

VIEŠOSIOS PASLAUGOS DALYVIŲ KAIP KOKYBĖS VERTINTOJŲ SAMPRATA: PILIETIS-VARTOTOJAS

Edita Stumbraitė-Vilkišienė

Mykolo Romerio universitetas

Įvadas

Pastarųjų metų mokslinėse publikacijose ryškėja radikalai naujas požiūris į viešosios politikos ir paslaugų teikimo procesus viešajame sektoriuje. Viešosios politikos formavimas nebetraktuojamas kaip „iš viršaus į apačią“ procesas, o suprantamas kaip įvairių viešojo sektoriaus dalyvių sąveikos rezultatas. Panašiai ir paslaugų teikimas bei valdymas nebėra vien profesionalų ir vadybininkų reikalas – viešųjų paslaugų gavėjai ir kiti visuomenės nariai atlieka svarbų vaidmenį, priimant sprendimus ir svarstant rezultatus. Nuo XX a. 8 dešimtmečio moksliniame ir praktiniame viešojo administravimo lygmenyje vyravo į vartotoją (klientą) orientuota koncepcija, dažniausiai siejama su Naujosios viešosios vadybos (NVV) doktrina (OECD, 1987, 1995). Vėliau, kaip alternatyvą Naujosios viešosios vadybos „vartotojo“ modeliui, R. B. Denhardt ir J. V. Denhardt (2000) pasiūlė „naujosios viešosios tarnybos“ idėją, kuri remiasi demokratijos ir piliečio sąvokomis bei piliečių dalyvavimu kaip esmine prielaida demokratiškam valdymui. Kiekviena iš viešojo valdymo doktrinų skirtingai interpretuoja viešųjų paslaugų dalyvių vaidmenis bei jų dalyvavimo galimybes viešųjų paslaugų teikimo ir tobulinimo procese.

Kaip teigia T. Bovaird (2007), tradicinės viešųjų paslaugų teikimo ir valdymo koncepcijos yra pasenusios, todėl jas būtina peržiūrėti ir įvertinti bendrojo paslaugų kūrimo propaguojamas sąveikas tarp daugelio viešosios sferos veikėjų. Siekiant gerinti viešųjų paslaugų kokybę, jų gavėjų įtraukimas į viešosios paslaugos teikimo procesą analizuojamas kaip priemonė efektyvumo ir demokratiškumo reikalavimams pasiekti. Be to, paslaugų gavėjų dalyvavimas viešųjų paslaugų teikime sudaro prielaidas gerinti tų paslaugų kokybę, nes patys paslaugos gavėjai išreiškia savo lūkesčius jos atžvilgiu bei aktyviu ar pasyviu dalyvavimu prisideda prie poreikių tenkinimo. Tokiu būdu viešųjų paslaugų gavėjų aktyvumas gali pagerinti viešųjų paslaugų kokybės vertinimą, t. y. pasitenkinimą jomis. Esminę reikšmę paslaugų kokybei gerinti įgauna viešųjų paslaugų dalyvių, kaip kokybės vertintojų, sampratos problema. Mokslinių šaltinių analizė rodo, kad teoriniu lygmeniu išskiriami du pagrindiniai požiūriai į viešųjų paslaugų gavėją. „Į vartotoją orientuotas“ požiūris remiasi privataus sektoriaus paslaugų teikimo modeliais ir marketingo idėjomis bei vadovaujasi kliento, kaip momentinės

paslaugos gavėjo, arba vartotojo, kaip tiesioginės paslaugos gavėjo, sampratomis. „Į vertybes orientuotas“, arba „savininko“, modelis remiasi naujosios viešosios tarnybos ir demokratinio administravimo idėjomis, būtent: piliečių dalyvavimu, atsakomybe, pareiga, įgalinimu bei partneryste. Viešųjų paslaugų kompleksiskumas lemia įvairius paslaugų gavėjų vaidmenis ir sampratas, tačiau straipsnyje apsiribojama dviem – „piliečio“ ir „vartotojo“ – sampratų išskyrimu, siekiant įvertinti, kaip vartojamos sąvokos ir priskiriami vaidmenys susiję su asmens pozicija dalyvauti paslaugos teikimo procese.

Nors iš privataus sektoriaus perimti paslaugų teikimo principai bei kokybės valdymo modeliai pagrindinį dėmesį skiria vartotojui, viešoji paslauga visų pirma orientuota į pilietį, kad būtų patenkinti poreikiai tam tikrų paslaugų, už kurių teikimą atsakingos valdžios institucijos. Pilietybė yra pagrindas viešosioms paslaugoms tenkinti. Straipsnyje nagrinėjama viešųjų paslaugų dalyvių, kaip kokybės vertintojų, nevienareikšmės sampratos problema. Vadovaujamasi prielaida, kad piliečių, kaip paslaugos gavėjų, dalyvavimas viešosiose paslaugose susijęs su subjektyviu viešosios paslaugos kokybės vertinimu, kad paslaugos gavėjo, kaip „vartotojo“, samprata yra ribota viešųjų paslaugų atveju ir gali būti vartojama tik vienai iš galimų paslaugos gavėjų elgesio pozicijai apibūdinti. Tuo tarpu kliento sąvoka yra per siaura, kadangi viešųjų paslaugų gavėjai ne visada turi galimybę pasirinkti jas teikiančią organizaciją.

Nepaisant gana gausių piliečių dalyvavimo, demokratinio valdymo ir viešųjų paslaugų tyrimų, pažymėtina, kad viešojo administravimo mokslinėje literatūroje nepakankamai analizuojami alternatyvūs viešųjų paslaugų teikimo modeliai, atsiribojantys nuo dichotominės „valstybė“ arba „rinka“ prieigos. Mokslinės diskusijos, kaip įtraukti visuomenę į viešųjų paslaugų teikimo procesą, nėra nauja idėja, tačiau publikacijose vis labiau kreipiamas dėmesys į didėjančią įtampą tarp skirtingų paslaugų dalyvių vaidmenų (L. Jensen, P. Dibben, P. Higgins, J. V. Denhard, R. B. Denhard, E. Sorensen, L. Rouillard, E. Vigoda, J. Lucio) bei į viešųjų paslaugų kokybės vertinimo specifinius aspektus (M. Mintrom, J. E. Fountain, A. Curry, D. Herbert, A. Ghobadian, S. Speller, M. Jones, F. Dewhurst, A. R. Martinez-Lorente, B. G. Dale, D. H. Folz, P. H. Jos, M. E. Tompkins). Straipsnyje apibendrinta mokslinės literatūros analizė, kritiškai įvertinant „į vartotoją orientuoto“ valdy-

mo modelio taikymą bei viešosios paslaugos dalyvio ir kokybės vertintojo, kaip vartotojo, sampratos probleminius aspektus. Ši analizė iš dalies padeda formuoti alternatyvaus demokratinio viešųjų paslaugų teikimo modelį, kuriame viešųjų paslaugų dalyvis ir kokybės vertintojas yra traktuojamas kaip pilietis, nepriklausomai nuo viešosios paslaugos pobūdžio ir sukuriamos paslaugos vertės. Vartotojo samprata viešųjų paslaugų atžvilgiu vartotina tik kaip viena iš piliečių dalyvavimą ir kokybės vertinimą viešosiose paslaugose apibūdinančių galimybių.

Straipsnio tikslas – išanalizuoti viešųjų paslaugų dalyvių, kaip kokybės vertintojų, sampratą piliečio-vartotojo dalyvavimo viešosiose paslaugose aspektu.

Uždaviniai: atskleisti viešųjų paslaugų bruožus ir paslaugų gavėjų kaip „piliečių“ ir „vartotojų“ dalyvaujančių viešosiose paslaugose, vaidmenis; išnagrinėti viešųjų paslaugų dalyvių, kaip kokybės vertintojų, sampratą „piliečių“ ir „vartotojų“ sąvokų kontekste bei įvertinti jų tinkamumą dalyvavimo viešosiose paslaugose požiūriu.

Taikyti mokslinės literatūros analizės ir sisteminimo metodus.

Viešųjų paslaugų specifika ir piliečių-vartotojų dalyvavimas

Pastaruosius tris dešimtmečius valstybėse, įgyvendinančiose įvairias viešojo sektoriaus reformas, dažnai keliamas tikslas – pagerinti teikiamų paslaugų kokybę. Anot J. Caddy ir M. Vintar (2004), pastangos gerinti viešojo administravimo kokybę siejamos su viltimi pasiekti apčiuopiamų naudų, kaip antai: nuolatinio tobulinimo kultūros, geresnių paslaugų vartotojui, strateginio požiūrio ir kt. Dėl specifinio viešojo administravimo konteksto kai kurie autoriai, pvz., L. Gaster ir A. Squires (2003), siūlo „derybinės kokybės sampratą“, nurodymai, kad esminis klausimas – kaip subalansuoti kompleksinius individo, bendruomenės ir visuomenės poreikius, norus ir reikalavimus su gebėjimais, ištekliais, teisiniais įpareigojimais ir techninėmis organizacijų ir asmenų, atsakingų už geros kokybės paslaugų teikimą, galimybėmis. Vienas iš būdų balansui pasiekti yra atviresnis modelis, įtraukiantis sprendimų priėmimą ir jų įgyvendinimą. „Derybinė kokybės samprata“ remiasi pasitikėjimu, dalyvavimu, kuris prieinamas suinteresuotiems asmenims, koordinavimu ir komunikacija (Špaček, Nunvarova, 2009). Visgi G. Beam (2001, p. 31) teigia, kad ne kiekvienas dalyvavimas yra reikšmingas ir kad ne kiekvienas dalyvavimas didina pasitenkinimą, siekiant didesnio efektyvumo ar geresnės kokybės. Reikšmingas dalyvavimas būna tada, kai paslaugą teikiančios organizacijos darbuo-

tojai ir paslaugą gaunantys asmenys kartu dalyvauja, bendrai kuria ir gali paveikti jiems svarbius paslaugos aspektus.

Tradicinio viešojo administravimo ir naujosios viešosios vadybos prieigų ribotumas viešųjų paslaugų atžvilgiu sudaro galimybę analizuoti alternatyvias viešųjų paslaugų teikimo administracines formas ir perspektyvas. Valdžios institucijos turi ieškoti būdų, kaip susidoroti su išaugusiais paslaugų vartotojų lūkesčiais ir poreikiais. Viešojo administravimo reformos, siekiant suderinti demokratinio valdymo ir efektyvaus bei veiksmingo administravimo reikalavimus, sąlygoja situaciją, kad piliečiai iš valdžios institucijų, o drauge ir iš viešųjų paslaugų tikisi ypač aukštesnės kokybės. Didėjantys lūkesčiai ir kokybės reikalavimai neišvengiamai verčia spręsti augančių viešųjų išlaidų problemą. Šiame kontekste paslaugų gavėjų dalyvavimas viešosiose paslaugose suprantamas kaip priemonė ir galimybė suderinti paslaugų kokybės reikalavimus su ribotų išteklių sąlygomis ir demokratinio administravimo principais. R. Prabhakar (2006) pristato viešųjų paslaugų dalyvavimo modelio idėją. Nors autorius jos išsamiau neišplėtojo, tačiau pagrindiniai siūlomo modelio principai sudaro pagrindą tolimesnei atskirų modelio aspektų analizei. Akivaizdu, kad paslaugų gavėjų dalyvavimas – nelengvai įgyvendinama idėja: gali būti gana sunku paskatinti žmones dalyvauti net ir tada, jei paslaugų gavėjai būtų įtraukti. Toks dalyvavimas nebūtinai reikštų įtaką, jei dalyvaujančių nuomonė būtų ignoruojama.

Mokslinėje literatūroje, lyginančioje paslaugų teikimo aspektus viešajame ir privačiame sektoriuose, nurodoma, kad vienas iš skiriamųjų požymių yra paslaugos viešumas arba privatumas. Pirmasis požymis siejamas su visuomenės interesų atstovavimu. Kai kurių autorių teigimu, *paslaugos viešumas* apskritai tampa viešųjų organizacijų ir teikiamų paslaugų viena esminių problemų ir iššūkių, kada organizacijų valdymui pradedamos taikyti į rinką orientuoto modelio nuostatos (Haque, 2001). Svarbus paslaugų viešumą išreiškiantis aspektas yra jų socialinio poveikio platumas bei paslaugos gavėjų charakteristikos. Taigi, išskirtinė viešųjų paslaugų savybė yra ta, kad paslaugos teikiamos *piliečiams*, ne tik *vartotojams*. Dėl šios priežasties piliečiai gali vertinti personaliai gaunamą paslaugą ne tik pagal jos standartą, bet ir pagal tai, kiek jinai tenkina kitų piliečių poreikius. Kaip mokesčių mokėtojai, piliečiai gali domėtis paslaugų teikimo kaštais ir efektyvumu. Tai irgi veiks jų nuomonę apie kokybę.

Viešųjų paslaugų „viešumo“ aspektas glaudžiai susijęs su kita specifinio pobūdžio savybe – lygybės principu. Viešųjų paslaugų prasme, lygybė dažnai interpretuojama kaip vienoda prieiga tapa-

čius poreikius turintiesiems. *Piliečiai* gali gauti skirtingas viešąsias paslaugas pagal savo poreikius, bet tai nereiškia, kad jie nėra lygūs. Lygybė reikalauja paslaugų teikimo įvairovės, tačiau šiam principui užtikrinti būtina garantuoti vienodas galimybes pasinaudoti paslauga. „Į vartotoją orientuotas“ paslaugų teikimo požiūris taipogi palaiko lygybės per įvairovę idėją, tačiau *vartotojų* viešųjų paslaugų lygybė yra apribota paslaugos gavėjų perkamąja galia, t. y. nevienodi vartotojų ištekliai (finansiniai, intelektiniai, socialiniai ir pan.) sąlygoja nelygiavertės viešąsias paslaugas prieigos prasme.

Pasirinkimo teisė – dar viena viešosioms paslaugoms svarbi savybė, kuri gali sustiprinti lygybę arba sąlygoti dar didesnę nelygybę. Paprastai pasirinkimo teisė siejama su *vartotojo* modeliu visuomenėje, bet *piliečiui* pasirinkimo teisė irgi svarbi kaip individualios autonomijos dalis. Viešųjų paslaugų dalyvavimo modelyje pasirinkimo teisė turi būti išplėsta iki socialinių teisių. Kritikai J. Clark ir E. Vidler, teigia, kad pasirinkimas palankesnis tiems, kurie geriau geba įvertinti pasirinkimus (Prabhakar, 2006, p. 124). Tie, kurie neturi tokių galimybių, dažniausiai negali efektyviai suformuluoti savo problemų ar poreikių viešosioms paslaugoms (Dibben, Higgins, 2004). Ši problema aktuali tiek *piliečio*, tiek *vartotojo* sampratos atveju, tačiau paslaugų gavėjų dalyvavimas gali padėti spręsti nepasitenkinimo ar didėjančių lūkesčių klausimus. Svarbiausia, kad viešųjų paslaugų teikimo sistemoje paslaugų gavėjams būtų pakankamai galimybių ir įvairių dalyvavimo formų.

Viešųjų paslaugų kokybė yra multidimensinis fenomenas, kurį autoriai interpretuoja skirtingai. Kokybiška viešoji paslauga pasižymi pastovumu, vienu da prieiga visiems, efektyvumu, kaip kontrolės priemone, ir galimybe tobulinti paslaugos kokybę. Nors dauguma paslaugų kokybės valdymo modelių perimta iš privataus sektoriaus praktikos, viešųjų paslaugų kokybės gerinimo atveju nepakanka įgyvendinti „į vartotoją“ orientuotą paslaugų principą. *Vartotojo* pasitenkinimas paslauga išreiškia individualių interesų įvykdymą, gautos paslaugos atžvilgiu, nevertinant suteiktos paslaugos rezultato pasekmių kitiems paslaugos gavėjams. Pasitenkinimas yra paslaugos gavėjo subjektyvus kokybės vertinimas arba „tiesos momentas“ paslaugos teikimo procese. Viešųjų paslaugų gavėjų poreikiai susiję su pasitenkinimu, todėl *vartotojo* pasitenkinimas gali būti priežastis *piliečiui* būti nepatenkintam. Pažymėtina, kad *vartotojo* koncepcija nenumato atsakomybės už personalizuotas paslaugas, kadangi teisės yra iš esmės individualinės: vartotojas siekia padidinti asmeninę naudą negalvodamas, kaip tai paveiks likusią visuomenę. Tokiu atveju viešųjų paslaugų teikimo kokybė gali padidėti atskiriems vartotojams, bet sumažėti bendrai kaip nelygybės pasekmė.

Subjektyvus kokybės vertinimas būdingas ne tik *vartotojo* sampratai, bet ir *piliečio*, tačiau esminis skirtumas yra tai, kad demokratinis viešųjų paslaugų teikimas siekia maksimizuoti paslaugų gavėjų pasitenkinimą, nenusižengiant viešojo intereso ir lygybės principams. Demokratinis valdymas pasižymi tuo, kad tikslų siekiama atsižvelgiant į ekonominį efektyvumą, bet pirmiausia tie tikslai turi būti suderinti su piliečių preferencijomis. Piliečių dalyvavimas viešosiose paslaugose gali padėti užtikrinti individualių ir kolektyvinių interesų paisymą. Demokratiname valdyme *piliečiai* nėra tik vartotojai, jie tam tikra prasme – savininkai (angl. *owners*), kurie „investuoja“ į viešąsias paslaugas mokesčių pavidalu. Visgi *piliečio* įtakos sustiprinimą sunku „parduoti“ politiškai, nes pilietybė dažniau siejama su visos visuomenės gerove, o ne su individualiu poreikių patenkinimu (Jensen, 1998).

Viešųjų paslaugų gavėjų dalyvavimas siejamas su paslaugų proceso demokratizavimu, numatant, kad *piliečio-vartotojo* aktyvumas gali padidinti pasitenkinimą viešųjų paslaugų kokybe, nes valdžios institucijos stengsis atsižvelgti į dalyvaujančiųjų poreikius. Paslaugų gavėjų dalyvavimas reikalingas paslaugų teikimo procesui tobulinti, kad būtų galima suprasti, ko *piliėtis-vartotojas* tikisi ir ką vertina. Vadinasi, vertinant paslaugos kokybę, dominuoja ne tik techninės charakteristikos. Viešųjų paslaugų tiekėjai kokybę turėtų apibrėžti taip, kaip ją suvokia tos paslaugos vartotojai-piliečiai, nes, priešingu atveju, kokybės užtikrinimas bus neveiksmingas.

Paslaugų gavėjų dalyvavimas viešosiose paslaugose dažniausiai siejamas su pilietiškumo samprata. *Piliečio* ir *vartotojo* vaidmenys viešųjų paslaugų procese nevienareikšmiai. Remiantis tradiciniu teoriniu požiūriu, *piliečiai* pirmiausia siejami su pareigomis, o *vartotojai* – su teisėmis. Be to, *piliečių* dalyvavimas viešųjų paslaugų teikime siejamas su geresnės kokybės paslaugomis visai visuomenei arba bent tai jos daliai, kuri vartoja konkrečias paslaugas. Aktyvus pilietiškumas labiau remiasi pareiga ir kolektyviniu veiksmu nei asmeninėmis teisėmis ir nauda. Jei *vartotojas* moka už paslaugą, jis yra patenkintas, *piliečiui* reikia daugiau – įtakos. Motyvų būti aktyviems viešųjų paslaugų teikime piliečiai gali rasti mažiau, nes individualus viešųjų paslaugų kokybės pagerėjimas gali būti pasiektas tik kaip bendrosios gerovės vadovaujantis lygybės principu pasiekta / rezultatas. *Pilietiškumo perspektyva palaiko individualų pasitenkinimą per kolektyvinių kokybės lūkesčių patenkinimą, teikiant viešąsias paslaugas.*

Moksliniai tyrimai išryškina tendenciją, kad *piliečiai* ir *vartotojai* yra panašūs, kada jų prašoma nurodyti, kaip ir kokiomis priemonėmis būtų galima pagerinti viešųjų paslaugų kokybę. *Piliečiai* tikisi

gauti viešąsias paslaugas laiku, patikimas, skaidrias, finansiškai pagrįstas, saugias, sprendžiančias problemas, įvertinančias konkrečią situaciją ir piliečių įtaką. *Vartotojai* akcentuoja prieigą, pasirinkimą, informaciją, kompensacijas ir atstovavimą. Taigi „į vartotoją orientuotas“ viešųjų paslaugų modelis gali pasitarnauti kaip vienas iš būdų gerinti piliečiams viešąsias paslaugas (Denhardt, Denhardt, 2003, p. 61–62).

Viešųjų paslaugų dalyvio, kaip kokybės vertintojo, sampratos apibrėžtis

Užsienio šalių autorių moksliniuose straipsniuose viešųjų paslaugų gavėjai įvardijami nevienodai: klientai (*angl. clients*), vartotojai (*angl. customers*), mokesčių mokėtojai, suinteresuoti asmenys (*angl. stakeholders*), gavėjai (*angl. users*), piliečiai, bendri paslaugos kūrėjai (*angl. co-producers*) ir pan. Galima prielaida, kad įvairių sąvokų vartojimas neturi jokio reikšminio skirtumo ir yra tik mokslinio žargono mada ar administracinio elito noras parodyti savo išprusimą. Tačiau, anot kai kurių autorių (Lakoff ir Johnson, 1980, Giddens, 1984, March ir Olsen, 1989), metaforos formuoja požiūrius, supratimą ir elgesį, todėl terminologija yra svarbus veiksnys, galintis paveikti nuomonę ir elgesį.

Būtina pabrėžti, kad kiekvienas iš paslaugų gavėjams priskiriamų vaidmenų yra susijęs su tam tikra elgsena paslaugų tiekimo procese, kuri varijuoja nuo pasyvaus stebėjimo iki aktyvaus dalyvavimo. Įprastai pasyvus paslaugų gavėjo vaidmuo siejamas su *kliento*, arba *vartotojo*, sąvokomis, tuo tarpu *piliečiai*, *naudotojai* ir *bendri paslaugos kūrėjai* atstovauja aktyviajai vaidmens pozicijai. Kaip teigia dalis autorių (Sorensen, 2000), šiandien niekas nebekalba apie klientus, kaip pasyvius vartotojus, bet diskutuoja apie aktyvius paslaugų gavėjus kaip bendrus paslaugos kūrėjus. Taigi, atsižvelgiant į skirtingas paslaugų gavėjo sampratas viešosiose paslaugose, išskiriamos dvi pagrindinės viešųjų paslaugų dalyvių, kaip kokybės vertintojų, sampratos – „piliečio“ ir „vartotojo“.

Drauge su naujuoju viešuoju valdymu, besiremiančiu neoliberaliu modeliu, įvyko *piliečio* sampratos transformacija į *vartotoją*. Viešųjų paslaugų gavėjo, kaip *vartotojo*, samprata sąlygoja piliečio ir valdžios sąveikos individualizaciją bei susilpnina piliečio poziciją, išreiškiant nepasitenkinimą gaunamų viešųjų paslaugų kokybe. Tapdamas paslaugų *vartotoju*, pilietis palaipsniui eliminuojamas iš viešosios politikos proceso ir atitolinamas nuo kitų piliečių, kadangi nebelieka kolektyvinio veiksmo pagrindo. Komerciniai santykiai su piliečiu lemia viešųjų paslaugų efektyvumo akcentavimą, paaukojant dalį viešojo intereso klausimų, t. y. nusprendžiant, kurios

paslaugos turi būti pasiūlytos visuomenei. „Į vartotoją orientuotas“ modelis palaiko individų poziciją pirmiausia pasirūpinti savais, siaurais privačiais interesais be platesnio socialinio ar viešojo intereso įvertinimo. Tokiu būdu individualus pasitenkinimas tampa svarbesnis už demokratinio kolektyvinio susitarimo vertybę. Todėl R. Myers ir R. Lacey teigimu, individualus pasitenkinimas negali būti visada valdžios tikslu (Hirschmann, 1999), kadangi visi vartotojai negali būti patenkinti vienu metu, be to, vartotojų lūkesčiai paslaugos atžvilgiu gali skirtis nuo valdžios, atstovaujančios visą visuomenę, tikslų. Pasak D. F. Kettl, vartotojo modelis yra linkęs dar labiau diferencijuoti visuomenę į mokius ir nemokius vartotojus, o tai paneigia viešosios paslaugos viešumo aspektą (pvz., skirtingos kainos, priklausomai nuo paslaugos suteikimo greičio). Drauge pažymėtina, kad mažesnes pajamas gaunantiems visuomenės nariams gali būti teikiamos netgi menkesnės kokybės viešosios paslaugos (negelbsti net paslaugų standartai), kadangi dėl finansinių išteklių stokos jos tampa neprieinamos. Atlikti tyrimai valstybėse rodo, kad, nepriklausomai nuo skurdo lygio, viešųjų paslaugų mažinimas arba privatizavimas neigiamai veikė mažesnes pajamas gaunančiųjų piliečių padėtį. Ypač tai pasakytina apie besivystančias valstybes, tarp jų ir buvusias pokomunistines šalis, kuriose skurdo lygis didesnis lyginant su kitomis šalimis (Haque, 2001). Taigi, remiantis naujosios viešosios vadybos propaguojamu požiūriu į paslaugų gavėją kaip *vartotoją*, būtina įvertinti, kad tam tikros visuomenės grupės tarsi eliminuojamos iš įprasto viešųjų paslaugų teikimo proceso.

C. Needham siūlo atskirti *vartotojo* ir *piliečio* sąvokas bei vaidmenis, nes jie lemia skirtingas sąveikas. *Vartotojas* yra savimi besirūpinantis individas, kuris veikia instrumentaliai ir yra įtrauktas į ekonominių mainų santykius. *Pilietis* yra asmuo, besirūpinantis bendrais socialiniais interesais, politinė bendruomenės geroje ir yra įtrauktas į sprendimus ir dalyvaujamuosius politinius procesus (McAteer, Orr, 2006). Net jei skirtumas tarp minėtų sąvokų nėra toks radikalus, kaip nurodo autorius, visgi netapati sąvokų samprata bei individo savęs priskyrimas „piliečio“ arba „vartotojo“ vaidmeniui paslaugose gali daryti poveikį požiūriui į dalyvavimą bei dalyvavimo formas pasirinkimui (pvz., konsultacinės ar derybinės, pasyvios ar aktyvios). *Vartotojo* vaidmens akcentavimas sąlygoja vietinio valdymo lygmens problemą: jei paslaugų tiekėjai ir paslaugų gavėjai save laiko viešųjų paslaugų vartotojais, tada kyla klausimas, kaip vietinė valdžia palaiko ryšius su bendruomene platesniame piliečio sampratos kontekste. Asmeniniais interesais pagrįstų, vienakrypčių santykių kultūra padidina atotrūkį tarp piliečių ir

valdžios bei sumažina galimybę viešiesiems interesams užtikrinti ne tik individualioje sąveikoje, bet ir platesniame bendruomenės lygmenyje. Valstybės (pvz., Olandija, Suomija), įgyvendinusios į vartotoją orientuotas reformas, ilgainiui pakeitė jų kryptį, nes paaiškėjo, kad vartotojo kultūra savaime nesukuria piliečių kultūros ar netgi trukdo jai vystytis. Jei *piliečių* dalyvavimas siejamas su kolektyvinių interesų akcentavimu, tada net ir neaktyvaus dalyvavimo atveju bendruomenės nariai gauna bendrą naudą arba vertę, kuria visi gali naudotis ir iš dalies patenkinti individualius interesus. Tuo tarpu *vartotojo* dalyvavimo atžvilgiu sukuriamą individuali vertė nepaskirstoma kitiems bendruomenės nariams. Vadinas, atskirų interesų suma neišreiškia net dalies bendruomenės kolektyvinių interesų.

Panašios pozicijos laikosi J. Alford (2002). Analizuodamas bendrąjį paslaugų kūrimą, jis siūlo atskirti *piliečio* ir *kliento* sąvokas. *Klientai* visų pirma siejami su asmeninės naudos gavimu, naudojančiais viešąją paslaugą, ir nebūtinai klientas tiesiogiai moka už paslaugą. *Piliētis* pirmiausia siejamas su kolektyviniais interesais ir su visuomenine nauda. Piliečio ryšiai su valdžia yra struktūruoti įvairiomis teisėmis, pareigomis ir atskaitomybės principais, tuo tarpu kliento ir tiekėjo ryšys atsiranda naudojantis paslauga. Skirtingi ryšiai su valdžios institucijomis sąlygoja ir skirtingą požiūrį bei motyvaciją į bendrą paslaugų kūrimą. Vadinas, *klientai* bus labiau suinteresuoti bendrai kurti paslaugą, nes jie gaus tiesioginę asmeninę naudą. Tuo tarpu *piliečių* nauda bus kolektyvinė, todėl motyvacija bendrai veiklai bus mažesnė.

Tačiau kitame savo darbe tas pats autorius, įvertinęs kritinius vartotojo sampratos aspektus, užima nuosaikesnę poziciją, teigdamas, kad vartotojo modelis socialinių mainų požiūriu nebūtinai prieštarauja aktyvaus pilietiškumo modeliui. Valdžios institucijos yra atskaitingos visuomenei ir jos neapsiriboja vien ekonominiais mainais su savo klientais. Paslaugų gavėjai irgi nėra suinteresuoti vien tik materialinių gėrybių vartojimu, nes juos domina simbolinių, moralinių, socialinių ir normatyvinių poreikių realizavimas. Paslaugas teikiančios organizacijos turi reaguoti į paslaugų gavėjų lūkesčius ne tik dėl politinės atskaitomybės reikalavimo, bet ir dėl to, kad joms reikalinga informacija, bendradarbiavimas, pasitikėjimas ir išitraukimas į paslaugas iš visuomenės pusės (Alford, 2002). *Taigi, vartotojo ar piliečio sąvokos vartojimas viešajame sektoriuje yra labiau susijęs ne su tuo, kaip gaunama paslauga – tiesiogiai ar netiesiogiai, už mokesť ar ne, bet su paslaugų gavėjo užimama pozicija paslaugos teikimo atžvilgiu, t. y. ar jis yra linkęs dalyvauti paslaugos teikimo, kūrimo ar net valdymo procese.* Viešosios paslaugos neretai

visuomenėje traktuojamos „kaip savaime suprantamos“ ar „negalimos nebūti“, todėl paslaugų gavėjų dalyvavimas viešosiose paslaugose ir jų vaidmuo negali būti siejamas vien tik su asmeninės ar kolektyvinės naudos gavimu. Net jei paslaugos gavėjas, dalyvaudamas viešojoje paslaugoje, siekia patenkinti savo asmeninius interesus, tai nepaneigia prielaidos, kad, tenkindamas asmeninį interesą, jis siekia kolektyvinės naudos. Privačių paslaugų atžvilgiu individualios naudos gavimas yra aiškiai identifikuojamas. Tuo tarpu viešosiose paslaugose kolektyviniai ir individualūs interesai sunkiai atskiriami: nepatenkintas paslaugos kokybe asmuo, dalyvaudamas paslaugoje ir siekdamas pagerinti jos kokybę, kuria vėliau naudosis ne tik jis, bet ir kiti paslaugos gavėjai, sukuria tiek kolektyvinę, tiek individualią naudą.

Visgi, kaip pažymi M. Donnelly ir J. F. Dallymple (1996), tiesioginio mokėjimo už viešąsias paslaugas nebuvimas sąlygoja, kad viešajame sektoriuje veikia daug *suinteresuotų asmenų*, o ne vartotojų, kaip jie suprantami privačiame sektoriuje. Plačiąja prasme autoriai išskiria netgi keturis skirtingus *vartotojų* vaidmenis (Hirschmann, 1999), kurie panašūs į piliečiui keliamus reikalavimus, aptariamus mokslinėje literatūroje:

1. Vartotojai, kaip paslaugų gavėjai, prioritetu laiko savo poreikius, o ne organizacijos, kuri teikia paslaugą. Valdžios vaidmuo suprantamas kaip poreikių patenkinimas.
2. Vartotojai gali būti paslaugų teikimo partneriai ypač žemesniame valdžios lygmenyje ar nevyriausybiniuose organizacijose, kurios veikia kaip tarpiniai vartotojai. Valdžios uždavinys – efektyvumas.
3. Vartotojai – veiklos prižiūrėtojai, o valdžios funkcija – atskaitomybė.
4. Vartotojai kaip mokesčių mokėtojai, arba valdžios „savininkai“, tikisi iš valdžios veiksmingumo.

Taigi, priklausomai nuo *vartotojo* užimamos pozicijos santykio su atsakingomis institucijomis, valdžiai keliami skirtingi tikslai (poreikių patenkinimas, efektyvumas, atskaitomybė, veiksmingumas), kurie nebūtinai pasiekiami vienu metu.

Reformuojant viešąjį sektorių, neretai keliamas tikslas, kad viešosios organizacijos labiau orientuotųsi į *piliečius*, kaip vartotojus. Akivaizdu, kad viešųjų paslaugų *vartotojai* yra sunkiau identifikuojama grupė nei privačių organizacijų atveju. Tik kelias viešųjų paslaugų iš tiesų atitinka „į vartotoją orientuotą“ modelį (Lucio, 2009). Privataus ir viešojo sektoriaus paslaugų *vartotojai* yra panašūs bent tuo, kad abiejuose sektoriuose yra vartotojų, kurie tokiais tapo savo noru. Visgi viešųjų paslaugų vartotojų grupės yra skirtingos pagal jų santykį su teikiama paslauga.

Žvelgiant iš *piliečio* pusės, situacija sudėtingesnė, kadangi, vieną vertus, pilietis turi išreikšti pasitenkinimą ar nepasitenkinimą kaip paslaugos gavėjas, o, kita vertus, pilietis turi dalyvauti bendruomenės sprendimų priėmime. Nors piliečiui garantuojama teisė reikšti savo pasitenkinimą ar nepasitenkinimą paslauga, toks savo nuomonės išsakymas yra labiau siejamas su efektyvumo tikslais, o ne demokratinio dalyvavimo nauda (Rouillard, 1999). Tačiau pilietis atlieka pagrindinį vaidmenį, sprendžiant, kuri viešoji paslauga reikalinga ir kokią privačią naudą turėtų gauti jos vartotojai. Tai valstybės bendruomenėje lemia piliečio statusas, kuris jam suteikia tam tikras teises ir pareigas (Alford, 2002). E. Vigoda ir R. T. Golembiewski (2001) teigimu, naujasis viešasis valdymas net neakcentuoja ir nekelia sau tikslo pagerinti sąveiką ir bendravimą tarp valdančiųjų ir piliečių – koncentruojamasi ties vienpuse įtaka nuo valdančiųjų link piliečių. Vėlesnieji naujosios viešosios vadybos tyrinėtojai, analizuodami organizacinės elgsenos aspektus, pažymėjo, kad socialinės, „iš apačios“ kylančios iniciatyvos yra svarbios, bet iki šiol naujosios viešosios vadybos mokslinėje literatūroje piliečių įtraukimo į administracinius procesus, darbuotojų dalyvavimo organizacijų valdyme bei bendrai aktyvaus pilietiškumo ugdymas yra „šalutiniai“ tikslai. Piliečių dalyvavimas, naujosios viešosios vadybos prasme, suprantamas kaip pasyvus informacijos gavimas iš vartotojo, vertinant administracijos veiklą. Tuo tarpu, anot E. Vigoda (2003), administracinė veikla ne tik skirta visuomenei, bet ir reiškia, kad į šią veiklą turi būti įtraukta visuomenė. Taip turėtų būti palaikoma „bendradarbiaujančio viešojo administravimo“ idėja ir siekiama pagerinti viešųjų paslaugų kokybės vertinimą iš piliečių pusės.

Naujosios viešosios tarnybos teorija sugrąžino *pilietį* į viešąsias paslaugas. Akivaizdu, kad piliečių ir valdžios ryšiai nėra tapatūs verslininko ir kliento (vartotojo) santykiams. Būtina akcentuoti, kad viešajame sektoriuje apskritai sunku apibrėžti, kas yra *vartotojas*, kadangi valdžia tarnauja ne tik momentiniam klientui. Viešoji paslauga skirta ir tiems, kurie jos dar tik laukia, ir tiems, kuriems gali reikėti paslaugos, nors dabar jie ją nesinaudoja, ateities vartotojams ir esamų vienkartinį vartotojų draugams ir pažįstamiems ir t. t., netgi tiems, kurie nenori gauti paslaugos (Denhardt, Denhardt, 2000). Be to, kai kurie viešųjų paslaugų *vartotojai* turi daugiau išteklių ir įgūdžių savo poreikiams išreikšti nei kiti. Privačiame sektoriuje tokie vartotojai lygios konkurencijos sąlygomis gauna geresnes paslaugas. Viešajame sektoriuje toks teisingumas ir lygybė vargu ar gali būti priimtini. Naujosios viešosios tarnybos idėjas palaikantys autoriai teigia, kad, siekiant pagerinti viešųjų paslaugų kokybę, netikslinga orientotis į

trumpalaikius ir savanaudiškus vartotojų interesus. *Piliečiai*, veikdami kaip piliečiai, turėtų rūpintis bendraisiais reikalais bei suvokti ir priimti asmeninę atsakomybę už tai, kas vyksta jų bendruomenėje ir kaimynystėje. Tuo tarpu valdžios institucijos turi sudaryti sąlygas piliečiams dalyvavauti bei stengtis realiai patenkinti jų poreikius ne tik formaliomis procedūromis. S. M. Haque nuomone (1999), *piliečio* kaip vartotojo samprata marginalizuoja viešojo sektoriaus etinius principus: vietoje piliečių interesų akcentavimo, lygybės, teisingumo ir nešališkumo akcentuojami organizacijos efektyvumo standartai, kaip antai: produktyvumas, taupymas ir pan. Traktuoti *pilietį* kaip vartotoją, vadinasi, sutikti su nuomone, kad valdžia nebėra „mes“, bet tampa – „jie“ (Hirschmann, 1999).

Viešųjų ir nevyriausybinių organizacijų naudos gavėjai yra paslaugos gavėjai, kuriems organizacija sukuria paslaugą. Viešųjų ir nevyriausybinių organizacijų naudos gavėjai paprastai yra individai, kurie priklauso nuo organizacijos teikiamų paslaugų – paslaugos reikalingos išgyvenimui (pvz., socialinės pašalpos) arba gali nebūti alternatyvos pasirinkimo paslaugai, kurią teikia organizacija. Taigi, viešųjų ir nevyriausybinių organizacijų paslaugų gavėjai paprastai negali būti traktuojami kaip *vartotojai* ar *klientai*, nes jie neturi pasitraukimo iš paslaugos pasirinkimo. Priklausomumo statusas suteikia paslaugų gavėjams teisę reikalauti, kad jie būtų įtraukti į paslaugų kokybės vertinimo procesą, net jei dalyvaujantieji proporcingai sudaro mažą grupę visų paslaugos gavėjų atžvilgiu. Svarbiausia, kad dalyvaujantieji paslaugų gavėjai atstovauja bendrus interesus, o ne privačius, rinką pagrįstus interesus (Zajac, Bruhn, 1999).

E. Vigoda (2002) nuomone, *vartotojo* sąvokos vartojimas nurodo pasyvią asmens poziciją socialinio veiksmo atžvilgiu, tuo tarpu paslaugų kokybės vertinimas ir tobulinimas yra susiję su aktyvia veikla, rūpinantis aplinka, kurioje asmuo gyvena bei bendruomenių valdymu, todėl tikslingiau vartoti *piliečio*, arba partnerio, sąvoką analizuojant piliečių veiklą. *Piliečiai*, dalyvaudami įvairiuose administraciniuose procesuose veikia kaip socialiniai veikėjai arba socializacijos agentai, atliekantys edukacinę funkciją ateinančioms kartoms. Be to, *piliečio* vaidmuo, skirtingai nei *vartotojo* ar *kliento*, yra susijęs su bendradarbiavimu, partnerystės sąveika, o ne vien atstovavimu. Pati pilietiškumo samprata „gerą“ pilietį sieja su etine ar net priklausomybės bendruomenei pareiga būti aktyviam, o „blogą“ pilietį – su pasyvumu (Lucio, 2009).

Pilietiškumo teorija ir požiūris į pilietį bei jam keliamus reikalavimus dažnai mokslinėje literatūroje grindžiamas aristoteliška piliečio aktyvumo tradicija, bandant ją pritaikyti šiandieninei moderniai

liberalios demokratijos visuomenei. Pilietiškumas, arba „geras“ pilietis, reiškiasi trimis lygmenimis: pilietis kaip teisinis statusas, t. y. priklausymas tam tikrai politinei bendruomenei (įteisinimas); pilietis kaip pageidaujamas aktyvumas, t. y. atliekamas vaidmuo, kurio funkcija dalyvauti bendruomenėje (funkcionalumas); pilietis kaip pareiga, dažniausiai pasireiškianti mokesčių mokėjimo pavidalu (instrumentalizmas). Trūksta normatyvinės, arba holistinės, dimensijos, ar pilietiškumas yra vertingas kaip toks? Jei pilietiškumas siejamas su bendruomene ir jos interesais, tada kas nutinka, jei pilietis netenkinamas nustatytų reikalavimų? K. N. Kalu (2003) teigia, kad šiandieninėje modernioje visuomenėje pilietiškumas pirmiausia turėtų būti siejamas su teisėmis, o ne instrumentine pareiga, tuo tarpu piliečio individualus įsipareigojimas valstybei (bendruomenei) yra pasirinkimo dalykas. *Taigi, pilietis nepraranda savo teisių ir statuso, jei jis neatitinka instrumentinių reikalavimų. Individualių interesų siekimas negali būti automatiškai siejamas su pilietiškumo esmės paneigimu ar nesirūpinimu kolektyviniais interesais.* Tai yra ribotas požiūris, nes, anot E. Durkheim (1994), visi socialinio gyvenimo aspektai remiasi pirmiausia individualia egzistencija.

J. Lucio (2009) siūlo tam tikrą kompromisą „vartotojo“ ir „piliečio“ sąvokų priešpriešoje – gyvenamąją vietą paremtą pilietiškumą (angl. *residency-based citizenship*), ypač aktualų vietinio valdymo lygmenyje. Anot autorės, įvertinus *vartotojo* termino neigiamus aspektus, viešajame sektoriuje tinkamesnė vartoti *piliečio* sąvoka, tačiau, siekiant prieštaringų viešajam administravimui keliamų tikslų, būtina platesnė pilietiškumo samprata. Pilietiškumas, paremtas gyvenamąją vietą, analizuojamas politikos, teisės ir geografijos mokslų atstovų, tačiau viešojo administravimo literatūroje trūksta tyrimų, susijusių su šiuo objektu, nors tam tikrų įžvalgų galima rasti kai kurių autorių darbuose (Box, 2001, Campbell, 2005, Denhardt, Denhardt, 2000, Kalu, 2003). Nors *piliečio* sąvoka apima platų viešųjų organizacijų klientų spektrą, visgi vartojama teisine prasme ji gali neapimti visų asmenų, kurie yra veikiami ir kurie patys daro įtaką ir sąveikauja su viešosiomis organizacijomis (pvz., imigrantai). Istorijoje pilietiškumas buvo apribotas mažas pajamas gaunantiems. Šiandienine prasme, pajamos tampa ribojančiu veiksniu būti vartotoju. Mažas pajamas gaunantiems sunkiau dalyvauti net vietiniame lygmenyje dėl nevienodų galimybių skirti laiką bendravimui tarpusavyje ir su viešosiomis organizacijomis. Net pasyvaus dalyvavimo atžvilgiu, t. y. kaip mokesčių mokėtojams, mažos pajamos tampa kliūtimi būti „geriems“ piliečiams ar mokiems vartotojams. Pilietiškumas, paremtas gyvenamąją vietą, siūlo apibrėžti viešųjų organizacijų

klientus, kuriems tarnaujama teikiant paslaugas, kaip *gyventojus*, gyvenančius tam tikroje teritorijoje, besinaudojančius viešosiomis paslaugomis, mokančius mokesčius, tik nebūtinai turinčius teisę balsuoti, rinkti politinius lyderius. Tokiu būdu išplečiamas bendradarbiaujančio valdymo dalyvių ratas, įtraukiant ir tuos asmenis, kurie neatitinka teisinių piliečio ar normatyvinių vartotojų sampratos kriterijų.

Išvados

1. Mokslininkai neturi vieningos nuomonės, kurią sąvoką tikslinga vartoti analizuojant viešųjų paslaugų dalyvių, kaip paslaugų kokybės vertintojų, sampratą viešajame sektoriuje. Tokios sąvokos, kaip: „piliečiai“, „savanoriai“, „bendruomeninės organizacijos“, „klientai“, „vartotojai“, „suinteresuoti asmenys“ ar „visuomenė“ – vartojamos tiek skirtingų būdų, kiek autorių nagrinėja jas.
2. Viešųjų ir nevyriausybinių organizacijų paslaugų tiekimo ir kokybės vertinimo atveju patartina vartoti *piliečio* sąvoką, tuo tarpu *vartotojo* sąvoka tinka vienai iš piliečio dalyvavimo viešosiose paslaugose formų apibūdinti.
3. Abi viešųjų paslaugų dalyvių, kaip kokybės vertintojų sampratos – *pilietis* ir *vartotojas* – turi kritikuotinų aspektų, tačiau pasižymi ir tam tikrais bendrais bruožais: paslaugų kokybė, poreikių patenkinimas, lankstumas ir dalyvavimas paslaugos tiekime.
4. *Piliečio* ir *vartotojo* sampratos negali būti tapatinamos viešųjų paslaugų kontekste, kadangi vartojama terminologija gali paveikti viešųjų paslaugų dalyvio elgseną ir paslaugos kokybės vertinimą, remiantis prasminiais vartojamų sąvokų skirtumais.
5. Naujosios viešosios vadybos propaguojamas vartotojo modelis yra ribotas ir gali būti taikomas tik atsižvelgus į viešųjų paslaugų specifinį pobūdį. Viešųjų paslaugų gavėjai nėra tapatūs privačių paslaugų vartotojams ar klientams nepaisant to, kokią naudą suteikia viešoji paslauga – individualią ar kolektyvinę.
6. Viešųjų paslaugų dalyvių, kaip kokybės vertintojų, sampratą tikslinga sieti ne su viešosios paslaugos pobūdžiu, bet su paslaugų gavėjų elgsena ir paslaugos vertinimo kriterijais, kiek jie tenkina subjektyvius paslaugų kokybės reikalavimus, atsižvelgiant į bendrų interesų užtikrinimą.
7. Piliečių dalyvavimas viešųjų paslaugų teikimo ir tobulinimo procesuose normatyviniu požiūriu yra pripažįstamas kaip pageidaujamas ir naudingas, siekiant išsiaiškinti paslaugų gavėjų lūkesčius ir suteikiant galimybes prisidėti juos realizuojant.

8. Dalyvavimas, kaip viešosios paslaugos ir paslaugos gavėjo subjektyvaus pasitenkinimo gerinimo priemonė, sukuria alternatyvą tradiciniams viešųjų paslaugų teikimo modeliams ir atveria galimybes tobulinti viešųjų paslaugų kokybę demokratinėmis priemonėmis, drauge įvertinant efektyvaus administravimo principus.

Literatūra

1. Alford J., 2002, Defining the client in the public sector: a social Exchange perspective. *Public Administration Review*. May / June. Vol. 62. No. 3. P. 337–346.
2. Alford J., 2002, Why do public sector clients co-produce? Towards a contingency theory. *Administration & Society*. Vol. 34. No. 1. P. 32–56.
3. Beam G., 2001, *Quality public management- what it is and how it can be improved and advanced*. Illinois: Burnham Inc., Publishers.
4. Bovaird T., 2007, Beyond engagement and participation- user and community co production of public services. *Public Administration Review*, September / October. P. 846–860.
5. Box R., 2001, Private lives and anti-administration. *Administrative Theory & Praxis*. Vol. 23. P. 541–558.
6. Caddy J., Vintar M., 2004, Building quality into public administration. *Building better quality administration for the public: case studies from Central and Easter Europe*. Slovakia: NISPAcee.
7. Campbell K., 2005, Theorizing the authentic: Identity, engagement, and public space. *Administration & Society*. Vol. 36. P. 688–705.
8. Denhardt R. B., Denhardt J. V., 2003, *The New Public Service: Serving, not steering*. London: England, Armonk: New York.
9. Denhardt R.B., Denhardt J.V., 2000, New public service: serving rather than steering. *Public Administration Review*. November/December. Vol. 60. No. 6. P. 549–559.
10. Dibben P., Higgins P., 2004, New Public Management: Marketization, Managerialism and Consumerism. *Contesting Public Sector Reforms: Critical Perspectives, International Debates* / Eds. Dibben P., Wood G., Roper I. New York: Palgrave Macmillan.
11. Donnelly M., Dalrymple J. F., 1996, The portability and validity of the SERVQUAL Scale in measuring the quality of local public services. *Proceedings of the International Conference on Quality*. Union of Japanese Scientists and Engineers. Yokohama. P. 9–245.
12. Durkheim E., 1994, Social Facts. In *Readings in the Philosophy of Social Science*, edited by Michael Martin and Lee C. McIntyre. Cambridge, MA: MIT Press.
13. Gaster L., Squires A., 2003, Providing quality in the public sector. Maidenhead: Open University Press.
14. Giddens A., 1984, *The Constitution of Society*. Berkeley, CA: University of California Press.
15. Haque S. M., 1999, Relationship between citizenship and public administration: a reconfiguration. *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 65. P. 309–325.
16. Haque S. M., 2001, The diminishing publicness of public service under the current mode of governance. *Public Administration Review*. January / February. Vol. 61. No. 1. P. 65–82.
17. Hirschmann D., 1999, “Customer Service” in the United States agency for international development: an example of designing a democracy program in Bangladesh. *Administration & Society*. March. Vol. 31. No. 1. P. 95–119.
18. Jensen L., 1998, Interpreting New Public Management: The Case of Denmark. *Australian Journal of Public Administration*. Vol. 57. Issue 4. P. 54–66.
19. Kalu K. N., 2003, Of citizenship, virtue, and the administrative imperative: deconstructing Aristotelian civic republicanism. *Public Administration Review*. July/August. Vol. 63. No. 4. P. 418–427.
20. Lakoff G., Johnson M., 1980, *Metaphors We Live By*. Chicago: University of Chicago Press.
21. Lucio J., 2009, Customers, citizens and residents: the semantics of public service recipients. *Administration & Society*. Vol. 41. No. 7. P. 878–899.
22. March J., Olsen J., 1989, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
23. McAteer M, Orr K., 2006, Public participation in Scottish local government: strategic and corporate confusions. *Public Money & Management*. April. P. 131–138.
24. OECD, 1987, *Administration as Service, the Public as Client*. Paris: OECD Publishing. P. 1–144.
25. OECD, 1995, *Governance in Transition*. Public Management Reforms in OECD Countries. Paris: OECD Publishing. P. 1–171.
26. Prabhakar R., 2006, *Rethinking Public Services*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
27. Rouillard L., 1999, Technology and simulation: for a participative democracy in the era of new public management. *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 65. P. 371–380.
28. Sorensen E., 2000, Democratic governance and the changing role of users of public services. *Administrative Theory & Praxis*. Vol. 22. No. 1. P. 24–44.
29. Špaček D., Nunvarova S., 2009, Quality management and citizens’ satisfaction- selected practice of Czech public administration. *State and Administration in a Changing World*. Bratislava: NISPAcee. P. 1–24.
30. Vigoda E., Golembiewski R.T., 2001, Citizenship behavior and the spirit of the new managerialism: a theoretical framework and challenge for governance. *American Review of Public Administration*. September. Vol. 31. No. 3. P. 273–295.
31. Vigoda E., 2002, From responsiveness to collaboration: governance, citizens, and the next generation of public administration. *Public Administration Review*. September / October. Vol. 62. No. 5. P. 527–540.
32. Vigoda E., 2003, Performance and democracy in the public sector: exploring some missing links in the study of administration and society (Part A- Administrative performance, trust in governance, and social

equality). *International Journal of Public Administration*. Vol. 26. No. 8 & 9. P. 883–890.
33. Zajac G., Bruhn J. G., 1999, The moral context of

participation in planned organizational change and learning. *Administration & Society*. January. Vol. 30. No. 6. P. 706–733.

CONCEPTION OF PUBLIC SERVICE PARTICIPANTS AS SERVICE QUALITY ASSESSORS: CITIZEN-CUSTOMER

Edita Stumbraitė-Vilkišienė

Summary

Since the 8th decade of the XXth century the scientific and practical level of public administration is dominated by the customer (client) oriented approach, often associated with New Public Management (NPM) doctrine. As an alternative to the New Public Management “customer” model, R. B. Denhardt and J. V. Denhardt (2000) proposed a “new public service” idea, which is based on the concepts of democracy and citizen and citizen participation as an essential precondition for democratic governance. Separation of “citizen” and “customer” attitudes in the provision of public services newly raise the issue of government-citizen interaction and promote discussion on the concept of citizenship. The article deals with the problem of definition of conception of public services participants as quality assessors under the assumption that participation of citizens as service recipients in public services is related to public service quality evaluation, i.e., satisfaction, and that the concept of service recipient as “customer” is limited in public services, and may be used to describe only one of the potential positions of behaviour of the service recipients. The aim of the article is to analyze the conception of identification of public service participants as quality assessors on the basis of the aspect of a citizen-customer participation in public services. The paper gives an overview of features describing the particularity of public service characteristics and roles of service recipients as “citizens” and “customers” in public services; the conceptions of definition of the public service participants as quality assessors are examined and their suitability for participation in public services is evaluated as well.

Keywords: citizen-customer, service recipients, participation, public services, quality assessment.

VIEŠOSIOS PASLAUGOS DALYVIŲ KAIP KOKYBĖS VERTINTOJŲ SAMPRATA: PILIETIS-VARTOTOJAS

Edita Stumbraitė-Vilkišienė

Santrauka

Nuo XX a. 8 dešimtmečio moksliniame ir praktiniame viešojo administravimo lygmenyje dominuoja į vartotoją (klientą) orientuota koncepcija, dažniausiai siejama su Naujosios viešosios vadybos (NVV) doktrina. Kaip alternatyvą Naujosios viešosios vadybos „vartotojo“ modeliui, R. B. Denhardt ir J. V. Denhardt (2000) pasiūlė „naujosios viešosios tarnybos“ idėją, kuri remiasi demokratijos ir piliečio sąvokomis bei piliečių dalyvavimu kaip esmine prielaida demokratiškam valdymui. „Piliečio“ ir „vartotojo“ požiūrių išskyrimas, teikiant viešąsias paslaugas, naujai iškelia valdžios ir piliečių sąveikos klausimą bei skatina diskusijas dėl pilietiškumo sampratos. Straipsnyje nagrinėjama viešųjų paslaugų dalyvių, kaip kokybės vertintojų sampratos apibrėžties problema. Vadovaujamasi prielaida, kad piliečių, kaip paslaugos gavėjų, dalyvavimas viešosiose paslaugose susijęs su viešosios paslaugos kokybės vertinimu ir kad paslaugos gavėjo, kaip „vartotojo“, samprata yra ribota viešųjų paslaugų atveju ir gali būti vartojama tik vienai iš galimų paslaugos gavėjų elgesio pozicijai apibūdinti. Straipsnio tikslas – išanalizuoti viešųjų paslaugų dalyvių, kaip kokybės vertintojų, identifikavimo sampratą, remiantis piliečio-vartotojo dalyvavimo viešosiose paslaugose aspektu. Darbe apžvelgiami viešųjų paslaugų specifiką apibūdinantys bruožai, paslaugų gavėjų, kaip „piliečių“ ir „vartotojų“, vaidmenys, dalyvaujant viešosiose paslaugose; tiriamos viešųjų paslaugų dalyvių, kaip kokybės vertintojų, apibrėžties sąvokos bei įvertintas jų tinkamumas dalyvavimo viešosiose paslaugose požiūriu.

Prasminiai žodžiai: pilietis-vartotojas, paslaugų gavėjai, dalyvavimas, viešosios paslaugos, kokybės vertinimas.

Įteikta 2010-09-06