

Viešųjų paslaugų tyrimų kryptys: kokybinio požiūrio plėtros poreikio pagrindimas

Marius Urvikis

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

doi:10.13165/VPA-14-13-2-08

Anotacija. Šio straipsnio tikslas – išanalizuoti kokybinio požiūrio svarbą viešųjų paslaugų tyrimuose, išryškinant sąveikas tarp suinteresuotųjų reguliavimo bei procesų valdymo reikšmę. Straipsnyje apžvelgiamos viešųjų paslaugų tyrimų teorinės ir metodologinės prielaidos. Atskleidžiant viešųjų paslaugų teikimo organizavimo ir vertinimo problematiką bei į procesus orientuotos veiklos logikos teorinius aspektus, pagrindžiamas kokybinių tyrimų plėtros poreikis. Straipsniu nesiekiami menkinti kiekybinių tyrimų įtaką ar neigti jų naudą organizuojant viešųjų paslaugų teikimą, tačiau daroma išvada, jog tikslinga derinti kiekybinės metodologijos ir kokybinio požiūrio elementus. Teigiama, kad kokybinė analizė leidžia visapusiškai suvokti viešųjų paslaugų teikimo problemas, apie kurias kiekybiniais metodais surenkami duomenys signalizuoja sąlygojančių procesų ir veiksnių priežastinius ryšius. Akcentuojamos kokybinio požiūrio galimybės priimant sprendimus, įgalinančius teikiant paslaugas išnaudoti visuomenės ir verslo pajėgumus bei leidžiančius pašalinti konstruktyvios suinteresuotųjų viešųjų paslaugų teikimu sąveikas, kaip esminio viešojo sektoriaus konkurencingumą lemiančio veiksnio, trukdžius.

Raktažodžiai: viešosios paslaugos, visuomenės pasitikėjimas, kokybinis požiūris, į procesus orientuota veiklos logika.

Keywords: public services, public trust, qualitative approach, service-dominant logic.

Įvadas

Šiuolaikiniame viešojo valdymo kontekste sprendimų priėmimas nebėra išimtinai politikų prerogatyva. Viešojo sektoriaus reformos yra nukreiptos į piliečių

pasitikėjimo valdžios institucijomis didinimą, kurį didele dalimi lemia gaunamų viešųjų paslaugų atitiktis jų vartotojų lūkesčiams. Naujajam viešajam valdymui artimų koncepcijų turinys bei visuomenės institucionalizavimas reikalauja analitinio sprendimų pagrindimo ir kokybiškų, tyrimais pagrįstų bei tinkamai interpretuojamų duomenų kaip pagrindo viešojo sektoriaus veiklos tobulinimui.

Vykdamas viešojo sektoriaus reformas naujoji viešojo vadyba palaipsniui buvo depolitizuota, o jos akcentuotos ekonominės vertybės ir gamybinio viešųjų paslaugų efektyvumo dimensijos tapo etalonu visoms viešojo sektoriaus institucijoms visose valstybinės veiklos srityse. Kartu išpopuliarėjo ir ekonomikos mokslo metodologijai artimi kiekybiniai viešųjų paslaugų tyrimų metodai. Nors po naujosios viešosios vadybos sukurti modeliai ir koncepcijos akcentuoja, jog paslaugų teikimas viešajame sektoriuje apima kur kas daugiau negu vien tik paslaugos turinį, o viešojo valdymo procesai ilgalaikėje perspektyvoje yra ne mažiau svarbūs negu finansiniais rodikliais išreiškiami rezultatai, tačiau istoriškai išsiskynusių kiekybinė viešųjų paslaugų tyrimų metodologija vis dar yra mažai papildoma kokybinio požiūrio elementais bei atitinkamais tyrimų metodais.

Viešųjų paslaugų kokybės tyrimai skatina kontroversiškus debatus. Dažnai apsiribojama statistine pasitenkinimo viešosiomis paslaugomis analize, kuri nesūlo problemų sprendimų, o tik iškelia prielaidas dėl paslaugos kaip produkcijos tobulinimo poreikio. Viešųjų paslaugų kokybės samprata integruoja daugybę skirtingų elementų, o viešųjų paslaugų vartotojai skiria prioritetą skirtingoms kokybės dimensijoms. Vartotojų atsakymai į jiems pateiktus klausimynus negali atspindėti realios paslaugų kokybės jau vien dėl to, kad klientų lūkesčiai yra dinamiški, taip pat skirtingas yra piliečių suvokimas, kiek paslaugos galėtų ir turėtų būti kokybiškesnės lyginant su esamu jų kokybės lygiu. Viešųjų paslaugų tyrimai dažnai yra orientuoti į paiešką dalykų, kurie gali būti išmatuojami, ignoruojant veiksnius, kurie yra svarbūs iš tikrųjų. Toks informacijos iškreipimas praktikoje dažnai atsiranda dėl politinio stimulo priimti geras žinias. Nevisapusiški kiekybinės analizės duomenys yra lengvai interpretuojami ir gali būti klaidingai pateikiami siekiant užsitikrinti piliečių pritarimą esamai viešosios politikos krypciai. Už klausimo *kaip* slypi klausimai *kiek, kam ir kada* viešosios paslaugos turėtų būti teikiamos, kurie yra tokie pat svarbūs, o kai kuriais atvejais net svarbesni [1, p. 250]. Analizuojant viešųjų paslaugų kokybę visada svarbu įvertinti ne tik vartotojų požiūrį, bet ir daugybę galutinį paslaugos teikimo rezultatą nulemiančių veiksnių. Dauguma jų, kaip, pavyzdžiui, paslaugas teikiančių darbuotojų motyvacija, yra pavaldūs kokybiniam požiūriui, todėl kokybinių metodų taikymas gali duoti naudingų išvalgų ir atskleisti iki šiol mažai žinomus viešųjų paslaugų teikimo trukdžius. Įvertinus šiuo metu atliekamų viešųjų paslaugų tyrimų orientaciją natūraliai kyla abejonės: ar visada klausama tinkamų respondentų, ar klausama reikiamų dalykų, ar rūpimai informacijai gauti naudojamos adekvačios priemonės?

Demokratinio valdymo plėtros poreikio suponuoti viešosios politikos ir viešojo administravimo uždaviniai vis labiau reikalauja glaudaus visų sprendimais vieša-

jame sektoriuje suinteresuotų šalių bendradarbiavimo. Su viešųjų paslaugų teikimu susijusius klausimus analizuojančių tyrėjų darbai taip pat turėtų daryti didesnį poveikį viešajame sektoriuje priimamiems sprendimams ir diegiamoms inovacijoms. Atliekant viešųjų paslaugų tyrimus, kiekybinė metodologija šiuo metu vyrauja ne tik atliekamuose valstybinių institucijų užsakomuosiuose darbuose ir ataskaitose, bet ir mokslinėse publikacijose, kurių skaičius, atsižvelgiant į viešųjų paslaugų reikšmę gyventojų gerovei bei bendram šalies ekonominiam konkurencingumui, nėra pakankamas. Be abejo, neigti pagrindinius kiekybinių metodų privalumus ir naudą būtų netikslinga. Vis dėlto reikėtų atidžiai įvertinti A. M. Pettigrew [18] išsakomą nuomonę, jog valdymo moksle nusistovėjusi tvarka yra labai patogi, tačiau neskatinanti kurti naujų žinių ir nedrąsinanti judėti link skirtingų piliečių įgalinimo formų bei didesnės įtakos priimančioms sprendimams. Vien tik kurios nors konkrečios metodologijos privalumus pripažįstantis tyrėjas socialinėje realybėje nėra pajėgus įvertinti visų tiriamos problemos sprendimui aktualių aplinkybių, todėl atliekamų viešųjų paslaugų tyrimų papildymas kokybinio požiūrio elementais šiandien yra itin aktualus.

Šio straipsnio tikslas – išanalizuoti kokybinio požiūrio svarbą viešųjų paslaugų tyrimuose, išryškinant sąveikas tarp suinteresuotųjų reguliavimo bei procesų valdymo reikšmę.

Tikslas įgyvendinamas teoriniais metodais atskleidžiant esmines kiekybinės metodologijos vyravimo priežastis, aptariant viešųjų paslaugų vertinimo problematiką, identifikuojant į procesus orientuoto požiūrio elementus bei kokybinių tyrimų metodų privalumus.

Lietuvoje vykdomų viešųjų paslaugų tyrimų kryptys

Pagal potencialų poveikį viešosios politikos sprendimams Lietuvoje atliekamus viešųjų paslaugų tyrimus galima santykinai skirti į dvi grupes: 1) užsakomuosius tyrimus ir metines ataskaitas; 2) akademinį lygmeniu publikuojamus darbus.

Vertinant oficialiosios statistikos tyrimus, būtina atkreipti dėmesį ne tik į persikirstomąjį ir institucinį, bet ir į politinį viešųjų paslaugų kontekstą. Piliečių pasitenkinimas gaunamomis paslaugomis yra viena esminių elektorato palankumo valdžios vykdomai politikai determinančių. Mūsų dienomis kontraktavimo ir privatizavimo sprendimai yra daug mažiau nulemti ideologijos negu praktiniame NVV sklaidos etape. Orientaciją į konkurencinės viešųjų paslaugų rinkos plėtrą ir privataus sektoriaus dalyvavimo skatinimą galima pastebėti apžvelgus daugelį publikuojamų valstybinių įstaigų užsakomųjų tyrimų bei ataskaitų. Mokslinėje literatūroje visuotinai sutariama, kad privataus sektoriaus įtraukimo ir kontraktavimo sprendimai turėtų būti priimami išanalizavus valstybės socioekonominės savybes, egzistuojančias masto ekonomijos galimybes, privačių paslaugų teikėjų skaičių ir pajėgumą įvertinant atsižvelgiant į valstybės demografinę struktūrą ir administracinius gebėjimus. Lietuvoje privataus sektoriaus įtakos didinimo poreikis dažniau

pagrindžiamas ne visapusiška analize, o skambiais viešųjų paslaugų kokybės ir prieinamumo apibrėžimais. Tokių tyrimų duomenys ir jų pagrindu formuojamos ilgalaikės viešosios politikos kryptys gali suponuoti teigiamus trumpo laikotarpio piliečių pasitikėjimo vykdomos politikos kursu pokyčius. Kontraktavimas taip pat padeda didinti bendrą visuomenės palankumą rinkai, nes balso teisę turinčių piliečių, dirbančių privačiame sektoriuje, skaičius didėja [26, p. 483].

Būtina pasakyti, kad viešųjų paslaugų teikimas nėra dažnas Lietuvos mokslininkų diskusijų objektas. Aktualūs viešųjų paslaugų teikimo organizavimo klausimai dažniausiai fragmentiškai analizuojami kitomis temomis parašytų straipsnių ir atliktų tyrimų kontekste. Pažangių valstybių patirtis, skatinanti dalinį grįžimą prie tradicinio viešųjų paslaugų teikimo, parodė, kad orientacija vien tik į konkurencinės rinkos plėtrą dažniausiai nėra veiksmingas pasirinkimas. Bandymai įvardinti viešųjų paslaugų finansavimo ir teikimo prioritetus mūsų šalies mokslininkų tyrimuose didžiąja dalimi vis dar yra paremti viešojo ir privataus sektorių partnerystės bei kontraktavimo teisinės, ekonominės aplinkos ir poveikio viešojo sektoriaus finansams analize. Tuo tarpu darbų, kuriuose būtų orientuojamasi į naujosios viešosios vadybos evoliucionavimo į naująjį viešąjį valdymą nulemtus pokyčius viešųjų paslaugų teikimo srityje ar bandymų ieškoti privatizavimui bei kontraktavimui alternatyvių metodų, 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 ir E. Petukienės [19] darbuose. Modernių viešųjų paslaugų kokybės vadybos modelių analizės pagrindu parengtą Lietuvos savivaldybėse teikiamų viešųjų paslaugų kokybės gerinimo modelį yra pateikusi G. Kondrotaitė [14].

Vykstančio ribų tarp valstybės, verslo, pilietinės visuomenės, nacionalinių ir tarptautinių valdymo struktūrų nykimo fenomenas yra esminis veiksnys, reikalaujantis visų sprendimais suinteresuotų asmenų įtraukimo į viešosios politikos formavimo procesus. Valdymo mokslų indėlių į visuomenės pažangą užtikrina ne valdymo procesų išmanymas, bet abejojimas praktikoje nusistovėjusia tvarka ir nuolatinė kritika. Kad tyrimų metu sukauptos žinios atsispindėtų viešosios politikos sprendimuose, pirmiausia būtina politinė valia. Mokslininkai turi įsipareigoti valdžios sistemoms, bet atsispirti patogiam pasirinkimui tapti tų valdžios sistemų sekėjais [18, p. 977]. Mokslo įtaka politikos formavimo procesuose turi pasireikšti naujomis žiniomis grindžiamų požiūrių įterpimu, o ne esamų politikos kryptų ar kurios nors suinteresuotųjų grupės palaikymu.

Organizuojant viešųjų paslaugų teikimą pasauliniu mastu ryškėja paslaugų pritaikymo individualiems poreikiams, piliečių dalyvavimo, bendrojo paslaugų kūrimo tendencijos. Tuo pat metu didėja ir poreikis tyrimų, leidžiančių suprasti teikiant paslaugas dalyvaujančių asmenų sąveiką lemiančius veiksnius ir daryti jiems įtaką. Lietuvos akademinis lygmenis toks požiūris sulaukia palaikymo, tačiau realiai viešųjų paslaugų teikimo organizavimui įtakos turintys tyrimai pagrindinėmis paslaugų teikimo inovacijomis vis dar įvardija elektroninėje terpėje teikiamą pas-

laugų plėtrą, tolesnį vieno langelio principo diegimą, konkurencijos viešųjų paslaugų rinkoje skatinimą.

Viešųjų paslaugų vertinimo rodikliai, trikdžiai ir ribotumai

Patikima statistika yra demokratiško susitarimo tarp visuomenės ir jos išrinktų valdžios atstovų šerdis [9, p. 327]. Statistinių tyrimų rezultatai yra plačiai naudojami formuojant viešąją politiką ir kontroliuojant viešųjų paslaugų teikimą. Akivaizdu, kad oficiali statistinė informacija ne tik daro įtaką kasdieniniam piliečių gyvenimui, bet ir prisideda prie jų nuomonės bei nuostatų formavimosi bei valdžios įstaigų veiklai keliamų reikalavimų. Net paviršutiniška oficialiosios statistikos, pavyzdžiui, savivaldybių metinių ataskaitų, analizė patvirtina teiginį, kad valdžios įstaigos yra linkusios pateikti daugiau teigiamos informacijos apie tas viešųjų paslaugų sritis, kuriomis piliečiai labiausiai domisi ir kurios visuomenėje kelia daugiausiai debatų bei neigiamų reakcijų. Nors oficialiosios statistikos rengėjų ir viešosios politikos formuotojų negalima kaltinti duomenų klastojimu, tačiau kyla pagrįstas klausimas, ar priimamus sprendimus pagrindžiantys duomenys visada yra kokybiški, pakankami ir visapusiški. Duomenų gausa nebūtinai reiškia informacijos kokybę. Matavimas yra veiksmingas tiek, kiek įvertina tai, ką juo numatoma įvertinti [13, p. 390]. Viešųjų paslaugų pobūdis ir kompleksiskumas daro jų vertinimą žymiai sudėtingesnį negu privačiame sektoriuje teikiamų paslaugų, kurių esminiai rodikliai apima tik kainų ir klientų nuomonės aspektus. Pelno siekis nėra ir negali būti svarbiausias viešojo sektoriaus įstaigų uždavinys, todėl efektyvumas organizuojant paslaugų teikimą ir gėrybių paskirstymą yra tik vienas iš daugialypių ir neretai sunkiai suderinamų valdžios tikslų. Itin svarbu, kad viešųjų paslaugų vertinimas būtų atliekamas analizuojant įvairius su paslaugomis susijusius procesus ir rodiklius. Tokiai visapusiškai analizei reikalingi ir adekvatūs tyrimų metodai, kur kas įvairesni už tuos, kurie gali potencialai prisidėti didinant piliečių pritarimą vykdomai politikai ar įvertinti pasirinktų viešųjų paslaugų teikimo metodų reikšmę valstybės finansams.

Viešųjų paslaugų kokybės gerinimo ir prieinamumo didinimo poreikis mažinant viešojo sektoriaus išlaidas nėra vienintelis paslaugų organizavimo ir vertinimo problematiką lemiantis veiksnys. Organizacijų hibridizacijos ir ekonominių sunkumų epochoje mišrios viešųjų paslaugų rinkos kūrimas yra neišvengiamas, tačiau sąlygos viešajame sektoriuje niekada neprilygsta tobulos konkurencijos sąlygoms. Kadangi Adamo Smito „nematoma ranka“ teikiant viešąsias paslaugas paprastai neveikia, laisva suinteresuotų asmenų sąveika užtikrinant veiksmingą viešųjų paslaugų teikimą tiesiog negalima pasikliauti [1, p. 249]. Todėl ne tik viešųjų paslaugų organizavimas, bet atitinkamai ir tyrimai turi apimti viešosios politikos darbotvarkę priskirtinus klausimus, *kokias paslaugas, kaip, kam ir kada* teikti. Analogiškai išskiriamos ir keturios viešųjų paslaugų efektyvumo dimensijos. Pirmoji, *gamybinis efektyvumas*, nusako produkcijos maksimizavimo ir sąnaudų santykį; antro-

ji, *išdėstymo efektyvumas*, parodo viešųjų paslaugų paklausos ir pasiūlos atitiktį; trečioji, *paskirstymo efektyvumas*, yra susijusi su apimtimi, kuria vyriausybės gali užtikrinti teisingą paslaugų paskirstymą piliečiams atsižvelgiant į biudžeto apribojimus; tuo tarpu ketvirtoji, *dinaminis efektyvumas*, turi įtakos pusiausvyrai tarp esamo ir būsimo vartojimo [1, p. 248].

Viešųjų paslaugų teikimo veiksmingumas apima efektyvumą, tačiau nėra jam tapatus. Veiksmingumas apima ir kokybinius, finansiniais rodikliais neišreiškiamus kriterijus. Tad pirmoji dimensija nėra svarbesnė už kitas. Organizuojant viešųjų paslaugų teikimą tarp šių skirtingų dimensijų būtina ieškoti kompromiso, reiškiančio abipusę orientaciją tiek į viešųjų paslaugų apimtį, tiek į turinį ir, savo ruožtu, būtinybę derinti kiekybinius ir kokybinius rodiklius.

Itin problemiški ir daug diskusijų sulaukiantys yra viešųjų paslaugų kokybės tyrimai. Šiuo metu viešojo valdymo teoretikai beveik visuotinai sutaria, jog paslaugų vartotojų vaidmuo yra dvejopas, o kliento nuostatos ir pasirinkimas skiriasi nuo piliečio nuostatų ir valdžios institucijų veiklai keliamų reikalavimų. Oficialiosios statistikos tyrimuose dažniausiai, o ir akademinio lygmens studijose neretai viešųjų paslaugų kokybė vertinama atliekant paslaugų vartotojų nuomonės tyrimus. Į klientų nuomonę orientuoti viešųjų paslaugų kokybės tyrimai neišvengiamai yra surišti su prieš gaunant paslaugą vartotojų turėtais lūkesčiais, todėl parodo ne objektyvią, konkrečiais rodikliais išreiškiamą, o nuo subjektyvaus pasitenkinimo priklausančią kokybę. Kitais žodžiais tariant, suvokiama viešųjų paslaugų kokybė yra vertinimo, kuriuo vartotojas lygina patirtį su lūkesčiais, turėtais prieš paslaugos gavimą, rezultatas, lemiamas masto, kuriuo suteikta paslauga atitinka kliento lūkesčius, nustatymo [21, p. 357]. Pasitenkinimo tyrimai sulaukia kritikos dėl juose dažnai pasitaikančių apklausos rengimo ir atlikimo klaidų bei validumo. Respondentais pasirenkami piliečiai, teikiantys prioritetą skirtingoms paslaugų kokybės dimensijoms ir skirtingai įsivaizduojantys kiek geresnė gautoji paslauga turėtų būti. Suinteresuotieji politikos ir procedūrų raida bei įgyvendinimu iš tokios informacijos negali nieko pasimokyti [22, p. 362]. Paslaugų teikimas visų pirma yra sąveika tarp teikėjo ir gavėjo, todėl bet kokių organizuojamų viešųjų paslaugų teikimo pokyčių įgyvendinimui tarpasmeniniai santykiai yra reikšmingi. Tuo tarpu esminiai piliečių lūkesčius lemiantys veiksniai slypi asmeniniu, nuostatų lygmeniu. Negatyvi su valstybine institucija susijusios patirties įtaka pasireiškia daug stipriau negu teigiamos patirties poveikis [13, p. 399]. Nepasitenkinimo kontroliavimas nebūtinai skatina pasitenkinimą [4, p. 454], o subjektyvus pasitenkinimas neturėtų būti pirminiu siekiu užtikrinant realią paslaugų kokybę. Tačiau nepatenkintų klientų skaičiaus mažėjimas turės didesnę reikšmę pasitikėjimui viešojo sektoriaus institucijomis ir, galų gale, valdžia, negu jau patenkintų klientų skaičiaus didėjimas [13, p. 399–400]. Todėl organizuojant paslaugų teikimą būtina ne tik nustatyti pasitenkinimo paslaugomis lygį, bet ir visapusiškai suprasti nepasitenkinimą lemiančias priežastis.

Pastebima, jog net skirtingo amžiaus ir išsilavinimo asmenų lūkesčiai dėl teikiamų viešųjų paslaugų ženkliai skiriasi [11]. Gyventojų atsakymus taip pat veikia ir turima išankstinė nuomonė apie valdžios institucijas bei konkrečias paslaugas teikiančių įstaigų veiklą, naudojimosi paslaugomis dažnis, sąveikos su paslaugų teikėjais pobūdis. Vertinant iš valstybinės valdžios pozicijų viešųjų paslaugų kokybės tyrimų rezultatai turėtų būti svarbus piliečių pasitikėjimo rodiklis. Paslaugų teikimo organizavimas visada yra nukreiptas į piliečių pasitikėjimo valdžia didinimą, nes pasitikėjimas yra būtina demokratinės santvarkos sąlyga, leidžianti veikti nenaudojant tiesioginės prievartos. Nors tokie paslaugų matmenys kaip įvairiarūšiškumas, tiesioginis pobūdis ir įstaigos misijos populiarumas veikia nustatomą pasitenkinimo institucija lygį, jie nepasako nieko apie priežastinius pasitenkinimo ir pasitikėjimo ryšius [13, p. 392]. Pavyzdžiui, S. Horsburgh ir kt. atlikto tyrimo rezultatai parodė, kad pasitenkinimas e. valdžios priemonėmis teikiamomis viešosiomis paslaugomis nekoreliuoja su pasitikėjimu valdžia, nors pasitikėjimas yra susijęs su investicijų į e. valdžios plėtrą palaikymu [10].

Kartu su naujojo viešojo valdymo idėjų plėtra bei bendrojo paslaugų kūrimo skatinimu iš esmės keičiasi požiūris ir į viešųjų paslaugų teikimo organizavimą. Akcentuojama paslaugų teikimo procesų svarba, pabrėžiama neekonominių viešosios politikos tikslų viršenybė ir teigiama, kad sprendimai neturi būti priimami orientuojantis išimtinai į finansinius rodiklius. Formuojasi naujas požiūris, įvardijamas kaip viešųjų paslaugų savybių dominavimo teorija ar į procesus orientuota veiklos logika. Šis požiūris priešinamas į rezultatus orientuotai iš gamybos sektoriaus perimtai teorijai teigiant, kad į rezultatus orientuota verslo logika reformuojant viešąjį sektorių netinka dėl pačių paslaugų kaip proceso, o ne materialaus produkto, savybių.

Procesų svarbą akcentuojančiu požiūriu iš dalies kvestionuojamas požiūris į viešąją paslaugą kaip į mainus, kurių šalys gauna vertę lygiai taip pat, kaip ir bet kokiame kitame sandoryje. Ne tik valstybinio sektoriaus parūpinamos nematerialios paslaugos, bet ir apčiuopiamos gerybės priskiriamos viešųjų paslaugų teikimui, kuris vien savo egzistavimu yra vertę kuriantis procesas. Vadinasi, tokie konstruktai kaip „vieša vs. privati“, „gėrybės vs. paslaugos“ viešosiose paslaugose tiesiog tampa tarpusavy susietais [29, p. 435]. Į procesus orientuoto požiūrio turinys kelia naujus reikalavimus viešojo valdymo sprendimų priėmimui bei viešojo sektoriaus veiklos vertinimui. Iš privataus sektoriaus perimti ir organizuojant viešųjų paslaugų teikimą dirbtinai primesti vertinimo procesai gali sukelti rimtus nesusipratimus jau vien todėl, kad santykiai tarp viešųjų paslaugų teikimu suinteresuotų subjektų yra kur kas subtilesni, o įvairių viešojo valdymo aspektų ir procesų priežastingumas daug sudėtingesnis negu pardavėjo ir kliento santykių organizavimo privačiame sektoriuje sėkmę lemiančių veiksmų. Į paslaugas nukreiptų veiklos vertinimo sistemų rezultatai turi būti interpretuojami rūpestingai, atsižvelgiant į tai, kad jie neturi žymių galimybių valdymo užmojuose bei ignoruoja stiprias ir sudėtingas sąveikas tarp įvairių gyvenimo kokybės dimensijų ir valdymo procesų bei principų

[14, p. 299]. Viešųjų paslaugų savybių dominavimo požiūris teikia ypatingą svarbą paslaugų teikimo procesų konstravimui. Be viešųjų paslaugų savybių dominavimo požiūrio viešųjų paslaugų procesų valdymas ves tik prie efektyvesnių, bet ne veiksmingesnių viešųjų paslaugų. Kaip bebūtų, be procesų valdymo toks požiūris tiesiog skatins „pasižadėjimų paslaugomis“ neįvykdymą [17, p. 149].

Tyrimuose vis dar dažniausiai remiamasi su naująja viešąja vadyba sietiniais viešųjų paslaugų kokybės vertinimo ir valdymo modeliais, tokiais kaip ISO kokybės standartais, subalansuotų rodiklių sistema ir ypač SERVQUAL modeliu. Nors šie iš privataus sektoriaus perimti modeliai vertinant paslaugų kokybę apima ir procesų analizę, tačiau veiksniai, lemiantys viešųjų paslaugų kokybę, yra įvairesni ir daug sunkiau įvertinami negu privačiame sektoriuje teikiamų paslaugų kokybės atributai. Privačių paslaugų kokybę lemia tik paslaugas teikiančios įmonės ir kliento ryšiai, o teikiant viešąsias paslaugas svarbūs ne tik galutiniai paslaugos gavėjai, bet ir mokesčių mokėtojai, bendruomenės, suinteresuotos verslo įmonės, nevyriausybinės organizacijos, politikai, paslaugas teikiantys darbuotojai ir kiti subjektai, turintys skirtingus viešosios politikos formavimo ir viešųjų gėrybių paskirstymo organizavimo interesus. Interesų konfliktai tarp šių dalyvių yra neišvengiami. Kaip rezultatas keičiasi santykių tarp valdžios ir pilietinių institucijų struktūra, o valdžios gebėjimas valdyti tuos santykius yra lemiamas gerinant kokybę ir piliečių pasitenkinimą viešajame sektoriuje. Todėl kokybės priežastys negali būti apribojamos paslaugų teikimu, o turi būti praplėstos tiek į viešųjų paslaugų konstravimo stadiją, tiek į santykius su organizacijomis, kurios padeda teikti viešąsias paslaugas [20, p. 1492]. Sutariant, kad viešųjų paslaugų kokybės šaltiniai yra daug kompleksiškesni negu privačių paslaugų, būtina pripažinti, jog net atsižvelgiant į viešųjų paslaugų specifiskumą modifikuotų iš privataus sektoriaus perimtų vertinimo modelių galimybes tiriant viešųjų paslaugų kokybę lemiančius veiksnius ir pagrindžiant viešųjų paslaugų organizavimo sprendimus yra ribotos. Vis dėlto bandymų sukurti alternatyvius, viešųjų paslaugų teikimo procesus visapusiškai įvertinančius modelius yra vos keletas.

Pavyzdžiui, S. K. Rhee ir J. Y. Rha kritikuodami SERVQUAL ir konstruodami alternatyvų viešųjų paslaugų kokybės modelį identifikuoja keturis pagrindinius viešųjų paslaugų kokybės elementus – *proceso kokybę, rezultatų kokybę, konstrukcijos kokybę, santykių kokybę*. Šių tyrėjų požiūris unikalus tuo, kad viešąsias paslaugas teikiančius asmenis jie laiko tarpiniais klientais ir teigia, jog galutiniai klientai (asmenys, kuriems paslaugos teikiamos) teikia prioritetą proceso ir rezultatų kokybei, tuo tarpu tarpiniai klientai labiau rūpinasi paslaugų dizaino ir santykių kokybe [20]. Modelį autoriai išbandė tirdami socialines paslaugas, kadangi būtent šios viešųjų paslaugų grupės kokybės vertinimas labiausiai reikalauja orientacijos į lygį ir grįžtamąjį ryšį, ką vartotoją kaip klientą traktuojantys modeliai ignoruoja.

Kuriami teorinius šiuolaikinio viešojo valdymo turinio elementus iš dalies apėriantys modeliai papildo viešųjų paslaugų tyrimų metodologiją, tačiau neužsiti-krina tvirtų pozicijų praktiniuose tyrimuose.

Orientacija į procesus: veiksniai, kurie turėtų būti analizuojami

Dabartinį laikmetį tikslinga apibūdinti kaip mišrių, hibridinių organizacijų erą. Iki vadybinėmis koncepcijomis paremtų viešojo sektoriaus reformų įgyvendinimo ir vėlesnių bandymų skatinti demokratiškus viešojo valdymo procesus valstybės institucijų, pelno siekiančių firmų bei nevyriausybinėse organizacijose savybės ir tikslai buvo laikomi unikaliais konkrečiau sektoriaus atributais, leidžiančiais lengvai atskirti viešojo, privataus ir visuomeninio sektorių veiklos sritis. Šiuolaikinės, nuo tinklaveikos idėjų neatsiejamos viešojo valdymo koncepcijos remiasi skirtingų sektorių organizacijų sąveika, todėl ir viešųjų paslaugų teikimas neišvengiamai turi būti analizuojamas įvairialypėje institucinėje aplinkoje.

Organizacijų hibridizacijos fone kertiniai klausimai organizuojant viešųjų paslaugų teikimą apima paslaugas teikiančios organizacijos pasirinkimą ir efektyvių šių organizacijų veiklos kontrolės mechanizmų formavimą. Procesų svarbą akcentuojančio požiūrio šalininkams susirūpinimą kelia ne pats efektyvumo siekis, bet į rezultatus orientuoto požiūrio įtaka viešųjų paslaugų teikime dalyvaujančių asmenų santykiams. Praktikoje reformos dažnai remiasi kontrole, biurokratizaciją ir standartizaciją skatinančiomis priemonėmis. Teikiant viešąsias paslaugas dalyvaujančių subjektų veiklos vertinimas pagal iš anksto nubrėžiamus tikslus ir nustatomus atlikimo rodiklius viešajame sektoriuje skatina konkurenciją. Konkurencinė sąveika yra tinkama, jeigu yra vaikomasi tik efektyvumo didėjimo, tačiau kai siekiama, kad mišri aplinka būtų naudinga taip pat ir persikirstymo funkcijai, bendradarbiavimo santykiai yra tinkamesni [28, p. 18].

Bet koks viešųjų paslaugų teikimo modelis turi prielaidas, susijusias su paslaugų teikimo srityje dirbančių asmenų motyvacija. Orientaciją į rezultatus akcentuojančios reformos neskyrė daug dėmesio tarnautojų ir paslaugų gavėjų sąveikos aspektams. Savanaudiškos valstybės tarnautojų prigimties akcentavimas ir etinių savybių svarbos sumenkinimas lėmė finansinės naudos, kaip pagrindinio veiksnio pasirenkant viešųjų paslaugų teikėją, išsigalėjimą. Sprendimų pagrindimas buvo nukreiptas ne į fizinių asmenų, o į organizacijų kaip subjektų sąveiką. Vis dėlto valstybės siekis į viešųjų paslaugų teikimo procesus įtraukti ne viešojo sektoriaus organizacijas buvo analizuojamas ir pagrindžiamas remiantis tarp pavienių individų sudaromų susitarimų turiniu. Organizacijų sąveikos analizavimas per savanaudiškos prigimties individų racionalaus elgesio prizmę yra netikslingas jau vien dėl to, kad valstybinių organų sprendimai turi būti nukreipti į gerovės visuomenei, o ne viešojo sektoriaus darbuotojams kūrimą. Kontraktai, kuriuose tiesiogiai ar kaip kontroliuojantis organas dalyvauja valstybinė institucija, iš esmės skiriasi nuo asmeninių ar tarporganizacinių susitarimų, kuriais siekiama naudoti tik sutarties šalims. Todėl viešųjų paslaugų teikimas turi būti organizuojamas įvertinant ne vien finansinius ir institucinius, bet ir socialinius bei vertybinius veiksnius.

Į procesus orientuotos veiklos logikos asmeninėms žmonių savybėms teikiama reikšmė visapusiškai prieštarauja teorinių NVV ramsčių, viešojo pasirinkimo bei

sandorio kaštų teorijų požiūriui. Akcentuojama, kad viešųjų paslaugų teikimo nesėkmės dažnai slypi piliečių ir paslaugas teikiančių asmenų santykių mikrolygmeniu. Pastebima, kad teigiamas piliečių požiūris į tam tikras viešąsias paslaugas ir neigiamas požiūris į viešojo sektoriaus institucijų veiklą gali koegzistuoti, o pats paslaugos turinys nėra esminis pasitikėjimą skatinantis veiksnys. Piliečiams dažnai daug svarbiau tai, kaip įstaigos prisideda prie gyvenimo kokybės ir kaip jų veikla atitinka gerojo valdymo principus, tokius kaip skaidrumas, konsultavimasis su paslaugų gavėjais ir sąžiningumas [2, p. 299]. Jei piliečių pasikliovimas ir pasitikėjimas valstybinėmis institucijomis yra aukštas arba didėja, tai galima pagrįstai manyti, kad valstybinės institucijos vykdo savo demokratinę misiją net esant nesėkmėms ir nusivylimui specifinėse srityse. Jei piliečių pasitikėjimas yra mažas arba smunka, tai net pabrėžiant tam tikrų viešosios politikos sričių ar programų pasiekimus valdymą vertinti kaip sėkmingą yra daug sunkiau [8, p. 553]. Bet kokios viešojo sektoriaus organizacinės reformos yra nukreiptos į visuomenės pasitikėjimo didinimą, todėl ir reformų rezultatų vertinimas turi apimti pasitikėjimo pokyčių analizę bei nepasitikėjimą lemiančių veiksnių paiešką. R. C. Nyhan teigimu, pasitikėjimas viešajame sektoriuje gali būti vertinamas iš vidinės (organizacinės) ir išorinės (aplinkos) perspektyvų, kurios abi yra vienodai svarbios, o pats pasitikėjimas yra sudarytas iš trijų pagrindinių iš dalies sutampančių konstruktyvų: sąžiningumo, pasikliovimo, rizikos prisiėmimo [16, p. 89]. Todėl visuomenės pasitikėjimo problema negali būti išspręsta vien kontroliuojant tarporganizacinius susitarimus. Būtinai paslaugų teikimo procese dalyvaujančių asmenų santykių reguliavimas asmeniniu lygmeniu. Svarbi ne tik galutinių paslaugų gavėjų suvokiama paslaugos kokybė, bet ir pasitikėjimas tarp politikų ir tarnautojų, aukštesniųjų tarnautojų pasitikėjimas tiesiogiai paslaugas teikiančiais darbuotojais, viešąsias paslaugas teikiančių nevalstybinių subjektų ir viešojo sektoriaus įstaigų abipusis pasitikėjimas.

Procesų svarbą pabrėžiančio požiūrio šalininkai į rezultatų siekį mažinant kaštus nukreiptose reformose pasigenda paslaugų vadybos teorijos principų paisymo ir filosofijos perėmimo. Abejojama šūkiu „padaryti daugiau išleidžiant mažiau“ apibendrinamų viešųjų paslaugų teikimo organizacinių formų tinkamumu siekiant visuomenės interesų patenkinimo ir pasitikėjimo tarp suinteresuotųjų paslaugų teikimu skatinimo. Keliama idėja apibūdinamos kaip „padaryti daugiau pasitelkiant daugiau“, kurios nebūtinai reiškia viešojo sektoriaus tiesiogiai teikiamų paslaugų skaičiaus didinimą, bet pabrėžia sąlygų, leidžiančių teikiant paslaugas išnaudoti potencialius visuomenės ir verslo pajėgumus, užtikrinimo svarbą [7]. Kuriant mišrias viešųjų paslaugų rinkas orientacija į procesus yra būtina jau vien dėl to, kad pagrindinės žinių taikymo ir inovacijų įgyvendinimo kliūtys yra susijusios su žmonėmis, jų motyvacija, nuostatomis, požiūriais, atvirumu naujovėms. Todėl, kad ir kokią didelę naudą organizuojant viešųjų paslaugų teikimą duoda ekonominių veiksnių analizė, ne mažiau svarbu tirti teikiant paslaugas dalyvaujančių asmenų elgesį lemiančius motyvus bei vertybes ir įgyvendinti strategijas, nukreiptas į tinkamą suinteresuotųjų sąveiką, be kurios taupymo reformos yra pasmerktos žlugti.

Mišriose viešųjų paslaugų rinkose pagrindiniu ekonominių efektyvumą lemiančiu veiksniu tampa konkurencija. Valstybės tarnautojų reikšmė tiesiogiai teikiant paslaugas mažėja, tačiau jiems paliekamas ne mažiau svarbus vaidmuo – valdyti viešųjų paslaugų rinką. Konkurencinių sąlygų užtikrinimas yra sudėtingas uždavinys ne tik dėl teisinių ir politinių suvaržymų bei dažnai nepakankamo egzistuojančių potencialių viešųjų paslaugų teikėjų skaičiaus, bet dar ir dėl to, jog daugumai valstybės tarnautojų konkurencija yra sunkiai suvokiama tikslas [12, p. 21]. Reformų rezultatus lemia ne tiek ideologinė polemika apie tinkamą valstybės vaidmenį ir veiklos viešųjų paslaugų rinkoje apimtį, kiek viešosios politikos programas įgyvendinančių asmenų motyvacijos klausimai, kurių sprendimas reikalauja intervencijos ir negali būti paliktas savireguliacijai. Nagrinėjant tarnautojų motyvaciją pradinis atspirties taškas gali būti J. Le Grand naudojamas teorinis valstybės tarnautojų skirstymas į dvi grupes, priskiriant jiems savanaudiškus arba altruistinius veiklos motyvus ir atitinkamai šias grupes įvardijant „niekšais“ (*knaves*) ir „riteriais“ (*knight*) [15]. Vis dėlto tiek išimtinai asmeniniais interesais besivadovaujantys, tiek bendrojo gėrio siekiantys ir troškimo gerai teikti viešąsias paslaugas vedini tarnautojai dažnai priešinasi ekonominėmis vertybėmis grindžiamų reformų įgyvendinimui. Tarnautojų nepritarimą į mišrios viešųjų paslaugų rinkos plėtrą nukreiptoms programoms stiprina ne tik kartu įgyvendinamos viešojo sektoriaus įstaigų personalo mažinimo reformos, bet ir netikėtai pokyčių nauda visuomenės gerovei. Vykdamas viešojo sektoriaus išlaidų mažinimu grindžiamas reformas sukuriama tokia situacija, kad daugelis valstybės tarnautojų jaučiasi prarandantys savo įgaliojimus ir turi įgyvendinti sprendimus, priešingus jų asmeninėms ir profesinėms vertybėms [3, p. 20]. Net jei karjeros pradžioje vedami viešajam sektoriui palankių stimulų tarnautojai elgiasi kaip riteriai, išimtinai išorinio pobūdžio paskatų struktūra gali privesti prie jai būdingos motyvacijos ir tokiu būdu riterius paversti niekšais. Reikalinga stipri motyvavimo sistema, kuri būtų patraukli riteriams ir niekšams, skatintų vienodą abiejų grupių elgesį [15, p. 68]. Todėl ekonominių sunkumų laikmečiu įgyvendinti išimtinai valstybinių institucijų personalo mažinimu ir konkurencinių sąlygų sudarymu pagrįstas viešųjų paslaugų teikimo strategijas nėra tikslinga. Siekiant efektyvumo kartu būtina skirti dėmesį valstybės tarnautojų lavinimui, žinių valdymo procesų tobulinimui ir ne konkurencine sąveika, o bendradarbiavimu grindžiamą inovacijų diegimui.

Bendradarbiavimo procesų tobulinimo poreikį skatina pats viešojo valdymo tinklų ir mišrios viešųjų paslaugų rinkos egzistavimas. Nors dažniausiai pabrėžiama bendradarbiavimo svarba bendrai demokratijos raidai, šie procesai taip pat yra svarbūs ir finansinių viešojo sektoriaus veiklos rodiklių gerinimui. Tinklinio valdymo modelyje ne konkurencijos ir varžymosi skatinimas, o partnerystė tampa svarbiausiu viešojo sektoriaus konkurencingumą lemiančiu veiksniu, nes leidžia vystyti veiklą pasinaudojant žiniomis, kurių ekonominių, teisinių ir politinių apribojimų varžomos valstybinės institucijos pačios neturi ar negali taikyti. Bendradarbiavimas įgalina viešojo sektoriaus įstaigas kurti vertę valstybei, verslui ir visuomenei pasi-

naudojant pačių pelno sektoriaus organizacijų ir bendruomenės narių patirtimi bei įsipareigojimais. Būdamas neatsiejamas nuo konsultavimosi su visuomene procesų, bendradarbiavimas tampa ir viena iš pagrindinių viešojo sektoriaus veiklos kontrolės formų. Piliečių reikalavimai prisideda gerinant viešųjų paslaugų kokybę ne tik srityse, kuriose bendrojo paslaugų kūrimo koncepcijos idėjos yra lengvai įgyvendinamos, bet ir nustatant veiklos standartus ir įvykdymo terminus sektoriuose, kuriuose viešosios paslaugos negali būti individualizuojamos. Potenciali bendradarbiavimo nauda yra neginčijama, tačiau tinkamas bendradarbiavimo ir konsultavimosi procesų organizavimas yra itin sudėtingas, įvairialypių tyrimų ir metaanalizės reikalaujantis uždavinys.

Į procesus orientuotų reformų pranašumas lyginant su į rezultatus orientuota viešojo sektoriaus veiklos organizavimo logika pagrindžiamas poreikiu daryti įtaką teikiant viešąsias paslaugas dalyvaujančių asmenų sąveikai. Sąveikos plotmėje kiekybinių požiūrių paremti tyrimai gali suteikti naudingų išvalgų, paremtų jau egzistuojančių santykių analize. Kiekybiniai tyrimai gali padėti hipotezės testavimui ir statistiniam apibendrinimui [27, p. 557]. Tačiau pati sąveika yra nuolat kintantis procesas. Kokybinis požiūris yra grindžiamas lankstesniais metodais ir sudaro geresnes galimybes numatyti įvairių procesų priežastinius ryšius bei asmenų elgesio perspektyvas.

Kokybinių tyrimų metodų reikšmė

Kokybinio požiūrio plėtros poreikį viešųjų paslaugų tyrimuose skatina ne klausimas dėl kiekybinių metodų tinkamumo, bet veikiau diskusija dėl jų nepakankamumo sprendimų priėmimui reikalingų visapusiškų žinių kaupimui, tinkamai duomenų interpretacijai ir galimybės mokytis iš analizės rezultatų. Kokybinio požiūrio šalininkai pasisako ne už kiekybinių metodų atsisakymą ar radikalius viešųjų paslaugų tyrimų metodologijos pakeitimus, o už platesnį kokybinių metodų taikymą tiriant kiekybiškai sunkiai įvertinamus, tačiau valdžios įstaigų tikslų įgyvendinimą lemiančius veiksnius ir procesus.

Kiekybinės metodologijos pagrindu vykdomų tyrimų papildymo kokybiniais metodais poreikis nėra vienodas visose viešųjų paslaugų srityse. Bendru požiūriu kokybinių metodų privalumai gali būti sėkmingai išnaudojami tiriant paslaugas, pasižymintias intensyvia paslauga besinaudojančių ir ją teikiančių asmenų sąveika. Kiekybiniai metodai laikomi tinkamais palyginti paprastoms paslaugoms, kurių kokybę klientai suvokia vertindami paslaugos turinį, o ne patyrimą paslaugos teikimo proceso metu. Vis dėlto, net vertinant tokias viešąsias paslaugas kaip vandens tiekimas ar komunalinių atliekų tvarkymas, piliečių suvokiama paslaugos kokybė negali būti pakankamu objektyvaus viešųjų paslaugų organizavimo įvertinimo matu. Kokybinių metodų potencialas pirmiausia galėtų būti išnaudojamas organizuojant bet kurios srities viešųjų paslaugų teikimą. Paslaugų teikimo organizacinių modelių formavimas iš esmės apima pasirinkimą veiklos kryptį, kai organizacija

paslaugų teikimui reikalingas sąnaudas transformuoja į norimą išėigą. Šis pasirinkimas turi techninę ir politinę dimensijas [24]. Jeigu priimant sprendimus orientuojamasi daugiau į techninę pusę ir remiamasi vien efektyvumo bei finansinių rodiklių matavimu, tai galima teigti, jog viešųjų paslaugų teikimo organizavimas neturi aiškios ilgalaikės krypties, o yra orientuotas tik į paviršutinišką finansinių viešojo sektoriaus problemų sprendimą. Politinis pasirinkimas turėtų apimti dinaminį sąnaudų ir laukiamos išėigos įvertinimą, nes viešosios paslaugos turi įtaką visuomenės ir valstybės raidai ilgalaikėje perspektyvoje. Visuomenės transformacijos procesas negali būti paaiškinamas vien tik vadybine veikla ir su ja susijusiomis efektyvumo ir veiksmingumo kampanijomis [18, p. 975]. Efektyvumo matavimai gali duoti naudingų įžvalgų visuminiam viešųjų paslaugų teikimo organizavimo procesui, tačiau efektyvumo rodikliai negali būti universaliu siekiniu organizuojant viešąsias paslaugas teikiančių įstaigų veiklą. Svarbu, kad techniniai ir politiniai pasirinkimai būtų aiškiai atskirti ir kad analitikai siektų konsultavimosi su politikos formuotojais priimant sprendimus – tokius kaip išėigos pasirinkimas – kurie iš tikrųjų yra politinio pobūdžio [24, p. 415]. Strateginiu politiniu tikslu organizuojant viešųjų paslaugų teikimą turėtų būti demokratinių valdymo procesų integravimas ir, be abejo, visuomenės pasitikėjimo, kaip tinkamo gerojo valdymo standartų užtikrinimo indikatorius, skatinimas. Jeigu tikslas yra visuomenės pasitikėjimas ir pasitenkinimas viešosiomis paslaugomis, tai kiekybinių metodų nauda yra ribota [22, p. 363], o pasitenkinimo apklausos negali suteikti visapusiškos informacijos apie esminius piliečių nepasitikėjimą lemiančius veiksnius.

A. Soteri-Proctor [25] skiria tris pagrindinius kokybinių metodų privalumus: lankstumą, tinkamumą procesų suvokimui, galimybę vertinti paslaugų teikimo procesą iš personalo perspektyvos. Šias kokybinių metodų savybes autorė analizuoja vertindama trečiojo sektoriaus įgalinimą teikiant viešąsias paslaugas. Vis dėlto piliečių pasitikėjimo neužtikrinimas dažniausiai atspindi arba nesėkmes viešosios politikos programose ir vadovų konstruojamose procedūrose, arba tarnautojų nesugebėjimą dirbti pagal keliamus reikalavimus, arba abi problemas [22, p. 363]. Todėl įvardinti kokybinių metodų privalumai yra reikšmingi visiems su viešųjų paslaugų teikimu susijusiems pasirinkimams. Įvairių viešųjų paslaugų teikimo procesų priežastinių ryšių nustatymas yra itin svarbus, nes leidžia suprasti, kodėl problemos atsiranda, kaip jos vystosi ir kokią įtaką daro laukiamiems paslaugų teikimo rezultatams. Procesų įvertinimas iš personalo pozicijų leidžia įvertinti paslaugas teikiančių asmenų netinkamą elgesį sąlygojančias priežastis ir motyvuoti personalą veikti taip, kad būtų pasiekti numatyti tikslai. Taigi išryškėja dar vienas itin svarbi kokybinių priemonių savybė – galimybė formuoti tyrimuose dalyvaujančių asmenų požiūrį ir keisti jų elgseną. Paslaugas teikiantys asmenys nėra tik neutralūs funkcionieriai, kaip ir paslaugomis besinaudojantys piliečiai nėra vien asmenine nauda suinteresuoti klientai. Visiems jiems būdingos išankstinės nuostatos ir gebėjimas kritiškai mąstyti.

Mažindama viešojo sektoriaus išlaidas valstybė gali pasiekti savo viešųjų paslaugų teikimo tikslus tik remdamasi nevalstybinių subjektų veikla. Konstruktyviam šios sąveikos organizavimui neužtenka formalių kontrolės mechanizmų ir reikia kur kas daugiau negu rezultatų generavimo. Net privataus sektoriaus dalyvavimas teikiant viešąsias paslaugas turi būti suprantamas atsižvelgiant į nekontraktinius socialinius, politinius ir institucinius veiksnius, tarp kurių yra realizuojamas [5, p. 1073]. Konkurencijos viešųjų paslaugų rinkoje skatinimas yra priemonė piliečių atžvilgiu valstybės prisiimamų įsipareigojimų vykdymui, o ne savaiminis valstybinio valdymo tikslas. Mišrios viešųjų paslaugų rinkos yra kuriamos siekiant pasinaudoti sąveikos tarp skirtingų sektorių organizacijų, taip pat ir pavienių paslaugų gavėjų teikiama nauda. Todėl konkurencija teikiant viešąsias paslaugas negali egzistuoti be bendradarbiavimo. Nors bendradarbiavimas dažnai gali būti inicijuojamas kaip strateginis atsakas aplinkos ir finansiniam neapibrėžtumui [6, p. 654], tačiau šiuolaikiniame viešajame valdyme bendradarbiavimas teikiant viešąsias paslaugas turi būti skatinamas esant bet kokioms sąlygoms. Mišrių savybių organizacijų ir tinklinės biurokratijos eroje bendradarbiavimas tampa sėkmingo viešųjų paslaugų teikimo organizavimo garantu, o konkurencinė sąveika gali tik papildyti, bet ne pakeisti partnerystės ryšius. Nauja sėkmės definicija reikalauja naujo praktinio požiūrio, pagrįsto geru suvokimu, kaip sąveika teikiant paslaugas vyksta [23, p. 130]. Suinteresuotieji viešųjų paslaugų teikimu ir paslaugų teikimo procesuose dalyvaujantys asmenys turi suvokti savo elgesio reikšmę ir galimybes daryti įtaką tiems procesams. Būtina skatinti pagarbą viešojo intereso vertybėms ir etiniams veiklos standartams. Siekiant šių tikslų mokymasis iš kokybinės analizės rezultatų gali pasitarnauti kur kas labiau negu vien statistiniais metodais sukaupų žinių interpretavimas.

Išvados

1. Polinkis priimant sprendimus remtis tradiciškai nusistovėjusiomis tyrimų kryptimis gali būti suponuotas politinio ir ideologinio konteksto. Siekiant teigiamų visuomenės ir valstybės raidos pokyčių ilgalaikėje perspektyvoje, būtinas abipusis politikų ir tyrėjų supratimas, jog mokslo įtaka politikos formavimo procesuose turi pasireikšti nuolatinė valdymo procesų kritika ir naujų, tyrimų rezultatais grindžiamų požiūrių įterpimu.

2. Subjektyviai suvokiama paslaugų kokybė negali atspindėti realios viešųjų paslaugų sistemos būklės, o visuomenės nepasitenkinimą ir pasitikėjimo valdžios įstaigomis pokyčius skatina ne tik paslaugų turinys, bet ir paslaugų gavėjų kaip piliečių nuostatos bei patyrimas paslaugos teikimo proceso metu.

3. 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.

4. Laikmečio pokyčiai viešajame valdyme reikalauja viešųjų gėrybių teikimo procesuose išnaudoti verslo ir visuomenės pajėgumus, o priimant sprendimus remtis visų suinteresuotųjų pusių sąveika. Konkurencijos skatinimas teikiant viešąsias paslaugas turėtų tik papildyti bendradarbiavimo ir konsultavimosi procesus, bet neapti terpe, kurioje šie procesai yra organizuojami.

5. Esminiu viešojo sektoriaus konkurencingumą ir viešųjų paslaugų teikimo sėkmę lemiančiu veiksniu neabejotinai tampa santykių tarp suinteresuotųjų viešųjų paslaugų teikimu kontroliavimas ne tik organizaciniu, bet ir asmeniniu lygmeniu. Kartu didėja reikšmė tyrimų, leidžiančių suprasti teikiant viešąsias paslaugas dalyvaujančių asmenų elgesio motyvus ir daryti įtaką jų sąveikai.

6. Įvairių teikiant viešąsias paslaugas dalyvaujančių subjektų sąveiką lemiančių procesų bei veiksnių priežastinių ryšių, kaip žingsnių, vedančių prie norimos išeigos, nustatymas ir ne vien formalus reguliavimas organizuojant viešųjų paslaugų teikimą turėtų būti strateginis uždavinys.

7. Šiuolaikinio viešojo valdymo turinys ir viešųjų paslaugų rodiklius lemiančių procesų kompleksiskumas suponuoja skirtingom teorinėm ir metodologinėm priegiom besiremiančių, ne vien finansinius, bet ir vertybinius veiksnius įvertinančių tyrimų poreikį.

8. Kiekybinių tyrimų rezultatai dažniausiai tik parodo problemų egzistavimą, tuo tarpu kokybinė analizė leidžia visapusiškai suvokti tas problemas. Siekiant, kad tyrimai netaptų tik duomenų kaupimo priemone, o realiai padėtų gerinti viešųjų paslaugų teikimą, tikslinga derinti kiekybinės metodologijos ir kokybinio požiūrio elementus.

Literatūra

1. Andrews, R.; Entwistle, T. Four Faces of Public Service Efficiency: What, How, When and for Whom to Produce. *Public Management Review*, 2013, 15(2), 246–264.
2. Bovaird, T.; Loeffler, E. Assessing the Quality of Local Governance: A Case Study of Public Services. *Public Money & Management*, 2007, 27(4), 293–300.
3. Broussine, M.; Ahmad, Y. Development of Public Managers Reflexive Capacities. *Teaching Public Administration*, 2012, 31(1), 18–28.
4. Carvalho, C.; Brito, C. Assessing Users Perceptions on How to Improve Public Services Quality. *Public Management Review*, 2012, Vol. 14, Issue 4, 451–472.
5. Dagdeviren, H.; Robertson S. A. A Critical Assessment of the Incomplete Contracts Theory for Private Participation in Public Services: The Case of the Water Sector Ghana. *Cambridge Journal of Economics*, 2013, 37(5), 1057–1075.
6. Gazley, B. Linking Collaborative Capacity to Performance Measurement in Government-Nonprofit Partnerships. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 2010, 39(4), 653–673.
7. Hambleton, R.; Howard, J. Public-Based Leadership and Public Service Innovation. *Local Government Studies*, 2013, Vol. 39, No. 1, 47–70.

8. Heintzman, R.; Brian M. People, Service and Trust: Is There a Public Sector Service Value Chain? *International Review of Administrative Sciences*, 2005, Vol. 71(4), 549–575.
9. Holt, D. T. Official Statistics, Public Policy and Public Trust. *Journal of the Royal Statistical Society*, 2008, Vol. 171, No. 2, 322–346.
10. Horsburgh, S., Goldfinch, S.; Gauld, R. Is Public Trust in Government Associated With Trust in E-Government? *Social Science Computer Review*, 2011, 29(2), 232–241.
11. Jilke, S.; Walle, S. V. Two Track Public Services? Citizens' voice behaviour towards liberalized services in the EU15. *Public Management Review*, 2012, iFirst article, 1–12.
12. Johnston, J. M.; Girth, A. M. Government Contracts and “Managing the Market”: Exploring the Costs of Strategic Management Responses to Weak Vendor Competition. *Administration and Society*, 2012, 44(1), 3–29.
13. Kampen, J. K.; Van de Walle, S.; Bouckaert, G. Assessing the Relation Between Satisfaction With Public Service Delivery and Trust in Government. *Public Performance & Management Review*, 2006, Vol. 29, No. 4, 387–404.
14. Kondrotaitė, G. Evaluation of the Quality of Public Services in Lithuanian Municipalities. *Intellectual Economics*, 2012, Vol. 6, No. 3(15), 393–411.
15. Le Grand, J. Knights and Knaves Return: Public service Motivation and The Delivery of Public Services. *International Public Management Journal*, 2010, 13(1), 56–71.
16. Nyhan, R. C. Changing the Paradigm: Trust and its Role in Public Sector Organizations. *The American Review of Public Administration*, 2000, 30, 87–109.
17. Osborne, S. P.; Radnor, Z.; Nasi, G. A New Theory for Public Service Management? Toward (Public) Service-Dominant Approach. *American Review of Public Administration*, 2012, 43(2), 135–158.
18. Pettigrew, A. M. The Character and Significance of Management Research on the Public Services. *Academy of Management Journal*, 2005, Vol. 48, No. 6, 973–977.
19. Raipa, A.; Petukienė E. Klientų dalyvavimas viešosiose paslaugose: bendrasis paslaugų kūrimas. *Viešoji politika ir administravimas*, 2009, Nr. 27, 54–61.
20. Rhee, S. K.; Rha, J. Y. Public Service Quality and Customer Satisfaction: Exploring the Attributes of Service Quality in the Public Sector. *The Service Industries Journal*, 2009, Vol. 29, No. 11, 1491–1512.
21. Sanchez-Perez, M. *et al.* Service Quality in Public Services as a Segmentation Variable. *The Service Industries Journal*, 2007, Vol. 27, No. 4, 355–369.
22. Shilston, T. G. One, Two, Three, What Are We Still Counting for? Police Performance Regimes, Public Perceptions of Service Delivery and the Failure of Quantitative Measurement. *Policing*, 2008, Vol. 2, No. 3, 359–366.
23. Shilston, T. G. Black Box: A Qualitative Method for Improving Public Confidence in Policing Through Micro-Analyzing Service Delivery. *Policing*, 2011, Vol. 5, No. 2, 125–131.
24. Smith, P. C.; Street, A. Measuring the Efficiency of Public Services: The Limits of Analysis. *Journal of the Royal Statistical Society*, 2005, Vol. 168, No. 2, 401–417.
25. Soteri-Proctor, A. Making Use of Qualitative Tools: Towards a Fuller Understanding of The Voluntary sector's Engagement With Public Service Delivery. *International Journal of Social Research Methodology*, 2010, Vol. 13, No. 5, 411–424.

26. Sundell, A.; Lapuente, V. Adam Smith or Machiavelli? Political Incentives for Contracting out Local Public Services. *Public Choice*, 2012, 153, 469–485.
27. Tummers, L. Explaining the Willingness of Public Professionals to Implement New Policies: a Policy Alienation Framework. *International Review of Administrative Sciences*, 2011, Vol. 77(3), 555–581.
28. Van der Heijden, J. Interacting State and Non-State Actors in Hybrid Settings of Public Service Delivery. *Administration & Society*, 2013, March 19, 1–23.
29. Wright, G. H.; Chew, C.; Hines, A. The Relevance and Efficacy of Marketing in Public and Non-profit Service Management. *Public Management Review*, 2012, Vol. 14, Issue 4, 433–450.

Marius Urvikis

**Trends of Public Services Research: Reasoning the Need
for the Development of Qualitative Approach**

Abstract

The objective of this article is to dispute the importance of qualitative approach in the research of public services. The paper analyzes theoretical and methodological fundamentals of public services research. The need for the development of qualitative tools is substantiated by revealing the core problems of organizing and evaluating public service delivery as well as theoretical dimensions of service-dominant logic. The first part of the paper examines public services research in Lithuania. The second part deals with indicators, disturbances and limitations of the evaluation of public services. Factors that should be analyzed toward service-dominant approach are discussed in the third chapter, and the importance of qualitative tools is motivated in the last one. This article is not intended to be anti-quantitative, but it draws inference that it is advisable to combine the elements of quantitative methodology and qualitative approach. It is stated that qualitative analysis allows a comprehensive understanding on links of the processes and factors that determine the problems of public service delivery, while quantitative tools usually show the existence of such problems. The paper also stresses potentialities of qualitative approach on tempering interactions among all the parties concerned with public service delivery, as such interactions tend to be the main contributors of public sector's competitiveness in a contemporary era of hybrid settings.

Marius Urvikis – Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Viešojo administravimo instituto doktorantas.

E. paštas: mariusurvikis@gmail.com

Marius Urvikis, Mykolas Romeris University, Faculty of Politics and Management, Department of Public Administration, Doctoral student.

E-mail: mariusurvikis@gmail.com

Straipsnis įteiktas redakcijai 2014 m. kovo 21 d.; recenzuotas; parengtas spaudai 2014 m. gegužės 25 d.