



## NAUJŲ VIEŠŪJŲ PASLAUGŲ KŪRIMO PROCESO MODELIAVIMAS

Rolandas DREJERIS<sup>1</sup>, Jurga VESTERTĖ<sup>2</sup>

<sup>1, 2</sup>*Vilniaus Gedimino technikos universitetas, verslo vadybos fakultetas, socialinės ekonomikos ir vadybos katedra, adresas: Saulėtekio al. 11, 10223 Vilnius, Lietuva*  
*El. paštai: [rolandas.drejeris@vgtu.lt](mailto:rolandas.drejeris@vgtu.lt); [jurga.vesterte@stud.vgtu.lt](mailto:jurga.vesterte@stud.vgtu.lt)*

**Santrauka.** Šiandien susiduriama su nemažai iššūkių, kuriant viešąsias paslaugas. Kokybiškai pasikeitusių visuomenė, technologinės inovacijos ir finansinis spaudimas verčia vyriausybes dirbti efektyviau, mažinti išlaidas, gerinti sprendimų priėmimo kokybę ir pateisinti didesnius šiuolaikinių piliečių ir verslo lūkesčius. Egzistuojant tokioms sąlygoms, labai svarbu ieškoti inovatyvių modelių ir metodų naujų paslaugų vystymui viešajame sektoriuje. Šiame straipsnyje apžvelgiama diskusija naujų paslaugų kūrimo klausimais bei nagrinėjamas naujas požiūris į viešųjų paslaugų kūrimą. Taip pat pasiūlomas naujų viešųjų paslaugų kūrimo proceso modelis bei pateikiami jame naudojamų paslaugos kūrimo etapų apibūdinimai.

**Reikšminiai žodžiai:** viešosios paslaugos, paslaugos inovacija, naujos paslaugos kūrimas, paslaugos dizainas, proceso modelis.

**JEL klasifikacija:** L32, O31, O32, O33, O35, O43.

### Įvadas

Per pastaruosius du dešimtmečius viešųjų paslaugų teikimas tapo veiksmingesnis ir nuoseklesnis – buvo pasiekta tam tikra pažanga. Nepaisant to, daugelyje besivystančių šalių vidutinis statistinis pilietis ir toliau susiduria su nepakankamu net bazinių paslaugų prieinamu ar vartoja netenkinančios kokybės paslaugas (Batley *et al.* 2015). Šiuolaikiniai piliečiai-vartotojai yra labiau technologiškai išprusę, greičiau prieina prie informacijos, geriau žino savo teises. Jie dažnai išreiškia nusivylimą gaunamomis viešosiomis paslaugomis ir artikuluoja tam tikro viešųjų paslaugų „kokybės standarto“ trūkumą. Tradicinis valdymas, kuris remiasi industrinės visuomenės principais, nebesugeba patenkinti visų sudėtingų reikalavimų ir problemų, iškeltų šių modernių piliečių-vartotojų, informacinės visuomenės atstovų (European Commission 2013a). Iš vyriausybės tikimasi, kad ji laikysis pagrindinių vertybių ir gero valdymo principų – atvirumo, visuomenės įtraukties (angl. *public participation*), atskaitomybės, efektyvumo ir nuoseklumo – ir palaikys aukštos kokybės viešųjų paslaugų teikimą. Atsižvelgiant į tai, kad informacinių ir ryšių technologijų dėka eilinių piliečių balsas yra labiau girdimas, tenka pripažinti, kad viešųjų paslaugų teikimas ateityje bus vis mažiau ir mažiau vien tik vyriausybės rankose.

Kaip geriausia spręsti viešųjų organizacijų veiklos tobulinimą, teikiant viešąsias paslaugas piliečiams-vartotojams ir verslui, atsižvelgiant į paminėtas aplinkybes? Tradiciškai vyriausybės atlieka suteikiančiojo galią veikti vaidmenį. Šis vaidmuo taip pat turi užtikrinti, kad pagrindinės vertybės – sąžiningumas, teisėtumas ir atskaitomybė, pilietinių ir politinių teisių apsauga, lygios galimybės – būtų išsaugotos, o viešosios paslaugos būtų teikiamos veiksmingiau, nedarant neigiamos įtakos jų vartotojams. Visgi paminėta parama socialinei atsakomybei išlieka pernelyg bendro pobūdžio. Joje neatsispindi skirtingos galimybės ir apribojimai, kuriant naujas viešąsias paslaugas. Galima stebėti, kad viešųjų paslaugų kokybę priklauso ne tik nuo skiriamų išteklių ir paslaugas teikiančių organizacijų pajėgumo, bet ir nuo novatoriškų vadybos metodų ir požiūrių, kurie plačiai panaudojami privačiame sektoriuje, diegiant paslaugų inovacijas.

Puoselėjama mintis, kad vyriausybės turėtų užmegzti glaudesnius ryšius su privačiu sektoriumi ir šalies piliečiais. Jie turėtų tapti partneriais, sprendžiant pagrindines problemas, susijusias su viešųjų paslaugų prieinamumu ir kokybės gerinimu. „Visuomeniškas verslumas“ (angl. *public entrepreneurship*) skatina naudoti visiškai naujas priemones ir metodus, sutelkia nepanaudotus tačiau prieinamus resursus už viešosios organizacijos ribų, remia inovacijas, pasitelkiant naujus bendradarbiavimo ir partnerystės modelius (European Commission 2013b).

Sėkmingai kurti naujas paslaugas nėra lengvas uždavinys net privačiame sektoriuje, kuris laikomas efektyviau funkcionuojančiu nei viešasis sektorius. Tam tikros sistemos ar proceso modelio sukūrimas yra labai reikalingas, kad būtų galima pagrįsti savo veiksmus ir sprendimus, kuriant naujas viešąsias paslaugas. Naudojant skirtingus proceso modelius, galime tikėtis, kad tikslai bus pasiekti, o reikalingas darbas atliktas, labai skirtingai būdais ir efektyvumu, o galutinis rezultatas – įdiegta nauja paslauga – gali būti visiškai kitokia. Dažnos naujų viešųjų paslaugų diegimo nesėkmės rodo, kad jos kuriamos netinkamai, racionaliai nesuplanavus veiksmų bei neįvertinus galimų aplinkybių. Tinkamo naujų viešųjų paslaugų kūrimo modelio nebuvimas yra traktuojamas kaip opi problema ir reikalauja moksliniais metodais grįsto sprendimo.

Šiame straipsnyje iš pradžių bus apžvelgta diskusija dėl naujų paslaugų kūrimo proceso modelio. Toliau nagrinėjama viešųjų paslaugų kūrimo specifika – pastaruoju metu vyriausybės taikomi nauji požiūriai ir praktikos. Trečiojoje straipsnio dalyje pristatomas siūlomą naujų viešųjų paslaugų kūrimo proceso modelis bei pateikiamas jame naudojamų paslaugos kūrimo etapų apibūdinimai.

## Diskusija dėl naujų paslaugų kūrimo modelio

Paslaugos yra ekonominės veiklos kategorija. Tuo tarpu siekiant apibūdinti, kas yra nauja, galima įsitraukti į filosofinius ir pakankamai reliatyvius apmąstymus. Gretinant šias – ekonominę ir labai bendrą – sąvokas ir norint apibrėžti, kokia paslauga yra laikytina nauja, neatsiejamai tenka nagrinėti inovacijų teorinius principus.

Kas yra inovacija – plačioji visuomenė tai skirtingai suvokia ir interpretuoja, o mokslinėje literatūroje šiuo klausimu yra įvairių nuomonių ir pozicijų (Melnikas *et al.* 2000). Visgi kaip bebūtų pateikiama inovacijos sąvoka, esminis išskiriamas dalykas – tai pakeitimo veiksmas to, kas jau egzistuoja (O'Sullivan *et al.* 2008; Melnikas *et al.* 2000). Vedant loginę mintį toliau, galime teigti, kad pakeitimo veiksmo pasėkoje objektas ar esybė nebėra tokie, kokie buvo prieš, o radikalesnių veiksmų atveju gali būti ir iš esmės pakeisti. Kitaip tariant, objektas ar esybė yra atnaujinami inovacijos proceso metu ir tampa kokybiškai arba (ir) kiekybiškai naujais.

Atlikus mokslinės literatūros, nagrinėjančios inovacijų paslaugų sektoriuje temą, apžvalgą, buvo identifikuota koncepcija *paslaugos inovacija* (angl. *service innovation*). Šią paslaugos inovacijos sampratą pastaruosius dešimtmečius aktyviai nagrinėja Miles, den Hertog, Edvardsson, Sundbo (Miles 2011; Hertog 2010; Edvardsson *et al.* 1996; Sundbo 2008).

Gilinantis, kaip gali būti inovuojamos paslaugos, paraleliai kyla klausimas, ar galima įvertinti įdiegtų į paslaugą naujovių lygį. Tiek Melnikas, tiek O'Sullivan, savo veikaluose išskiria inovacijas pagal jų naujumo lygį į radikaliąsias bei modifikuojančias. *Radikalios* inovacijos pristato rinkai iš principo naujas priemones tenkinti naujus ar žinomus poreikius bei kokybiškai keičia visuomenės veiklos būdus. *Modifikuojančios* inovacijos pagerina, papildo, patobulina produktus, procesus, paslaugas.

Labiausiai cituojamą naujų paslaugų kūrimo (angl. *New Service Development – NSD*) apibrėžimą pateikia Cooper (Cooper *et al.* 1994). Pagal jį, naujų paslaugų kūrimo procesas yra veiklų, veiksmų, užduočių ir įvertinimų (pvz. projekto įvertinimas, rinkos tyrimas, produkto kūrimas, bandomoji rinkodara) rinkinys, kuris leidžia įvykdyti naujos paslaugos sukūrimo projektą nuo paslaugos idėjos iki starto – šios paslaugos įdiegimo.

Mokslinėje literatūroje (Fitzsimmons *et al.* 2000) siūloma grupuoti naujų paslaugų kūrimo modelius į tris kategorijas:

1. *daliniai* modeliai, kurie atsižvelgdama tik į tam tikrą viso naujų paslaugų kūrimo proceso dalį;
2. *transformuoti* modeliai, kurie yra sukurti pagal BAH (Booz Allen & Hamilton 1982) naujų produktų kūrimo modelį;
3. *išsamūs* modeliai, kurie bando vaizduoti naujų paslaugų kūrimo procesą kompleksiskai.

Mokslinėje literatūroje (Fitzsimmons *et al.* 2000; Lin *et al.* 2011; Jin *et al.* 2014; Bonomi Santos *et al.* 2013; Drejeris 2015) paminėtų naujų paslaugų kūrimo modelių sąrašą pateikiame žemiau patalpintoje lentelėje (1 lentelė).

1 lentelė. Naujų paslaugų kūrimo modeliai, paminėti apžvelgtoje literatūroje (Fitzsimmons *et al.* 2000; Lin *et al.* 2011; Jin *et al.* 2014; Bonomi Santos *et al.* 2013; Drejeris 2015)

Table 1. Models for creation of new services, mentioned in reviewed literature (Fitzsimmons *et al.* 2000; Lin *et al.* 2011; Jin *et al.* 2014; Bonomi Santos *et al.* 2013; Drejeris 2015)

Dešimtmetis	Naujų paslaugų kūrimo modelis	
80'	1982 Booz, Allen ir Hamilton 1984 Shostack 1988 Cowell	1989 Bowers 1989 Scheuing ir Johnson
90'	1993 Mohammed-Salleh ir Easingwood 1994 Cooper 1996 Edvardsson ir Olsson	1997 Tax ir Stuart 1998 Bitran ir Pedrosa
00'	2000 Cooper ir Edgett	2007 Froehle ir Roth

	2001 Avlonitis	2008 Kung
	2002 Alam ir Perry	2008 Kuo
	2002 Meirrn ir Barth	2009 Kindstrom ir Kowalkowski
	2002 Menor et al.	2009 Song et al.
	2002 Tatikonda ir Zeithaml	
10'	2010 Lin ir Hsieh	2011 Zomerdijk ir Voss
	2010 Kim ir Meiren	2014 Drejeris

Nors egzistuojantys modeliai palengvina naujų paslaugų kūrimo projektų įgyvendinimą, tačiau vien jų taikymas neapibrėžia, kokie rezultatai turi būti pateikti kiekviename paslaugų kūrimo etape (Stevens *et al.* 2013). Iš to galime daryti prielaidą, kad šis atotrūkis atneša daug netikrumo, bandant pritaikyti naujų paslaugų kūrimo modelius praktikoje. Taip pat esama teiginių, kad trūksta įvertinimo metodikų, kurios leistų palyginti procesus, egzistuojančius skirtinguose naujų paslaugų kūrimo modeliuose (Jin *et al.* 2014).

Išnagrinėjus 1 lentelėje pateikiamus modelius, buvo padarytos tokios išvados:

- naujų paslaugų kūrimo modeliai dažniausiai vaizduojami kaip pasikartojantys ir cikliniai;
- jie parodo įvairiais veikus skirtingais etapais ir susieja jas eilės tvarka, nuo idėjos sugeneravimo iki paslaugų teikimo pradžios;
- jie integruoti klientų ir įvairias funkcijas atliekančius darbuotojus į naujos paslaugos kūrimo procesą;
- naujų paslaugų kūrimo modeliai nurodo reikalingas paslaugų teikimui priemones, technologijas ir žinias kaip pagrindines paslaugų teikimo sistemos įeigas;
- juose stipriai artikuliuojama paslaugų koncepcijos suformulavimo svarba;
- jie nurodo, kad nauja paslauga turėtų praeiti trumpą bandymo etapą, įdiegiama ne visiškai tobula, o po to nuolat gerinama ir atnaujinama.

Mokslinėje literatūroje taip pat lygiagretinamos *naujų paslaugų kūrimo* ir *paslaugų dizaino* sąvokos. Kaip ir buvo minėta anksčiau, paslaugos naujumas yra nagrinėjamas inovacijų teorijos. Inovacijų klasifikavimas į radikaliąsias ir modifikuojančias yra plačiai paplitęs ir priimtinas (Melnikas *et al.* 2000; O'Sullivan *et al.* 2008). J. Fitzsimmons pateikia mintį, kad naujų paslaugų kūrimas radikaliųjų inovacijų atveju turėtų skirtis nuo naujų paslaugų kūrimo, kai diegiamos modifikuojančios inovacijos, ir pažymi, paslaugų dizainas (angl. *service design*) nurodo išsamią struktūrą, infrastruktūrą ir integracijos turinį paslaugų vystymo strategijoje, o naujų paslaugų kūrimas (angl. *New Service Development – NSD*) nurodo bendrą procesą, kuriant naują paslaugų pasiūlą (Fitzsimmons *et al.* 2000).

Paslaugų dizaino teoriją daugiausia nagrinėja į operacijų vadybą orientuoti tyrinėjimai. Paslaugų dizaino terminas buvo pradėtas naudoti paslaugų marketingo tyrėjų (Shostack 1984; Scheuing *et al.* 1989; Gummesson 1990) ir buvo laikomas rinkodaros ir vadybos sričių dalimi. 1991-iais metais M. Erloff ir B. Mager pristato paslaugų dizainą kaip dizaino discipliną (Moritz 2005).

Paslaugų dizaino teorija teigia, kad klausimai, susiję su paslaugų kokybe, gali būti sprendžiami tais pačiais dizaino principais, kurie naudojami siekiant pagerinti produktus (Moritz 2005). E. Scheuing ir E. Johnson (Scheuing *et al.* 1989) mano, kad paslaugų dizainas prasideda kartu su naujų paslaugų kūrimo procesu. Autoriai paslaugų dizainą apibūdina kaip procesą, talpinantį savyje paslaugų koncepcijos sukūrimą, operacinių paslaugos teikimo detalių išgryninimą ir paslaugos teikimo sistemų suprojektavimą. M. Akesson ir B. Edvardsson (Akesson *et al.* 2008) mato paslaugų dizainą kaip sudėtinę paslaugų koncepcijos dalį, todėl projektavimo ar dizaino klausimai yra svarbūs diegiant pačią paslaugų sistemą.

### Naujas požiūris į viešųjų paslaugų plėtrą

Į viešąsias paslaugas žiūrima kaip į paslaugas, suteikiančias visuomenei viešąjį interesą, kurios pagrindinis tikslas yra plėtoti viešąją vertę. Europos Komisijos strateginiuose dokumentuose viešoji vertė yra apibrėžiama kaip visos visuomenės vertė, kuri negali būti monopolizuota asmenų, tačiau yra bendra visų visuomenės dalyvių dalis ir visų išteklių paskirstymo sprendimų rezultatas (European Commission 2013a).

Viešosioms paslaugoms visada buvo keliami reikalavimai būti veiksmingomis ir efektyviomis. Šiais laikais biudžeto apribojimai ne tik suvaržo viešojo administravimo veiklą, bet ir papildomai iškelia didelius reikalavimus suteikti aukštos kokybės standartus atitinkančias paslaugas. Vadinasi, kurdamos viešąsias paslaugas, vyriausybės turi apsvarstyti naujoviškus būdus viešojo sektoriaus vystymui ir organizavimui.

Per pastaruosius metus viešųjų paslaugų paklausa ir teikiamų paslaugų būdas ypač pasikeitė. 21-ajame amžiuje viešasis sektorius patiria dramatiškus pokyčius dėl varomųjų jėgų, pavyzdžiui, reikšmingų technologinių naujovių, visuomenės pasikeitimo besivystančiame pasaulyje, globalizacijos ir paslaugų teikimo nuostatų (European Commission 2013a). Dėl minėtų permainų problemos, su kuriomis susiduria vyriausybės, tampa vis labiau

sudėtingesnės, painios ir globalinės, o ne paprastesnės, labiau suprantamos ir koncentruotos nacionaliniu lygiu. Vyriausybės turi spręsti šias problemas ir kurti reformas remiantis ne tradiciniais, bet naujais modeliais, kad įgyvendintų šių pokyčių įtraukimą ar reikšmingumą.

Nauja viešoji vadyba (NVV) (angl. *New Public Management – NPM*) yra ekonominių politinių sistemų ir jų strategijų taikymas efektyvesniam viešojo sektoriaus funkcionavimui. NVV metodai ir praktika daugiausia sudaryta iš privataus sektoriaus valdymo modelių. Šie pasikeitimai buvo įtakoti dėl procesų reglamentavimo panaikinimo, vyriausybės politikos ir vartotojų poreikių ir lūkesčių pokyčių. NVV inicijuotos reformos perkėlė dėmesį nuo tradicinio viešojo administravimo į viešąjį valdymą, kuris apima įvairias decentralizuoto valdymo formas, teikiant viešąsias paslaugas, padidėjusią rinką ir konkurenciją, sutelkiant didesnę dėmesį į veiklos našumą, rezultatą ir orientaciją į vartotoją (European Commission 2013a).

Fenomenalios NVV permainos, labiau orientuotos į piliečių ir bendruomenių vertybių stiprinimą, padidino visuomeninę naudą. Tai pasireiškia tuo, kad šios permainos skatina dalyvavimą ir didina gebėjimą veikti visuomenėje, išplečiant skaidrumą ir atvirumą, individualizuojant paslaugas atskiriems vartotojams. Šiame kontekste viešųjų paslaugų teikimas yra orientuotas į viešosios vertės sukūrimą ir galimybę piliečiams-vartotojams turėti prieigą prie įvairių paslaugų pasiūlymų, kurie skiriasi savo kaina ir kokybe.

Atvira vyriausybė skatina piliečius-vartotojus dalyvauti paslaugų projektavime, kūrime ar pasirinkime. Toks priėjimas veda prie patogesnių, asmeniniams poreikiams pritaikytų, pro-aktyvių ir vartojimo vietai pritaikytų paslaugų teikimo. Tikima, kad toks priėjimas turi ir ekonominę naudą, tačiau norint geriau suprasti realų poveikį būtina atlikti sąnaudų ir naudos analizę (European Commission 2013a).

Bendras kūrimas (angl. *co-production*) – dar vienas modelis, pagal kurį viešųjų paslaugų pagalba galima spręsti socialines problemas, tenkinti poreikius ir tuo pačiu sumažinti brangių kritinių paslaugų paklausą. Bendradarbiavimo tarp sistemų skatinamas ir veiksmingų priemonių numatymas pastūmėjo vyriausybes būti labiau įžvalgiomis (European Commission 2013b), užtikrinančiomis prasmingesnių ir tvaresnių viešųjų paslaugų kūrimą.

Informacinių ir komunikacinių technologijų (IKT) taikymas praktiškai visuose paslaugų sektoriuose taip pat iškėlė diskusijas, kaip su IKT susijusios inovacijos padeda organizuoti paslaugų kūrimą bei jų suteikimą bet kuriuo metu ir bet kurioje vietoje. Paslaugų, paremtų IKT, naudojimas suteikia piliečiams galimybę būti informuotiems apie valdžios sprendimus ir veiksmus, dalyvauti viešuose debatuose, reikalauti vyriausybės atskaitingumo. To pasekmėje didinamas bendradarbiavimas vyriausybės viduje ir su išoriniais suinteresuotaisiais subjektais.

Viešasis sektorius yra svarbus duomenų gamintojas ir vartotojas. Kai kurie tyrimai patvirtina, kad vyriausybės, pilnai išnaudodamos viešojo sektoriaus duomenis, galėtų ženkliai sumažinti savo administracines išlaidas (European Commission 2013a). Tokia prieiga, pateikianti atvirus duomenis, įgalina bendradarbiavimą ir skatina kolektyvines paslaugų dizaino ar naujų paslaugų kūrimo formas. Susipažinus su viešojo sektoriaus informacija ir viešojo administravimo sprendimų priėmimo mechanizmais, suteikiamas didesnis skaidrumas viešojo sektoriaus veikimo stebėsenai.

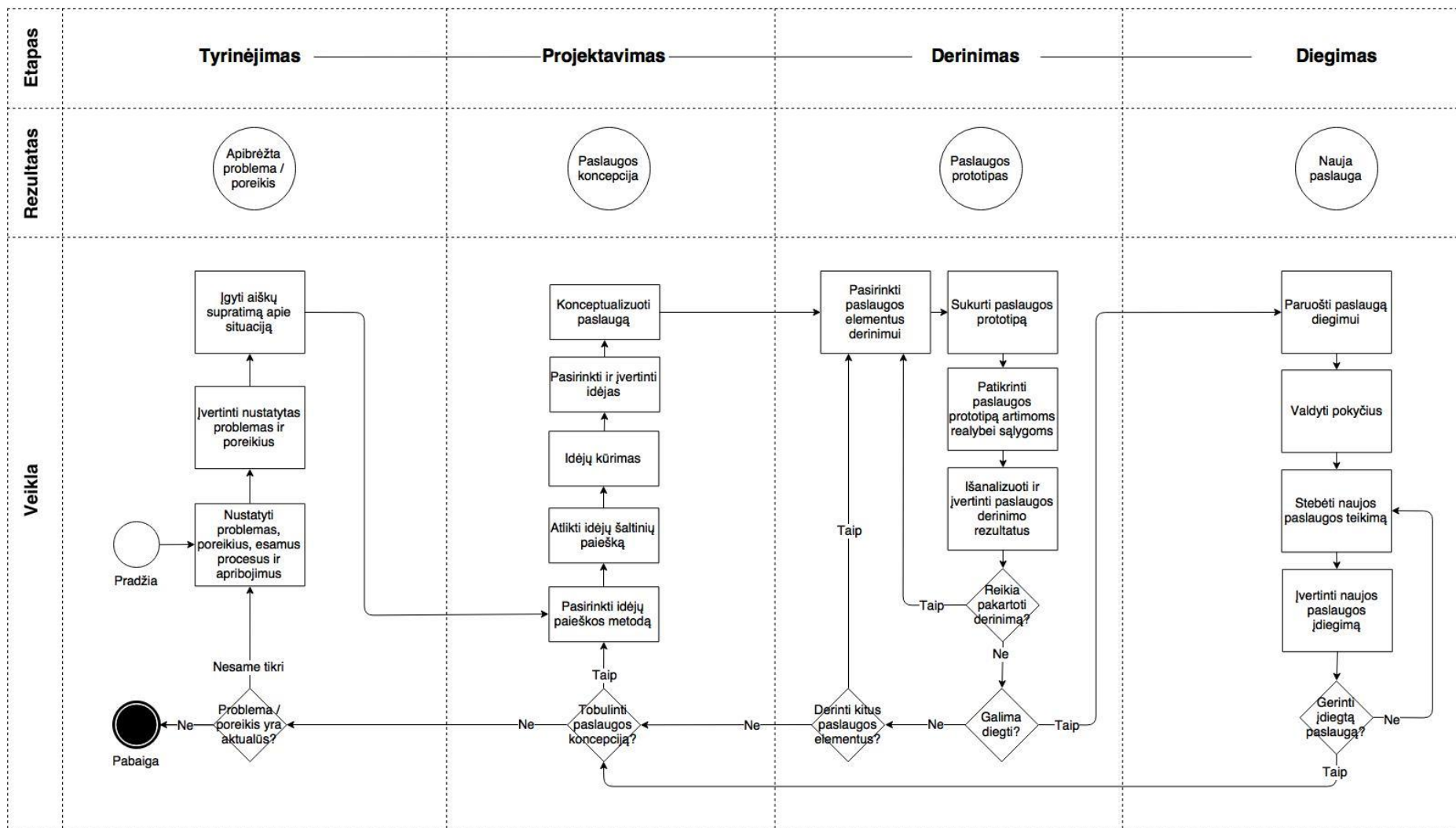
### **Siūlomas naujų viešųjų paslaugų kūrimo modelis**

Atliekant literatūroje aptiktą naujų paslaugų kūrimo modelių lyginamąją analizę, buvo sukurtas modelis, kuris pateikiamas 1 paveiksle. Toliau išnagrinėsime šio koncepcinio modelio elementus.

Siūlomo procesinio modelio šešiolika veiklų yra suskirstos į keturis naujos paslaugos kūrimo etapus: *tyrinėjimas*, *projektavimas*, *derinimas* ir *diegimas*. Kiekvienas etapas aiškiai nurodo jame vykdomos veiklos rezultatą, kuris pateikiamas diagramos skiriamos juostoje „Rezultatas“.

Naujos paslaugos vystymo veikla pradedama *tyrinėjimo* etape. Pagrindinis šio etapo tikslas gali būti apibrėžiamas dviem aspektais. Iš vienos pusės, svarbu suprasti paslaugas teikiančių organizacijų kultūrą ir tikslus bei apibrėžti esamas problemas organizaciniu požiūriu. Iš kitos pusės, problema ar poreikis turi atspindėti paslaugos vartotojo – kliento arba piliečio – lūkesčius. Šio etapo pabaigoje specialistai turi įgyti aiškų tiriamos situaciją supratimą ir pasirinkti, kokią problemą turi išspręsti arba kokią poreikį turi patenkinti kuriama nauja viešoji paslauga.

Kiti siūlomo modelio etapai *projektavimas* ir *derinimas* apibrėžia viešųjų paslaugų koncepcijos formulavimo ir jos tikrinimo artimoms realybei sąlygoms veiklas. Jos yra pristatomos kaip esminės visame naujos paslaugos kūrimo procese. Tarp šių dviejų paminėtų etapų egzistuoja iteracinis ciklas: *projektavimo* metu atrinkta ir konceptualizuota paslaugos idėja turi būti išbandyta paslaugos teikimo *derinimo* prie artimų realybei sąlygų metu. Jei pastebimi svarbūs paslaugos prototipo trūkumai, paslaugos koncepcija yra pakartotinai peržiūrima ir pataisoma.



1 pav. Siūlomas naujų viešųjų paslaugų kūrimo proceso modelis  
 Fig. 1. Proposed model for creation process of new public services

Galutiniame, t. y. *diegimo*, modelio etape nauja paslauga yra „įvedama į rinką“. Viešosios organizacijos atveju tai reiškia paslaugos prieinamumą piliečiams-vartotojams. Atkreipiamas dėmesys į tai, kad naujos paslaugos diegimas reikalauja priverstinio pokyčių proceso. Pokyčių valdymas turi būti grindžiamas suformuluota nuosekly koncepcija ir ankstesniuose etapuose išbandytu paslaugos prototipu. Įdiegtos paslaugos teikimo stebėseną leidžia įvertinti jos pasisekimą ir galbūt išryškinti tam tikrus paslaugos teikimo proceso defektus. Nusprendus taisyti pastebėtus defektus ar gerinti jau teikiamą paslaugą, pageidautina, kad vėl būtų grįžtama į prieš tai buvusį *projektavimo* etapą, o gauti rezultatai būtų patikrinami paslaugos *derinimo* etape. Tokiu būdu visas naujos paslaugos kūrimo procesas veda prie iteracijų ir nuolatinio tobulinimo.

Sukurtas modelis pasižymi šiomis savybėmis:

- padeda viešosios organizacijos specialistams geriau suprasti, kaip turėtų veikti naujos viešosios paslaugos (paslaugos inovacijos) kūrimo procesas;
- apima visas reikalingas sąlygas, kurios leidžia sukurti naują paslaugą (paslaugos inovaciją);
- yra pakankamai universalus ir tinkamas naudoti pelno nesiekiančioje viešojo sektoriaus organizacijoje.

Toliau detaliau apžvelgsime kiekvieną siūlomo modelio etapą ir jame vykdomas veiklas.

### Tyrinėjimo etapas

Pirmasis siūlomo modelio etapas, *tyrinėjimas*, žymi naujo paslaugos projekto kūrimo pradžią. Jis apima įvairias tyrinėjimų veiklas, siekiant aiškiai identifikuoti kokiam tikslui – problemai išspręsti ar poreikiui patenkinti – yra kuriama nauja viešoji paslauga.

Pirmoji šio etapo veikla yra dvipusė. Sprendžiama problema arba ruošiamas tenkinti poreikis turi būti išreikštas per abiejų suinteresuotų pusių – viešąją paslaugą teikiančios organizacijos ir būsimų piliečių-vartotojų – prizmę. Toks pilną situacijos įvertinimą charakterizuojantis vaizdas užtikrina, kad ne tik gerai žinomi, bet ir neišreikšti poreikiai ar neįvardintos problemos, bus pateikti nagrinėjimui.

Šio etapo pradžioje viešųjų organizacijų vadovai privalo išsiaiškinti tikslus, kuriuos organizacija turėtų siekti. Šių tikslų išsiaiškinimui galima pateikti labai paprastus klausimus:

- Kam bus skirta nauja viešoji paslauga?
- Kam mes esame atskaitingi?
- Kokie mūsų apribojimai?
- Kaip mes sužinosime, ar mums pavyko?

Šis refleksijos procesas neturėtų apsiriboti vien tik suvokimu, kaip viešoji paslauga gali būti idealiai išstobulinta, ar remtis tik subjektyviais sprendimais ar prielaidomis apie organizacijos tikslus, kurie gali būti palaikomi vertingais visuomenėje. Šis procesas labiau skirtas identifikuoti organizacijos požiūrį į tam tikrą problemą ar nustatyti išteklių ribas bei ribojančius veiksnius.

Kita vertus, yra prasminga į artikuliuotas organizacijos problemas pažvelgti iš piliečių-vartotojų perspektyvos. Kokia yra prasmė sudominti ir įtraukti paslaugų vartotojų pradiniame naujų paslaugų plėtros etape? Tiesą sakant, verta prisiminti, kad viešosios paslaugos yra finansuojamos mokesčių mokėtojų pinigais ir jos yra demokratinės atskaitomybės objektas. Susipažinus su vartotojo nuomone pačioje paslaugų kūrimo etapo pradžioje, bus užtikrinama, kad sukurta nauja paslauga bus naudinga, patogi bei pageidaujama. Viešoji organizacija faktiškai veikia „paslaugų versle“, todėl tie patys priimtini standartai bei reikalavimai, taikomi bet kuriai paslaugas teikiančiai įmonei, gali būti perkelti viešųjų paslaugų teikėjui. Nors ir laikoma, kad viešosios paslaugos mažiau atitinka kokybės standartus nei paslaugos, teikiamos konkurencinėje rinkoje, tačiau viešosios paslaugos pasižymi piliečio teise gauti paslaugas, kurioms jie yra įgalinti demokratinio procesu ir sumokamais mokesčiais.

Siekis artikuliuoti ir padidinti teikiamų viešųjų paslaugų vertę gali būti vertinamas kaip analogiškas noras maksimaliai padidinti akcininkams teikiamą naudą privačiame sektoriuje. Šis priėjimas įpareigoja viešojo sektoriaus vadovus galvoti apie tai, kas labiausiai vertinga jų teikiamoje paslaugoje ir apsvarstyti, kaip maksimaliai padidinti paslaugų teikimo efektyvumą, paslaugų kokybę ir motyvuoti tiesiogiai paslaugą teikiančius viešojo sektoriaus darbuotojus.

Veiklos metu identifikuojant problemas ir poreikius, taip pat svarbu atsižvelgti į ekonomikos ir technologijų tendencijas, paslaugos paklausos apimtį ir kt. Surinkus informaciją apie įvardintas problemas ir poreikius, esamus apribojimus ir procesus, antroji užduotis yra pasirinkti ir apibrėžti esminį klausimą, kuris turi būti išspręstas ir ties kuriuo bus dirbama naujos paslaugos vystymosi metu.

Paskutinis uždavinys šiame etape yra vizualizuoti gautus rezultatus, akcentuojant esamų procesų ir apribojimų sistemą. Tai ne tik padeda aiškiai suprasti situaciją, bet ir nurodo kryptį, kokius pakeitimus reikia įgyvendinti, norint įdiegti naują paslaugą.

## Projektavimo etapas

Antrajame *projektavimo* etape identifikuotai problemai ar poreikius yra siūlomas sprendimas, išreiškiamas per konceptualizuotą viešąją paslaugą. Šis etapas yra glaudžiai susijęs su trečiuoju *derinimo* etapu.

Kaip nurodyta anksčiau, tarp *projektavimo* ir *derinimo* etapų vyksta pakartotinės iteracijos. Jų tikslas – kuo anksčiau aptikti, išanalizuoti ir išvengti galimų paslaugos projektavimo klaidų, testuojant paslaugų koncepcijas, o jei reikia, ir jas pertestuojant. Žinoma, kiekviena papildoma paslaugos koncepcijos dizaino tobulinimo ir tikrinimo iteracija kelia klausimą dėl optimalaus iteracijų skaičiaus. Tą planuojama išsiaiškinti kituose tyrimo etapuose, o tuo tarpu palaikoma pozicija, kad papildomų iteracijų išlaidos turėtų būti nedidelės, palyginti su nesėkmingai įdiegtos paslaugos kaštais.

Siekiant visuminio ir tvaraus sprendimo, turėtų būti taikomas bendro kūrimo (angl. *co-creation*) požiūris. Tai reiškia, kad visos pagrindinės suinteresuotosios šalys – piliečiai-vartotojai, įstaigų vadovai, už paslaugos teikimą atsakingi specialistai bei kiti atstovai – dalyvauja naujos viešosios paslaugos dizaino procese.

*Projektavimo* etapo siekis yra sukurti paslaugos koncepciją. Čia *paslaugos koncepcija* suvokiama kaip naujos viešosios paslaugos pilnas aprašymas: tai sprendžiamos problemos arba galutinio vartotojo tenkinamo poreikio aprašymas, įvardintos priežastys, kodėl viešoji organizacija ketina siūlyti naują paslaugą, numatomų teikti paslaugų ypatybių kontūrai ir nauda vartotojams, paslaugos teikimo ir vartojimo proceso modeliai, apimantys reikalingas atlikti užduotis ir interakcijas su vartotoju, paslaugos teikimo operacijoms reikalingų žmoniškųjų išteklių, technologijų ir inventoriaus apmatai, pradiniai paslaugų teikimo sąnaudų skaičiavimai.

Viešosios paslaugos koncepcijos suformulavimui reikalingos atlikti tokios pagrindinės užduotys:

- pasirinkti idėjų paieškos metodą;
- atlikti idėjų šaltinių paiešką;
- sugeneruoti idėjas;
- pasirinkti potencialą turinčias idėjas ir jas įvertinti pagal galimybes realizuoti.

Pasak R. Drejerio (Drejeris *et al.* 2010), pasirinktas idėjų kūrimo metodas laikomas efektyviu, jeigu jis veda prie tam tikro „gerų idėjų“ skaičiaus. Gera idėja laikytina tokia, kuri turi potencialo būti pasirinkta paslaugos konceptualizavimui. Yra pasiūlymų naudoti keturis atskirus efektyvumo vertinimo kriterijus – naujumas, įvairovė, kokybė ir kiekis – pasirenkant ir vertinant idėjas.

## Derinimo etapas

Kaip minėta anksčiau, *derinimo* etapas iteruoja su *projektavimo* etapu, priklausomai nuo to, kaip sėkmingai pavyksta išbandyti kuriamos paslaugos prototipą artimomis realybei sąlygomis. Šiame *derinimo* etape būtina patikrinti ankstesniuose etapuose iškeltas prielaidas, kurios identifikuotų galimus problemų ar poreikių sprendimus.

Naudojimui buvo pasirinkta sąvoka „paslaugos prototipas“, kadangi ji geriau atspindi realumo aspektą nei sąvoka „paslaugos modelis“. *Modelis* labiau asocijuosi su kokioje nors laikmenoje pateikiamu proceso aprašymu, tuo tarpu *prototipas* išreiškia kažką, ką galima išbandyti gyvai.

*Derinimo* etape naudojami tie patys metodai, kurie taikomi fizinių produktų prototipo modeliavime. Jų esmė – gauti grįžtamąjį ryšį iš galutinių vartotojų ar ekspertų ir prototipą nuolat gerinti, kol jis atitiks iškeltus lūkesčius. Reikia pripažinti, kad fizinio produkto prototipo sukūrimas yra palyginti paprastesnė užduotis nei nematerialios paslaugos sukūrimas. Nepaisant to, šis iššūkis gali būti įveiktas, bandymams pasirenkant tik pagrindines paslaugų savybes ir taikant plačiai naudojamus paslaugų dizaino disciplinos būdus ir metodus (pvz. angl. *storyboarding*, *mock-ups*, *service staging*, *service roleplay* ir kt.). Kadangi ne visada įmanoma atkurti paslaugų teikimo momentus realioje aplinkoje, galėtų būti svarstomas kontroliuojamos aplinkos, pavyzdžiui, paslaugų bandymų laboratorijos, naudojimas.

Atliekant paslaugų prototipo bandymus panašiomis į realią situaciją sąlygomis, įmanoma įvertinti, ar būsimos paslaugos vartotojas supranta siūlomos naujos paslaugos idėją, reaguoja į ją palankiai, ar suvokia, kaip siūloma paslauga išsprendžia artikuliuotą problemą ar patenkina išreikštą poreikį. Kitaip tariant, paslaugos prototipo *derinimas* padeda nustatyti, ar potencialus vartotojas palankiai priims siūlomą naują paslaugą, bei įvertinti, kokių reikia paslaugos patobulinimų ar kokių papildomus reikalavimus reikia realizuoti prieš įdiegiant paslaugą.

## Diegimo etapas

Paskutiniame *diegimo* etape priimami galutiniai sprendimai dėl paslaugos teikimo aspektų ir nauja paslauga yra įdiegiama, t. y. padaroma prieinama galutiniams vartotojams. Paslaugų įdiegimas sąlygoja pokyčius organizacijoje. Tad šiame etape daugiausia dėmesio skiriama nuosekliam pasikeitimų organizacijos sistemose valdymui, siekiant įdiegti per ankstesnius kūrimo etapus suderintą paslaugos prototipą.

Pakeitimų valdymo procesas apima įvairius organizacijos funkcionavimo aspektus. Vienas iš akcentuotinių – tai nuosekli komunikacija su suinteresuotomis paslaugų šalimis. Turi būti atsižvelgiama ne tik į galutinius paslaugų

vartotojus, bet ir specialistus, kurie bus įtraukti į paslaugų teikimo procesą, kadangi sėkmingas naujos paslaugos projekto įgyvendinimas reikalauja jų tiesioginio įsitraukimo ir motyvacijos.

Po paslaugos įdiegimo yra vykdoma paslaugos teikimo stebėseną, kuria siekiama nustatyti, ar naujos paslaugos tikslai yra pasiekiami ar reikalingi naujos paslaugos patobulinimai. Gana akivaizdu, kad nors ankstesniuose etapuose naujos paslaugos aspektai yra kruopščiai patikrinami ir suderinami, vis tiek gali iškilti neapgalvotų, pasipriešinimų ir nepritarimų sukuriančių niuansų. Informaciją apie įdiegtų naujų paslaugų teikimą ir jų kokybę galima fiksuoti tokiais priemonėmis kaip klientų skundai ar apklausa.

Reguliariai analizuojant ir vertinant vartotojų ir paslaugą teikiančių specialistų atsiliepimus, galima numatyti pradinio paslaugos dizaino patobulinimus ir paslaugą nuolat gerinti. Kaip buvo paminėta anksčiau, nusprendus taisyti pastebėtus įdiegtos paslaugos trūkumus, pageidautina, kad vėl būtų grįžtama į prieš tai buvusį *projektavimo* etapą, o gauti rezultatai būtų patikrinami paslaugos *derinimo* etape. Tokiu būdu visas naujos paslaugos kūrimo procesas būtų nuolatinis jos gerinimas. Viešosios paslaugos būvio ciklas užsibaigtų, kai ją teikiančioji organizacija suprastų, kad sprendžiama problema yra išsemta arba piliečių-vartotojų poreikis yra nebeaktualus.

## Išvados

Dabartiniai socialiniai, technologiniai ir ekonominiai pokyčiai lemia, kad piliečių-vartotojų lūkesčiai viešosioms paslaugoms keičiasi – jie tampa didesni. Tad, sprendžiant šiuos iššūkius ir kuriant naujas viešąsias paslaugas, tenka laikytis tarpdalykinio požiūrio ir taikyti atvirą sistemą, kuri remiasi bendradarbiavimu, skaidrumu, dalyvavimo principais, atvirais duomenimis.

Viešųjų paslaugų teikimas sąlygoja visuomeninės vertės kūrimą. Veiksmingam viešųjų paslaugų kūrimo procesui užtikrinti, turėtų būti laikomasi gairių, nusakančių, kaip turi būti kuriamos piliečių-vartotojų reikmes atitinkančios naujos viešosios paslaugos. Pernelyg didelis taisyklių ir procedūrų skaičius, įgyvendinant naujų viešųjų paslaugų kūrimo projektus, gali turėti priešingą rezultatą nei norimas.

Šiame darbe pasiūlytas naujų viešųjų paslaugų kūrimo proceso modelis atsiliepia į iškeltą problemą – padėti viešajai organizacijai efektyviau valdyti savo naujų viešųjų paslaugų kūrimo projektus ir pateikti piliečiams-vartotojams būtent tokias paslaugas, kokių jie tikisi.

Siūlomas modelis turi kai kurių apribojimų, kurie bus toliau sprendžiami. Reikia pateikti daugiau įrodymų, kad paslaugos kūrimo proceso išskaidymas į 4 etapus – tyrinėjimas, projektavimas, derinimas ir diegimas – iš tiesų yra praktiškai pritaikomas. Tam reikia detaliau išanalizuoti kiekviename etape siūlomas atlikti veiklas bei kokiomis priemonėmis jos gali būti atliktos. Taip pat reikia išsiaiškinti, kiek siūlomas modelis yra ekonomiškai pagrįstas. Atlikus paminėtų aspektų patikrinimą realiomis sąlygomis ir įvertinus gautus rezultatus, pasiūlytas modelis turėtų būti atitinkamai atnaujintas.

## Literatūra

- Akesson, M.; Edvardsson, B. 2008. Effects of e-government on service design as perceived by employees, *Managing Service Quality* 18(5): 457–478. DOI: 10.1108/09604520810898839.
- Batley, R.; Wales, J. 2015. *Service characteristics and engagement with citizens*. London.
- Bonomi Santos, J.; Spring, M. 2013. New service development: managing the dynamic between services and operations resources, *International Journal of Operations & Production Management* 33(7): 800–827. DOI: 10.1108/IJOPM-12-2012-0559.
- Booz Allen & Hamilton 1982. Booz, Allen, and Hamilton's New Product Process *New Product Management for the 1980's*. New York: Booz, Allen & Hamilton, Inc. Prieiga per internetą: [http://samples.jbpub.com/9780763782610/82610\\_CH02\\_PASS02.pdf](http://samples.jbpub.com/9780763782610/82610_CH02_PASS02.pdf).
- Cooper, R. G.; Easingwood, C. J.; Edgett, S.; Kleinschmidt, E. J.; Storey, C. 1994. What distinguishes the top performing new products in financial services, *Journal of Product Innovation Management* 11(4): 281–299. DOI: 10.1016/0737-6782(94)90084-1.
- Drejeris, R. 2015. *Naujų paslaugų kūrimo ir diegimo kiekybiniai sprendimai: nuo idėjų generavimo iki sėkmės vertinimo. Monografija*. Vilnius: ASU leidybos centras.
- Drejeris, R.; Tunčikienė, Ž. 2010. Complex assessment of the methods for new service idea generation, *The 6th International Scientific Conference Business and Management 2010. Selected papers*: 603–610. DOI: 10.3846/bm.2010.080.
- Edvardsson, B.; Olsson, J. 1996. Key Concepts for New Service Development, *The Service Industries Journal* 16(2): 140–164. DOI: 10.1080/02642069600000019.
- European Commission 2013a. *A vision for public services*. Prieiga per internetą: [http://ec.europa.eu/information\\_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?doc\\_id=3179](http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?doc_id=3179).



- European Commission 2013b. *Powering European Public Sector Innovation: Towards a New Architecture*. DOI: 10277751054.
- Fitzsimmons, J.; Fitzsimmons, M. J. 2000. *New Service Development: Creating Memorable Experiences*. Thousand Oaks, California: SAGE Publications.
- Gummesson, E. 1990. Service Design, *Total Quality Management* (4): 97–101.
- Hertog, P. den 2010. *Managing service innovation: firm-level dynamic capabilities and policy options*. Amsterdam Business School Research Institute (ABS-RI). Prieiga per internetą: <<http://dare.uva.nl/record/1/336169>>.
- Jin, D.; Chai, K. H.; Tan, K. C. 2014. New service development maturity model, *Managing Service Quality: An International Journal* 24(1): 86–116. DOI: 10.1108/MSQ-10-2012-0134.
- Lin, F.; Hsieh, P. 2011. A SAT View on New Service Development, *Service Science* 3: 141–157. DOI: 10.1287/serv.3.2.141.
- Melnikas, B.; Jakubavičius, A.; Strazdas, R. 2000. *Inovacijų vadyba*. Vilnius: Technika.
- Miles, I. 2011. Innovation and the Service Economy, *Innovation. Perspectives for the 21st Century*.
- Moritz, S. 2005. *Service Design. Practical Access to an Evolving Field*. London. DOI: 10.1089/tmj.2010.0201.
- O’Sullivan, D.; Dooley, L. 2008. Defining Innovation *Innovation*. DOI: 10.4135/9781452274898.
- Scheuing, E. E.; Johnson, E. M. 1989. A proposed model for new service development, *Journal of Services Marketing* 3(2): 25–34. DOI: 10.1108/EUM0000000002484.
- Shostack, G. L. 1984. Designing Services That Deliver, *Harvard Business Review* 62(1): 133–139. Prieiga per internetą: <<https://hbr.org/1984/01/designing-services-that-deliver>>.
- Stevens, E.; Dimitriadis, S. 2013. Managing the new service development process: towards a systemic model, *European Journal of Marketing*.
- Sundbo, J. 2008. Customer-based innovation of knowledge e-services: the importance of after-innovation, *International Journal of Services Technology and Management*.

## PROCESS MODEL OF NEW PUBLIC SERVICE DEVELOPMENT

Rolandas DREJERIS, Jurga VESTERTĖ

**Abstract.** Nowadays the public sector faces with a number of challenges in developing new public services. Qualitative change of societies, technological innovations and financial pressures force the governments to work more efficiently, reduce costs, improve the quality of decision making, and meet the higher expectations of modern citizens and business. Given these conditions, it is important to look for innovative models and methods when developing new services in the public sector. This paper provides an overview of the discussion of new service development issues, and explores a new approach to the development of public services. Also it proposes a process model for new public service development, and presents the major phases and activities what has to be taken in order to develop innovative and responsive to consumer needs public services.

**Keywords:** Public Services, Service Innovation, New Service Development (NSD), Service Design, Process Model.

**JEL classification:** L32, O31, O32, O33, O35, O43.