesto for a Better Way*. Axminster: Triarchy Press.
215. Segalovičienė, I. (2012). Vertinimo geba ir jos kūrimas į rezultatus orientuoto valdymo kontekste. *Viešojo politika ir administravimas*, 11(3), 420–433.
216. Shilston, T. G. (2008). One, Two, Three, What Are We Still Counting for? Police Performance Regimes, Public Perceptions of Service Delivery and the Failure of Quantitative Measurement. *Policing*, 21(3), 359–366.
217. Shilston, T. G. (2011). Black Box: A Qualitative Method for Improving Public Confidence in Policing Through Micro-Analysing Service Delivery. *Policing*, 5(2), 125–131.
218. Shotter, J. (2010). Adopting a Process Orientation ... in Practice: Chiasmic Relations, Language, and Embodiment in a Living World. In T. Hernes & S. Maitlis (Eds.), *Process, Sensemaking, and Organizing* (pp. 70–101). New York: Oxford University Press.
219. Shrestha, M. K. & Feiock, R. C. (2011). Transaction Cost, Exchange Embeddedness, and Interlocal Cooperation in Local Public Goods Supply. *Political Research Quarterly*, 64(3), 573–587.
220. Šilinskytė, A. (2013). Nevyriausybių organizacijų veikla ir vaidmuo Lietuvoje. *Viešojo politika ir administravimas*, 12(2), 326–338.
221. Silverman, D. (1993). *Interpreting Qualitative Data: Methods for Analysing Talk, Text and Interaction*. London: Sage Publications.
222. Silvia C. (2011). Collaborative Governance Concepts for Successful Network Leadership. *State and Local Government Review*, 43(1), 66–71.
223. Simon, H. (2003). *Administracinė elgsena: sprendimų priėmimo procesų administracinės organizacijose tyrimas*. Vilnius: Knygiai.
224. Smith, P. C. & Street, A. (2005). Measuring the Efficiency of Public Services: The Limits of Analysis. *Journal of the Royal Statistical Society*, 168(2), 401–417.
225. Spicker, P. (2009). The Nature of a Public Service. *International Journal of Public Administration*, 32(11), 970–991.
226. Stake, R. E. (2005). Qualitative case studies. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *The Sage Handbook of Qualitative Research* (pp. 443–466). Thousand Oaks (Calif.); London: Sage Publications.
227. Staponienė, V. & Žilinskas, G. (2012). Lietuvos Respublikos seniūnijų raidos aspektai. *Viešojo politika ir administravimas*, 11(1), 117–128.
228. Stirton, L. & Lodge, M. (2001). Transparency Mechanisms: Building Publicness into Public Services. *Journal of Law and Society*, 28(4), 471–489.
229. Sundell, A. & Lapuente, V. (2012). Adam Smith or Machiavelli? Political incentives for contracting out local public services. *Public Choice*, 153(3–4), 469–485.



230. Tamošiūnas, T. (2003). *Socialinių tyrimų kvalifikacinis darbas: įvado struktūra*. Šiauliai: Šiaulių universiteto leidykla.
231. Telešienė, A. (2005). Kritiškosios diskurso analizės metodologinių principų taikymas sociologiniuose tyrimuose. *Filosofija. Sociologija*, 86(2), 1–6.
232. Tidikis, R. (2003). *Socialinių mokslų tyrimų metodologija*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas.
233. Tomlinson, M., O'Reilly, Z., & Wallace, M. (2013). Developing leaders as symbolic violence: Reproducing public service leadership through the (misrecognized) development of leaders' capitals. *Management Learning*, 44(1), 81–97.
234. Torres, L. & Pina, V. (2002). Delivering Public Services - Mechanisms and Consequences: Changes in Public Service Delivery in the EU Countries. *Public Money & Management*, 22(4), 41–48.
235. Tumėnas, A. (2008). Naujoji viešoji vadyba ir jos mitai. *Viešoji politika ir administravimas*, 25, 38–48.
236. Tummers, L. (2011). Explaining the willingness of public professionals to implement new policies: a policy alienation framework. *International Review of Administrative Sciences*, 77(3), 555–581.
237. Turner, M. & Hulme, D. (1997). *Governance, Administration and Development: Making the State Work*. Basingstoke: Palgrave Publishers Ltd.
238. Urbonavičius, S. (2010). Koncesijos samprata ir teisinis reguliavimas. *Socialinių mokslų studijos*, 3(7), 257–275.
239. Vaidelytė, E. (2012). Philanthropy Perception in Lithuania: Attitudes of Civil Servants and Community Leaders. *Viešoji politika ir administravimas*, 11(3), 434–446.
240. Van de Walle, S. (2010). The Impact of Public Service Values on Services of General Interest Reform Debates. *Public Management Review*, 8(2), 183–205.
241. Van der Heijden, J. (2015). Interacting State and Non-State Actors in Hybrid Settings of Public Service Delivery. *Administration & Society*, 47(2), 99–121.
242. Van Dijk, T. A. (2001). Critical Discourse Analysis. In D. Schiffrin, D. Tannen, & H. E. Hamilton (Eds.), *The Handbook of Discourse Analysis* (pp. 352–371). Oxford: Blackwell Publishers.
243. Vasiljeviienė, N. & Vasiljev, A. (2005). The Roadmap: From Confrontation to Consensus. In A. Habisch, J. Jonker, M. Wegner, & R. Schmidpeter (Eds.), *Corporate Social Responsibility Across Europe* (pp.183–194). Heidelberg: Springer Berlin.
244. Vedinas, V. (2013). The Role of Public Services in the Era of Globalization. *Internal Auditing & Risk Management*, 2(30), 344–350.
245. Vidaus reikalų ministerija. (2010). Savivaldybių organizuojamų viešųjų paslaugų teikimo analizė (studija). Retrieved 2014-09-20, from <http://vakokybe.vrm.lt/get.php?f.428>
246. Vigoda-Gadot, E. (2003). *Managing Collaboration in Public Administration: The Promise of Alliance among Governance, Citizens, and Businesses*. Westport: Praeger Publishers.
247. Vincent-Jones, P. (2005). Citizen Redress in Public Contracting for Human Services. *The Modern Law Review*, 68(6), 887–924.
248. Walker, R. M., Avellaneda, C. N., & Frances, S. (2011). Exploring the diffusion of innovation among high and low innovative localities. *Public Management Review*, 13(1), 95–125.

249. Walker, R. M. et al. (2011). Market Orientation and Public Service Performance: New Public Management Gone Mad? *Public Administration Review*, 71(5), 707–717.
250. Warner M. E. & Hefetz, E. (2008). Managing Markets for Public Service: The Role of Mixed Public – Private Delivery of City Services. *Journal Public Administration Research and Theory*, 68(1), 155–166.
251. Warner, M. E. (2011). Competition or Cooperation in Urban Service Delivery? *Annals of Public and Cooperative Economics*, 82(4), 421–435.
252. Weaver, B. (2011). Co-Producing Community Justice: The Transformative Potential of Personalisation for Penal Sanctions. *British Journal of Social Work*, 41, 1038–1057.
253. Weiss, C. H. (2006). *Vertinimas*. Vilnius: Homo liber.
254. Wood, C. (2011). Understanding the Consequences of Municipal Discretion. *The American Review of Public Administration*, 41(4), 411–427.
255. Word, J. & Carpenter, H. (2013). The New Public Service? Applying the Public Service Motivation Model to Nonprofit Employees. *Public Personnel Management*, 42(3), 315–336.
256. Worrall, L. (2009). Co-Creating Public Service Leadership Development in a New Era of Collaboration. In J. Politis (Ed.), *The Proceedings of the 5th European Conference on Management Leadership and Governance* (pp. 274–282). Sonning Common, UK: Academic Publishing Limited.
257. Wright, G. H., Chew, C., & Hines, A. (2012). The Relevance and Efficacy of Marketing in Public and Non-Profit Service Management. *Public Management Review*, 14(4), 433–450.
258. Židonis, Ž. (2008). Verslumo skatinimo politika Lietuvoje: produktyvi, neproduktyvi ir destruktvyvi antreprenerystė. *Viešoji politika ir administravimas*, 26, 9–15.
259. Židonis, Ž. & Jaskūnaitė, N. (2009). Personalo valdymas valstybės tarnyboje: rajono savivaldybės atvejo analizė. *Viešoji politika ir administravimas*, 28, 89–98.
260. Zimmerman, J. F. (1995). *State-local Relations: A Partnership approach* (2<sup>nd</sup> ed.). New York: Praeger.
261. Žin., 1992, Nr. 33-1014. Lietuvos Respublikos Konstitucija. 1992 m. spalio 25 d.
262. Žin., 1994, Nr. 102-2049. Lietuvos Respublikos Valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymas. 1994 m. gruodžio 21 d. Nr. I-722.
263. Žin., 1994, Nr. 55-1049. Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymas. 1994 m. liepos 7 d. Nr. I-533.
264. Žin., 1998, Nr. 54-1492. Lietuvos Respublikos Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas. 1998 m. gegužės 12 d. Nr. VIII-729.
265. Žin., 1999, Nr. 60-1945. Lietuvos Respublikos Viešojo administravimo įstatymas. 1999 m. birželio 17 d. Nr. VIII-1234.
266. Žin., 1999, Nr. 66-2127. Lietuvos Respublikos Valstybės Investicijų įstatymas. 1999 m. liepos 7 d. Nr. VIII-1312.

## PRIEDAI

### 1 priedas. Lietuvos savivaldybių funkcijos.

Savarankiškosios (Konstitucijos ir įstatymų nustatytos (priskirtos) savivaldybių funkcijos
<ol style="list-style-type: none"><li>1) savivaldybės biudžeto sudarymas ir tvirtinimas;</li><li>2) vietinių rinkliavų nustatymas;</li><li>3) savivaldybei nuosavybės teise priklausančios žemės ir kito turto valdymas, naudojimas ir disponavimas juo;</li><li>4) savivaldybės biudžetinių įstaigų steigimas ir išlaikymas, savivaldybės viešųjų įstaigų, savivaldybės įmonių ir kitų savivaldybės juridinių asmenų steigimas;</li><li>5) savivaldybės teritorijoje gyvenančių vaikų iki 16 metų mokymosi pagal privalomojo švietimo programas užtikrinimas;</li><li>6) švietimo pagalbos teikimo mokiniui, mokytojui, šeimai, mokyklai, vaiko minimaliosios priežiūros priemonių vykdymo organizavimas ir koordinavimas;</li><li>7) bendrojo ugdymo mokyklų mokinių, gyvenančių kaimo gyvenamosiose vietovėse, neatlygintino pavėžėjimo į mokyklą ir į namus organizavimas;</li><li>8) ikimokyklinio ugdymo, vaikų ir suaugusiųjų neformaliojo švietimo organizavimas, vaikų ir jaunimo užimtumo organizavimas;</li><li>9) medžioklės plotų vienetų sudarymas ir jų ribų keitimas;</li><li>10) maitinimo paslaugų organizavimas teisės aktų nustatyta tvarka švietimo įstaigose, įgyvendinančiose mokymą pagal ikimokyklinio, priešmokyklinio ir bendrojo lavinimo programas;</li><li>11) savivaldybės įstatymais priskirtų geodezijos ir kartografijos darbų organizavimas ir vykdymas;</li><li>12) socialinių paslaugų planavimas ir teikimas, socialinių paslaugų įstaigų steigimas, išlaikymas ir bendradarbiavimas su nevyriausybėmis organizacijomis;</li><li>13) gyventojų bendrosios kultūros ugdymas ir etnokultūros puoselėjimas (dalyvavimas kultūros plėtros projektuose, muziejų, teatrų, kultūros centrų ir kitų kultūros įstaigų steigimas, reorganizavimas, pertvarkymas, likvidavimas ir jų veiklos priežiūra, savivaldybių viešųjų bibliotekų steigimas, reorganizavimas, pertvarkymas ir jų veiklos priežiūra);</li><li>14) sąlygų savivaldybės teritorijoje gyvenančių neįgaliųjų socialiniam integravimui į bendruomenę sudarymas;</li><li>15) savivaldybės socialinio būsto fondo sudarymas ir jo remontas, socialinio būsto nuoma;</li><li>16) dalyvavimas sprendžiant gyventojų užimtumo, kvalifikacijos įgijimo ir perkvalifikavimo klausimus, viešųjų ir sezoninių darbų organizavimas;</li><li>17) pirminė asmens ir visuomenės sveikatos priežiūra (įstaigų steigimas, reorganizavimas, likvidavimas, išlaikymas), išskyrus visuomenės sveikatos priežiūrą savivaldybės teritorijoje esančiose ikimokyklinio ugdymo, bendrojo ugdymo mokyklose ir profesinio mokymo įstaigose ugdomų mokinių pagal ikimokyklinio, priešmokyklinio, pradinio, pagrindinio ir vidurinio ugdymo programas, visuomenės sveikatos stiprinimą ir visuomenės sveikatos stebėseną;</li><li>18) savivaldybių sveikatinimo priemonių planavimas ir įgyvendinimas; parama savivaldybės gyventojų sveikatos priežiūrai;</li><li>19) teritorijų planavimas, savivaldybės bendrojo plano ar savivaldybės dalių bendrųjų planų ir detaliųjų planų sprendinių įgyvendinimas;</li></ol>

- 20) specialiųjų architektūros reikalavimų nustatymas ir statybą leidžiančių dokumentų išdavimas įstatymų nustatyta tvarka;
- 21) statinių naudojimo priežiūra įstatymų nustatyta tvarka;
- 22) savivaldybės strateginio planavimo dokumentų ir juos įgyvendinančių planavimo dokumentų rengimas ir įgyvendinimas;
- 23) dalyvavimas rengiant ir įgyvendinant regionų plėtros programas;
- 24) informacinės visuomenės plėtros įgyvendinimas;
- 25) savivaldybės saugomų teritorijų steigimas, apsauga ir tvarkymas;
- 26) kraštovaizdžio, nekilnojamųjų kultūros vertybių ir savivaldybės įsteigtų saugomų teritorijų tvarkymas ir apsauga, savivaldybės teritorijoje esančių želdynų, želdinių apsauga, tvarkymas ir kūrimas, inventorizacijos, apskaitos, atskirųjų želdynų žemės sklypų kadastro matavimų ir įrašymo į Nekilnojamojo turto registrą organizavimas ir stebėseną;
- 27) adresų suteikimas žemės sklypams, kuriuose pagal jų naudojimo paskirtį (būdą) ar teritorijų planavimo dokumentus leidžiama pastatų statyba, pastatams, butams ir kitoms patalpoms, pavadinimų suteikimas gatvėms, savivaldybės teritorijose esantiems pastatams, statiniams ir kitiems objektams, šių adresų ir pavadinimų keitimas ar panaikinimas Vyriausybės ar jos įgaliosios institucijos nustatyta tvarka;
- 28) aplinkos kokybės gerinimas ir apsauga;
- 29) kūno kultūros ir sporto plėtojimas, gyventojų poilsio organizavimas;
- 30) šilumos ir geriamojo vandens tiekimo ir nuotekų tvarkymo organizavimas;
- 31) komunalinių atliekų tvarkymo sistemų diegimas, antrinių žaliavų surinkimo ir perdirbimo organizavimas, sąvartynų įrengimas ir eksploatavimas;
- 32) savivaldybių vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūra, taisymas, tiesimas ir saugaus eismo organizavimas;
- 33) keleivių vežimo vietiniais maršrutais organizavimas, lengvatinio keleivių vežimo kompensacijų skaičiavimas ir mokėjimas;
- 34) dalyvavimas, bendradarbiavimas užtikrinant viešąją tvarką, kuriant ir įgyvendinant nusikaltimų prevencijos priemones;
- 35) savivaldybėms priskirtas triukšmo prevencijos ir triukšmo valstybinio valdymo įgyvendinimas;
- 36) sanitarijos ir higienos taisyklių tvirtinimas ir jų laikymosi kontrolės organizavimas, švaros ir tvarkos viešose vietose užtikrinimas;
- 37) prekybos ir kitų paslaugų teikimo tvarkos savivaldybių ar jų kontroliuojamų įmonių administruojamose turgavietėse ir viešose vietose nustatymas;
- 38) sąlygų verslo ir turizmo plėtrai sudarymas ir šios veiklos skatinimas;
- 39) leidimų (licencijų) išdavimas įstatymų nustatytais atvejais ir tvarka;
- 40) alkoholio ir tabako reklamos draudimo ir ribojimo laikymosi ant išorinės reklamos priemonių kontrolė;
- 41) ritualinių paslaugų teikimo užtikrinimas ir kapinių priežiūros organizavimas;
- 42) butų ir kitų patalpų savininkų bendrijų valdymo organų, jungtinės veiklos sutartimi įgaliotų asmenų ir savivaldybės vykdomosios institucijos paskirtų bendrojo naudojimo objektų administratorių veiklos, susijusios su įstatymų ir kitų teisės aktų jiems priskirtų funkcijų vykdymu, priežiūra ir kontrolė pagal Vyriausybės įgaliosios institucijos patvirtintas pavyzdines taisykles;
- 43) socialinės pašalpos ir kompensacijų, nustatytų Lietuvos Respublikos piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatyme, teikimas;
- 44) kitos funkcijos, nepriskirtos valstybės institucijoms.

### Valstybinės (valstybės perduotos savivaldybės) funkcijos

- 1) civilinės būklės aktų registravimas;
- 2) įstatymų priskirtų registrų tvarkymas ir duomenų teikimas valstybės registrams;
- 3) civilinė sauga;
- 4) priešgaisrinė sauga;
- 5) dalyvavimas valdant valstybinius parkus;
- 6) priešmokyklinio ugdymo, bendrojo lavinimo, profesinio mokymo ir profesinio orientavimo organizavimas, savivaldybės teritorijoje gyvenančių vaikų iki 16 metų mokymosi pagal privalomojo švietimo programas užtikrinimas, mokyklų (klasių), vykdančių bendrojo lavinimo programas ir skirtų šalies mokiniams, turintiems išskirtinių gabumų ar specialiųjų poreikių, išlaikymas;
- 7) mokinių nemokamo maitinimo savivaldybės įsteigtose mokyklose ir savivaldybės teritorijoje įsteigtose nevalstybinėse mokyklose administravimas ir nepasiturinčių šeimų mokinių, deklaravusių gyvenamąją vietą arba gyvenančių savivaldybės teritorijoje, aprūpinimo mokinio reikmenimis administravimas;
- 8) socialinių išmokų ir kompensacijų, išskyrus socialinę pašalpą ir kompensacijas, nustatymas Lietuvos Respublikos piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatyme, skaičiavimas ir mokėjimas;
- 9) savivaldybei priskirtos valstybinės žemės ir kito valstybės turto valdymas, naudojimas ir disponavimas juo patikėjimo teise;
- 10) piliečių prašymų atkurti nuosavybės teises į išlikusį nekilnojamąjį turtą nagrinėjimas ir sprendimų dėl nuosavybės teisių atkūrimo priėmimas įstatymų nustatytais atvejais ir tvarka;
- 11) valstybės garantijų nuomininkams, išsikeliančiams iš savininkams grąžintų gyvenamųjų namų ar jų dalių ir butų, vykdymas;
- 12) valstybinės kalbos vartojimo ir taisyklingumo kontrolė;
- 13) savivaldybės pagal teisės aktus priskirtų archyvinių dokumentų tvarkymas;
- 14) dalyvavimas rengiant ir vykdanč mobilizaciją, demobilizaciją, priimančiosios šalies paramą;
- 15) statistikos duomenų teikimas;
- 16) dalyvavimas rengiant ir įgyvendinant darbo rinkos politikos priemones ir gyventojų užimtumo programas;
- 17) dalyvavimas organizuojant įstatymų numatytus rinkimus ir referendumus;
- 18) dalyvavimas rengiant gyventojų apklausas ir kitokias įstatymų numatytas pilietines (gyventojų) iniciatyvas;
- 19) dalyvavimas atliekant gyventojų ir būstų, taip pat kitus visuotinius surašymus;
- 20) vaikų ir jaunimo teisių apsauga;
- 21) žemės ūkio produkcijos kvotų administravimas;
- 22) žemės ūkio valdų ir ūkininkų ūkių registravimas;
- 23) žemės ūkio naudmenų ir pasėlių deklaravimo darbų administravimas;
- 24) stichinių meteorologinių reiškinių, gyvūnų užkrečiamųjų ligų likvidavimo ir priežiūros programų įgyvendinimas, medžiojamųjų gyvūnų ir griežtai saugomų rūšių laukinių gyvūnų žemės ūkiui padarytos žalos ir nuostolių nustatymas;
- 25) valstybei nuosavybės teise priklausančių melioracijos ir hidrotechnikos statinių valdymas ir naudojimas patikėjimo teise;

- 26) traktorių, savaeigių ir žemės ūkio mašinų bei jų priekabų registravimas ir techninė priežiūra;
- 27) kaimo plėtros priemonių įgyvendinimo administravimas;
- 28) valstybės garantuojamos pirminės teisinės pagalbos teikimas;
- 29) gyvenamosios vietos deklaravimo duomenų ir gyvenamosios vietos neturinčių asmenų apskaitos duomenų tvarkymas;
- 30) socialinės globos teikimo asmenims su sunkia negalia užtikrinimas;
- 31) informacijos apie savivaldybės institucijų ir savivaldybės kontroliuojamų įmonių, atitinkančių Vyriausybės nustatytus kriterijus, finansinius santykius ir apie įmones, privalančias tvarkyti atskiras sąskaitas, kaupimas, saugojimas ir teikimas Europos Komisijai Vyriausybės nustatyta tvarka;
- 32) antrinės sveikatos priežiūros organizavimas įstatymų nustatytais atvejais ir tvarka;
- 33) visuomenės sveikatos priežiūra savivaldybės teritorijoje esančiose ikimokyklinio ugdymo, bendrojo ugdymo mokyklose ir profesinio mokymo įstaigose ugdomų mokinių pagal ikimokyklinio, priešmokyklinio, pradinio, pagrindinio ir vidurinio ugdymo programas, visuomenės sveikatos stiprinimas, visuomenės sveikatos stebėseną;
- 34) radiacinė sauga;
- 35) neveiksnių asmenų būklės peržiūrėjimo užtikrinimas;
- 36) kitos pagal įstatymus perduotos funkcijos.

## 2 priedas. Viešųjų paslaugų klasifikavimo remiantis vartotojo pozicija pavyzdys.

Paslaugų grupė	Paslaugų apibūdinimas ir pavyzdžiai
Įdarbinimo paslaugos	Darbo biržos teikiamos paslaugos – darbo paieška, konsultavimas, profesinis orientavimas, perkvalifikavimo kursai, darbo rinkos mokymo centrų paslaugos ir pan.
Komunalinis ūkis ir aplinkos tvarkymas	Paslaugos, apimančios atliekų tvarkymą, vandens, dujų, elektros, šilumos tiekimą ir nuotekų valymą, būsto ir pastatų ūkio administravimą, viešosios aplinkos tvarkymą ir priežiūrą.
Kultūra ir sportas	Kultūros įstaigų ir sporto organizacijų teikiamos paslaugos, kultūros ir sporto renginiai bei infrastruktūra, skirta gyventojų kultūriniais ir sporto poreikiams tenkinti (muziejai, teatrai, parkai, sporto aikštynai, renginiams skirtos vietos).
Mokesčiai	Paslaugos, apimančios mokesčius, pajamų deklaravimą, mokesčių deklaracijų tvarkymą, konsultavimą mokesčių klausimais.
Paslaugos verslui	Paslaugos, susijusios su licencijų ir leidimų išdavimu verslo subjektams, paramos suteikimu verslui, paslaugos, susijusios su smulkaus ir vidutinio verslo skatinimu ir plėtra, mokymai ir konsultacijos smulkiojo ir vidutinio verslo atstovams.
Priešgaisrinė apsauga ir gelbėjimo paslaugos	Paslaugos, skirtos visuomenės, materialaus turto ir aplinkos apsaugai ekstremalių situacijų atvejais.
Registrai ir leidimai	Nuosavybės registravimo, kadastrinių matavimų, nekilnojamojo turto vertinimo paslaugos; leidimų, skirtų statybai, renovacijai ir rekonstrukcijai išdavimas.
Socialinės paslaugos ir išmokos	Paslaugos, kuriomis suteikiama pagalba asmeniui (šeimai), dėl amžiaus, neįgalumo, socialinių problemų iš dalies ar visiškai neturinčiam, neįgijusiam arba praradusiam gebėjimus ar galimybes savarankiškai rūpintis asmeniniu (šeimos) gyvenimu ir dalyvauti visuomenės gyvenime. Ši paslaugų grupė taip pat apima socialines išmokas ir kompensacijas, socialinį draudimą, lengvatas.
Susisiekimas ir ryšiai	Viešojo transporto paslaugos, automobilių parkavimo aikštelių bei pašto teikiamos paslaugos.
Sveikatos paslaugos	Valstybės sveikatos priežiūros įstaigų teikiamos paslaugos, tai yra greitosios pagalbos, pirminės sveikatos priežiūros, gydymo ir sveikatinimo įstaigų, reabilitacijos centrų ir pan. teikiamos paslaugos.
Švietimas	Formalaus (pradinio, pagrindinio, vidurinio ugdymo, profesinio mokymo, aukštesniųjų ir aukštojo mokslo studijų) ir neformalaus švietimo (ikimokyklinio, priešmokyklinio ugdymo ir kito neformalaus vaikų bei suaugusiųjų švietimo) įstaigų teikiamos paslaugos; taip pat informacinė, psichologinė, socialinė pedagoginė, specialioji pedagoginė ir specialioji pagalba bei sveikatos priežiūra mokykloje, informacinė, konsultacinė, kvalifikacijos tobulinimo bei kita pagalba mokytojiui.



Teisėtvara ir teisėsauga	Teisėtvarkos ir teisėsaugos institucijų (policijos, teismų, prokuratūros ir kt.) teikiamos paslaugos, taip pat – teisinės apsaugos ir pagalbos paslaugos.
Teisinės paslaugos	Paslaugos, apimančios civilinės metrikacijos, nuosavybės teisių atkūrimo, pirminės teisinės pagalbos paslaugas, taip pat gyvenamosios vietos deklaravimo, asmens dokumentų išdavimo paslaugas.
Turizmo informacijos paslaugos	Paslaugos, apimančios turizmo informacijos centrų teikiamas paslaugas (turizmo informacijos sklaidą ir konsultacijas, turizmo informacinių leidinių sklaidą, informacinių stendų priežiūrą ir pan.).
Kita	Į šią paslaugų grupę patenka paslaugos, nepriskirtinos jokiai kitai aukščiau išvardintai kategorijai, pavyzdžiui – pažymų ir išrašų išdavimas; skundų bei prašymų nagrinėjimas.

### 3 priedas. Orientaciniai interviu klausimai.

#### 1. Viešųjų paslaugų teikimo organizavimas Lietuvos savivaldybėse.

*Klausimai skirti įvertinti informantų požiūrį į esminius savivaldos institucijų organizuojamų viešųjų paslaugų sistemos siekinius, plėtros poreikį ir praktines organizavimo problemas, taip pat nustatyti dokumentų analizės metu išryškėjusių paslaugų, dėl kurių teikimo vartotojai labiausiai linkę reikšti nepasitenkinimą, bei paslaugų organizatorių probleminėmis laikomų paslaugų sistemos sričių sąsajas.*

- 1.1. Kokius pagrindinius viešųjų paslaugų teikimo tikslus išskirtumėte?
- 1.2. Kaip vertinate viešųjų paslaugų teikimo funkcijų paskirstymą tarp centrinės valdžios ir savivaldybių?
- 1.3. Kokios, Jūsų nuomone, yra pagrindinės vartotojų poreikius atliepiančio viešųjų paslaugų teikimo kliūtys?
- 1.4. Kokius reikšmingiausius kokybiško bei efektyvaus viešųjų paslaugų teikimo gerosios praktikos ir nesėkmių pavyzdžius galėtumėte pateikti?
- 1.5. Kokius svarbiausius veiksnius reikia įvertinti pasirenkant viešųjų paslaugų teikėjus, nustatant paslaugų teikimo būdus ir režimą?
- 1.6. Kokiose srityse administruojant ir teikiant viešąsias paslaugas kyla daugiausiai problemų?

#### 2. Viešųjų paslaugų vertinimas.

*Klausimai, kuriais siekiama įvertinti informantų požiūrį į viešųjų paslaugų vertinimo svarbą ir suvokimą apie objektyvaus vertinimo matus atitiktį svarbiausioms teorinės polemikos gairėms. Ypatingas dėmesys skiriamas viešųjų paslaugų vertinimo iš vartotojo pozicijų problematikai.*

- 2.1. Kaip Jūs asmeniškai suprantate viešųjų paslaugų kokybę ir jų teikimo efektyvumą?
- 2.2. Kokie, Jūsų nuomone, yra svarbiausi objektyvaus viešųjų paslaugų vertinimo kriterijai ir standartai?
- 2.3. Kiek svarbu yra nustatyti, kaip vartotojai vertina jiems teikiamų viešųjų paslaugų kokybę? Ar egzistuoja poreikis įvertinti nepagrįstus vartotojų lūkesčius?
- 2.4. Ar, Jūsų nuomone, vartotojas turi skirtingus prioritetus vertindamas viešąsias paslaugas iš kliento ir piliečio pozicijų?

#### 3. Mišrios viešųjų paslaugų rinkos formavimas.

*Klausimai, parodantys informantų požiūrius į esmines mišrios viešųjų paslaugų rinkos dedamąsias, tarpsektorinio bendradarbiavimo reikšmę, mišrios viešųjų paslaugų rinkos plėtros potencialą ir tikslumą Lietuvos savivaldybėse.*

- 3.1. Kokius pagrindinius mišrios viešųjų paslaugų rinkos privalumus, trūkumus, galimybes ir grėsmes galėtumėte išskirti?
- 3.2. Ar, Jūsų nuomone, formuojant viešųjų paslaugų rinką svarbiau orientuotis į procesus, ar į rezultatus? Kaip galima optimaliai suderinti šias dvi orientacijas?
- 3.3. Ar prioritetą teiktumėte sutartinei (įskaitant tradicinį paslaugų pirkimą), ar institucinei viešojo ir privataus sektorių partnerystei?
- 3.4. Kokius pagrindinius NVO įtraukimo privalumus, trūkumus, galimybes ir grėsmes įvardintumėte?
- 3.5. Kaip vertinate tarpsavivaldybinio bendradarbiavimo reikšmę ir galimybes viešųjų paslaugų teikime?

#### **4. Viešųjų paslaugų teikimo tobulinimo kryptys.**

*Klausimai, orientuoti į diskusiją apie esmines praktines savivaldos institucijų organizuojamų viešųjų paslaugų sistemos tobulinimo problemas, pokyčių poreikį ir siektinas modernizavimo gaires.*

- 4.1. Kokius, šiuo metu, svarbiausius paslaugų teikimo pokyčius lemiančius veiksnius išskirtumėte?
- 4.2. Kokias galimas viešųjų paslaugų teikimo, organizavimo ir administravimo inovacijas įžvelgiate?
- 4.3. Kiek svarbu organizuojant viešųjų paslaugų teikimą remtis gerąja kitų šalių ar kitų Lietuvos savivaldybių patirtimi?
- 4.4. Ar, Jūsų nuomone, praktinėje veikloje svarbesniais laikytini reaktyviosios, ar inovatyviosios viešųjų paslaugų vadybos elementai?

#### **5. Vartotojų dalyvavimas viešųjų paslaugų teikime ir organizavime.**

*Klausimai, kuriais siekiama įvertinti, kokią reikšmę informantai teikia piliečių dalyvavimo skatinimui ir konsultavimuisi su viešųjų paslaugų vartotojais bei „lūkesčių vadybos“ procesų taikymo praktikoms.*

- 5.1. Kokiais būdais, Jūsų nuomone, būtų galima užtikrinti efektyvesnę konsultavimąsi su viešųjų paslaugų vartotojais?
- 5.2. Kaip vertinate bendrojo paslaugų kūrimo įgyvendinimo galimybes, atsižvelgiant į skirtingų rūšių viešųjų paslaugų pobūdį?
- 5.3. Kokie veiksniai, Jūsų nuomone, labiausiai skatina piliečius dalyvauti viešųjų paslaugų organizavime ir teikime?
- 5.4. Kokią reikšmę, Jūsų manymu, organizuojant viešųjų paslaugų teikimą dera skirti vartotojų skundams ir pasiūlymams? Ar skundus, prašymus ir pasiūlymus vertinate kaip adekvačius įrodymus viešųjų paslaugų teikimo organizavimui?

#### **4 priedas. Tyrime dalyvavusių savivaldybių administracijų struktūrinių padalinių vadovų sąrašas.**

1. Alvyra Petruškevičienė. Varėnos rajono savivaldybės administracijos Dokumentų ir ryšių su visuomene skyriaus vedėja.
2. Danutė Mazaliauskienė. Varėnos rajono savivaldybės administracijos Socialinės paramos skyriaus vedėja.
3. Eugenijus Marciukas. Jonavos rajono savivaldybės administracijos Bendrojo skyriaus vedėjas.
4. Ingrida Malciuvienė. Jonavos rajono savivaldybės administracijos Socialinės paramos skyriaus vedėja.
5. Jolita Gumaniukienė. Jonavos rajono savivaldybės administracijos Turto ir įmonių valdymo skyriaus vedėja.
6. Lineta Jakimavičienė. Jonavos rajono savivaldybės administracijos Strateginio planavimo ir investicijų skyriaus vedėja.
7. Marius Švaikauskas. Vilniaus miesto savivaldybės administracijos Saugaus miesto departamento direktoriaus pavaduotojas.
8. Rasa Laiconienė. Vilniaus miesto savivaldybės administracijos Socialinių reikalų ir sveikatos departamento direktoriaus pavaduotoja.
9. Regina Svirkienė. Varėnos rajono savivaldybės administracijos Švietimo, kultūros ir sporto skyriaus vedėjo pavaduotoja.
10. Tatjana Švedienė. Varėnos rajono savivaldybės administracijos Vietinio ūkio ir turto valdymo skyriaus vedėjo pavaduotoja.
11. Virginijus Dastikas. Vilniaus miesto savivaldybės administracijos Aplinkos ir energetikos departamento direktorius.
12. Vitalij Mosin. Vilniaus miesto savivaldybės administracijos Interesantų aptarnavimo skyriaus vedėjas.

## 5 priedas. Pagrindiniai vietos savivaldos principai.

Vietos savivalda grindžiama šiais pagrindiniais principais:

- Atstovaujamosios demokratijos;
- Savivaldybių savarankiškumo ir veiklos laisvės pagal Konstitucijoje ir įstatymuose apibrėžtą kompetenciją;
- Savivaldybės tarybos viršenybės prieš jai atskaitingas savivaldybės vykdomąsias institucijas. Savivaldybės taryba turi įgaliojimus kontroliuoti jos sudarytas ir jai atskaitingas savivaldybės vykdomąsias institucijas;
- Savivaldybės vykdomųjų institucijų atskaitingumo savivaldybės tarybai. Savivaldybės vykdomųjų institucijų sprendimai turi būti grindžiami įstatymais, Vyriausybės ir (arba) savivaldybės tarybos sprendimais;
- Atsakingumo savivaldybės bendruomenei. Savivaldybės tarybos nariai (toliau – tarybos nariai) už savo veiklą yra atsakingi ir atskaitingi rinkėjams ir visai savivaldybės bendruomenei;
- Savivaldybės veiklos ir savivaldybės institucijų priimamų sprendimų teisėtumo. Savivaldybės institucijų ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų veikla ir visais jų veiklos klausimais priimti sprendimai turi atitikti įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimus;
- Savivaldybių ir valstybės interesų derinimo tvarkant viešuosius savivaldybių reikalus;
- Bendruomenės ir atskirų savivaldybės gyventojų interesų derinimo. Savivaldybės institucijų priimti sprendimai bendruomenės interesais neturi pažeisti įstatymų garantuotų atskirų gyventojų teisių;
- Savivaldybės gyventojų dalyvavimo tvarkant viešuosius savivaldybės reikalus. Savivaldybės institucijos sudaro sąlygas savivaldybės gyventojams tiesiogiai dalyvauti rengiant ir svarstant sprendimų projektus, organizuojant apklausas, susirinkimus, suėigas, viešą peticijų nagrinėjimą, skatina kitas pilietinės iniciatyvos formas. Savivaldybės institucijos diegia savivaldos principus švietimo, kultūros ir kitose įstaigose, remia asociacijų iniciatyvas, susijusias su viešųjų savivaldybės reikalų tvarkymu;
- Veiklos skaidrumo. Savivaldybės institucijų ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų veikla turi būti aiški ir suprantama savivaldybės gyventojams, kurie tuo domisi, jiems sudaromos sąlygos gauti paaiškinimus, kas ir kodėl daroma;
- Plėtros ir veiklos planingumo. Savivaldybės savo veiklą vykdo pagal tarpusavyje suderintus skirtingos trukmės teritorijų, strateginio ir finansinio planavimo dokumentus, į kurių rengimą, svarstymą ir įgyvendinimo priežiūrą (stebėseną, atskaitų svarstymą) įtraukiami ir savivaldybės gyventojai;
- Viešumo ir reagavimo į savivaldybės gyventojų nuomonę. Savivaldybės gyventojai ar jų atstovai turi teisę susipažinti su savivaldybės institucijų sprendimų projektais ir priimtais sprendimais, gauti viešus ir motyvuotus atsakymus į pareikštą nuomonę apie savivaldybės institucijų ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų ar atskirų valstybės tarnautojų darbą;
- Žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo ir gerbimo. Savivaldybės institucijų ar valstybės tarnautojų priimami sprendimai turi nepažeisti žmogaus orumo, jo teisių ir laisvių, lygių galimybių.

## 6 priedas. Pagrindinių viešojo valdymo modelių principinių nuostatų skirtumai.

Kriterijus	Tradicinis viešasis administravimas	Naujoji viešojo vadyba	Naujasis viešasis valdymas
Teoriniai ir epistemologiniai pagrindai	Politinė teorija, socialiniai ir politiniai vertinimai, primityvus socialinis mokslas	Ekonominė teorija, sudėtingesnis dialogas, pagrįstas pozityviu socialiniu mokslu	Demokratinė teorija, įvairūs požiūriai į pažinimą, įskaitant pozityvistinį, aiškinamąjį ir kritinį
Elgesio modeliai	„Administracinis žmogus“	„Ekonominis žmogus“, savanaudiškai priiman-tis sprendimus	Daugialypis racionalu-mas (politinis, ekono-minis, organizacinis)
Viešojo intereso suvokimas	Viešasis interesas apibrėžiamas poli-tiniame lygme-nyje, išreiškiamas įstatymuose	Viešasis interesas sim-bolizuoja individualių interesų sankaupą	Viešasis interesas – bendros vertybės
Valstybės tarnau-tojų atsakomybė	Klientams ir rinkėjams	Klientams	Piliečiams
Valdžios vaidmuo	„Irkavimas“	„Vairavimas“	Tarnavimas
Viešosios politikos tikslų pasiekimo priemonės	Programas vykdo valstybinės įstai-gos	Programos įgyven-dinamos pasitelkiant privačias ir ne pelno organizacijas	Viešųjų, ne pelno ir privačių organizacijų koalicijos, derinančios veiklą pagal poreikius
Požiūris į atskaitomybę	Hierarchinė – tar-nautojai atskai-tingi išrinktiems politikams	Pagrįsta rinka – asme-niniai interesai skatina patenkinti klientų lūkesčius	Daugiasluoksne – tarnautojai turi būti dėmesingi įstatymams, bendruomenės verty-bėms, politinėms nor-moms, profesiniams standartams ir piliečių interesams
Administracinė diskrecija	Tarnautojų veiksmų laisvė ribojama	Siekiant tikslų suteikta laisvė veikti savo nuožiūra	Diskrecija reikalinga, tačiau apribota
Organizacinė struktūra	Biurokratinės organizacijos su hierarchine val-džios sistema	Decentralizuotos viešosios įstaigos, kuriose užtikrinama tik svarbiausia kontrolė	Bendradarbiavimu paremta struktūra
Valstybės tarnybos motyvacinis pagrindas	Darbo užmokestis ir privilegijos	Verslininkiška dvasia Ideologinis reikalavi-mas sumažinti viešąjį sektorių	Noras būti naudingų visuomenei

Šaltinis: adaptuota pagal Denhardt & Denhardt, 2007, p. 28–29.

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

Marius Urvikis

VIETOS SAVIVALDOS INSTITUCIJŲ  
ORGANIZUOJAMŲ VIEŠŲJŲ PASLAUGŲ  
SISTEMOS TOBULINIMAS

Daktaro disertacijos santrauka  
Socialiniai mokslai, vadyba (03 S)

Vilnius, 2016



Mokslo daktaro disertacija rengta 2011–2015 metais Mykolo Romerio universitete pagal Vytauto Didžiojo universitetui su Klaipėdos universitetu, Aleksandro Stulginskio universitetu, Mykolo Romerio universitetu ir Šiaulių universitetu Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro 2011 m. birželio 8 d. įsakymu Nr. V-1019 suteiktą doktorantūros teisę.

*Mokslinis vadovas:*

prof. dr. Arvydas Guogis (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, vadyba, 03 S).

Mokslo daktaro disertacija ginama Vytauto Didžiojo universiteto, Klaipėdos universiteto, Aleksandro Stulginskio universiteto, Mykolo Romerio universiteto ir Šiaulių universiteto vadybos mokslo krypties taryboje:

*Pirmininkas:*

prof. dr. Vainius Smalskys (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, vadyba, 03 S).

*Nariai:*

prof. dr. Algirdas Astrauskas (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, vadyba, 03 S);

prof. dr. Vilma Atkočiūnienė (Aleksandro Stulginskio universitetas, socialiniai mokslai, vadyba, 03 S);

doc. dr. Iveta Reinholde (Latvijos universitetas, Latvijos Respublika, socialiniai mokslai, politikos mokslai, 02 S);

prof. dr. Teodoras Tamošiūnas (Šiaulių universitetas, socialiniai mokslai, vadyba, 03 S).

Daktaro disertacija bus ginama viešame Vadybos mokslo krypties tarybos posėdyje 2016 m. kovo 4 d. 12 val. Mykolo Romerio universitete, I-414 auditorijoje.

Adresas: Ateities g. 20, 08303 Vilnius, Lietuva

Daktaro disertacijos santrauka išsiųsta 2016 m. vasario 4 d.

Daktaro disertaciją galima peržiūrėti Lietuvos nacionalinėje Martyno Mažvydo bibliotekoje (Gedimino pr. 51, Vilnius), Aleksandro Stulginskio universiteto, Klaipėdos universiteto, Mykolo Romerio universiteto, Šiaulių universiteto ir Vytauto Didžiojo universiteto bibliotekose.

## VIETOS SAVIVALDOS INSTITUCIJŲ ORGANIZUOJAMŲ VIEŠŲJŲ PASLAUGŲ SISTEMOS TOBULINIMAS

### Santrauka

**Temos aktualumas.** Visose šalyse, nepriklausomai nuo vyraujančių politinių nuostatų ar skirtingų viešojo valdymo istorinių tradicijų, dalis gėrybių dėl savo svarbos piliečių gerovei yra teikiama visuotinai, piliečių mokumo nelaikant esmine naudojimosi tokiomis gėrybėmis sąlyga. Kokybiškų viešųjų paslaugų teikimas yra bet kurios šiuolaikinės valstybės tikslas ir vienas esminių tvarios raidos veiksnių. Principines viešųjų paslaugų teikimo organizavimo problemas sąlygoja ekonominių viešųjų paslaugų rodiklių ir piliečių pasitenkinimo gaunamų viešųjų paslaugų kokybe nesuderinamumas. Pabrėžtina, jog paslaugų kokybės dimensijos nėra tapačios paslaugų teikimo efektyvumo turiniui. Be abejo, didžiausia kliūtis teikti kokybiškas, prieinamas ir piliečių lūkesčius atitinkančias viešąsias paslaugas yra riboti savivaldybių finansiniai ištekliai. Mažų biudžeto įplaukų bei nepakankamų valstybės dotacijų problemos itin aktualios mažosiose Lietuvos savivaldybėse. Vietos valdžiai mažinant išlaidas viešosioms paslaugoms ir ribojant šias paslaugas teikiančių specialistų skaičių kenčia paslaugų vartotojai. Paslaugų, turinčių viešųjų gėrybių charakteristikas, kokybe dažnai rūpinamasi deklaratyviai, koncentruojantis į jų teikimą kuo mažesniais kaštais, o paslaugos, pasižyminčios natūralių monopolijų savybėmis, brangsta. Todėl viešųjų paslaugų teikimo tobulinimo kryptį numatymas ir tinkamų organizacinių mechanizmų konstravimas turėtų būti viena iš pagrindinių viešojo valdymo tobulinimo kryptų.

Viešųjų paslaugų teikimo ir organizavimo procesai dabartiniame viešojo valdymo modelių raidos kontekste yra itin dinamiški, o tie metodai, kurie dar visai neseniai buvo laikomi siektiniais viešųjų paslaugų teikimo organizavimo pavyzdžiais yra kritikuojami dėl nepajėgumo užtikrinti vartotojų interesus. Tradicinis socialinių mokslų požiūris, jog valstybinis, privatus (rinka) ir visuomeninis sektoriai pasižymi unikaliomis, kitiems sektoriams nebūdingomis savybėmis, skirtingais tikslais ir griežtai atribota veiklos sfera dabartiniame viešojo administravimo kontekste yra paneigtas ne tik teoriškai, bet ir praktiškai. Vadybinėmis koncepcijomis paremtos reformos bei perėjimas nuo valdymo prie valdysenos sąlygojo mišrių savybių turinčių organizacijų atsiradimą ir jų skaičiaus didėjimą, dėl to viešojo, privataus ir nevyriausybinių sektorių santykis kardinaliai keičiasi, o dar visai neseniai nekvestionuojamu buvęs požiūris, jog viešųjų paslaugų teikimas yra išimtinai valstybinio sektoriaus uždavinys tampa neaktualiu, nes modernios yra tos valstybės, kurios sugeba organizuoti konstruktyvią skirtingų sektorių sąveiką ir suformuoti mišrią paslaugų rinką, pasinaudodamos visų suinteresuotųjų paslaugų teikimu indėliu ir ištekliais. Visgi, valstybė lieka atsakinga už viešųjų paslaugų teikimo organizavimą ir kokybės kontrolę. Nors viešųjų paslaugų teikimo organizavimas turi galias tradicijas, tačiau visuotinai sutariama, kad dėl nuolatinių globalių viešojo administravimo sistemų pokyčių suformuoti nekintančius, universalius visoms šalims viešųjų paslaugų teikimo organizacinius mechanizmus nėra įmanoma. Todėl, įvertinus ligšiolinę Lietuvos savivaldybių praktiką ir mažą taikomų paslaugų teikimo priežiūros ir kontrolės mechanizmų įvairovę, tiks-

linga ieškoti novatoriškų, laikmečio realijas atitinkančių sprendimų, kurie būtų priimami ne aklai kopijuojant pažangią užsienio šalių patirtį, bet būtų pagrįsti išsamia mūsų šalies politinės, ekonominės, socialinės-kultūrinės aplinkos analize.

**Temos ištirtumas.** Viešųjų paslaugų specifinės savybės ir statusas yra dažnų diskusijų objektas tiek viešojo valdymo problemas nagrinėjančių mokslininkų, tiek ekonomikos srities specialistų darbuose. Be jau minėto viešųjų paslaugų kokybės ir efektyvumo suderinamumo klausimo, mokslinėje literatūroje dažnai analizuojamos viešųjų paslaugų kontraktavimo ir privatizavimo problemos. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės bei santykio mišrios viešųjų paslaugų rinkos struktūroje nustatymo klausimus nagrinėjo: E. Ferlie (1996); J. E. Lane (2000); L. E. Lynn, C. J. Heinrich ir C. J. Hill (2001); T. Christensen ir P. Laegreid (2001); J. Gerbasi (2007); C. Greve (2008); A. Hefetz (2008, 2012); S. Lamothe ir M. Lamothe (2008, 2013); R. Andrews ir T. Entwistle (2010, 2013); A. Sundell ir V. Lapuente (2012); A. M. Girth (2012) ir kt.

Paskutiniu metu, Naujojo viešojo valdymo modelio sklaidos įtakoje akcentuojant perėjimą nuo į finansinius rezultatus orientuotos link į procesus orientuotos viešojo sektoriaus reformų logikos, nerimsta diskusijos apie galimybes viešųjų paslaugų teikimo procesuose pasinaudoti visuomenės žiniomis ir gebėjimais, tiriama, kokia yra strateginio planavimo reikšmė diegiant inovacijas viešųjų paslaugų organizavime, bandoma nustatyti, kaip turėtų būti tinkamai valdomi paslaugų teikėjų ir paslaugų organizatorių santykiai. Itin didelis mokslininkų dėmesys skiriamas privataus sektoriaus įtaką viešųjų paslaugų teikime didinančių metodų alternatyvoms, kurių svarbiausiomis įvardijama NVO įtraukimas (T. Brandsen ir V. Pestoff (2006, 2012), A. M. Eikenberry (2007), J. Brown, R. Crow ir T. Chapman (2008), M. Di Domenico, P. Tracey ir H. Haugh (2009), B. Gazley (2010), C. Moxham (2010, 2013), A. Housego ir T. O'Brien (2012) ir kt.), įvairios bendradarbiavimo tarp savivaldybių formos (J. Morphet (2008), J. R. Lombard ir J. C. Morris (2010), K. LeRoux ir S. K. Pandey (2010, 2011), M. E. Warner (2011), M. K. Shrestha ir R. C. Feiock (2011), A. Gjersten (2014) ir kt.), piliečių dalyvavimas viešųjų paslaugų organizavimo ir teikimo procesuose (J. Alford (2011), M. Fotaki (2011), T. Bovaird ir E. Löffler (2012), M. A. Frieling, S. M. Lindenberg ir F. N. Stokman (2014) ir kt.). Šiame kontekste nerimsta diskusijos ir dėl viešojo valdymo modelių vertybinio turinio, viešojo sektoriaus darbuotojų motyvacijos, etinių savybių, lyderystės. Pastaraisiais klausimais itin domėjosi G. E. Brewer ir S. C. Selden (2000), J. Hartley ir M. Allison (2006), R. C. Box (2007), D. J. Houston ir K. E. Cartwright (2007), S. Van de Walle (2010), J. Le Grand (2010), S. P. Osborne ir Z. Radnor (2012, 2013) ir kt.

Paminėtini ir viešųjų paslaugų vertinimo problematikai ypatingą dėmesį skyrę autoriai: J. J. Cronin ir S. A. Taylor (1992); S. Black, S. Briggs ir W. Keogh (2001); P. C. Smith ir A. Street (2005); A. M. Pettigrew (2005); M. Sanchez-Perez (2007); C. Bai (2008); T. G. Shilston (2011); C. Carvalho ir C. Brito (2012) ir kt.

Būtina pastebėti, kad tarp Lietuvos mokslininkų viešųjų paslaugų teikimas nėra dažnas diskusijų objektas. Aktualūs viešųjų paslaugų teikimo organizavimo klausimai dažniausiai fragmentiškai analizuojami kitomis temomis parašytų straipsnių ir atliktų tyrimų kontekste. Savivaldos plėtros problematikai didelį dėmesį skyrė A. Astrauskas (2002, 2010, 2011, 2013), A. Gutauskas (2005), R. Lazdynas (2005), J. Mačiulytė ir P. Ragauskas (2007) ir kt. Bandymai įvardinti viešųjų paslaugų finansavimo ir teikimo

prioritetus mūsų šalies mokslininkų tyimuose didžiąja dalimi vis dar yra paremti viešojo ir privataus sektorių partnerystės bei kontraktavimo teisinės, ekonominės aplinkos ir poveikio viešojo sektoriaus finansams analize (D. Gudelis (2010), V. Kavaliauskaitė (2012)). Tuo tarpu darbų, kuriuose būtų orientuojamasi į Naujosios viešosios vadybos evoliucionavimo į Naująją viešąją valdymą nulemtus pokyčius viešųjų paslaugų teikimo srityje nėra daug. Viena iš esminių pasaulines viešųjų paslaugų teikimo organizavimo pokyčių kryptis lemiančių tendencijų, klientų dalyvavimas viešųjų paslaugų teikimo ir organizavimo procesuose, plačiau analizuojama A. Raipos (2009) ir E. Petukienės (2009, 2010, 2012) darbuose. Modernių viešųjų paslaugų kokybės vadybos modelių analizės pagrindu parengtą Lietuvos savivaldybėse teikiamų „minkšto“ tipo viešųjų paslaugų kokybės gerinimo modelį yra pateikusi G. Kondrotaitė (2012). Tačiau išsamios, visapusiškos mokslinės studijos, pateikiančios metodines rekomendacijas viešųjų paslaugų teikimo organizavimui, įvardijančios tyrimais pagrįstus viešųjų paslaugų finansavimo ir teikimo prioritetus, analizuodami darbo temai aktualią literatūrą nesuradome. Šios viešojo administravimo diskurso spragos užpildymui ir yra skirtas disertacinis tyrimas.

#### **Probleminiai tyrimo klausimai:**

- Kokie yra pagrindiniai viešųjų paslaugų teikimo organizavimo procesų turinį ir viešųjų paslaugų vadybos specifiškumą lemiantys veiksniai?
- Kokie yra galimi viešųjų paslaugų teikimo organizaciniai mechanizmai ir kaip jų taikymas sąlygotų ar sąlygoja viešųjų paslaugų sistemos funkcionalumą?
- Kokios yra esminės veiksmingo viešųjų paslaugų teikimo organizavimo prielaidos ir sąlygos Lietuvos vietos savivaldoje?
- Į ką ypač reikėtų atkreipti dėmesį formuojant funkcionalią, vartotojų poreikius atliepiančią, viešųjų paslaugų teikimo sistemą Lietuvos vietos savivaldybėse?
- Kokiomis priemonėmis tikslinga didinti vartotojų pasitenkinimą vietos savivaldos institucijų organizuojamomis viešosiomis paslaugomis?

**Tyrimo objektas** – viešųjų paslaugų organizavimas.

**Tyrimo tikslas** – teoriškai nustatyti ir empiriškai pagrįsti sėkmingo skirtingų viešųjų paslaugų teikimo formų bei metodų taikymo prielaidas, veiksnius ir galimybes Lietuvos savivaldybėse bei suformuoti ir pagrįsti išvalgas funkcionalios, vartotojų poreikius atliepiančios, viešųjų paslaugų sistemos formavimui.

#### **Tikslui įgyvendinti keliami uždaviniai:**

1. Išanalizuoti mokslinėje literatūroje nagrinėjamus viešųjų paslaugų teikimo organizavimo ir vertinimo probleminius aspektus, įvertinant Lietuvos ir užsienio šalių patyrimą.
2. Identifikuoti sėkmingam viešųjų paslaugų teikimo organizacinių inovacijų diegimui būtinas sąlygas bei galimas kliūtis, nustatyti tikėtiną skirtingų mišrios viešųjų paslaugų rinkos elementų sklaidos poveikį viešųjų paslaugų sistemos funkcionalumui.
3. Empiriniu tyrimu įvertinti vartotojų pasitenkinimą viešosiomis paslaugomis didinančius ir mažinančius veiksnius, juos analizuojant Lietuvos savivaldybėse taikomų organizavimo praktikų bei specifinių sąlygų terpėje.

4. Remiantis teorinio ir empirinio tyrimo rezultatais, pateikti įžvalgas į vartotojų pasitenkinimo užtikrinimą orientuotam viešųjų paslaugų teikimo organizavimui Lietuvos vietos savivaldos institucijose ir parengti viešųjų paslaugų sistemos tobulinimo koncepcijos metmenis.

Iškeltiems disertacinio darbo uždaviniams įgyvendinti taikomi bendrieji socialinių mokslų teoriniai ir empiriniai **tyrimo metodai**.

**Teoriniai metodai:**

- sisteminė, lyginamoji ir loginė mokslinės literatūros analizė;
- klasifikavimas;
- prognozavimas;
- teorinis modeliavimas;
- teorinis apibendrinimas;
- interpretavimo metodas.

**Empiriniai metodai:**

- duomenų rinkimo metodai:
  - *dokumentų analizė;*
  - *pusiau standartizuotas savivaldybių tarnautojų nuomonių, požiūrių, vertinimų interviu.*
- duomenų analizės metodai:
  - *skelbiamoji duomenų analizė;*
  - *latentinė kokybinių duomenų analizė;*

**Ginamieji teiginiai:**

1. Viešųjų paslaugų vartotojų lūkesčiai nėra tapatus privačias paslaugas perkančių klientų lūkesčiams, kadangi vertindami viešąsias paslaugas vartotojai kelia reikalavimus visai viešojo valdymo sistemai, o ne tik paslaugų turiniui.
2. Esminė viešųjų paslaugų sistemos tobulinimo sąlyga yra nuolatinis, daugialypis vertinimas, analizuojant ir integruojant: (i) vartotojų suvoktąją paslaugų kokybę, (ii) objektyvius paslaugų teikimo procesų ir rezultatų rodiklius, (iii) teikimo ir administravimo sistemos efektyvumo bei veiksmingumo parametrus.
3. Mišrios viešųjų paslaugų rinkos funkcionalumą reikšmingai subordinuoja savivaldos institucijų gebėjimai derinti *rezultatų ir procesų* orientacijas bei tinkamai koordinuoti tarpsektorine partnerystė suinteresuotųjų (paslaugų organizatorių, teikėjų ir gavėjų) sąveiką.

**Darbo mokslinis naujumas.**

Mokslinį darbo naujumą sąlygoja iškeltas darbo tikslas ir uždaviniai. Viešųjų paslaugų organizavimas ir savivaldos institucijų organizuojamų viešųjų paslaugų sistemos tobulinimo galimybės Lietuvos mokslininkų iki šiol nebuvo nagrinėtos sistemškai. Darbe išsamiai išnagrinėti viešųjų paslaugų organizavimo probleminiai aspektai; viešųjų paslaugų organizavimo procesų turinį ir viešųjų paslaugų vadybos specifiškumą lemiantys veiksniai; susisteminta viešųjų paslaugų kokybės samprata, apžvelgti svarbiausi kokybės vertinimo modeliai ir kriterijai; išanalizuoti mišrios viešųjų paslaugų rinkos formavimo principai; visapusiškai įvertinta viešųjų paslaugų organizavimo sąlygų terpė Lietuvos vie-

tos savivaldos sistemoje; aptartos skirtingų viešųjų paslaugų teikimo formų ir metodų taikymo prielaidos ir galimybės.

Iki šiol nėra suderintos viešųjų paslaugų organizavimo problematiką apibūdinančių sąvokų visumos, kuri padėtų vieningai traktuoti įvairias viešųjų paslaugų organizacinių mechanizmų formas ir metodus. Darbe atlikta įvairių sąvokų analizė, nustatytos sąsajos ir skirtumai tarp jų, sudaro prielaidas šiai problemai spręsti.

Tai vienas iš nedaugelio tyrimų, kuriame vartotojų suvoktoji viešųjų paslaugų kokybė vertinama dokumentinio tyrimo metodu, orientuojantis ne į techninius rodiklius, o subjektyvų (individualaus vartojimo) vertinimo lygmenį, nepasitenkinimą viešosiomis paslaugomis lemiančių paslaugų atributų paieškas. Suformuota ir teoriškai išsamiai pagrįsta tyrimo metodologija bei instrumentarijus gali būti pritaikomi tolimesniuose tyrimuose.

Parengti ir išsamiai pagrįsti viešųjų paslaugų sistemos tobulinimo koncepcijos metmenys.

Sukonstruota viešųjų paslaugų vertinimo ir organizavimo sąsajų loginė schema bei viešųjų paslaugų vartotojų kreipimūsi registravimo ir vertinimo modelis.

Pagrįsti veiksmingos lūkesčių vadybos veiklos ir skundų valdymo sistemos formavimo principai.

### **Praktinė darbo reikšmė**

Empirinio tyrimo rezultatai gali būti naudingi praktiniame viešųjų paslaugų organizavimo lygmenyje. Parengtas viešųjų paslaugų vartotojų kreipimūsi registravimo ir vertinimo modelis gali būti sėkmingai diegiamas į savivaldos institucijų dokumentų valdymo sistemas. Disertacijos medžiaga gali sudominti praktikus, o suformuotos ir pagrįstos funkcionalios viešųjų paslaugų sistemos formavimo ir tobulinimo išvalgos bei rekomendacijos tapti pagrindu ilgalaikių strateginių veiklos kryptių numatymui.

### **Darbo struktūra ir turinio apžvalga**

Disertaciją sudaro trys dalys. Pirmojoje dalyje analizuojami viešųjų paslaugų teikimo organizavimo teoriniai aspektai. Apžvelgiami viešųjų paslaugų organizavimo bendrieji principai, viešųjų paslaugų apibrėžties problematika, aptariamose viešųjų paslaugų teikimo organizavimo vietos lygmenyje poreikio normatyvinės prielaidos. Analizuojami pagrindiniai mišrios vietos viešųjų paslaugų rinkos organizaciniai mechanizmai, kuriuos taikant yra suformuojamas viešųjų paslaugų teikimo sistemos turinys.

Viešųjų paslaugų sąvoka yra itin plačiai vartojama valdymo, ekonomikos ir kitose disciplinose, dažnai nesigilinant į pačią viešųjų paslaugų koncepcijos esmę. Viešųjų paslaugų samprata yra sudėtinga pirmiausia dėl to, kad yra neatsiejama nuo kitų struktūrinių viešojo valdymo elementų ir koncepcijų: viešųjų gėrybių, viešosios vėrtės, visuomenės intereso. Paslaugos, kaip veiklos, pripažinimą „viešąją“ lemia tikslas, kurio įgyvendinimui ta veikla yra nukreipta, ne pats veiklos turinys, o tai, kiek jos turinio pobūdis konkrečioje šalyje laikomas vertybe svarbių visuomenės interesų patenkinimui. Viešųjų paslaugų teikimo organizavimo vietos savivaldos lygmenyje poreikį lemia dvi veiksmų grupės. Pirmoji siejama su vietos savivaldos kaip socialinio instituto principų modeliavimu, decentralizacijos nauda ir valstybinio lygmens valdžios sprendimais kokias autonomines bei priskirtąsias

funkcijas savivaldybės turi vykdyti, o antroji su pačių savivaldybių tarnavimu bendruomenės interesams bei vietinės valdžios veiksmingumu ir atsakingumu.

Esminis klausimas organizuojant viešųjų paslaugų teikimą savivaldybėse yra paslaugų teikiančios organizacijos pasirinkimas. T. y. patikėti paslaugų teikimą savivaldybės tarnyboms, ar, užtikrinant paslaugų teikimo priežiūrą, visiškai arba dalinai perleisti jį teikimą kitiems juridiniams asmenims. Toks tradicinio teikimo formų ir alternatyvių metodų derinys suformuoja mišrios viešųjų paslaugų rinkos struktūrą. Svarbiausias iššūkis organizuojant viešųjų paslaugų teikimą – skirtingų organizacinių mechanizmų pagalba pasiekti viešojo, privataus ir visuomeninio sektoriaus organizacijų sinerginę sąveiką. Naujojo viešojo valdymo modelio sklaidos kontekste, didelis dėmesys skiriamas (i) konkurencinių santykių keitimui bendradarbiavimo ryšiais ir (ii) bendrojo viešųjų paslaugų kūrimo (*coproduction*) koncepcijos idėjų įgyvendinimui, reiškiančiam aktyvaus vartotojų dalyvavimo teikiant paslaugas skatinimą. Nors bendrojo paslaugų kūrimo turinys yra interpretuojamas nevienodai, tačiau esminis jo bruožas yra tai, kad paslauga nebėra suprantama kaip tik vienpusė teikėjo duodama nauda gavėjui. Pats vartotojas yra laikomas svarbiu paslaugos ir, žiūrint plačiau, viešosios vertės kūrėju.

Antroje dalyje pirmiausia atliekama teorinė viešųjų paslaugų teikimo organizavimo sąlygų ir praktinių problemų Lietuvos vietos savivaldybėse analizė. Apžvelgiama savivaldybių atsakomybė ir kompetencija viešųjų paslaugų teikimo srityje, analizuojama ligšiolinė mišrios viešųjų paslaugų rinkos elementų sklaida, identifikuojamos latentinės veiksmingo viešųjų paslaugų teikimo organizavimo prielaidos. Gautos teorinės išvagos inkorporuojamos formuojant ir išsamiai pagrindžiant empirinio tyrimo strategiją.

Lietuvoje mišri viešųjų paslaugų rinką nėra gerai išvystyta. Viešųjų paslaugų teikimo sistemos pasižymi inertiškumu, todėl neįmanoma orientuotis į naujas hibridinio viešųjų paslaugų teikimo formų paieškas, kuomet ir elementariausios partnerystės praktikos, pasauliniu mastu laikomos gerosios praktikos pavyzdžiais, dar tik pradėdamos diegti. Viešojo ir privataus sektorių partnerystė grindžiama kontraktavimo modelio elementais Lietuvoje diegiami vangiai ir lėtai. Nevyriausybinių sektoriaus organizacijos yra silpnos ir nepakankamai įtraukiamos į viešųjų paslaugų teikimą. Tarpsavivaldybinis bendradarbiavimas Lietuvoje reiškiasi daugiausiai mainymosi informacija ir gerąja patirtimi bei konsultavimosi praktikomis, trūksta intensyvesnės gretutinių savivaldybių sąveikos teikiant viešąsias paslaugas pavyzdžių. Siekiant spręsti viešųjų paslaugų teikimo problemas, Lietuvos savivaldybėse reikalingos kompleksinės priemonės, apimančios socialinės ir ekonominės politikos pokyčius. Tikslinga skatinti konstruktyvią visų viešųjų paslaugų teikime galinčių dalyvauti ir prisidėti savo išteklių subjektų sąveiką, o viešųjų paslaugų rinkos, nepaisant nepalankios dabartinės situacijos, turėtų būti palaipsniui orientuojamos ilgalaikio bendradarbiavimo ir aukštų socialinės atsakomybės rodiklių link. Siekiant šių tikslų, tikslinga vadovautis *procesų orientacijos* idėjomis. Vertinant iš į procesus orientuotos veiklos logikos teorinių pozicijų, esminė metodologinė ir praktinė klaida siekiant suderinti daugialypius politinius viešųjų paslaugų teikimo tikslus yra sprendimų pagrindimas vien techniniais efektyvumo ir produktyvumo matavimais. Kuriant mišrias viešųjų paslaugų rinkas orientacija į procesus yra būtina jau vien dėl to, kad pagrindiniai žinių taikymo ir inovacijų įgyvendinimo barjerai yra susiję su žmonėmis, jų motyvacija, nuostatomis, požiūriais, atvirumu naujovėms. Todėl, kad ir kokią didelę naudą organizuojant viešųjų paslaugų teikimą duoda ekonominių veiksmų analizė, ne mažiau svarbu tirti paslaugų



teikime dalyvaujančių asmenų elgesį lemiančius motyvus bei vertybes ir įgyvendinti strategijas, nukreiptas į konstruktyvią suinteresuotųjų sąveiką.

Fundamentali viešųjų paslaugų tyrimų metodologinė problema yra validžių viešųjų paslaugų kokybės įvertinimo priemonių parinkimas. Sutarinama, kad viešųjų paslaugų kokybė yra sudėtingas, difuzinis, abstraktus konceptas, tačiau nesutarinama, kokios kokybės dimensijos turi būti išskiriamos kaip vertinimo pagrindas. Darbe atlikta viešųjų paslaugų vartotojų skundų analizė nėra orientuota į paslaugų kokybės teorinės koncepcijos tobulinimą, nes tyrimu nesiekama atrasti kriterijų, kurių pagalba kokybės atributai būtų konvertuojami į išmatuojamus parametrus. Šis tyrimas yra orientuotas ne į paslaugų kokybės vertinimą, o į nepasitenkinimą paslaugomis lemiančių veiksnių paieškas. Gerai funkcionuojanti viešųjų paslaugų rinka privalo turėti tam tikrą atskaitomybės visuomenei laipsnį. Viešųjų paslaugų vartotojų kreipimaisi yra vienas iš piliečių dalyvavimo ir visuomeninės viešojo sektoriaus veiklos kontrolės bei galios išraiškos būdų. Piliečių nusiskundimais teikiamos informacijos potenciali nauda organizuojant viešųjų paslaugų teikimą savivaldybėse yra neabejotina. Skundų analizė reikšminga jau vien dėl to, kad leidžia įvertinti požiūrį asmenų, kurie tiesiogiai susidūrė su neigatyviais, jiems reikšmingais viešųjų paslaugų organizavimo padariniais.

Skundų analizė – tai į galutinius viešųjų paslaugų vartotojus nukreiptas empirinio tyrimo etapas. Antrasis tyrimo etapas nukreiptas į organizaciją. Jo metu interviu metodu apklausti savivaldybių tarnautojai, kurie savo profesinėje veikloje yra gerai susipažinę su praktiniais viešųjų paslaugų teikimo organizavimo aspektais. Tyrimas atliktas Vilniaus miesto, Jonavos rajono ir Varėnos rajono savivaldybėse.

Hermeneutinis analizės pobūdis leidžia integruoti skirtingais metodais gautus duomenis ir juos įvertinti teoriškai apibrėžtų funkcionalios viešųjų paslaugų sistemos elementų fone. Tyrimo rezultatai bei išvados gaunami logiškai integruojant teorines žinias apie tiriamus reiškinius ir apdorotus bei interpretuotus empirinius duomenis, atskleidžiančius:

- vartotojų poreikius, lūkesčius, vertinimus;
- viešųjų paslaugų organizavimo sistemos ir procesų ypatybes;
- specifinius taikomų viešųjų paslaugų teikimo mechanizmų bruožus, jų reikšmę mišrios viešųjų paslaugų rinkos struktūroje ir įtaką viešųjų paslaugų sistemos funkcionalumui;
- kontekstą – viešųjų paslaugų teikimui ir organizavimui įtaką darančių sąlygų terpę.

Trečioje dalyje pristatomi trijose Lietuvos vietos savivaldybėse atliktos dokumentų analizės ir savivaldybių struktūrinių padalinių vadovų apklausos rezultatai ir pagrindžiamos įžvalgos funkcionalios viešųjų paslaugų sistemos formavimui.

Išskirtos keturios dokumentų analizės diagnostinės sritys:

- paslaugų rūšys;
- suvoktosios kokybės atributai ir nepasitenkinimo priežastys;
- emocijos ir sąveika;
- pasitenkinimo kontrolės procesų vystymo terpė ir kryptys.

Šios sritys išskirtos remiantis atlikta literatūros apžvalga, kaip gairės, sudarančios sąlygas atliekant hermeneutinę analizę validuoti duomenis, svarbius ieškant atsakymų į tyrimo klausimus.

Įvertinus viešųjų paslaugų vartotojų prašymų ir skundų turinį galima teigti, kad bendruoju požiūriu, viešąsias paslaugas vertinant kaip viešųjų gėrybių paskirstymo ir globė-

jiškos valstybės valdžios funkcijų rezultatą, išskirtinos trys vartotojų pasitenkinimą determinuojančių veiksnių grupės. Vartotojų lūkesčiai, apibrėžiantys funkcionalios ir poreikius atliepančios viešųjų paslaugų sistemos gaires, apima ne tik asmeninės naudos siekį, bet ir naudą visuomenei, sąlygas jos narių gerbūviui. Žinoma, ne visose viešosiose paslaugose, dėl jų pobūdžio, vartotojo kaip piliečio orientacija yra stipriai išreikšta, o konkurencijos siekiant gauti būtinas paslaugas egzistavimas sąlygoja kai kurias socialinio supratingumo stokos ir antipilietiško tendencijas. Tačiau ne tik vartotojų gaunamą naudą lemiantis paslaugų turinys, bet ir vietos valdžios veiklos priemonių ir kryptių atitiktis nustatytiems ar vartotojų suvokiamiems gerojo valdymo standartams, apibrėžiamiems per teisėtumą, sąžiningumą, lygybės užtikrinimą ir efektyvų viešųjų lėšų naudojimą, yra svarbiu pasitenkinimą lemiančių veiksniais.

Vertinant iš savivaldos institucijų pozicijų, veiksmingą skundų valdymo sistemą tikslinga apibūdinti per:

- krepiančios tiesiogiai į institucijas reikiama nepasitenkinimą masą;
- skundų turinio lemiamą vartotojų teikiamo grįžtamojo ryšio kokybę;
- institucijos reakcijos į skundus pobūdį.

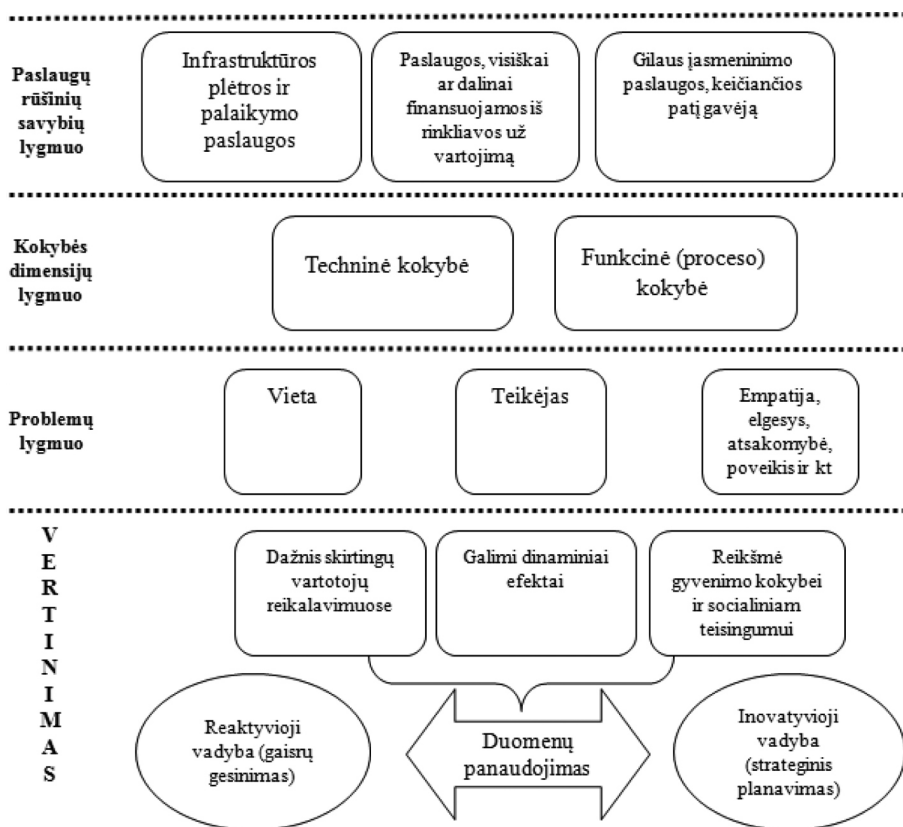
Vartotojų polinkis kreiptis tiesiogiai į savivaldos institucijas dalinai parodo pasitikėjimą jomis. Vertinant skundus gaunama informacija įgalina savivaldos institucijas spręsti vartotojams aktualias problemas ir kontroliuoti nepasitenkinimą, o reagavimo į vartotojų skundais išreiškiamus lūkesčius ir institucijos atsako pobūdis daro įtaką esminiams vartotojų pasitenkinimą viešosiomis paslaugomis lemiantiems veiksniais.

Apibendrinant tarnautojų apklausos rezultatus, galima pateikti šias svarbias išvagas:

- akivaizdi įtampa tarp vietos savivaldybių ir centrinio valdymo lygmens institucijų;
- menka teorinių viešųjų paslaugų teikimo organizavimo principų sklaida praktiniame lygmenyje;
- nors yra išimčių, didžioji dalis apklaustų tarnautojų pasižymi aiškiai išreikšta orientaciją į vartotojo interesų užtikrinimą, kas iš dalies lemia skeptišką požiūrį į tarpsektorinės partnerystės plėtrą;
- nekonstruktyvi savivaldybių ir nevyriausybinių sektoriaus organizacijų sąveika;
- tarpsektorinės partnerystės patirties ir galimybių trūkumas rajoninėse savivaldybėse;
- vartotojų poreikius atliepančiam viešųjų paslaugų teikimo organizavimui ir glaudesniai tarpsavivaldybiniam bendradarbiavimui galimai trukdo savivaldybių politizacijos aspektas;
- egzistuoja praktinis poreikis tobulinti viešųjų paslaugų vertinimo procesus;
- tarnautojai tapatina administracines ir viešąsias paslaugas.

Remiantis teorinio bei empirinio tyrimų rezultatais, suformuoti viešųjų paslaugų sistemos tobulinimo koncepcijos metmenys.

1. Įvardinti ir sumodeliuoti sisteminės viešųjų paslaugų vartotojų pasitenkinimo užtikrinimo strategijos elementai.
2. Sudaryta viešųjų paslaugų vertinimo ir teikimo organizavimo sąsajų loginė schema.
3. Suformuotos viešųjų paslaugų sistemos tobulinimo Lietuvos savivaldybėse gairės.
4. Sukonstruotas ir pasiūlytas viešųjų paslaugų vartotojų kreipimusi registravimo ir vertinimo modelis.



## Siūlomas viešųjų paslaugų vartotojų kreipimūsi registravimo ir vertinimo modelis

Siūlomas viešųjų paslaugų vartotojų kreipimūsi registravimo ir vertinimo modelis yra orientuotas į grįžtamojo ryšio kokybės užtikrinimą. Šio modelio taikymas vietos savivaldos institucijose galėtų palengvinti viešųjų paslaugų vartotojų patyrimo, suvoktosios viešųjų paslaugų kokybės ir nepasitenkinimo priežasčių įvertinimą mikro lygmeniu.

1. Plečiamos viešųjų paslaugų vartotojų galimybės kreiptis į savivaldos institucijas įvairiais kanalais, paprastinamos kreipimosi procedūros. Kompiuterinėse dokumentų valdymo sistemose registruojami visi viešųjų paslaugų vartotojų kreipimaisi, įskaitant neoficialius, anonimiškus elektroniniu paštu ir e.valdžios priemonėmis pateiktus skundus, prašymus ir išsakomas nuomones, taip pat kitų institucijų nagrinėti pagal kompetenciją persiusti kreipimaisi. Registravimo etape gyventojų prašymams ir skundams elektroninėje terpėje priskiriami savotiški trijų lygmenų žymekliai, leidžiantys iš anksto numatytais pagrindais juos sugrupuoti į kategorijas.
2. Paslaugų rūšinių savybių žymėjimas išskirtas funkcinio požiūriu skirtingoms paslaugoms, kurių kokybę vartotojai vertina remdamiesi dalinai skirtingais kriterijais.

Orientacinės šio lygmens kategorijos galėtų būti: infrastruktūros plėtros ir palaikymo paslaugos (būdingas biudžetinis finansavimas); paslaugos visiškai arba dalinai finansuojamas iš rinkliavos už vartojimą (pvz. komunalinių atliekų šalinimas, šilumos ir geriamojo vandens tiekimas, viešasis transportas); gilaus įsmeninimo paslaugos, keičiančios patį gavėją (socialinės, ugdymo, kultūros ir kitos „minkšto“ tipo viešosios paslaugos). Nors kai kurias gilaus įsmeninimo paslaugas taip pat dalinai finansuoja vartotojai, tačiau jas vertinant pagrindiniu nepasitenkinimą lemiančiu veiksniu tampa ne kaina, bet atskiriamumo savybės suponuojamas paklausos nepatenkinimas. Be to, šių paslaugų teikimo tikslai reikalauja gilių refleksijų vertinant funkcinės (procesų) kokybės dimensijas. Tuo tarpu vartotojų pasitenkinimą kitų dviejų kategorijų paslaugomis labiau lemia techninių (rezultato) kokybės dimensijų atitikties lūkesčiams. Svarbiu suvoktąją kokybę formuojančiu veiksniu yra gautos naudos ir už paslaugą tiesiogiai (ne per mokesčių sistemą) sumokamos kainos palyginimas.

3. Tačiau atlikta dokumentų analizė parodė, kad įtaką nepasitenkinimui bet kurios rūšies paslaugomis gali daryti tiek techninę kokybę determinuojantys sisteminiai trūkumai, tiek sąveikos ribotumai ir kiti veiksniai, priskirtini funkcinės kokybės dimensijai. Skundų grupavimas kokybės dimensijų lygmenyje leistų nustatyti esmines nepasitenkinimo konkrečia paslauga priežastis, įvardinti kiekvienos paslaugos atributus ir elementus, kuriuos tikslinga tobulinti.
4. Problemų lygmuo yra orientuotas į gilesnę nepasitenkinimo viešosiomis paslaugomis priežasčių analizę ir priemonių viešųjų paslaugų teikimo problemoms spręsti numatymą. Šiame etape „žymeklių“ pobūdis ir skaičius pagal poreikį galėtų būti išplėstas atsižvelgiant į kiekvienos savivaldybės viešųjų paslaugų rinkos struktūrą. Orientacinėmis grupavimo kategorijomis gali būti vieta (pvz. infrastruktūros objektai, konkretūs viešojo transporto maršrutai ir pan.), teikėjas (konkrečios paslaugas teikiančios organizacijos) ir įvairūs kiti trūkumai bei problemos, į kurių sprendimo poreikį vartotojai pateikia aiškus „užuominas“ (empatijos stygius, konkrečių darbuotojų elgesys, nedėmesingumas, aptarnavimo tvarkos sudėtingumas, vartotojų lygybės neužtikrinimas, teikėjų atskaitomybės stygius ir pan.).
5. Išplėtojus tokią sistemą, viešąsias paslaugas vertinantys bei viešųjų paslaugų teikimą organizuojantys savivaldybių tarnautojai bei politikai galėtų matyti platų ir visapusišką problemų „voratinklį“. Šių duomenų analizė leistų (i) inicijuoti greitą konkrečių problemų sprendimą, užtikrinti teikėjų veiklos kontrolę ir (ii) nustatyti viešųjų paslaugų sistemos tobulinimo strategines kryptis atsižvelgiant į daugumos vartotojų interesus (įvertinant pavienių vartotojų lūkesčių nepagrįstumą), reikšmę piliečių gyvenimo kokybei ir socialiniam teisingumui, galimus dinaminius priimamų sprendimų ir viešosios politikos kurso pokyčių padarinius.

## **Išvados**

1. Viešųjų paslaugų teikimo organizavimo mechanizmai kinta kartu su kultūrinėmis, socialinėmis, politinėmis permainomis. Esminius dabartinio viešųjų paslaugų organizavimo etapo bruožus tikslinga įvardinti per paslaugas teikiančių mišrių savybių organizacijų skaičiaus didėjimą bei jų veiklos vystymą ir su Naujojo viešojo valdymo modelio plėtra sietiną konkurencinių santykių keitimą bendradarbiavimo ryšiais mišrioje viešųjų paslaugų rinkose. Siekiant viešųjų paslaugų teikimo tikslų, išreiškiamų

pasitelkiant fundamentalią, tačiau sunkiai konceptualizuojamą kokybės sąvoką, valstybės uždavinys yra kaip galima geriau išnaudoti potencialius tarpsektorinės partnerystės privalumus.

2. Sprendimai organizuojant viešųjų paslaugų teikimą mišrioje rinkoje turėtų apimti ne tik klausimą kuris sektorius ir kokia apimtimi skirtingų rūšių viešąsias paslaugas turėtų teikti, bet ir būti nukreipti į (i) paslaugos teikėjų (ii) paslaugos organizatorių ir (iii) paslaugos gavėjų sąveikos reguliavimą, kadangi skirtinga sąveika sąlygoja skirtingus paslaugų teikimo rezultatus ir tikslų pasiekimo laipsnį. Bendradarbiavimo procesai yra sudėtingi ir reikalauja atitinkamų vadybinių metodų, apimančių svarbiausius paslaugų teikimo misijos, atskaitomybės, konkurencijos reguliavimo ir rezultatų įvertinimo klausimus. Viešąsias paslaugas galinčių teikti organizacijų ir galimų jų sąveikos formų įvairovė sudaro sąlygas formuoti konkrečioms savivaldybėms labiausiai tinkamas viešųjų paslaugų rinkos struktūras, atsižvelgiant į specifines vietas ir rinkos sąlygas, konkrečių paslaugų ypatybes ir paklausą, kintančius vartotojų poreikius bei savybes.
3. Neinstitucionalizuoto bendrojo viešųjų paslaugų kūrimo negalima laikyti atskiru ar unikaliu viešųjų paslaugų teikimo organizavimo mechanizmu, tačiau tai yra kitas viešųjų paslaugų teikimo formas papildantis fenomenas, kuriantis vertę ir tobulinantis viešąsias paslaugas per esminių šiuolaikinio viešojo valdymo vertybinių idėjų - demokratizacijos, pilietiškumo, orientacijos į procesus - prizmę. Piliečių dalyvavimas gali tapti jei ne inovatyvių idėjų šaltiniu, tai bent vienu iš esminių inovacijų įgyvendinimo kliūtis padedančiu pašalinti veiksniu. Piliečiai turėtų būti skatinami reikšti savo nuomones, požiūrius ir nepasitenkinimą gaunamomis viešosiomis paslaugomis, o jų kreipimaisi laikytini pradinio bendrojo paslaugų kūrimo etapu.
4. Nacionaliniu lygmeniu viešųjų paslaugų samprata yra problemiška. Teisiškai įtvirtinti viešųjų paslaugų apibrėžimai yra abstraktūs, nesiremiantys viešųjų paslaugų skiriamaisiais požymiais. Savivaldybių organizuojamų viešųjų paslaugų sąvoka nėra apibrėžta, o kai kurios paslaugos teisiškai nėra priskiriamos viešosioms, nepaisant konceptualios jų turinio atitikties. Tai yra esminiai trikdžiai siekiant aiškos viešųjų paslaugų klasifikacijos, ribojantys galimybes teritorinių bendruomenių viešiesiems poreikiams tenkinti skirtų viešųjų paslaugų organizavimo veiklas išskirti iš visų savivaldybių vykdomų funkcijų spektro. Teigtina, kad viešosiomis paslaugomis laikytinos (i) paslaugos, pasižyminčios grynąjį viešųjų gėrybių savybėmis ir (ii) paslaugos už viešosios politikos formavimą ir įgyvendinimą atsakingų asmenų sprendimu priskirtos viešojo intereso užtikrinimui būtinoms paslaugoms, kurių teikimo organizavimo poreikį determinuoja savo piliečiais besirūpinančios valstybės pareiga paskirstyti išteklius visuomenės naudai, teikiamos (i) valstybės (įskaitant savivaldybes ir jų nuosavybės teise valdomus juridinius asmenis) arba (ii) valstybinės valdžios subjektams kontroliuojant privačių subjektų veiklą.
5. Viešojo administravimo modelių slinkties sąlygojami viešojo valdymo struktūriniai pokyčiai pirmiausia pasireiškia galių ir pareigų distribucijos perplanavimu bei variacijomis ideologiniais veiklos imperatyvais laikytinų vertybių struktūroje. Naujosios viešosios vadybos modelio turinys ragino valdžios subjektus orientuotis išimtinai į *rezultatus*, pasiekiamus per nustatomus kiekybinius veiklos rodiklius. Naujajame viešajame valdyme *orientacija į procesus* tampa esmine vartotojų poreikius atliepiančios viešųjų paslaugų sistemos konstravimo sąlyga. Tačiau *procesų* ir *rezultatų* orientacijų

supriešinimas bei Naujojo viešojo valdymo akcentuojamų demokratinių - socialinių vertybių, atsiejimas nuo vadybinių technikų trukdo paties Naujojo viešojo valdymo principų praktinei sklaidai. Akcentuojant procesų svarbą reikalaujama taikyti pamatiniais viešųjų paslaugų tikslais, kilme ir savybėmis, o ne beatodairišku efektyvumo siekiu, grindžiamus organizavimo metodus ir valdymo technikas, tačiau neatmetamas vadybinės ir rezultatus plačiąja prasme orientuotos veiklos poreikis. *Procesų orientacijos* turinys yra nukreiptas į viešųjų paslaugų teikimo ir organizavimo mechanizmų tobulinimą per dalyvių bei suinteresuotųjų sąveikos procesų vystymą. Šiuos procesus reikia nuosekliai diegti, organizuoti, skatinti ir valdyti, todėl Lietuvos savivaldybėse siekiant *orientacijos į procesus*, vadybinių metodų taikymas ir vadybinė išmonė tampa esminiu viešosios vertės kūrimo bei teisingo ir poreikius atliepiančio viešųjų gėrybių paskirstymo veiksmu.

6. Siekiant įtvirtinti vartotojų poreikius atliepiančias ir į teigiamus pokyčius ilgalaikėje perspektyvoje orientuotas viešųjų paslaugų teikimo sistemas, būtinas abipusis savivaldybių politinių lyderių ir viešosios politikos analitikų bei tyrėjų supratimas, kad viešųjų paslaugų tyrimai turi būti nukreipti ne į ideologinį taikomų modelių, veiklos kurso ir įdiegtų inovacijų palaikymą, o į nuoseklų, metodiškai pagrįstą kritiką ir naujų, daugialypių tyrimų rezultatais grindžiamų požiūrių įterpimą, užtikrinat glaudesnę mokslinio pažinimo proceso metu formuojamų universalių normų ir praktinės vadybinės patirties integravimą.
7. Lietuvos savivaldybėse mišri viešųjų paslaugų rinka yra išvystyta silpnai: vyrauja biudžetinis viešųjų paslaugų teikimo finansavimas per savivaldybių įsteigtas įmones ir įstai-gas; viešųjų paslaugų kontraktavimas daugiausiai remiasi tradicinėmis trumpalaikėmis pirkimo sutartimis; institucinės VPSP praktikos yra retos; gerovės visuomenės elemen-tų raiška bendroje gerovės sistemoje yra nežymi. Menką nevyriausybinių organizacijų įtaką viešųjų paslaugų teikime lemia pilietinės visuomenės silpnumas (nepakankamas NVO skaičius ir jų kompetencijos stoka) ir savivaldybių tarnautojų skeptiškas požiū-ris į NVO, kaip partnerių viešųjų paslaugų teikime, pilnavertiškumą. Pabrėžtina, kad ideologiškai retai kvestionuojamas trečiojo sektoriaus organizacijų įtraukimas svariai sąlygoja savivaldybių tarnautojų nepasitikėjimą NVO, kadangi siekdamas gauti finan-savimą savo veikloms vykdyti, trečiojo sektoriaus organizacijos neretai veikia metodais, pakertančiais tikėjimą tradicine pilietinės visuomenės organizacijų misija.
8. Praktiniame lygmenyje pastebima menka teorinių viešųjų paslaugų teikimo organiza-vimo principų sklaida ir savivaldybių negebėjimo valdyti pasirinktus kontraktavimo modelius praktikos. Todėl mišrios viešųjų paslaugų rinkos plėtra Lietuvos savival-dybėse turėtų būti vykdoma lygiagrečiai su žmoniškųjų išteklių stiprinimu. Būtinas aukštais administraciniais ir vadybiniais gebėjimais pasižymintis personalas, kuris būtų pajėgus perimti gerąją kitų šalių patirtį, sudominti privataus kapitalo įmones ir piliečius, skatinti verslo įmonių socialinę atsakomybę, vertinti viešąsias paslaugas, val-dyti projektus bei kontroliuoti teikėjus taip, kad mišrios viešųjų paslaugų rinkos plėtra nepažeistų vartotojų interesų ir sąlygotų bendruomenių narių pasitikėjimą vietos savi-valdos institucijomis.
9. Paslaugų nevienodumas teritoriniu aspektu yra vienas iš nepasitenkinimą viešosio-mis paslaugomis sąlygojančių veiksnių. Tarp savivaldybinis bendradarbiavimas leidžia suvienodinti paslaugų teikimo koordinavimą sąlyginai dideliame regione ir padeda

užtikrinti skirtingo išsivystymo regionuose ir kaimo vietovėse teikiamų paslaugų viešumą kokybiniu aspektu. Mišrių vietos viešųjų paslaugų rinkų papildymas viešosios-viešosios savivaldybių partnerystės mechanizmais gali tapti saugikliu nepasitvirtinusių sprendimų sukeltoms neigiamoms pasekmėms. Visgi, savivaldybės retai yra linkusios bendradarbiauti daugiau negu informaciniu lygmeniu. Tam galimai trukdo aukštas savivaldybių politizacijos laipsnis.

10. Lietuvoje savivaldybių ir centrinio valdymo lygmens institucijų santykiai pasižymi įtampa. Didesnio savivaldybių finansinio savarankiškumo neužtikrinimo bei platesnės diskrecijos viešųjų paslaugų planavime nesuteikimo netikslinga įrėminti vien savivaldos plėtros ir demokratizacijos procesų skatinimo tikslų svarbos nesuvokimu grindžiamų motyvų terpėje. Norėdamos įgyti (ar išsikvoti) didesnę savarankiškumą, savivaldybės privalo įrodyti savo gebėjimus paskirstant viešąsias gėrybes socialiai teisingais būdais ir užtikrinant vietos bendruomenių funkcionavimą. Siekdamos šio tikslo savivaldybės turėtų veikti dviem kryptimis: (i) formuoti gyventojų poreikius atliepiančią viešųjų paslaugų teikimo sistemą ir (ii) įvairiais būdais skatinti konsultavimąsi su gyventojais bei piliečių dalyvavimą viešųjų reikalų tvarkyme. Būtina keisti šiuo metu savivaldos mechanizmo vertybinio elemento įtvirtinimui nepalankią politinę kultūrą bei didinti vietos bendruomenių narių pasitikėjimą savivaldos institucijomis.
11. Viešųjų paslaugų organizavimo ir teikimo rezultatai neturi būti tapatinami su trumpalaikių tikslų įgyvendinimu ir sutaupytomis lėšomis, nes viešosios paslaugos pasižymi dinaminiu pobūdžiu ir yra koherentiškos su daugeliu kitų visuomenės ir valstybės raidos procesų. Siekiant spręsti daugialypių viešųjų paslaugų teikimo tikslų suderinamumo problemas, dominuojančiais techniniais efektyvumo ir produktyvumo matavais grindžiamo prognozavimo duomenimis paremta organizavimo sprendimų ir partnerystės formų pasirinkimo argumentacija laikytina esmine metodologine klaida ir praktiniu rizikos veiksnium.
12. *Inovatyviojo* viešųjų paslaugų vadybos dėmens priemonių taikymo plėtrą ribojantis ir trumparegiškų viešųjų paslaugų inovacijų gausą sąlygojantis polinkis sprendimų priėmimo remtis tradiciškai nusistovėjusiomis tyrimų kryptimis (neįvertinančiomis kultūrinių normų, nuostatų ir vertybių, sąveikos procesų valdymo, vartotojų nepasitenkinimo priežasčių ir kitų kiekybiniais rodikliais neperprantamų konteksto veiksmų) gali būti sąlygojamas ne vien savivaldybių finansinių išteklių ir organizacinių pajėgumų stokos, bet ir savivaldos lygmenyje stipriai išreikšto politinio varžymosi lauko.
13. Bendrąją vartotojų suvoktąją viešųjų paslaugų kokybę ir pasitenkinimą reikšminga dalimi lemia savivaldos institucijų reagavimas į vartotojų išsakytas problemas, informavimas, konsultavimasis ir procedūrų sąveikos su vartotojais plotmėje paprastumas. Tačiau atliktas tyrimas parodė ir tam tikras pasitenkinimo užtikrinimą ribojančias neigiamas piliečių savybes, interesų bei poreikių nesuderinamumo tendencijas ir poreikį praktinėje lūkesčių vadybos bei paslaugų organizavimo veikloje eliminuoti nepagrįstus piliečių lūkesčius.
14. Lietuvos savivaldybėse egzistuoja praktinis poreikis tobulinti viešųjų paslaugų vertinimo procesus. Viešųjų paslaugų vertinimas turėtų būti atliekamas platesniame kontekste ir neapsiriboti tipiškais vartotojų suvokiamos kokybės indikatoriais. Subjektyviai suvokiama paslaugų kokybė negali atspindėti realios viešųjų paslaugų sistemos būklės, o visuomenės nepasitenkinimą ir pasitikėjimo valdžios įstaigomis pokyčius sąlygoja



ne tik paslaugų turinys, bet ir paslaugų gavėjų kaip piliečių nuostatos bei patyrimas paslaugos teikimo proceso metu. Vertinimas turi būti kelių lygmenų, apimantis suvoktosios kokybės analizavimą, objektyvius teikimo proceso vertinimus, viešųjų paslaugų teikimo ir administravimo sistemos efektyvumo ir veiksmingumo matavimus.

15. Viešųjų paslaugų vertinimo procedūrų papildymas smulkmenišku piliečių kreipimusi nagrinėjimu yra potencialiai naudingas viešųjų paslaugų planavimo, teikėjų kontrolės, neformalaus viešųjų paslaugų teikime dalyvaujančių subjektų sąveikos reguliavimo bei viešųjų paslaugų vartotojų aktyvinimo aspektais. Skundų valdymo procesų diegimas savivaldybėse skatintinas dėl skundais bei prašymais teikiamos informacijos autentiškumo, gilumo bei reguliaraus pobūdžio, leidžiančio ne tik spręsti pavienes problemas, suprasti individualaus vartojimo lygmenyje vartotojų nepasitenkinimą lemiančius veiksnius, bet ir nuspėti ateityje galimai pasireikšiančius viešųjų paslaugų organizavimo iššūkius. Tam, kad skundų valdymo sistemos netaptų tik deklaratyviu vietos savivaldos institucijų rūpesčio piliečiais demonstravimo įrankiu, o realiai pasitarnautų gerinant viešąsias paslaugas ir plėtojant strateginio viešųjų paslaugų planavimo praktikas, būtina tobulinti kreipimusi analizės procedūras.
16. Dėl demografinių priežasčių kai kurių viešųjų paslauga paklausa savivaldybėse skiriasi. Taip pat skirtingas yra mišrios viešųjų paslaugų rinkos potencialas. Todėl, nors parengti ir plėtoti metodines viešųjų paslaugų planavimo, organizavimo ir finansavimo būdų, partnerystės santykių valdymo bei piliečių dalyvavimo skatinimo rekomendacijas yra tikslinga, tačiau funkcionalios ir poreikius atliepiančios viešųjų paslaugų teikimo sistemos konstravimas turėtų būti paremtas atsižvelgiant į kiekvienos savivaldybės specifinį kontekstą transformuotais organizavimo mechanizmais ir specializuotomis vadybinėmis technikomis.

## MOKSLINĖS PUBLIKACIJOS DISERTACIJOS TEMA

1. Urvikis, M. (2013) Organization of Public Service Delivery in Lithuanian Municipalities: Analysis of Potential Innovations. *Contemporary Research on Organization Management and Administration*, No. 1, 72-86.
2. Urvikis, M. (2014) Viešųjų paslaugų tyrimų kryptys: kokybinio požiūrio plėtros poreikio pagrindimas. *Viešoji politika ir administravimas*, Vol. 13, No. 2, 290-306.

### Konferencijų pranešimai disertacijos tema

1. Urvikis, M. (2013). Organization of Public Service Delivery in Lithuanian Municipalities: Analysis of Potential Innovations. *International scientific conference "Social Transformations in Contemporary Society 2013"*. Vilnius, Lietuva: Mykolas Romeris University Doctoral Candidates Association; Academic Association of Management and Administration.
2. Urvikis, M. (2013). Inovacijos viešųjų paslaugų teikime: pasaulinės tendencijos. „XX a. iššūkiai jaunajam mokslininkui politikos, vadybos ir viešojo administravimo srityse“. Vilnius, Lietuva: MRU Politikos ir vadybos fakultetas.
3. Urvikis, M. (2014). Savivaldybių teikiamų viešųjų paslaugų vertinimo problemos. „Sąnaujos politika: savivaldybių patirtis, iššūkiai ir galimybės“. Vilnius, Lietuva: MRU Politikos ir vadybos fakultetas; Lietuvos savivaldybių asociacija.

## TRUMPA INFORMACIJA APIE DISERTACIJOS AUTORIŲ

**Vardas, Pavardė:** Marius Urvikis  
**Kontaktai:** mariusurvikis@gmail.com

### Išsilavinimas:

2011–2015 m. M. Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto  
Viešojo administravimo instituto doktorantas  
2009–2011 m. Mykolo Romerio universitete, Politikos ir vadybos fakultete  
įgytas Viešojo administravimo magistro laipsnis  
2005–2009 m. Mykolo Romerio universitete, Viešojo administravimo  
fakultete įgytas Viešojo administravimo bakalauro laipsnis

### Darbo patirtis:

2011 m.–dabar Vilniaus miesto savivaldybės administracijos Saugaus miesto  
departamento vyriausiasis specialistas

### Mokslinio domėjimosi sritys:

Viešojo administravimo teorija, viešosios paslaugos, vietos  
savivalda, valstybės tarnyba

MYKOLAS ROMERIS UNIVERSITY

Marius Urvikis

IMPROVEMENT OF THE SYSTEM OF  
PUBLIC SERVICES ORGANIZED BY LOCAL  
SELF-GOVERNMENT INSTITUTIONS

Summary of Doctoral Dissertation  
Social Sciences, Management (03 S)

Vilnius, 2016

This doctoral dissertation was prepared at Mykolas Romeris University during 2011–2015 under the right to organize doctoral studies granted to Vytautas Magnus University together with Klaipėda University, Aleksandras Stulginskis University, Mykolas Romeris University and Šiauliai University by the order of the Minister of Education and Science of the Republic of Lithuania No. V-1019 dated on June 8, 2011.

*Scientific supervisor:*

Prof. Dr. Arvydas Guogis (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Management, 03 S).

The doctoral dissertation will be defended at the Scientific Council of Vytautas Magnus University, Klaipėda University, Aleksandras Stulginskis University, Mykolas Romeris University and Šiauliai University in the field of Management:

*Chairman:*

Prof. Dr. Vainius Smalskys (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Management, 03 S).

*Members:*

Prof. Dr. Algirdas Astrauskas (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Management, 03 S);

Prof. Dr. Vilma Atkočiūnienė (Aleksandras Stulginskis University, Social Sciences, Management, 03 S);

Assoc. Prof. Dr. Iveta Reinholde (University of Latvia, Social Sciences, Political Science, 02 S);

Prof. Dr. Teodoras Tamošiūnas (Šiauliai University, Social Sciences, Management, 03 S).

The Doctoral Dissertation will be defended at the open meeting of the Scientific Council in the field of Management on 4 March, 2016 at 12:00 AM at Mykolas Romeris University, in the Room I-414.

Address: Ateities st. 20, LT-08303 Vilnius, Lithuania.

The summary of the Doctoral Dissertation was sent on February 4, 2016.

The Doctoral Dissertation is available at Martynas Mažvydas National Library of Lithuania (Gedimino ave. 51, Vilnius), Aleksandras Stulginskis University library, Klaipėda University library, Mykolas Romeris University library (Ateities str. 20, Vilnius), Šiauliai University library, Vytautas Magnus University library.

## IMPROVEMENT OF THE SYSTEM OF PUBLIC SERVICES ORGANIZED BY LOCAL SELF-GOVERNMENT INSTITUTIONS

### Summary

**The relevance of the topic.** In all countries, regardless of prevailing political attitudes or different historical traditions of public administration, the part of goods is provided generally due to their importance for citizens' welfare, without considering citizens' solvency as an essential condition to access these goods. The provision of high-quality public services is a goal of any modern state and a key factor for sustainable development. Principal problems of public service organization are caused by incompatibility of economic indicators of public services and citizens' satisfaction with the quality of provided public services. It should be noted that service quality dimensions are not identical to a content of service provision efficiency. Of course, the biggest obstacle to providing public services that are qualitative, accessible and compatible with citizens' expectations is limited financial resources of municipalities. Such problems as small budget revenues and lack of state subsidies are especially acute in smaller municipalities of Lithuania. Local government affects service users by reducing the cost of public services and limiting the number of professionals providing these services. The quality of services that have all the characteristics of public goods is usually supervised in a declarative way concentrating on their provision at lowest costs, and services extinguishing by the characteristics of monopoly are getting more expensive. Therefore, the anticipation of public service development and construction of appropriate institutional mechanisms should be one of the main directions for public governance improvement.

The processes of public service provision and organization are very dynamic in the context of current public governance development and those techniques that were considered to be exemplary public service organization patterns until now are criticized for their inability to ensure the interests of consumers. The traditional attitude of social science that national, private (market) and public sectors have unique characteristics that have nothing to do with other sectors, different purposes and strictly delimited sphere of activity in the current context of public administration is denied not only in theory but also in practice. The reforms based on management concepts and transition from government to governance resulted in the appearance of organizations with mixed characteristics and their proliferation which lead to cardinal changes in the ratio between public, private and non-governmental sectors. However, recently unquestionable former attitude that provision of public services is exclusively the task of a public sector becomes irrelevant because modern states are those that are able to organize a constructive interaction between different sectors and develop a mixed service market, taking advantage of all contributions and resources from whom it may concern. However, the state remains responsible for an organization of public services and quality control. Although a public service organization has a long-lasting tradition, it is generally agreed that due to continuing global public

administration system changes it is not possible to form a constant and universal organizational service delivery mechanism for all countries. Therefore, after having evaluated to-date-Lithuanian-municipality-practice and small diversity of mechanisms of applied service provision supervision and control it is purposeful to look for innovative solutions that would fit era realities which would be taken on not by blindly copying the experience of other foreign countries but would be based on a thorough economic and socio-cultural environment analysis of our own culture.

**The exploration of the topic.** The specific features and a status of public services are the frequent objects of discussions in both – the works of public governance and those of economic specialists. Without already mentioned compatibility issue of quality and efficiency public service contracting and privatization problems are usually analyzed in literature. Partnerships and ratio of public and private sectors in a structure of mixed public service market were analyzed by: E. Ferlie (1996); J. E. Lane (2000); L. E. Lynn, C. J. Heinrich and C. J. Hill (2001); T. Christensen and P. Laegreid (2001); J. Gerbasi (2007); C. Greve (2008); A. Hefetz (2008, 2012); S. Lamothe and M. Lamothe (2008, 2013); R. Andrews and T. Entwistle (2010, 2013); A. Sundell and V. Lapuente (2012); A. M. Girth (2012) and others.

Lately emphasizing a transition of public sector reform logic from the one that is oriented to financial results to the one that is focused on processes in the influence of the New Governance model dispersion discussions about the possibilities to benefit from public knowledge and abilities in public service provision processes are prevailing. It is being investigated what the meaning of strategic planning when launching innovations in organizing public services is. It is being tried to determine how the relations of service providers and organizers should be appropriately navigated. Scientists devote a rather huge attention to public service provision impact on enhancing alternative methods to a private sector influence and inclusion of NGO (T. Brandsen and V. Pestoff (2006, 2012), A. M. Eikenberry (2007), J. Brown, R. Crow and T. Chapman (2008), M. Di Domenico, P. Tracey and H. Haugh (2009), B. Gazley (2010), C. Moxham (2010, 2013), A. Housego and T. O'Brien (2012) and others), various forms of cooperation between municipalities (J. Morphet (2008), J. R. Lombard and J. C. Morris (2010), K. LeRoux and S. K. Pandey (2010, 2011), M. E. Warner (2011), M. K. Shrestha and R. C. Feiock (2011), A. Gjersten (2014) and others), participation of citizens in processes of organization and provision of public services (J. Alford (2011), M. Fotaki (2011), T. Bovaird and E. Löffler (2012), M. A. Frieling, S. M. Lindenberg and F. N. Stokman (2014) and others) are considered the most important of them. In this context the value content of public governance models, the motivation of employees in a public sector, ethical qualities and leadership are also a topic for discussions. G. E. Brewer and S. C. Selden (2000), J. Hartley and M. Allison (2006), R. C. Box (2007), D. J. Houston and K. E. Cartwright (2007), S. Van de Walle (2010), J. Le Grand (2010), S. P. Osborne and Z. Radnor (2012, 2013) and others had a particular interest about this issue.

It is worth mentioning and other authors who paid particular attention to the problems of evaluation of public services: J. J. Cronin and S. A. Taylor (1992); S. Black, S. Briggs and W. Keogh (2001); P. C. Smith and A. Street (2005); A. M. Pettigrew (2005); M. Sanchez-



Perez (2007); C. Bai (2008); T. G. Shilston (2011); C. Carvalho and C. Brito (2012) and others.

It must be observed that the provision of public services is not a frequent subject of discussion among Lithuanian scientists. Relevant issues about an organization of public service provision are most usually analyzed fragmentary in the context of articles and studies on other topics. A. Astrauskas (2002, 2010, 2011, 2013), A. Gutauskas (2005), R. Lazdynas (2005), J. Mačiulytė and P. Ragauskas (2007) and others paid a great attention to the problems of local self-government development. The attempts to identify the priorities of financing and public service provision in our country's scientific researches are still largely based on the analysis of partnership and contracting of public and private sectors, legal, economic environment and impact on public finances (D. Gudelis (2010), V. Kavaliauskaitė (2012)). Meanwhile, the studies which would focus on the changes in public service provision caused by New Public Management evolving into New Governance are still rare. One of the major trends determining the direction of global public service organization changes, consumers' participation in the processes of provision and organization of public services, is analyzed in the works of A. Raipa (2009) and E. Petukienė (2009, 2010, 2012). „Soft“ type of public services, provided in Lithuanian municipalities, quality improvement model prepared on the basis of the analysis of modern public service quality management models were submitted by G. Kondrotaitė (2012). However, the detailed and comprehensive scientific study that presents the methodological recommendations for a public service organization, indicating the research-based priorities of funding and provision of public services, analyzing literature that is relevant to the topic of this work, was not found. This dissertation research is intended to fill these gaps of public administration discourse.

#### **Problematic questions of the research:**

- What are the major factors determining the content of public service organization processes and specificity of public service management?
- What are the possible public service organizational mechanisms and how would their application lead to or result in the public service system functionality?
- What are the essential assumptions and conditions for effective provisions of public service organization in Lithuanian local municipalities?
- What should be especially important to observe in the formation of functional public service system responding to the needs of consumers' in Lithuanian local municipalities?
- What are appropriate means of enhancing consumers' satisfaction with public services organized by local self-government institutions?

**Research object** – an organization of public services.

**The purpose of the research** – theoretically and empirically determine the assumptions, factors and opportunities of successful applications of different forms and techniques for a provision of public services in Lithuanian municipalities and to formulate and substantiate insights for functional public service system formation responding to the needs of consumers.

**Tasks raised to achieve the purpose:**

1. To analyze problematic aspects of organization and public service provision evaluation that are examined in scientific literature, assessing Lithuanian and foreign experience.
2. To identify necessary conditions and potential obstacles for successful organizational innovation in a provision of public services, to determine the expected impact of the dispersion of public service market elements mixed in different ways to the functionality of public service system.
3. To empirically evaluate factors that are increasing and reducing consumers' satisfaction with public services, to analyze them in the context of organizational practices and specific conditions that are applied in Lithuanian municipalities.
4. On the basis of theoretical and empirical research results, to provide insights for organization of public service provision orientated on assurance of consumers' satisfaction in Lithuanian local government institutions and to create concept outline for public service system development.

In order to achieve the purposes of this dissertation the general theoretical and empirical **research methods** of a social science were applied.

***Theoretical methods:***

- systematic, comparative and logical analysis of scientific literature;
- classification;
- forecasting;
- theoretical modelling;
- theoretical generalization;
- method of interpretation.

***Empirical methods:***

- data collection methods:
  - *analysis of documents;*
  - *semi-standardized interview with municipal officials about their opinions, attitudes and evaluations.*
- data analysis methods:
  - *preached data analysis;*
  - *latent qualitative data analysis.*

**Statements of the thesis to be defended:**

1. Public service consumers' expectations are not identical to the expectations of customers who purchase private services because assessing public services consumers evaluate entire public administration system, not only the content of the service.
2. Essential condition for the improvement of public service system is sustained, multi-faceted assessment, analysis and integration of: (i) a quality of services perceived by consumers, (ii) objective indicators of service provision processes and results, (iii) effectiveness and efficiency parameters of provision and administration of the system.
3. A functionality of mixed public service market is significantly subordinated by the ability of municipal authorities to combine orientation of *results* and *processes* and proper coordination of cross-sectoral partnership between stakeholders (service organizers, providers and beneficiaries).

### **Scientific novelty of the thesis**

The scientific novelty of this paper is determined by its purpose and tasks. The public service organization and improvement opportunities for the system of public services organized by local self-government institutions have not been systematically investigated by Lithuanian scientists so far. This paper offers a detailed examination of the problematic aspects of public service organization; the factors determining the content of public service organization processes and specificity of public service management; systematized concept of the quality of public services, the overview of the most important quality assessment models and criteria; the analysis of mixed public service market forming principles; a comprehensive assess of a context of organizational conditions of public services in Lithuanian local municipal system; the discussed assumptions and opportunities for application of various public service provision forms and methods.

There has been no harmonized terminology that describes organizational public service issues which would help to interpret a variety of mechanisms of public service organizational forms and methods uniformly. The thesis contains the analysis of various terms, determines links and differences between them and creates preconditions for solving this problem.

This is one of the few studies in which the quality of public services perceived by consumers is evaluated by the documentary research method focusing not on technical indicators but on subjective (individual consumption) evaluation level and searches for service attributes determining a dissatisfaction with public services. A formed and theoretically proved research methodology in detail and instrumentation can be applied in further researches.

The concept outline for the system of public service development has been prepared and fully proved.

A logical scheme of connections between the public service evaluation and organization has been constructed, and registration and evaluation model for public service consumers' appeals designed.

The principles of an effective performance of expectation and complaint management systems formation have been substantiated.

### **A practical significance of the thesis**

The results of the empirical research can be useful in a practical level of a public service organization. The model prepared for public service consumer appeal registration and evaluation can be successfully implemented in the document administration systems of local self-government institutions. A dissertation material may be of the interest to practitioners, while formed and based insights and recommendations on the formation and development of functional public services system form the basis for a long-term prediction of strategic policies.

### **An overview of the structure and the content of thesis**

The dissertation consists of three parts. The first part analyzes the public service organization in theoretical aspects. It provides an overview of general principles of the public service organization, the definition of public service as the problem, discusses normative assumptions of the public services organized at the local level. It analyzes the main organi-

zational mechanisms of mixed local public service market by which the content of public service provision system is formed.

The concept of a public service is very widely used in management, economy and other disciplines, usually without going into the very essence of the concept of public service. The concept of public services is difficult primarily because it is inseparable from other structural elements and concepts of the public administration: public goods, public value and a public interest. Services such as activities and recognition as the “public” are determined by the objective which the activity is directed to, not the content of the activities, and the extent to which the nature of its content in a given country is considered a satisfaction of an asset of substantial public interest. The need of public service organization of local self-government level is determined by a two-factor group. The first one relates to modelling principles of local self-government as a social institution, the benefits of decentralization and state levels of government decisions which autonomous and assigned functions are needed for municipality to carry out and the second is concerned with the same municipal service to the community and the interests of local government performance and accountability.

The key question in the organization of public services in the municipalities is providing the organization's choice, i.e. trust service delivery for municipal enterprises, or ensuring the provision of service maintenance, fully or partially transfer the provision to other legal entities. Such combination of traditional forms of provision and alternative methods forms a hybrid structure of the market for public services. The most important challenge for the organization of public services is to reach the public, the private and voluntary sector organizations in the synergistic interaction with the help of different institutional arrangements. In the context of New Governance model dissemination a strong focus is based on the concept of implementation of ideas (i) changing competitive relations to co-operation ties and (ii) co-production which means an active participation of consumers in providing service promotion. While the content of the co-production is not interpreted in the same way, the essential feature is that the service is no longer understood as only one-sided provider is given to the beneficiary. The user himself is seen as an important service, and in a broader perspective, – the public value creator.

In the second part the theoretical analysis of the circumstances of a public service provision and practical problems in Lithuanian local municipalities is performed. This part provides an overview of municipal responsibility and competence in the field of public service, analyzes the dissemination of mixed public service market items and identifies latent effective public service organization assumptions. The obtained theoretical insights are incorporated in the formulation and a detailed justification of empirical research strategy.

The market of mixed public services is not well developed in Lithuania. Public service systems are characterized by inertia, making it impossible to focus on a new hybrid forms of public service searches, when elementary partnership practices that are globally considered as the examples of good practice, – they have just begun to be used. Public and private partnership model based on contracting elements in Lithuania are introduced sluggishly and slowly. The non-governmental organizations are weak and insufficiently involved into the provision of public services. Lithuanian inter-municipal cooperation is manifested mainly to exchange information on good practice consulting, there is a lack

of examples of intense interactions related to municipal public service delivery. In order to solve the problems of public services Lithuanian municipalities are required to have comprehensive instruments, including social and economic policy changes. It is appropriate to encourage the constructive interaction among all the subjects able to participate in public service provision and contribute with their resources and the market of public services should be gradually oriented towards long-term cooperation and high indices of a social responsibility despite the current unfavourable situation. To achieve these objectives, it is appropriate to follow the *process orientation* ideas. Assessing from the position of logics of process-oriented activities theoretically, the essential methodological and practical mistake to align the multiple political public service objectives is one of the technical justifications of the decision-efficiency and productivity measurements. Developing hybrid public service market focus on processes is necessary at least because of the fact that the main application of knowledge and innovation implementation barriers are related to people, their motivation, the provisions of a view and openness to innovation. Therefore, no matter how large the benefits of organizing public services are given by an analysis of economic factors, not least important is to investigate services of persons involved in the conduct underlying motives and values and to implement strategies aimed at a constructive interaction between the interested ones.

The fundamental public service research methodological problem is the selection of assessment tools for the evaluation of a public service quality. It is agreed that the quality of public services is a complex, diffuse and abstract concept but there is a disagreement on what quality dimensions should be designated as the assessment basis. The analysis complaints of a public service consumer is not focused on development of a theoretical concept of service quality, as the study is not aimed to discover the criteria by which quality attributes are converted into measurable parameters. This study is focused not on the quality of service assessment, but on the searches of the determinants of dissatisfaction with the services. A well-functioning public service market must have a certain degree of accountability to the public. The appeal of consumers of public services is one of the ways to express the power and control of citizens' participation in private and public sectors. Information provided by citizens' complaints about the potential benefits of the organization of public services in municipalities is undeniable. The analysis of complaints is important at least because it allows assessing the attitudes of people who directly face with meaningful negative public service organization consequences.

The analysis of complaints is the phase of an empirical public service research of the investigation directed to the consumers. The second phase of the empirical study focuses on the organization. Opinions and attitudes of the municipal officials were surveyed during interviews. They are informants who are well acquainted with practical public service organization aspects in their professional activities. The study was conducted in municipalities of Vilnius city, Jonava district and Varėna district.

The nature of hermeneutical analysis allows the integration of data obtained by different methods and evaluates those theoretically defined functional elements of the system of a public service in the background. The results and conclusions obtained by logically integrating the theoretical knowledge about the phenomenon under investigation, treatment and interpretation of empirical data revealing are provided as follows:

- consumer needs, expectations and evaluations;

- public service organization system and process characteristics;
- specific characteristics of the applicable public service delivery mechanisms and their role in the structure of a mixed public service market and influence for functionality of the public service system performance;
- context – public service provision and performance-affecting conditions of the environment.

The third section presents results of the document analysis as well as an interview of the structural unit poll heads carried out in three Lithuanian local municipalities. The insights for the formation of functional public service system in Lithuanian local self-government are supported consequently.

Document analysis revealed four diagnostic areas:

- types of services;
- perceived quality attributes and reasons for dissatisfaction;
- emotions and interaction;
- environment and trends of development of satisfaction control processes.

These areas are highlighted on the basis of the literature review as a guide, enabling to validate the data relevant on searching for answers of the research questions through the hermeneutical analysis.

Based on the assessment of the content of public service users' requests and complaints it can be said that in general terms, considering public services as the result of distribution of public goods and paternalistic state authority functions, three groups of the factors leading to customer satisfaction can be distinguished. Consumer expectations, which define a guidance that is functional and responding to the needs of public service framework include not only the ambition of a personal benefit, but the benefits to society, for a well-being of its members. Of course, not in all public services, due to their nature, consumers as a citizen orientation are strong, and the competition to get the necessary services causes the existence of some of the lack of social understanding and anti-citizen trends. However, not only the content determining benefits for the consumers, but also a local performance measures and compliance with the directions that are set or consumer perceived good governance standards, defined over legitimacy, fairness, equality and efficient use of public funds are important determinants of satisfaction.

In assessing the positions of the municipal institutions, an effective complaint management system is appropriate to describe over:

- applying directly to the authorities expressing dissatisfaction scale;
- determining the content of the complaints of provided feedback quality of consumers;
- a tone of institutions' response to complaints.

Propensity of consumers to go directly to the local authorities partly reflects confidence in them. In assessing the complaints received information enables local authorities to tackle consumer problems and to control dissatisfaction, and the nature of the response authorities to consumers expectations expressed by complaints influence the essential determinants of user satisfaction with public services.

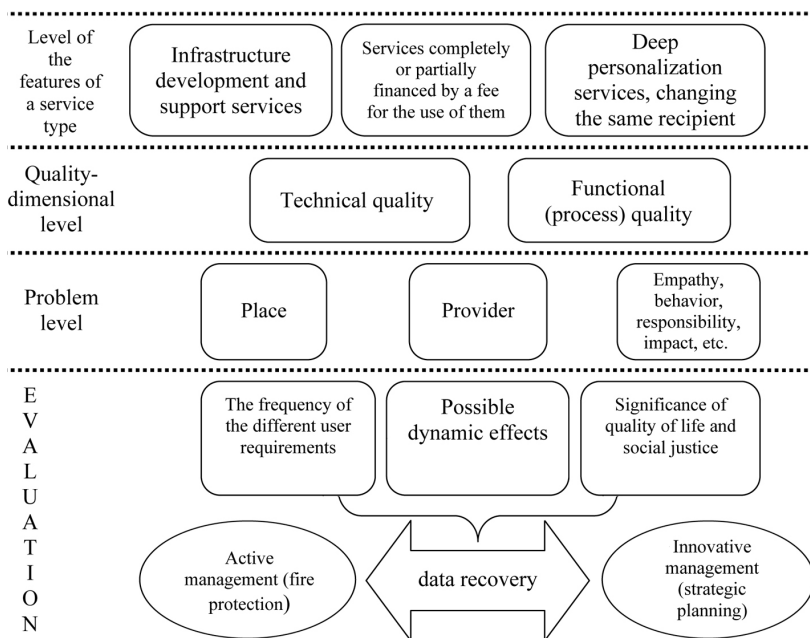
Summing up the results of staff research lead to the following important insights:

- obvious tension between local authorities and central government level institutions;

- poor dissemination of the theoretical principles of public service organization on a practical level;
- although there are exceptions, the vast majority of officials surveyed has clearly expressed orientation to the interests of the user, which partially causes sceptical approach to the development of cross-sectoral partnership;
- unconstructive interaction of local government institutions and non-government organizations;
- the lack of cross-sectoral partnership experience and opportunities for the district municipalities;
- user needs responding public service organization and closer intermunicipal cooperation are potentially hindered by the aspect of municipalities politicization;
- there is a practical need for improvements in public service evaluation processes;
- employees equate administrative and public services.

Finally the concept outline for public service system improvement formed on the basis of theoretical and empirical research is provided.

1. The elements of the systematic strategy of ensuring public service customer satisfaction listed and modelled.
2. Logical scheme of the connections between public service evaluation and organization processes compounded.
3. Guidelines for improving public service systems in Lithuanian municipalities formed.
4. Registration of public service consumer appeals and evaluation model constructed and proposed.





### **The proposed registration and evaluation model of public service users appeals.**

The proposed registration and evaluation model of public service consumers' appeals is geared to ensuring the quality of feedback. The application of this model in local self-government institutions could facilitate the evaluation of public service users' experience, perceived quality of public services and the reasons for dissatisfaction at the micro level.

1. Public service consumers access to the municipal authorities through different channels expanding, and referral procedures simplifying. The appeals of all users are registered in the computerized systems of document administration including informal or anonymous e-mails and complaints provided through e-government tools as well as appeals forwarded by other institutions to examine under competence. At the registration of requests and complaints phase electronic media peculiar includes three levels of markers that allow grouping complaints into categories according to the predetermined basis.
2. Marking the types of service features distinguishes functionally different services the quality of which consumers value on partly different criteria. The indicative categories of this level could be: infrastructure development and support services (characterized by budgetary funding); services wholly or partly financed by a fee for the use (e.g. for municipal waste disposal, heat and water supply, public transport); deep personalization services, changing the same recipient (social, educational, cultural and other "soft" type of public services). While some of the deep personalization services are also partially funded by users, though the main decisive factor of dissatisfaction with the assessment of these services is not the price but separability properties leading to insufficient demand. Furthermore, the purpose of these services requires a deep reflection in assessing the functional (process) quality dimensions. Meanwhile, a consumer satisfaction with the two other categories of services is determined more by technical (outcome) dimensions of quality matching expectations, while an important factor in the formation of perceived quality is the comparison of the benefit and costs for the service directly (not through the tax system).
3. However, the analysis of the documents showed that the impact on the satisfaction of any kind of services can have both the technical quality of determining systemic weaknesses as well as limitations of interaction and other factors attributable to the functional quality dimension. Grouping complaints at the dimensional quality level allow determining the root cause of discontent of a particular service, identifying each service attributes and elements which should be improved.
4. The dimensions of the problem are oriented towards a deeper analysis of the causes of dissatisfaction with public services and predictions of the means solving public service delivery issues. At this stage the nature and number of "markers" could be fleshed out according to the need of each municipal public service system market structure. Reference categories of grouping may be the location (e.g. infrastructure, specific public transport routes and so on), the provider (concrete organization delivering the service) and various other shortcomings and problems addressed with consumer clear "cues" (lack of empathy, concrete staff behaviour, inattention, complexity of the service procedure, the failure to provide equality of consumers, providers lack of accountability and so on).
5. Under the development of such a system local government officials and politicians who value public services and organize the delivery could see a broad and comprehensive "web" of the actual problems. Data analysis allows (i) to initiate prompt so-

lutions for specific problems as well as ensure supplier performance monitoring and (ii) impose public service system to improve the strategic direction with regard to the interests of the majority of consumers (taking into account unfounded individual consumer expectations), importance to the quality of citizens' life and social justice, possible dynamic consequences of decisions and public policy rate changes.

## Conclusions

1. Organizational mechanisms of public service delivery evolve with the cultural, social and political changes. Essential characteristics of a current stage of public service organization can be identified through the increasing number of organizations providing services with mixed features and a development of their activities as well as the change from a competitive relationship to co-operative relations in mixed public service markets which is associated with the dispersion of New Governance model. In order to gain public service provision goals which are expressed through the concept of quality that is the fundamental one but difficult to conceptualize, the task of the state is to make better use of potential benefits of cross-sectoral partnerships.
2. The decisions organizing the provision of public services in a mixed market should include not only the question of which sector and to what extent various types of public services should be provided, but also to be directed to regulation of interactions between (i) providers of services (ii) organizers of services and (iii) consumers of services, whereas the difference in interaction leads to different results of a service provision and the degree of achievement. Cooperation processes are complex and require adequate managerial methods, covering the most important issues of mission, accountability, regulation of competition and evaluation of results. The variety of organizations that can provide public services and their possible interactions enables formation of public service market structures most appropriate to the particular municipalities, depending on specific location and market conditions, specific characteristics and demands, changes in consumer preferences and properties.
3. Noninstitutionalized co-production cannot be considered as a separate or unique mechanism of public service organization but it is a phenomenon which complements other forms of public service delivery, creating value and improving public services through the prism of essential modern public governance ideas – democratization, citizenship and orientation to the processes. The participation of citizens can become if not a source of innovative ideas, but at least one of the major factors helping to eliminate the obstacles to implementation of innovations. Citizens should be encouraged to express their opinion, attitude and frustration produced by public services and their appeals to be considered as the initial phase of a co-production.
4. The concept of public services is problematic at the national level. Legally established definitions of public services are abstract and not relying on a distinctive character of public services. The concept of public services organized by local government is not defined and some services are not classified as public legally, despite their conceptual content compliance. This is an essential interference to a clear classification of limiting the possibilities of public services to separate public service activities for public needs in territorial communities from the spectrum of all municipal functions performed. It may be claimed that public services are considered to be (i) services characterized by

pure public good characteristics and (ii) services, with the decision of persons responsible for public policy formation and implementation, assigned to necessary services for ensuring public interest, and the need of their provision organization is determined by the duty of citizen-orientated state to allocate resources for the benefit of society, provided by (i) state (including local government institutions and legal entities owned by municipalities) or (ii) private entities under the control of governmental bodies.

5. Structural changes in public administration conditioned by the scroll of public administration models, primarily comes with the re-planning distribution of powers and responsibilities and also with variations in the structure of values, to be considered as ideological imperatives for activity. Content of New Public Management called government entities focus solely on the *results* achieved through the establishment of the quantitative performance indicators. In New Governance model *process orientation* becomes an essential condition for the construction of public service system responsive to consumer needs. However, confrontation of the processes and results orientation, as well as decoupling New Governance highlighted democratic - social values and managerial techniques hinders the dissemination of practical principles of the New Governance itself. The emphasis on the importance of the processes requires applying organization methods and management techniques based on the origin and fundamental characteristics and objectives of public services but it does not exclude the need for management activities aimed at the general sense of the results. Content of process orientation is directed to the improvement of public service organization and delivery mechanisms through the development of interaction processes between participants and interested ones. These processes must be rooted, organized, promoted and managed consistently. Therefore, in order to achieve the *process orientation* in Lithuanian municipalities managerial methods and managerial notion is a crucial factor in the creation of public value as well as fair and responsive to the needs allocation of public goods.
6. Mutual understanding among municipal political leaders and public policy analysts and researchers is necessary in order to establish public service systems that are responsive to the needs of consumers and focus on the positive changes in the long run. It shall be understood that public service research must be directed not at the ideological support for the applicable models, activity rate and introduced innovations but to the consistent and methodologically grounded criticism and the insertion of new approaches based on multiple studies, to ensure closer integration of the universal norms formulated in the process of scientific knowledge and practical experience in management.
7. A mixed public service market is developed weakly in Lithuanian municipalities: budgetary funding of public service provision through companies and institutions established by municipalities prevails; contracting of public services is based on the traditional short-term contracts mostly; institutional PPP practice is rare; expression of the elements of the welfare society in the common welfare system is negligible. The low impact on non-governmental organizations in the provision of public services is determined by the weakness of civil society (insufficient number of NGOs and their lack of competence) and sceptical attitude of municipal officials towards the faculty of NGOs as partners in the provision of public services. It should be noted that ideologically rarely questioned inclusion of third sector organizations leads to distrust of

local government officials on NGOs significantly, whereas in order to get funding to run their businesses third sector organizations often operate using such methods that undermine faith in the traditional mission of civil society organizations.

8. A poor dispersion of theoretical public service organization principles and practices of local governments' inability to manage selected contracting patterns are observed at the practical level. Therefore, expansion of mixed public service market should be carried out in parallel with the strengthening of human resources in Lithuanian municipalities. Municipal staff with high administrative and managerial skills is necessary. Such personnel must be able to take the good experience of other countries, to engage the private stock companies and citizens, to promote the corporate social responsibility of businesses, to assess public services, to manage projects and control providers in such a way that the development of a mixed market of public services would not violate the interests of consumers and would lead to confidence on the local authorities among community members.
9. A service disparity in terms of territory is one of the influencing factors of dissatisfaction with public services. Inter-municipal cooperation allows uniforming the coordination of the service provision on relatively large region and contributes on ensuring uniformity in the aspect of quality of services provided in differently developed regions and rural areas. A complement of a mixed local public service market with municipal public-public partnership mechanisms can become a protector for negative consequences caused by the decisions that have not been confirmed yet. However, the municipalities are rarely inclined to cooperate more than at informational level. This can be hampered by the high degree of politicization of the municipalities.
10. Institutional relations between Lithuanian municipalities and central government institutions are characterized by tension. Not ensuring greater financial autonomy of municipalities and refusing to grant broader discretion in planning of public services is not framed solely in a medium based on the grounds of not realizing the importance of the objectives of local self-government development and the promotion of democratization processes. To gain (or win) greater autonomy municipalities must demonstrate their capacity for distributing public goods in socially equitable manner and ensuring the functionality of local communities. To achieve that these municipalities should act in two directions: (i) to form the system of public services responding to the needs of population and (ii) to promote consultation with the communities and the participation of citizens in public affairs in various ways. It is necessary to change the political culture that is currently unfavourable for anchoring the value-system element of self-government mechanism, and to increase the confidence of local communities and local authorities.
11. The results of organization and provision of public services must not be treated with short-term objectives and cost savings, as public services have a dynamic nature and are coherent with many other processes of the development of society and the state. In order to deal with multiple public service objective compatibility issues, the argumentation of reasoning the decision-choice of organization methods and partnership forms based on the data of the dominant technical efficiency and productivity measurements are to be regarded as a fundamental methodological inaccuracy and practical risk factor as well.
12. Propensity to rely on traditionally well-established lines of research (without evalua-

ting the attitudes and values of cultural norms, management of interaction processes, causes of consumer dissatisfaction and other contextual factors inscrutable with quantitative indicators) in decision-making is a determinant that limits the spread of application of *innovative* public service management and blasts the number of short-sighted public service innovations. This tendency can be caused not only by the lack of municipal financial resources and organizational capacity but also by the field of political rivalry which is strongly expressed at local self-government level.

13. A common quality and satisfaction with public services perceived by consumers is significantly determined by the response quality of local authorities to concerns expressed by consumers, information and consultation procedures and the simplicity of the procedures at interaction with the plane of consumers. However, the research also showed the negative characteristics of some citizens limiting the satisfaction guarantee, the discrepancy of interests and requirements, and the need to eliminate unjustified expectations of citizens in the practical level of expectation management and service activities.
14. A practical need to improve public service evaluation processes in Lithuanian municipalities exists. Evaluation of public services should be carried out in a broader context and go beyond the typical consumer-perceived quality indicators. Subjectively perceived quality of services may not reflect the real state of the public service system, and public dissatisfaction and changes in confidence with government authorities is conditioned not only by the content of the services but also by the attitudes and experiences of service recipients as citizens in service delivery processes. The evaluation of public services should be multi-layered comprising analysis of perceived quality, objective assessments of public service delivery processes, and the measurements of effectiveness and efficiency of service delivery and administration system.
15. An addition of public service evaluation procedures with detailed examination of citizens' appeals is potentially useful for the aspects of public service planning, control of providers, regulation of interaction between subjects involved in informal public service provision and in activation of consumers of public services. The installation of complaint management processes in municipalities should be encouraged because of the authenticity, depth and regular character of information provided in complaints and requests which allow not only to solve individual problems, understand determinants of customer dissatisfactions at individual consumption level, but also to predict the possible future challenges in a public service organization. In order a complaint management systems not to become a merely declaratory tool of local authorities to demonstrate concern on citizens, but actually improve development of public services and strategic planning of a public service practice, it is necessary to improve the procedures of the analysis of appeal.
16. The demand for some public services in the municipalities is different because of demographic reasons. The potentiality of mixed public service market creation is different as well. Therefore, although the preparation and development of methodological recommendations on a public service planning, organization and methods of financing, partnership management and promotion of citizens' participation are appropriate, the construction of a public service system that is functional and responding to the needs should be based on specialized managerial techniques and organizational mechanisms transformed in accordance to the specific context in each municipality.

## SCIENTIFIC PUBLICATIONS ON THE SUBJECT MATTER OF THE DISSERTATION

1. Urvikis, M. (2013) Organization of Public Service Delivery in Lithuanian Municipalities: Analysis of Potential Innovations. *Contemporary Research on Organization Management and Administration*, No. 1, 72-86.
2. Urvikis, M. (2014) Viešųjų paslaugų tyrimų kryptys: kokybinio požiūrio plėtros poreikio pagrindimas. *Viešoji politika ir administravimas*, Vol. 13, No. 2, 290-306.

### Conference reports on the subject matter of the dissertation

1. Urvikis, M. (2013). Organization of Public Service Delivery in Lithuanian Municipalities: Analysis of Potential Innovations. *International scientific conference "Social Transformations in Contemporary Society 2013"*. Vilnius, Lietuva: Mykolas Romeris University Doctoral Candidates Association; Academic Association of Management and Administration.
2. Urvikis, M. (2013). Inovacijos viešųjų paslaugų teikime: pasaulinės tendencijos. „XX a. iššūkiai jaunajam mokslininkui politikos, vadybos ir viešojo administravimo srityse“. Vilnius, Lietuva: MRU Politikos ir vadybos fakultetas.
3. Urvikis, M. (2014). Savivaldybių teikiamų viešųjų paslaugų vertinimo problemos. „Sąnaujos politika: savivaldybių patirtis, iššūkiai ir galimybės“. Vilnius, Lietuva: MRU Politikos ir vadybos fakultetas; Lietuvos savivaldybių asociacija.

## BRIEF INFORMATION ABOUT THE AUTHOR OF THE DISSERTATION

**Name, Surname:** Marius Urvikis  
**Contacts:** mariusurvikis@gmail.com

### **Education:**

2011–2015 Doctoral studies at the Institute of Public Administration of the Faculty of Politics and Management of Mykolas Romeris University, Vilnius, Lithuania

2009–2011 Master of Public Administration studies at the Faculty of Politics and Management of Mykolas Romeris University, Vilnius, Lithuania

2005–2009 Bachelor of Public Administration studies at the Faculty of Public Administration of Mykolas Romeris University, Vilnius, Lithuania

### **Work experience:**

2011–present Chief Specialist at the Safe City Department of Vilnius City Municipality

### **Areas of scientific interests:**

Theory of Public Administration, Public Services, Local Self-Government, Civil Service



**Urvikis, Marius**

VIETOS SAVIVALDOS INSTITUCIJŲ ORGANIZUOJAMŲ VIEŠŲJŲ PASLAUGŲ SISTEMOS TOBULINIMAS: daktaro disertacija. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2016. 256 p.

Bibliogr. 194–207, 235, 253 p.

ISBN 978-9955-19-785-0 (internete)

ISBN 978-9955-19-786-7 (spausdintas)

*Disertacijoje analizuojamos vietos savivaldos institucijų organizuojamų viešųjų paslaugų sistemos tobulinimo perspektyvos. Globalių viešojo valdymo struktūrinių pokyčių kontekste, organizuojant viešųjų paslaugų teikimą savivaldos lygmenyje susiduriama su daugiariopais sunkumais. Mišrios rinkos pagrindais formuojamų viešųjų paslaugų sistemų funkcionalumo sąlyga tampa inovacinių sprendimų dinamiškumas, reikalaujantis naujų teorinių žinių ir praktikų integravimo. Viešųjų paslaugų organizavimo, kaip tyrimo objekto, pobūdis ir koherentiškumas su daugeliu kitų visuomenės bei valstybės raidos procesų lemia viešųjų paslaugų vadybos specifiškumą, o įvairiai interpretuojamų paslaugų kokybę ir organizavimo veiksmingumą apibrėžiančių daugiklių vertinimo gebos stoka reikalauja tobulinti tyrimų metodologiją. Tai vienas iš nedaugelio tyrimų, kuriame vartotojų suvoktoji viešųjų paslaugų kokybė vertinama dokumentų analizės metodu, orientuojantis ne į techninius rodiklius, o į subjektyvų (individualaus vartojimo) lygmenį, vartotojų nepasitenkinimą lemiančių paslaugų atributų paiešką. Darbe taip pat atlikta savivaldybių administracijų struktūrinių padalinių vadovų apklausa. Empirinio tyrimo rezultatus interpretuojant teorinių viešųjų paslaugų teikimo organizavimo ir specifinių Lietuvos vietos savivaldos sąlygų kontekste, suformuojamos ir pagrindžiamos įžvalgos funkcionalios viešųjų paslaugų sistemos formavimui.*

*The dissertation analyzes the perspective of development of the system of public services organized by local government institutions. In the context of global structural changes in public administration the organization of provision of public services at the municipal level encounter multiple challenges. The functionality of public services' systems formed with the basis of mixed market is provided by the dynamism of innovative solutions requiring integration of new knowledge and practices. A nature and coherence of the organization of public services as a research object with many other societies' and national development processes determines the specificity of the public service management while the lack of valuations resolution of multipliers defining the quality and efficiency of organization of services, interpreted in different ways, requires improvement of the research methodology. This is one of the few studies in which quality of public services perceived by consumers is valued by the method of documents analysis, focusing not on technical indicators but on the subjective (individual consumption) level, on research of service attributes which determine the consumers' dissatisfaction. This research also carries out the survey of heads of municipal administrations structural subdivisions. By interpreting the results of empirical research in the context of organization of theoretical public services and specific conditions of Lithuanian local governments the insights for functional public services system formation are formed and supported.*

Marius Urvikis

**IMPROVEMENT OF THE SYSTEM OF  
PUBLIC SERVICES ORGANIZED BY LOCAL  
SELF-GOVERNMENT INSTITUTIONS**

Daktaro disertacija

Maketavo *Jelena Babachina*

2016 01 29. 16 spaudos l.

Tiražas 20 egz. Užsakymo Nr. 10014221

Mykolo Romerio universiteto užsakymu  
leido ir spausdino UAB „Vitaė Litera“  
Savanorių pr. 137, LT-44146 Kaunas  
Puslapis internete [www.bpg.lt](http://www.bpg.lt)  
El. paštas: [info@bpg.lt](mailto:info@bpg.lt)