

**Marius URVIKIS**

DAKTARO DISERTACIJA

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

**SOCIALINIAI MOKSLAI,  
VADYBA (03 S)**  
VILNIUS, 2016

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, MRU LAB 101 auditorijoje.

Adresas: Didlaukio g. 55 (MRU LAB), 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 nesusuderinamumas. 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 pažangių 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. La-puente (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 vertės, 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 pradedamos 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:

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

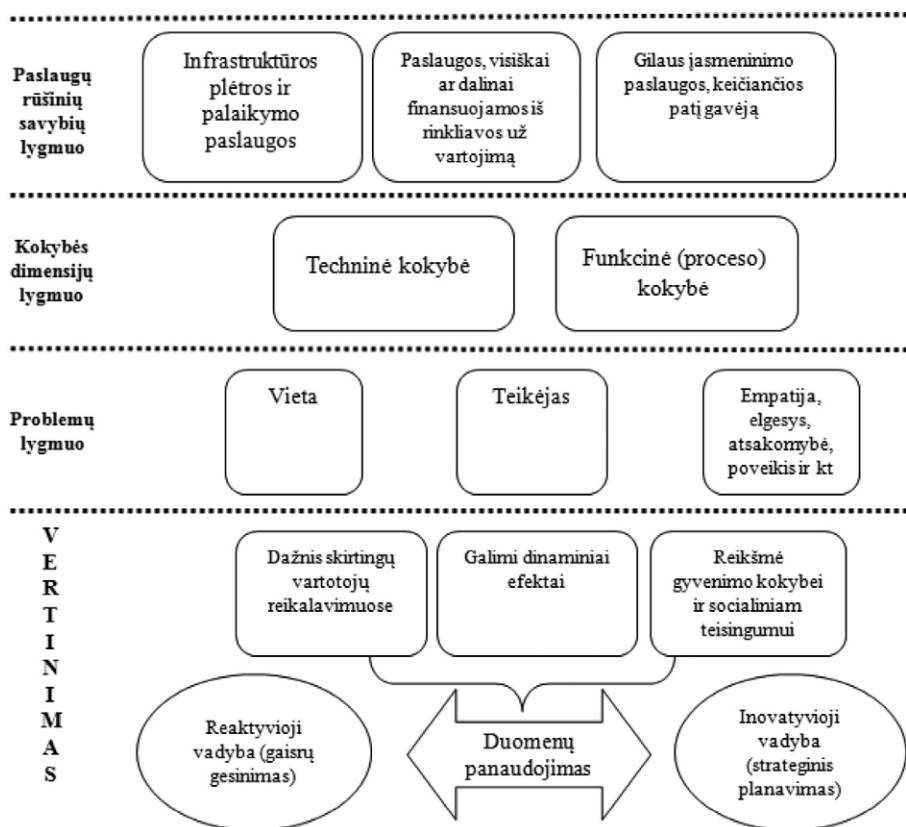
Vartotojų polinkis kreiptis tiesiogiai į savivaldos institucijas dalinai parodo pasitikėjimą jomis. Vertinant skundus gaunama informacija įgalina savivaldos institucijas spręsti vartotojams aktualias problemas ir kontroliuoti nepasitenkinimą, o reagavimo į vartotojų skundais išreiškiamus lūkesčius ir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

Apibendrinat tarnautojų apklausos rezultatus, galima pateikti šias svarbias išvalgas:

- 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 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.

## **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 pradiniais 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 nevyriausybinį 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 veiksnio.
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 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.

## 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. „Sąnglaudos 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 PM at Mykolas Romeris University, in the Room MRU LAB 101.

Address: Didlaukio str. 55 (MRU LAB), 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.

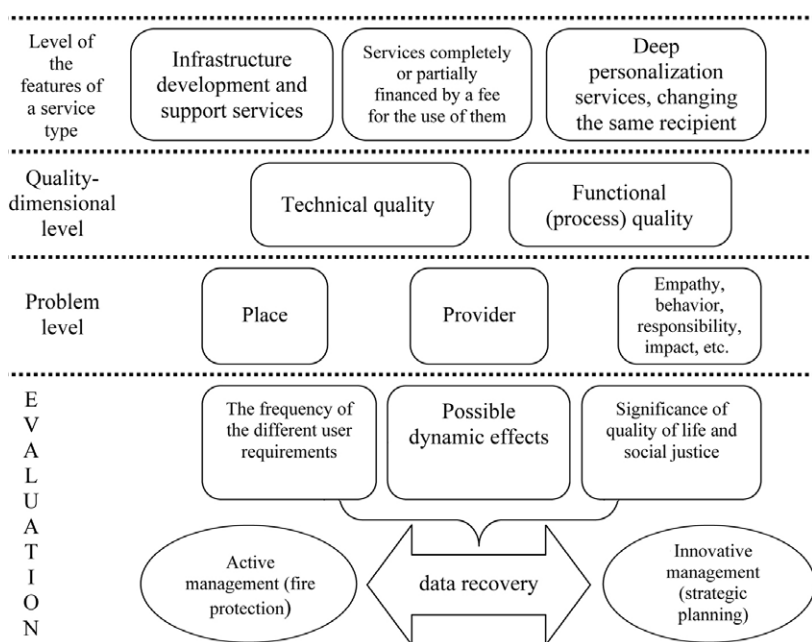
Summing up the results of staff research lead to the following important insights:

- 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

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

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)

ISBN 978-9955-19-786-7

