

VIEŠOJO SEKTORIAUS RINKODAROS TAIKYMO RAIDA IR IŠŠŪKIAI VIEŠOJO VALDYMO MODELIŲ EVOLIUCIJOS KONTEKSTE

ADOMAS VINCAS RAKŠNYS¹, DEIMANTĖ ŽILINSKIENĖ²

Kazimiero Simonavičiaus universitetas (Lietuva)

ANOTACIJA

Straipsnyje nagrinėjama viešojo sektoriaus rinkodaros principų taikymo raida viešojo valdymo modelių evoliucijos kontekste. Pa- teiktas požiūris, kad skirtinguose viešojo valdymo modelių raidos etapuose sudaromos skirtingos rinkodaros sprendimų taikymo viešojo sektoriaus institucijų veikloje galimybės. Nustatyta, kad reikšmingiausi pokyčiai viešojo sektoriaus rinkodaros taikymo kontekste įvyko naujosios viešosios vadybos ir naujojo viešojo valdymo raidos etapuose. Naujosios viešosios vadybos reformų eta- pas žymėjo privataus sektoriaus metodų integravimą į viešąjį sektorių. Vykdamas reformas skatinta debiurokratizacija, tarpinstitucinė konkurencija, palyginimo metodų taikymas, privatizacija, orientacija į klientą ir rezultatą, tad susidarė palankios sąlygos plėsti rin- kodaros metodų instrumentarijų teikiant viešąsias paslaugas, taikyti įvairias naujų klientų pritraukimo ir jų poreikių tenkinimo me- todikas. Naujasis viešasis valdymas akcentuoja opozicines vertybes: įvairių suinteresuotų šalių bendradarbiavimą, tinklinę sąveiką, pasitikėjimo ir atskaitomybės skatinimą. Taikant šį modelį sudaromos naujos rinkodaros priemonių taikymo ir jų sklaidos galimybės. PAGRINDINIAI ŽODŽIAI: *viešojo sektoriaus rinkodara, naujoji viešojo vadyba, naujasis viešasis valdymas.*

JEL KLASIFIKACIJA: D73, H83.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15181/rfds.v33i1.2201>

Įvadas

Viešojo sektoriaus institucijos vis dažniau susiduria su visuomenėje pasklidusiu neigiamu įvaizdžiu, fi- nansavimo trūkumu, tarpsektorine konkurencija, vis aukštesniais viešųjų paslaugų standartais (Fine, 2017). Vykstančios permanentinės viešojo valdymo reformos, įvairios institucinės pertvarkos lemia naujų komuni- kacijos priemonių, piliečių pasitenkinimo didinimo ir įsitraukimo į viešųjų paslaugų teikimą poreikį. Kintant valdymo struktūroms ir funkcijoms, diegiant įvairias viešojo valdymo naujoves, keičiasi ir piliečių lūkesčiai dėl to, kaip turėtų funkcionuoti valstybinės institucijos, vis svarbesni tampa abipusis pasitikėjimas, tinklinė sąveika, santykių su įvairiomis suinteresuotomis šalimis valdymas, viešųjų paslaugų bendras kūrimas, ins- titucijų atvirumas, viešųjų paslaugų kokybės užtikrinimas, aplinkosauginiai tikslai (Peattie ir kt., 2012: 989; Mills, 2008; Pedersen, Johansen, 2018; Zaheer, Rashid, 2016; Osborne, 2010; McGuire, 2012: 542–548; Boenigk, Möhlmann, 2016). Reaguojant į viešojo valdymo sistemų pokyčių evoliuciją, akademiniam dis- kurse vis dažniau diskutuojama dėl galimybės išnaudoti privataus sektoriaus rinkodaros priemonių teikiamą potencialą. Įvairios maisto, socialinės programos, aplinkosaugos iniciatyvos kariuomenės personalo paieš-

¹ Adomas Vincas Rakšnys – daktaras (socialiniai mokslai – vadyba), docentas, Kazimiero Simonavičiaus universiteto Verslo mokykla

Moksliniai interesai: viešasis valdymas, organizacinė kultūra

E-mail: e_cnv@yahoo.com

Tel. +370 656 348 10

² Deimantė Žilinskiene – Kazimiero Simonavičiaus universiteto Verslo mokyklos direktorė, lektorė

Moksliniai interesai: viešasis valdymas, rinkodara, žmogiškųjų išteklių valdymas

E-mail: deimante.zilinskiene@ksu.lt

Tel. +370 653 300 84

ka ir atranka, auditai, agrokultūra, švietimo programos, priešgaisrinė prevencija, rūšiavimas, verslui būtinų dokumentų išdavimo portalai, net įstatymai. Visai tai – viešojo sektoriaus rinkodaros objektai (Graham, 1994: 364; Peattie ir kt., 2012: 99; McNabb, 2009; Lagarde, 2015; Zaheer, Rashid, 2016; Fine, 2017). Visgi tam tikruose viešojo valdymo modelių raidos etapuose formuojasi skirtingos galimybės taikyti viešojo sektoriaus rinkodaros priemones.

Vertinant retrospektyviai manyta, kad tradicinio viešojo valdymo kontekste privataus sektoriaus rinkodaros priemonių taikymas gali mesti iššūkį tradicinėms viešojo sektoriaus vertybėms: lygybei, skaidrumui ir solidarumui, todėl rinkodaros sprendimai gali sukelti tiek valstybės tarnautojų, tiek piliečių pasipriešinimą. Daugelio mokslininkų ir viešojo sektoriaus praktikų nuomone, jis laikytas per daug komerciniu konceptu. Visgi 1980–1990 m. prasidėjusios naujosios viešosios vadybos reformos, jų kontekste taikomi sprendimai, kaip debiurokratizacija, dereguliacija, agentūrizacija, orientacija į klientą ir ekonomiškai išmatuojamus rezultatus, viešojo sektoriaus tarnautojų autonomijos didinimas, institucinė ir tarpinstitucinė konkurencija, viešojo ir privataus sektorių partnerystė, leido taikyti įvairias rinkodaros strategijas, tobulinti viešųjų paslaugų teikimą, siekiant sukurti didžiausią vertę klientui, užtikrinant jo poreikių patenkinimą bei pasitenkinimo viešosiomis paslaugomis augimą (Pollitt, Bouckaert, 2011; Bouzas-Lorenzo, 2010: 119; Pedersen, Johansen, 2018; Laing, 2003: 429; Zaheer, Rashid, 2016). Postmodernios visuomenės struktūra, nuolatiniai ekonominiai ir politiniai iššūkiai lėmė reikalavimus viešojo sektoriaus institucijoms veiksmingai teikti viešąsias paslaugas ir atitinkamus pasiūlymus, todėl buvo svarbu taikyti strateginio lygmens rinkodaros sprendimus (Laing, 2003: 428). Visgi pokyčiai viešojo valdymo sistemose – inkrementiniai. Naujosios viešosios vadybos reformų rezultatai įvairiose pasaulio valstybėse lėmė nevienareikšmius rezultatus. Dabartiniame viešojo valdymo diskurse, siekiant tinkamai reaguoti į XXI a. iššūkius, diskutuojama dėl naujojo viešojo valdymo modelio taikymo poreikio (Pedersen, Johansen, 2018; Pollitt, Bouckaert, 2011; Osborne, 2010), taigi svarbu suprasti, kokios šios viešojo valdymo modelių evoliucijos fazės galimybės, siekiant taikyti rinkodaros priemones, ir kokios jos ateities vystymosi perspektyvos.

Straipsnio tikslas: išnagrinėti viešojo sektoriaus rinkodaros raidą ir iššūkius viešojo valdymo modelių evoliucijos kontekste. Siekiant šio tikslo keliami pagrindiniai uždaviniai:

- išnagrinėti viešojo sektoriaus rinkodaros sprendimų taikymo galimybes tradicinio viešojo valdymo modelio kontekste;
- atskleisti įvykusius rinkodarai reikšmingų veiksnių pokyčius naujosios viešosios vadybos modelyje;
- nustatyti viešojo sektoriaus rinkodaros taikymo galimybes naujojo viešojo valdymo evoliucijos etape.

Metodai: darbe taikyta mokslinės literatūros lyginamoji analizė, sintezė, apibendrinimas.

1. Viešojo sektoriaus rinkodaros samprata ir taikymo galimybės tradicinio viešojo valdymo kontekste

Siekiant atskleisti viešojo sektoriaus rinkodaros taikymo specifiką, galimus iššūkius, svarbu aptarti rinkodaros sampratą, esminius bruožus, kurie ją skiria nuo privataus sektoriaus rinkodaros. Pritariant S. Peattie ir kt. (2012: 988) nuomonei galima teigti, kad viešojo sektoriaus rinkodara vis dar mažai nagrinėta. Tokių rinkodaros tyrimų klasikų kaip P. Graham'as (1994: 367) teigimu, rinkodara, kaip specifinę veiklą, apibūdina produkto dizainas, paskirstymo sistema, kainų politika ir populiarinimo strategija, optimaliai orientuota į specifinio rinkos segmento poreikių tenkinimą. Visgi būtina pripažinti, kad šios rinkodaros sampratos turinys XXI a. gerokai pakito, jis daug kompleksiškesnis. Pastarąjį bruožą lėmė tiek suinteresuotų šalių, tiek įvairių tarpusavyje susijusių procesų gausa. O. Serrat'o (2017: 114) nuomone, rinkodara – tai specifinė veikla, institucijų ir procesų visuma, tarpusavyje susieta ir viena nuo kitos priklausoma, siekiant nustatyti, numatyti, sukurti, komunikuoti, teikti vertingų pasiūlymų, norint patenkinti klientų, skirtingų auditorijų, partnerių ir visos visuomenės poreikius. Vertinant šią sampratą, svarbu kelti klausimą dėl viešojo sektoriaus rinkodaros specifikos, lyginant ją su privačiame sektoriuje taikomais metodais, kas lemia jos poreikį. Kai kurie moks-

lininkai laikosi nuomonės, kad viena iš viešojo sektoriaus institucijų rinkodaros funkcijų – viešųjų tikslų siekis, siekiant suinteresuotų šalių elgsenos pokyčių (Peattie ir kt., 2012: 988).

Pirmiausia pažymėtina tai, kad viešasis sektorius – abstraktus konceptas. Tradicinio viešojo sektoriaus institucijų esminėmis funkcijomis būtų galima laikyti viešosios politikos įgyvendinimą ir viešųjų paslaugų teikimą (Osborne, 2010). Visgi viešosios paslaugos, nors ir pasižymi tam tikra specifika jas lyginant su privataus sektoriaus paslaugomis, nėra homogeniškos. Viešojo sektoriaus institucijų teikiamos paslaugos labai priklauso nuo viešosios politikos įgyvendinimo krypties, organizacinių struktūrų, kultūros, technologijų ir pačių valstybės tarnautojų. Įvairus viešųjų paslaugų spektras, pavyzdžiui, teisėsauga, švietimas, aplinkosauga, nulemia suinteresuotų šalių, poreikių ir galimų rinkodaros funkcijų skirtingumą (Laing, 2003: 441).

Mokslinėje literatūroje galima skirti tris dažniausiai minimas viešojo sektoriaus institucijų rinkodaros kryptis. S. H. Fine'as (2017: 22) skiria šiuos informacinės, edukacinės ir politinės rinkodaros tipus:

- informacinė rinkodara, taikoma siekiant pristatyti visuomenei reikšmingus faktus, pavyzdžiui, informaciją apie pakitusį mokesčių reguliavimą, greičio limitus, viešuosius aukcionus ir kitus svarbius įvykius;
- edukacinė rinkodara, taikomas siekiant šviesti visuomenę, skleisti informaciją apie viešąsias programas ir jų svarbą, pavyzdžiui, energijos taupymą, saugos diržų naudojimą;
- politinė rinkodara, taikoma siekiant pagerinti politinės partijos, kuri yra valdžioje, įvaizdį.

Pažymėtina, kad, kaip ir privačiame sektoriuje, viešojo sektoriaus institucijos privalo nusistatyti savo tikslines grupes, plėtoti paslaugas, nustatyti kainas, sukurti paskirstymo sistemas ir veiksmingai komunicuoti vertės pasiūlymą piliečiams (Bouzas-Lorenzo, 2010: 118). Viena iš rinkodaros funkcijų – santykių su klientais puoselėjimas, nuolatinis organizacijos įvaizdžio gerinimas (Peattie ir kt., 2012: 991). Taigi ilgalaikės rinkodaros priemonių taikymas viešojo sektoriaus institucijų veikloje galėtų padėti didinti įvairių suinteresuotų šalių pasitenkinimą viešosiomis paslaugomis, mažėjančio institucinio biudžeto kontekste ir prisidėti prie atskaitomybės didinimo priimant institucinius sprendimus (Serrat, 2017: 116). Visgi tinkamai nustatyti suinteresuotas šalis viešojo sektoriaus rinkodaros kontekste gali būti sudėtinga. Valstybinės institucijos, siekdamos populiarinti tam tikrus sprendimus, turi įvertinti galimas rizikas, susijusias su tuo, kad vietos bendruomenės dažniausia sudaro mišrios socialinės grupės, tad informacijos turinys turi būti bendro pobūdžio. Pažymėtina, kad skirsis šių suinteresuotų šalių interesai ir galios pozicijos (Fine, 2017: 21). Rinkodaros sprendimai gali būti taikomi sąveikaujant su piliečiais, bet institucijos, kad užtikrintų savo institucijos egzistenciją, nėra visiškai priklausomos nuo paslaugų vartotojų lėšų. Tad esant tradiciniam viešajam valdymui, pravartu būtų vartoti *piliečio*, o ne *kliento* sąvoką (Laing, 2003: 447).

Esant tradiciniam viešajam valdymui iš viešojo sektoriaus institucijų tikimasi, kad jos suteiks paslaugas (pavyzdžiui, švietimo) kuo daugiau interesantų ir jos bus teikiamos užtikrinant lygias galimybes, netaikant specifinės rinkodaros teikiamų galimybių pasirinkti tikslinę auditoriją. Taigi susiklosto paradoksali situacija, nes viešųjų paslaugų kokybe nevisiškai patenkinta nė viena suinteresuotoji šalis (Lamb, 2001: 60).

Kitas svarbus veiksnys – viešojo sektoriaus institucijos mažiau savarankiškos ir lanksčios nei verslo sektoriaus organizacijos. Išplėtotos biurokratinės struktūros, įvairios kontrolės procedūros ir procesai gali lemti tai, kad viešojo sektoriaus institucijos, vykdydamos rinkodaros veiklas (pavyzdžiui, reklamos sprendimų rengimas ir įgyvendinimas, kainos struktūros formavimas, dėmesio kreipimas į labiausiai reaguojantį piliečių segmentą), tai darys daug ilgiau, sprendimai bus priimami lėčiau. Mažesnė autonomija ypač susijusi su politine viešojo sektoriaus institucijų priklausomybe. Būtent įvairios politinės programos, politiniai prioritetai lemia rinkodarai reikšmingų veiksmų kaitą, pavyzdžiui, institucinių biudžetų pokyčiai, ilgalaikio planavimo stoka, tikslų ir rodiklių nustatymo kaita (Lamb, 2001: 58). Kaip pastebi rinkodaros tyrinėtojas ir klasikas L. Marks'as (1994: 22), biurokratinė organizacija sukurta kaip racionali valdymo sistema, kur dirba racionaliai mąstantys darbuotojai, siekiant racionaliai besielgiantiems klientams teikti racionali paslaugas. Kita vertus, verslo organizacijų kontekste būtina pripažinti, kad vienas iš būtinų rinkodaros komponentų postmodernios visuomenės sąlygomis – iracionali įvairių suinteresuotų šalių elgsena, apeliavimas į emocijas, estetinę dimensiją. Reikia suprasti, kad apeliavimas į piliečių emocijas gali turėti rimtų pasekmių. Pirmiausia tai galėtų neigiamai paveikti demokratijos vertybes ir piliečių teises, lemti viešųjų paslaugų poreikio eskala-

vimą, kartu bereikalingai didinti institucinius biudžetus (Graham, 1994: 362). Juk akivaizdu, kad privačiame sektoriuje lėšos dėl išaugusios paslaugos paklausos skiriamos, siekiant didinti išteklius paslaugų teikimo plėtrai, tačiau viešojo sektoriaus institucijos tokių sprendimų priimti negali, todėl išauga darbo apimtys viešąsias paslaugas teikiantiems tarnautojams, didėja darbo krūvis, kyla streso lygmuo, konfliktai, neigiamai paveikiama komunikacija, kartu ir viešųjų paslaugų kokybė (Marks, 1994: 19). Vis dėlto galima teigti, kad rinkodaros sprendimai tam tikrais atvejais galėtų padėti mažinti biurokratinių organizacijų veiklos „krūvį“, pavyzdžiui, priešgaisrinės apsaugos institucijų taikomi rinkodaros sprendimai sukurtą vertę piliečiui, akcentuojant įvairių prevencinių priemonių svarbą, saugių maisto gamavimo būdų pristatymą, ugnies gesinimo metodikas (Peattie ir kt., 2012: 992). Švedijoje 2004 m. pradėta rinkodaros iniciatyva, populiarinant virtualią grįžtamojo ryšio ir skundų teikimo sistemą. Taip mėginta įtraukti vietos bendruomenę į viešųjų paslaugų kokybės tobulinimo procesus (Denhardt, Denhardt, 2007: 182). Minėtinios ir tuberkuliozės prevencijos rinkodaros programos įvairioms sociokultūrinėms grupėms (Houston, 2002).

Kita vertus, rinkodaros taikymo galimybės tradicinio viešojo valdymo kontekste gali būti ribojamos dėl įvairių teisinių suvaržymų ir institucinių taisyklių. K. Jones'o teigimu, biurokratinėms organizacijoms būdingos tokios disfunkcijos kaip dehumanizuota vidinė aplinka ir depersonalizuotos paslaugos piliečiams. Įvairios išplėtos hierarchinės struktūros varžo institucinę ir tarpinstitucinę komunikaciją, organizacijos reagavimo į išorinės aplinkos pokyčius galimybes. Procesų standartizacija galimai riboja kūrybiškumą, o šių institucijų plėtra ir negebėjimas pademonstruoti rezultatų, lemia viešojo biudžeto augimą (Marks, 1994: 18).

Vertinant tiek teigiamus, tiek kritinius argumentus galima teigti, kad viešojo sektoriaus rinkodaros taikymo specifika viešojo sektoriaus institucijų veikloje skirsis nuo įvairių priemonių taikymo privačiame sektoriuje. Visgi galbūt vertėtų pamėginti panagrinėti, kaip specifiniame viešojo valdymo kontekste būtų galima taikyti ir adaptuoti rinkodaros koncepciją (Laing, 2003: 430). Būtent šias galimybes ir reikšmingus pokyčius mėginama apžvelgti vykdant naujosios viešosios vadybos reformas.

2. Viešojo sektoriaus rinkodaros galimybių analizė naujosios viešosios vadybos kontekste

Priimantiesiems politinius sprendimus, reaguojant į naujus ekonominius-administracinius iššūkius, globalus 1980–1990 metų naujosios viešosios vadybos reformų etapas sudarė prielaidas viešojo sektoriaus institucijų veikloje taikyti įvairius verslo sektoriuje pasiteisinusius rinkodaros sprendimus, priemones ir technologijas. Šios prielaidos susidarė pirmiausia pakitus požiūriui į pilietį. Naujosios viešosios vadybos kontekste pilietis tampa klientu, kuris gali tikėtis personalizuotų paslaugų, aktyviai vertinti jų sukuriamą vertę, priimti sprendimus dėl paslaugų kainos ir įvertinti galimas rinkoje esamas alternatyvas. Taigi dėmesys turi būti skiriamas klientams, siekiant didinti jų pasitenkinimą viešosiomis paslaugomis, o ne vidiniams biurokratinių organizacijų procesams. Šie pokyčiai dažniausia siejami su tradicinių viešojo sektoriaus institucijų kritika, pabrėžiant jų veiksmingumo stoką, informacijos asimetriją, sprendimų priėmimo procesų ir kontrolės mechanizmų sudėtingumą (Bouzas-Lorenzo, 2010: 113–120; Pedersen, Johansen, 2018: 3; Denhardt, Denhardt, 2007; Peattie ir kt., 2012: 989). Kiti mokslininkai (Laing, 2003: 435) atkreipia dėmesį į tai, kad *kliento* sąvoka teikiant viešąsias paslaugas nėra vienareikšmė, jai būdingas multidimensinis turinys, viešųjų paslaugų nauda pasižymi tiek individualia, tiek kolektyvine dimensijomis, o užmokestis už paslaugą ir jos vartojimas ne visada tiesiogiai susiję. Tai ypač akivaizdu nagrinėjant tokias sritis, kaip švietimas, sveikatos ir socialinė apsauga. Pavyzdžiui, tokiose šalyse kaip Kanada viešojo sektoriaus rinkodara buvo ir yra plačiai taikoma, siekiant spręsti įvairias socialines-kultūrinės ir aplinkosaugos problemas. Galima paminėti tabako ir alkoholio vartojimo mažinimo, sveikos mitybos propagavimo, vaikų sveikatingumo, fizinio aktyvumo skatinimo iniciatyvas. Didelis dėmesys skiriamas ir darnaus vystymosi idėjų sklaidai, pavyzdžiui, atsinaujinančiai energetikai (Lagarde, 2015).

Vienos viešojo sektoriaus institucijos yra tiesiogiai priklausomos nuo pritrauktų klientų skaičiaus, kitos – ne. P. Graham'o (1994: 370) teigimu, tam tikros institucijos aktyviai sąveikauja su visuomene, bet piliečiai tiesiogiai už šias paslaugas nemoka, pavyzdžiui, mokyklos, policijos struktūros tiesiogiai nuo klientų nepriklauso. Kita vertus, tokios organizacijos kaip valstybinis paštas ar geležinkelis orientuoti į klientą privalo,

siekiant užtikrinti šių organizacijų išlikimą. Naujoji viešoji vadyba paskatino viešojo sektoriaus institucijas atsiriboti nuo procesinės orientacijos ir išryškino individualių tarnautojų rezultatyvumo, veiklos matavimo rodiklių svarbą (Osborne, 2010: 3). Taigi galima teigti, kad valstybės tarnautojui suteikus galimybę konkuruoti ir finansiškai motyvuoti, atsižvelgiant į rodiklius, sudaromos prielaidos veiksmingiau išnaudoti rinkodaros teikiamas galimybes, siekiant įgyvendinti individualius ir institucinius tikslus.

Būtina pripažinti, kad vertindama klientų specifiką naujoji viešoji vadyba pradėjo vykdyti reikšmingus struktūrinius ir kultūrinius pokyčius, kurie ypač svarbūs taikant rinkodaros priemones. Naujajai viešajai vadybai ir siekta skatinti institucinę bei tarpinstitucinę konkurenciją, kuri yra viena esminių rinkodaros idėjų. Rinkodara skatina konkurenciją, o ne bendradarbiavimą, todėl susidaro įspūdis, kad ji prieštarauja tradiciniam viešojo sektoriaus institucijų veiklos supratimui (Laing, 2003: 429). Akcentuotina, kad konkuruojant galima mėginti analizuoti kitų institucijų taikomus rinkodaros sprendimus, nustatyti geriausias praktikas ir jas pritaikyti, tad naujosios viešosios vadybos kontekste viešajame sektoriuje išpopuliarėjo lyginamųjų (angl. *benchmarking*) metodikų taikymas (McGuire, 2012).

Naujosios viešosios vadybos kontekste keičiasi ir tradicinis viešojo sektoriaus institucijų misijos bei vizijos supratimas. Debiurokratizacija, įvairi institucinė pertvarka ir naujos bendradarbiavimo formos sudaro prielaidas pradėti versle taikyti pasiteisinusius geriausias rinkodaros sprendimus. L. M. McGuire'as šiuos pokyčius apibendrina teigdamas, kad vykstanti restruktūrizacija ir institucijų optimizacija, vykdomos įvairios privatizacijos programos, agentūrizacija bei kiti naujosios viešosios vadybos reiškiniai keičia tradicinį viešojo ir privataus sektorių klasikinės dichotomijos supratimą. Ypač tai tampa svarbu vykdant viešojo ir privataus sektorių partnerystės programas, kai dėl įvairių struktūrinių pokyčių atsirado galimybė viešojo sektoriaus tarnautojams patiems prisiimti atsakomybę už viešųjų paslaugų kokybę, tinkamai reaguoti į piliečių poreikius ir priimti rinkodaros sprendimus. Pažymėtina, kad naujosios viešosios vadybos kontekste pradėjo kisti ir valstybės tarnybos samprata, daugiau dėmesio imta skirti pagal darbo sutartis dirbantiems savo srities specialistams, kuriems būdingi lankstesni darbo santykiai. Darbo sutarčių sudarymo tendencijos paskatino diskusijas ir apie formalių bei neformalių lyderių svarbą viešojo sektoriaus institucijų veikloje, su verslininkišku sietinų kompetencijų ugdymą. Taigi sudarant sutartis padidėjo galimybės samdyti aukščiausio lygio rinkodaros specialistus iš privataus sektoriaus arba ugdyti esamų darbuotojų kompetencijas, kurios tokiam specialistui būtinos (Peattie ir kt., 2012: 989; Pollitt, Bouckaert, 2011; Osborne, 2010: 3; Bouzas-Lorenzo, 2010: 119). Kita vertus, naujosios viešosios vadybos reformos geriausių rezultatų pasiekė anglosaksų šalyse: JAV, Naujojoje Zelandijoje, Australijoje, Kanadoje, Didžiojoje Britanijoje. Čia aktyviai pradėtos taikyti strateginio planavimo, individualios ir institucinės veiklos matavimo priemonės (McNabb, 2009: 7).

Diskusija dėl naujosios viešosios vadybos idėjų rinkodarai nevienareikšmė. Svarbus šių reformų etapas – privatizacija. Tai procesas, kai dalis viešojo sektoriaus institucijų funkcijų perduodama verslo struktūroms, pa-vyždžiui, šiuokšlių išvežimo, socialinės ir sveikatos paslaugos. Tai grindžiama tuo, kad verslo struktūros, kurios yra lankstesnės, gali užtikrinti geresnę paslaugų kokybę. Privatizacija, atliekant viešojo sektoriaus rinkodaros galimybių analizę, svarbi, nes perdavus šias paslaugas teikti verslo organizacijoms, kurios savo veikloje mažiau apribotos, jos gali taikyti įvairesnes rinkodaros priemones, konkuruoti su viešojo sektoriaus institucijomis (Fine, 2017: 30). Svarbu atkreipti dėmesį ir į veiklos perdavimo išorės subjektams (angl. *outsourcing*) tendencijas. Šiuo atveju rinkodaros paslaugos užsakovui ir finansuotojui galėtų būti prilyginamos viešojo sektoriaus institucijos, kurios atstovauja piliečiams, t. y. klientams, paslaugoms (Forssell, Noren, 2007: 219).

Vis dėlto lyginant naująją viešąją vadybą su tradiciniu viešuoju valdymu būtina pripažinti, kad pokyčiai – aki-vaizdūs. Naujosios viešosios vadybos kontekste viešojo sektoriaus institucijos daugiau dėmesio ėmė kreipti ne į vidinius procesus, bet į klientus, naudoti daugiau ir įvairesnių rinkos segmentavimo priemonių, skatindamos sąveiką su piliečiais paslaugų dizaino, teikimo ir rėmimo funkcijų kontekste. Analizuojant įvykusius pokyčius būtina paminėti ir rėmimąsi veiksmingesne statistine informacija, siekiant įvertinti ne tik piliečių pasitenkinimą viešosiomis paslaugomis, bet ir paties viešojo sektoriaus įvaizdį. Atsižvelgiant į išsakytus kritinius argumentus ir esamą ribotumą, rinkodaros priemonių taikymas naujosios viešosios vadybos kontekste atskleidė, kad institucijų veikla gali būti veiksmingesnė (Bouzas-Lorenzo, 2010: 120–122). Tad apibendrinant galima teigti, kad naujosios viešosios vadybos reformos sukūrė tinkamą vadybinę aplinką rinkodaros metodų taikymui ir plėtrai.

3. Rinkodaros priemonių taikymo naujajame viešajame valdyje ypatumai ir vystymosi perspektyvos

Naujoji viešoji vadyba buvo reikšminga taikant viešojo sektoriaus rinkodarą, visgi ekonominės vertybės ir konkurencija, o ne bendradarbiavimas pasižymėjo savitomis disfunkcijomis, mažėjo atskaitomybė, ypač žemyninės Europos valstybėse naujosios viešosios vadybos idėjoms trūko suderinamumo su istoriškai – kultūriškai susiformavusiu viešojo sektoriaus etosu. Šiuolaikiniame viešojo valdymo diskurse pripažįstamas naujosios viešosios vadybos ekonomizacijos idėjomis besiremiančių postulatų ribotumas, pastebimas grįžimas prie didesnės atskaitomybės ir piliečių dalyvavimo viešosios politikos įgyvendinimo procesuose (Laing, 2003: 429; Bouzas-Lorenzo, 2010: 121). S. Osborne'o (2010) teigimu, tradicinis viešasis valdymas ir naujoji viešoji vadyba neatitiko kompleksinių XXI a. visuomenės poreikių. Naujasis viešasis valdymas – alternatyva, turinti išplėsti tradicinę administravimo ir vadybos dichotomiją. Pritariant autoriui galima teigti, kad naujojo viešojo valdymo (angl. *New Public Governance*) modeliui būdingos ne ekonominės, bet demokratinės vertybės. Didelis dėmesys skiriamas piliečiams, pasitikėjimo ir atvirumo formavimui, skaidrumui bei procesų, vykstančių tarp įvairių suinteresuotų šalių, lankstumui (Pedersen, Johansen, 2018: 1–2). Viešąją politiką įgyvendinančios institucijos, siekdamos reaguoti į nuolat kylančius technologines, ekonominės, socialinės ir kultūrinės aplinkos iššūkius, turi sąveikauti su įvairiomis nevyriausybinėmis organizacijomis, verslo struktūromis bei kitomis suinteresuotomis šalimis (Bouzas-Lorenzo, 2010: 122). Ypač tai tampa svarbu, siekiant įgyvendinti darnaus vystymosi tikslus, įvairias ekologines iniciatyvas, laikytis atitinkamų principų (Boenigk, Möhlmann, 2016; Mills, 2008). Taigi naujojo viešojo valdymo kontekste valstybinės institucijos turėtų orientuotis į multirinkas, taikyti multifunkcines, multisegmentavimo principais pagrįstas rinkodaros strategijas, kurių sėkmė priklauso nuo gebėjimo užtikrinti įvairių suinteresuotų šalių konsensuą, pritarimą įgyvendinamai politikos kryptčiai (Fine, 2017: 49). Mokslininkai pažymi (Pedersen, Johansen, 2018: 5), kad naujajame viešajame valdyje, siekiant įvairių suinteresuotų šalių konsensuso, gali kilti konfliktų, norint įtvirtinti individualias galios pozicijas. Taigi rinkodaros priemonių taikymas gali tapti reikšminga priemone įgyvendinant naujojo viešojo valdymo idėjas. L. McGuire'as (2012: 542) kaip galimą sprendimą siūlo santykių rinkodarą (angl. *Relationship marketing*), kai dėmesys kreipiamas ne į trumpalaikes operacijas ir sutartis, bet į ilgalaikių santykių ir pasitikėjimo puoselėjimą. Autoriaus teigimu, esminė santykių rinkodaros idėja – bendros vertės kūrimas kompleksinės partnerystės kontekste (McGuire, 2012: 544). Kiti mokslininkai (Peattie ir kt., 2012: 991) pažymėjo socialinės rinkodaros svarbą, siekiant piliečių elgsenos pokyčių reikšmingose ir naujam viešajam valdymui svarbiose srityse: įgyvendinant demokratijos, atvirumo principus, skatinant piliečių išitraukimą į viešosios politikos sprendimų įgyvendinimo procesus. Lyginant socialinę rinkodarą naujojo viešojo valdymo kontekste su kitais rinkodaros sprendimais, kurie nukreipti į klientus, pažymėtina, kad socialinės rinkodaros atveju naudos gavėjai – visi visuomenės nariai. G. Foxall'as atkreipia dėmesį į įvairias labdaros programas, kovą su rūkymo žala (žr. Graham, 1994: 369). Šiuolaikinio viešojo valdymo kontekste galima paminėti ir būtinybę populiarinti korupcijos prevencijos, mokestinio reguliavimo pokyčių ir kitas valstybines programas bei projektus.

Apibendrinant galima teigti, kad naujasis viešasis valdymas vis dar yra formavimosi stadijoje. Rinkodaros galimybių išnaudojimas naujojo viešojo valdymo kontekste priklausys nuo gebėjimo derinti skirtingas vertybes, sąveikauti suinteresuotoms šalims. Be abejo, rinkodaros principų taikymas viešojo sektoriaus institucijų veikloje leidžia joms tapti veiksmingesnėmis, reaguojant į XXI a. iššūkius.

Išvados

Vyraujant tradiciniam viešajam valdymui, biurokratinių institucijų galimybės taikyti rinkodaros principus buvo ribotos. Tai lėmė monopolinė viešųjų paslaugų teikimo specifika, teisiniai suvaržymai, vertybinis nesuderinamumas, tik nedidelės rizikos toleravimas, susijęs su viešųjų paslaugų vartojimo skatinimu, netiesiogine institucijų priklausomybe nuo paslaugų vartotojų lėšų, institucinio lankstumo stoka. Rinkodaros taikymo galimybes ypač riboja išplėtos biurokratinės struktūros, lėtas sprendimų priėmimo procesas, įvairios kontrolės procedūros, biurokratinių institucijų priklausomybė nuo politinių prioritetų.

Tradicinio viešojo valdymo kontekste esminės institucinės vertybės buvo biurokratinis racionalumas, o rinkodaros priemonių taikymo sprendimai dažniausia sieti su iracionalia vartotojų elgsena, emocijomis ir estetinė dimensija. Biurokratinių institucijų procesų standartizacija galimai riboja ir kūrybiškumą, kuris traktuojamas kaip esminė vertybė, siekiant rinkodaros veiksmingumo. Pastarasis privačiame sektoriuje sietinas su išaugusiu paslaugų poreikiu, dėl ko ištekliai skiriami paslaugų operacijoms vykdyti, plėsti ir tobulinti. Viešojo sektoriaus galimybės priimti šiuos sprendimus tradicinio viešojo sektoriaus institucijų veikloje – ribotos, tad gali išsaugoti valstybės tarnautojų darbo apimtis.

Naujosios viešosios vadybos evoliucijos etapas susijęs su rinkodaros priemonių taikymu viešojo sektoriaus institucijų veikloje pakitus požiūriui į pilietį. Naujosios viešosios vadybos kontekste pilietis tapo klientu, kuris gali tikėtis personalizuotų paslaugų, vertinti jų sukuriamą vertę, apsispręsti dėl paslaugų kainos. Naujoji viešoji vadyba paskatino viešojo sektoriaus institucijas atsiriboti nuo procesinės orientacijos ir išryškino individualių tarnautojų rezultatyvumo, veiklos matavimo rodiklių svarbą, tad valstybės tarnautojui suteikta galimybė konkuruoti instituciniu ir tarpinstituciniu lygmenimis, o konkurencija – viena esminių rinkodaros idėjų.

Naujosios viešosios vadybos kontekste viešojo sektoriaus institucijos nuo vidinių procesų dėmesį nukreipė į klientus ir ėmė taikyti daugiau ir įvairesnių rinkos segmentavimo priemonių, skatindamos sąveiką su piliečiais paslaugų dizaino, jų teikimo ir rėmimo funkcijų kontekste. Taikant rinkodaros principus imta remtis įvairia statistine informacija, kurti viešojo sektoriaus institucijų įvaizdį. Reikšmingai ėmė transformotis ir valstybės tarnybos sistema, čia svarbus vaidmuo skirtas vadybininkams, dirbantiems pagal darbo sutartis, o tai leido samdyti aukščiausio profesinio lygio rinkodaros specialistus.

Pakitusios rinkodaros funkcijos naujojo viešojo valdymo kontekste susijusios su perėjimu nuo konkurencijos prie bendradarbiavimo, pasitikėjimo ir atvirumo puoselėjimo. Kad užtikrintų veiksmingą tinklinę sąveiką su įvairiomis suinteresuotomis šalimis, valstybinės institucijos turėtų pradėti orientotis į multirinkas, taikyti multifunkcines, multisegmentavimo principais pagrįstas rinkodaros strategijas, siekdamos užsitikrinti pritarimą įgyvendinamai viešosios politikos kryptčiai. Esminis naujojo viešojo valdymo rinkodaros bruožas – rinkodaros priemonių taikymo segmentas yra visa visuomenė, o ne konkretus klientas.

Literatūra

- Boenigk, S., Möhlmann, M. (2016). A Public Sector Marketing Model to Measure the Social and Environmental Values of Public Strategies: An Empirical Study on a Green Public Service. *Journal of Nonprofit & Public Sector Marketing*, Vol. 28 (2), p. 85–104.
- Bouzas-Lorenzo, R. (2010). Public sector marketing, political science and the science of public administration: the evolution of a transdisciplinary dialogue. *International Review on Public and Nonprofit Marketing*, Vol. 7, p. 113–125.
- Denhardt, J. V., Denhardt, R. B. (2007). *The New Public Service: Serving, Not Steering*. M.E. Sharpe.
- Fine, S. H. (2017). *Marketing the Public Sector: Promoting the Causes of Public and Nonprofit Agencies*. 1st edition. London and New York: Routledge.
- Forssell, A., Noren, L. (2007). The Difficult Art of Outsourcing Welfare Services: Experiences from Sweden and New Zealand. In T. Christensen, P. Laegreid (eds.). *Transcending New Public Management The Transformation of Public Sector Reforms*. Ashgate.
- Graham, P. (1994). Marketing in the Public Sector: Inappropriate or Merely Difficult? *Journal of Marketing Management*, Vol. 10, p. 361–375.
- Houston, R. K. (2002). Marketing Tuberculosis Prevention Programs to Foreign-Born Vietnamese: The Role of Culture in the Effective Diffusion of Public Sector Health Care Services. *Journal of Nonprofit & Public Sector Marketing*, Vol. 10 (2), p. 1–18.
- Pedersen, K. H., Johannsen, L. (2018). New Public Governance in the Baltic States: Flexible Administration and Rule Bending. *Public Performance & Management Review*, Vol. 41 (3), p. 648–667.
- Lagarde, F. (2015). The Canadian Social Marketing Story. *Social Marketing Quarterly*, Vol. 21, p. 194–199.
- Laing, A. (2003). Marketing in the public sector: Towards a typology of public services. *Marketing theory*, Vol. 3, No. 4, p. 427–445.
- Lamb, Ch. W. (2001). Public Sector Marketing is Different. *Business Horizons*, p. 50–60.
- Marks, L. (1994). Marketing and the public sector library: some unresolved Issues. *The Australian Library Journal*, Vol. 43, No. 1, p. 17–27.
- McGuire, L. (2012). *Slippery Concepts in Context*, *Public Management Review*, Vol. 14, No. 4, p. 541–555.

- McNabb, D. E. (2009). *The New Face of Government. How Public Managers are Forging A New Approaches to Governance*. New York: CRC Press.
- Mills, M. K. (2008). Environmentally-Active Consumers' Preferences for Zero-Emission Vehicles: Public Sector and Marketing Implications. *Journal of Nonprofit & Public Sector Marketing*, Vol. 19 (1), p. 1–33.
- Osborne, S. (2010). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge.
- Peattie, S., K. Peattie., Thomas, R. (2012). Social Marketing as Transformational Marketing in Public Services. *Public Management Review*, Vol. 14, p. 987–1010.
- Pollitt, Ch., Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis New Public Management, Governance, and the Neo – Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- Serrat, O. (2017). Marketing in the Public Sector. *Knowledge Solutions*. Singapore: Springer.
- Zaheer, A. N., Rashid, A. (2016). Analyzing the role of public sector marketing in improving social effectiveness: a case study from Anhui province, China. *International Review on Public and Non Profit Marketing*, Vol. 14, p. 57–71.

THE DEVELOPMENT AND CHALLENGES CREATING MARKETING FOR THE PUBLIC SECTOR IN THE CONTEXT OF THE EVOLUTION OF PUBLIC GOVERNANCE MODELS

ADOMAS VINCAS RAKŠNYS, DEIMANTĖ ŽILINSKIENĖ
Kazimieras Simonavičius University (Lithuania)

Summary

The article analyses the development of the application of public sector marketing principles in the context of the evolution of public management models. The article examines the possibilities for applying public sector marketing solutions in the context of the traditional public management model, reveals changes and factors significant to the application of marketing in the new public management model, and determines the application possibilities of public sector marketing in the stage of the evolution of the new public management and governance modules. The article presents the view that different stages in the development of public management models create different opportunities to apply marketing decisions in the activities of public sector institutions. It was found that the most significant changes in the context of the application of public sector marketing took place in the stages of the development of new public governance and new public management. In the context of traditional public administration, bureaucratic rationality was considered an essential institutional value, and decisions on the application of marketing tools were focused mostly on the irrational behaviour, emotions and aesthetic dimensions of consumers. The standardisation of processes of bureaucratic institutions has also possibly limited creativity, which may be considered an essential value for the effectiveness of marketing applications. The efficiency of marketing in the private sector is related to the continued use of services, and as a result, resources are allocated to develop operations. The possibilities for the public sector to make these decisions in the activities of traditional public sector institutions are limited; therefore, the workload for civil servants may be maintained. The new stage in the evolution of public management has led to the application of marketing tools in the activities of public sector institutions, primarily due to the change in attitude towards the citizen. In the context of the new public management, the citizen has become a customer, who can expect personalised service, actively assess the value they create, and make decisions about the prices of services. The new public management has encouraged public sector institutions to move away from a procedural orientation, and has highlighted the importance of individual employees' performance and performance indicators, thus giving civil servants the opportunity to compete at institutional and inter-institutional levels, and competition is one of the key marketing ideas.

In the context of the new public management, public sector institutions have begun to focus not on internal processes but on customers, using a wider range of market segmentation tools, and increasing interaction with citizens in the context of service design, delivery and support functions. Various statistical information was introduced in the application of marketing: the aim was to form the image of public sector institutions. Significant transformations also began in the civil service systems, when a greater role was taken by contract managers, which created the preconditions for hiring marketing specialists at the highest professional level. The new phase in public management reforms marked the integration of private sector approaches into the public. These reforms promoted debureaucratisation, inter-institutional competition, the use of juxtaposition methods, privatisation, customer orientation, and results, thus creating favourable conditions for expanding the tools of marketing methods in the provision of public services, and applying various methodologies to attract new customers and meet their needs. The application of marketing in the context of traditional public administration may also be limited by various legal constraints, institutional rules and regulations. Therefore, in summary, the new public management reforms have created an appropriate management environment for the application and development of marketing methods. The new public governance emphasises opposing values, highlighting the building of multi-stakeholder cooperation, networking, and trust and accountability. This model creates new opportunities for the application and development of marketing tools.

KEY WORDS: *public sector marketing, new public management, new public governance.*

JEL CODES: D73, H83.

Gauta: 2020-11-27

Priimta: 2020-12-14

Pasirašyta spaudai: 2021-01-10