

Nevyriausybinių organizacijų ir savivaldybių sąveika Lietuvoje: teoriniai sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo proceso aspektai

Aušra Šilinskytė

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

DOI:10.13165/VPA-15-14-2-05

Anotacija. Straipsnyje analizuojama, kokie veiksniai daro poveikį nevyriausybinių organizacijų galimybėms dalyvauti sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo procese savivaldybės lygmeniu Lietuvoje. Pirmoje darbo dalyje siekiama išanalizuoti pilietinės visuomenės ir nevyriausybinių organizacijų tarpusavio santykį bei jų galimus vaidmenis ir poveikį viešajam sektoriui. Antroje darbo dalyje struktūrizuojamas sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo procesas bei išskiriami nevyriausybinių organizacijų dalyvavimo sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo savivaldybėse proceso komponentai, kuriais remiantis siekiama numatyti nevyriausybinių organizacijų dalyvavimo sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo procese galimybes bei jiems poveikį darančius veiksnius.

Raktažodžiai: nevyriausybinių organizacijų, pilietinė visuomenė, savivaldybė, sprendimų priėmimo procesas.

Keywords: non-governmental organizations, civil society, municipality, decision-making process.

Įvadas

Viešojo valdymo transformacijų laikotarpiu, įgalinant piliečius ir įtraukiant juos į sprendimų priėmimo procesą, skatinamas nevyriausybinių organizacijų vaidmens ir jų turimų galių nuolatinis augimas. Šių organizacijų vaidmuo ir sąveika su viešuoju sektoriumi Lietuvoje įprastai tiriama jų galimo tarpusavio bendradarbiavimo skatini- mo klausimais, tačiau bendradarbiavimo analizė apsiriboja viešųjų paslaugų teikimo bei finansinės paramos šiam sektoriui analize [5, 6, 24, 7, 15]. Nors Nevyriausybinių

organizacijų informacijos ir paramos centro (NISC) iniciatyva nuo 2012 m. buvo atlikti tyrimai, apimantys platesnius NVO sektoriaus tyrimus, taip pat nagrinėti šio sektoriaus valdymo ir dalyvavimo aspektai, tačiau šių sektorių sąveika, dalyvaujant bei darant poveikį vietos savivaldos viešųjų reikalų tvarkymui, nagrinėjama tik esamo bendradarbiavimo identifikavimo aspektu neanalizuojant skirtingų sąveikos galimybių.

Lietuvoje nevyriausybių organizacijų dalyvavimas priimant bei įgyvendinant sprendimus, įprastai yra tiriama bendrame pilietinės visuomenės arba bendrame visų suinteresuotų grupių kontekste [1, 28, 8], neišskiriant šių organizacijų veiklos specifikos ar galimų jų dalyvavimo priimant ir įgyvendinant sprendimus mechanizmų, todėl šiame straipsnyje nevyriausybines organizacijas analizuojamos kaip pilietinės visuomenės veiklos išraiška, siekiant atskleisti šio sektoriaus veiklos išskirtinumą bei dalyvavimo priimant ir įgyvendinant sprendimus galimybes.

Tikslas: nustatyti, kokie veiksniai daro poveikį nevyriausybių organizacijų dalyvavimo sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo procese galimybėms savivaldybės lygmeniu Lietuvoje.

Uždaviniai: išanalizuoti pilietinės visuomenės ir nevyriausybių organizacijų vaidmenį Lietuvoje; struktūrizuoti sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo procesą savivaldybėse; numatyti nevyriausybių organizacijų dalyvavimo savivaldybių sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo procese galimybes bei joms poveikį darančius veiksnius.

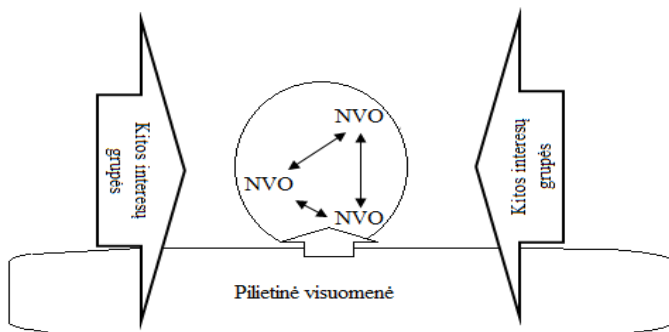
Analizuojant nevyriausybių organizacijų dalyvavimo sprendimų priėmimo procese teorinius aspektus, taikomi mokslinės literatūros analizės, sintezės, lyginamosios analizės, logografijos bei apibendrinimo metodai.

NVO ir pilietinės visuomenės poveikis viešajam sektoriui

Nevyriausybių organizacijų vaidmuo tarptautiniu lygmeniu dažniausia nagrinėjamas kalbant apie pagalbos trečiosioms šalims organizacijų veiklą, tuo tarpu nagrinėjant šias organizacijas atskirose kontinentinės Europos bei anglosaksų šalyse, akcentuojamos šioms organizacijoms priskiriamos funkcijos ir bandomas apibrėžti nevyriausybių organizacijų sąvokos turinys. Nagrinėjant jų poveikį viešajam sektoriui, visų pirma išskirtina, jog pilietinės visuomenės sąvoka gali būti vertinama dvejopai: normatyviniu požiūriu ši sąvoka daro poveikį piliečių ir socialinių grupių motyvavimui ir mobilizavimui viešai politinei veiklai, o institucinis pilietinės visuomenės aspektas akcentuoja piliečių subjektiškumą, jų kuriamą autonominių visuomeninių institutų tinklą, išreiškiantį piliečių savanorišką susitarimą, jų saviraidos siekį [28, p. 26]. Pilietinė visuomenė plačiau prasme taip pat dažnai tapatinama su trečiojo sektoriaus segmentu, apimančiu visas gyventojų iniciatyva veikiančias organizacijas, draugijas ir socialinius judėjimus, tačiau kalbant apie nevyriausybines organizacijas, kaip pilietinės visuomenės išraišką, pabrėžtina, jog pilietine visuomene ir jos dalimi gali būti laikomi ne tik piliečiai, bet ir užsieniečiai ar juridiniai asmenys,

tad šioms organizacijoms apibrėžti Lietuvoje įprastai vartojama nevyriausybinių organizacijų sąvoka.

Nevyriausybinių organizacijų plėtros įstatyme teigiama, jog nevyriausybines organizacijas - tai nepolitinis, nereliginis ir ne pelno siekiantis pilietinės visuomenės darinys, turintis patvirtintą struktūrą, procesus, apibrėžtas funkcijas bei skirtas atstovauti visuomenės ar atskiros jos grupės interesams, sąveikaujantis su kitomis interesų grupėmis (kitomis nevyriausybėmis organizacijomis, privačiu sektoriumi, viešuoju sektoriumi) [19], tačiau, kaip nurodo S. Mačiukaitė-Žvinienė, J. Grigaliūnaitė, nors jų gausa yra vienas esminių atviros pilietinės visuomenės bruožų, bet jų plėtra ir veiklos skatinimas ne visada tapatus pilietinės visuomenės aktyvumo augimui ir plėtrai [14, p. 115–116]. Pagrindinė tam poveikį daranti priežastis yra tai, jog pilietinė visuomenė yra suvokiama ne kaip atskiras sektorius, bet kaip ryšys tarp skirtingų sektorių (1 pav.).



1 pav. Nevyriausybinių organizacijų ir pilietinės visuomenės sąveika

Šaltinis: sudaryta autorės

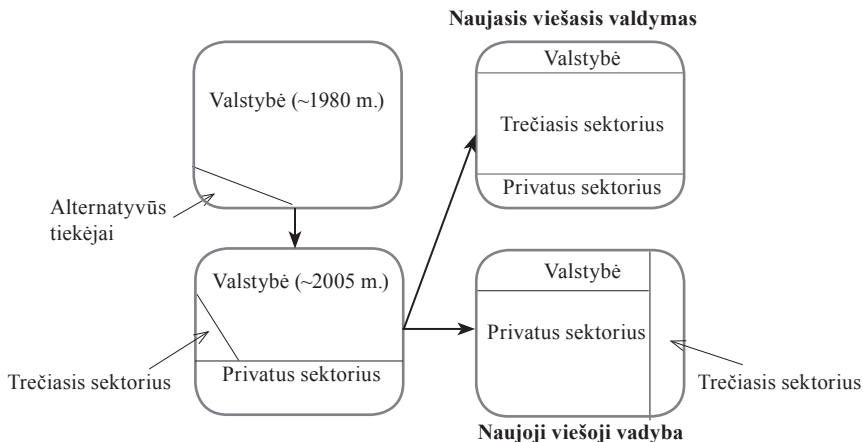
Piliečių dalyvavimą valstybės lygmeniu plačiąja prasme galima skirstyti pagal kelias pagrindines kategorijas, tai yra piliečių įtraukimas, piliečių veikla (pvz., lobizmas, protestai ir pan.), dalyvavimas rinkimuose ir prievolės (pvz., mokesčių mokėjimas) [27, p. 87], tačiau šiame straipsnyje, nagrinėjant nevyriausybinių organizacijų ir savivaldybių sąveiką, nagrinėjami tik du pirmieji aspektai, atsižvelgiant į piliečių įtraukimą ir jų veiklas per jų interesus atstovaujančias organizacijas.

Kitas svarbus aspektas, jog nagrinėjant šių dienų nevyriausybinių organizacijų veiklą bei santykį su viešuoju sektoriumi, sunku griežtai apibrėžti jų veiklos sritis, todėl išskiriami skirtingi jų veiklos vertinimo ir grupavimo metodai. Vienas dažniausių – jų skirstymas į *pasiūlos* (paslaugas teikiančias organizacijas) bei *paklausos* (propagandos ar lobistines organizacijas, siekiančias daryti poveikį viešajai politikai bei viešojo sektoriaus priimamiems sprendimams) nevyriausybines organizacijas [3, p. 24], arba joms priskiriamas vykdytojų, katalizatorių ar partnerių vaidmuo [18, p. 68–69]. Lyginant šio sektoriaus padėtį kontinentinės Europos ir anglosaksų

šalyse H. Millar nurodo, jog pirmiausia jų skirtumams poveikį daro skirtingas jų valdymo tipas: antreprenerinio tipo šalyse (JAV, Jungtinėje Karalystėje bei Kanadoje) decentralizuojant viešųjų paslaugų teikimą ir jį perleidžiant nevalstybinio sektoriaus organizacijoms (tarp jų ir privačioms ar labdaros organizacijoms) išskiriama jų kaip pasiūlos organizacijų svarba bei dėmesys skiriamas paslaugų kokybei, finansavimo mechanizmomams tobulinti, jiems audituoti bei monitoringui; kontinentinės Europos šalyse, kur valdymas paremtas horizontaliu tinkliniu valdymu ir visi dalyviai siekia bendrų vertybių ir tikslų, šios organizacijos yra mažiau kontroliuojamos, skirtumas tarp sektorių mažėja ir NVO suteikiamas paklausos nevyriausybių organizacijų vaidmuo [22]. Šie vykstantys pokyčiai yra vienas iš faktorių, didinančių NVO daromą poveikį ir mažinančių atskirtį tarp jo ir viešojo sektoriaus bei suteikiančių jam išskirtinę padėtį, lyginant su kitomis interesų grupėmis.

Lietuvoje, kaip ir kituose postkomunistiniuose kraštuose, kuriuose išsivystė nevyriausybių organizacijų tinklas, pastebimas perėjimas nuo įvairiausių visuomenės opozicinių veiksmų prie subtilesnių, t. y. revoliucingas požiūris keičiamas konstruktyviais veiksmais, pereinama prie atskirų visuomenės grupių interesų atstovavimo bei nuo veiksmų, paremtų jėga, pereinama prie veiksmų, paremtų tiesa, naudojantis valdžios mechanizmais [32, p. 60]. Lyginant pilietinės visuomenės ir jų organizacijų padėtį Centrinėje ir Rytų Europoje, remiantis 2010–2012 metų pilietinės visuomenės tvarumo indeksu (angl. *CSO Sustainability Index*), kurio vertinimo kriterijai remiasi ir NVO sektoriaus vertinimu, bei sukurta teisine baze, teikiamomis paslaugomis ir infrastruktūra [10, p. 25], galima išskirti, jog šio sektoriaus padėtis Lietuvoje vis dar atsilieka nuo bendro šiaurinės centrinės Europos šalių regiono vidurkio, o nuo pirmaujančių šalių Estijos (2,00) ir Lenkijos (2,2) bendras Lietuvos indeksas (2,7) atsilieka keliomis dešimtosiomis dalimis, tačiau jis ženkliai lenkia likusias šalis bei bendrą Centrinės ir Rytų Europos šalių indeksą, kuris siekia 4,6 balo, tad Lietuva gali būti išskiriama kaip viena daugiausiai dėmesio pilietinės visuomenės ir nevyriausybių organizacijų plėtrai skiriančių valstybių šiame regione.

Nagrinėjant pilietinės visuomenės ir nevyriausybių organizacijų, dar dažnai išskiriamų kaip trečiasis sektorius, poveikį, mokslinėje literatūroje dažniausia nagrinėjamas jų kaip paslaugas teikiančių organizacijų vaidmuo [5, 6, 7, 24], kur šios organizacijos pastaraisiais dešimtmečiais užima vis didesnę rinkos dalį (2 pav.), tačiau tai ne tik skatina jų kaip paslaugų teikėjos vaidmens augimą, bet ir suteikia joms galimybę daryti poveikį sprendimams, kokios paslaugos ir kaip turėtų būti teikiamos.



2 pav. Gerovės valstybės raida Europoje 1980–2030 metais

Šaltinis: [24, p. 23]

Remiantis pateikta schema, galima ne tik numatyti tolimesnes nevyriausybių organizacijų vaidmens viešojo valdymo sistemoje perspektyvas bei jų poveikio gerovės valstybėse augimą, tačiau taip pat tai, jog šios organizacijos, dalyvaudamos teikiant viešąsias paslaugas, ne tik perima tam tikras iki tol buvusias valstybinių institucijų veiklas, taip sumažindamos valstybės biudžeto išlaidas, tačiau atitinkamai tampa prieš tai jas teikusią biudžetinių organizacijų ar privataus sektoriaus konkurentais teikiant paslaugas, todėl tai dažnai apsunkina galimą bendradarbiavimą tarp organizacijų ir bendrų veiklų plėtojimą.

Pereinant nuo naujosios viešosios vadybos prie naujojo viešojo valdymo principais paremto valdymo ryškėjantis jų, kaip paklausos organizacijų, vaidmuo keičia ir jų veiklos bei poveikio analizės kriterijai. Kaip teigiama [Denhardt & Denhardt, cit. iš 12, p. 9], „turi būti apsvarstyta ne tik jų dalyvavimas įgyvendinant programas, bet ir augantis jų poveikis iškeliant viešas problemas, pasirenkant politines alternatyvas bei priimant politinius ir administracinius sprendimus“. Tuo tarpu kiti autoriai [13, 31] pažymi, jog jų poveikis turėtų būti nagrinėjamas dar platesniu aspektu, apimant tai, kaip tinklinėje visuomenėje veikiančios nevyriausybinių organizacijos keičia galios pasiskirstymą tarp piliečių, bendruomenių ir viešojo sektoriaus institucijų ir kokias pasekmes jos sukelia, bei pažymi, jog augant šių organizacijų galiai svarbiu klausimu tampa kieno interesams ir kaip jos atstovauja.

Nagrinėjant nevyriausybinių organizacijų, kaip piliečiams atstovaujančių organizacijų, sąveiką su valdžia ir jos institucijomis, bendradarbiavimo intensyvumas ir formos priklauso nuo daugelio veiksnių: nagrinėjamos šalies ir jos viešojo valdymo tradicijų, bendruomeniškumo ir pilietinės visuomenės aktyvumo, informacijos ir jos sklaidos kanalų intensyvumo ir t. t. Naujojo viešojo valdymo kontekste šių sąveiką galima apibrėžti integruojant S. R. Arnstein suformuotus piliečių įtraukimo lygmenis

bei S. P. Osborne'o ir K. McLaughlino išskirtus savivaldos institucijų bei bendruomeninių organizacijų ir piliečių sąveikos būdus.

Piliečių galia:	8. Piliečių kontrolė
	7. Deleguotoji galia
	6. Partnerystė
Simbolinis įtraukimas:	5. „Nuraminimas“
	4. Konsultavimas
	3. Informavimas
Nedalyvavimas:	2. Terapija
	1. Manipuliacija

3 pav. Piliečių įtraukimo lygmenys

Šaltinis: [2, p. 217]

		Ko-dalyvavimas (Co-governance)	
		Žemas	Aukštas
Koordinavimas / koprodukcija	Žemas	Sąveika neegzistuoja (No relationship)	VP tinklas (Policy network)
	Aukštas	Agentūros (Agency)	Bendruomenės valdžia (Community governance)

4 pav. Vietos valdžios ir savanoriškų bei bendruomeninių organizacijų sąveika

Šaltinis: [23, p. 579]

Šių autorių teigimu, organizacijų įgalinimas galimas tik esant tarpusavio pasitikėjimui bei suteikus galių piliečiams bei nevyriausybiniams organizacijoms. Simbolinis piliečių ar jų interesams atstovaujančių institucijų įtraukimas gali prisidėti prie jų informavimo ir interesų bei požiūrio atskirais klausimais išreiškimo, tačiau nesuteikia priemonių jiems dalyvauti visame sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo procese bei to, ką autoriai įvardija kaip „bendruomenės valdžia“ įgyvendinimo. Tokiu atveju dėl informacijos asimetrijos ir netolygaus galių pasiskirstymo nevyriausybinių organizacijos gali būti įtrauktos tik kaip paslaugų teikėjos arba jų įgalinimas išliks tik vienu iš viešojo sektoriaus retorikos elementų.

Nevyriausybinių organizacijų poveikis sprendimų priėmimui ir įgyvendinimui vietos savivaldos lygmeniu

Lietuvoje, nepaisant nevyriausybinių organizacijų vaidmens išaugimo, dalyvavimas priimant bei įgyvendinant sprendimus įprastai tiriamas bendrame pilietinės visuomenės ar suinteresuotų grupių kontekste [1, 8, 28] ir tik keletas autorių išskyrė šio sektoriaus įtraukimo ir įgalinimo dalyvauti viešajame valdyme savivaldos lygme-

niu aspektus [31, 32, 14, 17]. Valstybės institucijų sprendimai ir jų veiklos rezultatai nebėra organizuojami hierarchinėse sistemose, kaip tradiciniame viešajame administravime, tai įvairių suinteresuotų subjektų (verslo, nevyriausybinių organizacijų, viešojo sektoriaus organizacijų), susijusių tarpusavyje „tinkliniais ir horizontaliais ryšiais“ padarinys [15, p. 25]. Tarpusavio sąveikai sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo procese daro poveikį skirtingo lygmens veiksniai, tai yra išoriniai ekonominiai, socialiniai, teisiniai, politiniai ir vidiniai, turintys įtakos atskirų subjektų veiklai. A. Crane'as, analizuodamas tarpsektorinę partnerystę, tai įvardija kaip „mažasis valdymas“ („*small g*“ *governance*), kuris apima formalias bendradarbiavimo taisykles ir procedūras, bei „didysis valdymas“ („*big G*“ *governance*), analizuojantis aukštesnį visos sistemos valdymą, veiklos būdus, mechanizmus bei keliamus tikslus, įgyvendinant visuomenės poreikius [9, p. 17]. Analizuojant šią sąveiką, taip pat atkreiptinas dėmesys, jog šių grupių įgalinimas taip pat gali sukelti ir nenorimas pasekmes:

1. suteikiant galimybes dalyvauti priimant sprendimus būtina atsižvelgti į tai, koks siekiamų priimti sprendimų turinys, kokie sprendimų priėmimo ir atskirų grupių interesų atstovavimo mechanizmai bei kokias pasekmes priimtų sprendimų įgyvendinimas gali turėti [16, p. 89–90];

2. bet koks siekis imtis reformų ar pakeisti esamą padėtį veda prie galimų konfliktų su kitomis suinteresuotomis grupėmis, kurių gerovė priklauso nuo esamos padėties išlaikymo [4, p. 30].

Lietuvoje, siekiant skatinti šio sektoriaus veiklą vietos savivaldos lygmeniu, NVO atstovai kviečiami į konsultacijas, įtraukiami į įvairių projektų rengimą, darbo grupes, prie savivaldybių tarybų steigiamos NVO tarybos, todėl nagrinėjant šių organizacijų dalyvavimą priimant sprendimus ir juos įgyvendinant, būtina analizuoti ne tik NVO įtraukimo skatinimo galimybes, bet ir jų kaip piliečių interesams atstovaujančių institucijų atskaitingumo, lygybės, skaidrumo bei etikos principų laikymosi klausimus. Nevyriausybinių organizacijų plėtros įstatyme [19], Savivaldybių ir nevyriausybinių organizacijų bendradarbiavimo metodikoje [26] nustatytos šių sektorių sąveikos gairės orientuojasi į nevyriausybinių organizacijų finansavimą, dalyvavimą teikiant viešąsias paslaugas bei kuriant bendras darbo grupes konkrečioms klausimams spręsti ar suteikiant informaciją apie planuojamas veiklas, tačiau nėra bendrų nuoseklaus bendradarbiavimo principų. Tai atsispindi ir vietos savivaldos Lietuvoje principuose, kurie akcentuoja atsakingumą savivaldos bendruomenei, jos ir atskirų piliečių interesų derinimą, viešumą ir reagavimą į savivaldybės gyventojų nuomonę bei galimybę savivaldybės gyventojams tiesiogiai dalyvauti rengiant ir svarstant sprendimų projektus [20], tačiau bendradarbiavimas su NVO yra tik viena iš savarankiškųjų savivaldybės funkcijų, kurios įgyvendinimą iš dalies nulemia kiekvienos savivaldybės ir jos tarybos požiūris. Esminiai elementai, išskiriami Vietos savivaldybių ir nevyriausybinių organizacijų bendradarbiavimo metodikoje, kuriais siekiama prisidėti prie kiekvienos savivaldybės gero darbo organizavimo, bendradarbiaujant su NVO, yra:

1. kokybiškas sprendimų priėmimas;
2. efektyvus viešųjų finansų panaudojimas;

3. produktyvus viešosios paskirties patalpų išnaudojimas [26].

Nors jiems įgyvendinti vis dar aktualūs tokie trukdžiai kaip: nevyriausybiniis sektorius dažnai orientuotas į finansinę paramą bei dažnai pervertina savo vaidmenį ir jėgas, jiems stinga bendradarbiavimui reikalingos motyvacijos bei reikalingų žinių ir įgūdžių, o valstybės sektoriumi būdingas per didelis noras pasitelkiant NVO išspręsti socialines problemas, todėl keliami neadekvatūs rezultatų kiekybės ir kokybės reikalavimai, stinga pasitikėjimo ir lankstumo bendradarbiaujant su NVO sektoriumi [17]. Kaip teigia autoriai, viešojo sektoriaus institucijos ir administracinis personalas labiau links įtraukti NVO į sprendimų priėmimo procesą, tuo tarpu politikai šias organizacijas ir jų dalyvavimą dažnai suvokia kaip galimų problemų ir trukdžių kėlimą [14], todėl nagrinėjant jų ir savivaldybių sąveiką sprendimų priėmimo procese itin svarbus vaidmuo turėtų būti skiriamas savivaldybių tarybų veiklai.

Autoriai, nagrinėjantys pilietinės visuomenės ir jų organizacijų (tarp jų ir NVO) poveikį viešojo sektoriaus sprendimų rengimo, priėmimo ir įgyvendinimo procese pabrėžia esamos informacijos prieinamumą ir pačių dalyvių norą bei jų galimybes dalyvauti.

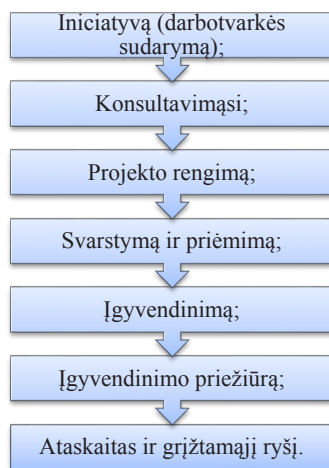
1 lentelė. Dalyvavimo priimant ir įgyvendinant sprendimus aspektai

R. Dahl	1994	Sprendimų priėmimo alternatyvas nulemia pačių piliečių suvokimo apie dalyvavimą išugdymas, informacijos jiems suteikimas bei lygių galimybių dalyvauti priimant sprendimus užtikrinimas. Taip pat jiems turi būti sudaryta galimybė kontroliuoti darbotvarkę, sprendžiant, kurie klausimai yra aktualūs
Z. Wejman	2001	NVO įsiliejimas į valstybės ar savivaldybių funkcijų vykdymą (daugiausia kalbant apie paslaugų teikimą) kelia šiuos pagrindinius klausimus: kaip tiksliai suformuluoti užduotis, siekiant užtikrinti piliečių lūkesčius? Kaip paskirstyti lėšas ir užtikrinti įsipareigojimų vykdymą? Kaip užtikrinti valdžios galimybes operatyviai koreguoti vykdomą politiką ir perskirstyti finansavimą. Tačiau kalbant apskritai apie NVO vaidmenį, pabrėžia jų gerąją praktiką ir pasiūlymų teikimą
T. Petrova	2011	Dalyvavimo vietos savivaldos valdyme komponentai planavimo ir įgyvendinimo stadijose yra: <ol style="list-style-type: none"> 1. Vertinimas ir gairių nustatymas (poveikis per apklausas, grupines diskusijas, viešas diskusijas, patariamąsias tarybas ir pan.) 2. Strategija ir jos vertinimas (konsultacijos su piliečiais, jų grupėmis ir vietos verslu dėl vietos plėtros strategijos) 3. Projektai ir jų vertinimas (konsultacijos su piliečiais, jų grupėmis ir vietos verslu dėl strategijos įgyvendinimo projektų) 4. Bendros programos (programų kartu su piliečiais, jų grupėmis ar vietos verslu įgyvendinimas) 5. Įsipareigojimas ištekliams (rėmimas finansiniais ir nefinansiniais ištekliams)

D. Solomon, G. S. Domide	2012	Dalyvavimas priklauso nuo pačių piliečių aktyvumo bei manymo, kad į jų nuomonę dalyvaujant sprendimų priėmimo procese bus apsižvelgta. Tai paskatintų informavimas apie planuojamus svarstyti klausimus bei apie sprendimus, kurių priėmimo metu jau buvo atsižvelgta į jų siūlymus. Taip pat, siekiant pasitikėjimo, turėtų būti kuriami jų atstovavimo mechanizmai bei užtikrinama nuolatinė komunikacija
-----------------------------	------	---

Šaltinis: [11, 33, 25, 30]

Išskiriami aspektai sutampa su prieš tai S. R. Arnstein įtraukimo lygmenyse aptartais bruožais, tai yra iškyla abipusiško pasitikėjimo, komunikacijos ir realaus ar tik simbolinio įtraukimo klausimai, nes tik suteikus prieigą prie informacijos šios organizacijos savaime neįgyja galios daryti poveikį sprendimų procesui. Remiantis lentelėje pateiktais dalyvavimo elementais ir tam būtinomis sąlygomis, galima sakyti, jog dalyvavimui priimant ir įgyvendinant sprendimus daro poveikį suvokimo apie dalyvavimą išugdymas, informacijos suteikimas bei lygių galimybių dalyvauti priimant sprendimus užtikrinimas. Siekiant nevyriausybinų organizacijų įtraukimo į šį procesą, vienu esminiu įgyvendinimo kriterijumi tampa atskaitingumas bei viešumas siekiant skaidrumo, o NVO ir savivaldybių sąveiką savivaldybių tarybų sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo procese galima suskaidyti į atskirus etapus:



5 pav. Sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo procesas savivaldybėje

Šaltinis: sudaryta autorės remiantis [11, 33, 25, 30]

Tačiau, kaip jau minėta, realus sprendimų rengimo procesas panaudojant turimas NVO žinias, patirtį ar / ir pateikiamus įrodymus gali susidurti su natūraliais

šio proceso apribojimais. Kaip pažymėjo H. A. Simonas, kalbant apie sprendimų priėmimo procesus, pirmiausia reikia atskirti dvi sąvokas: „žinojimą“ ir „mokėjimą“, siekiant nustatyti, kas turi žinias, reikalingas sprendimui priimti, ir kaip jie gali dalyvauti šiame procese bei kokį poveikį turėti [29].

M. Sidor teigimu, pagrindinis piliečių ir jų organizacijų įgalinimo tikslas – pagerinti patį sprendimų priėmimo procesą bei pagerinti teikiamas paslaugas, tačiau dabartinė nevyriausybių organizacijų padėtis valstybėse nesuteikia joms kontrolės funkcijos ir turi stipresnį poveikį pačių tikslų įgyvendinimui [27]. Nepaisant skatinamo jų įtraukimo tiek valstybės, tiek savivaldos lygmeniu, apibrėžiant trukdžius, sprendimų rengimo ir priėmimo procese galima išskirti pagrindines ribojančių veiksnių grupes:

1. nenoras keisti esamą situaciją bei „biurokratinė logika“ (kai nesiekiami ieškoti esminių problemos atsiradimo priežasčių, bet pasitikima akivaizdžiais ir anksčiau patikrintais duomenimis);

2. laiko stoka informacijai surinkti;

3. dėl nesamos viešojo administravimo organizavimo patirties ir teisinio reglamentavimo priimdamos sprendimus institucijos ne visada atsižvelgia į esamą padėtį ir tiksliai suvokia esamus faktus bei įrodymus [21, p. 82].

Kaip pažymi kiti autoriai, sprendimų priėmimo kokybei labai svarbus informacijos valdymas, jos naudojimas ir interpretavimas. Sprendimų priėmimo procese sprendimų rengėjai dažnai informacijos apdorojimą suvokia kaip informacijos filtravimo procesą prieš priimant aukščiausio lygmens sprendimus, tad sprendimus rengiančiose biurokratinėse struktūrose atsiranda galimybė blokuoti, atrinkti informacijos srautus, taip darant poveikį būsimų sprendimų poveikiui ir rezultatams [8, p. 18]. Todėl siekiant nustatyti, kas yra pagrindiniai dalyviai, kokia komunikacijos / sąveikos tarp skirtingų veikėjų bei jų grupių priimant ir įgyvendinant sprendimus kokybė, išskiriami politinė valia ir įrodymais grįsti sprendimai. Siekiant identifikuoti jų pagrindą, dalyvius (savivaldybės, nevyriausybines organizacijas, pilietinė visuomenė bei kitos interesų grupės) bei kokie trukdžiai dažniausiai riboja nevyriausybių organizacijų dalyvavimą šiame procese, galima išskirti tris atskiras grupes klausimų, apibūdinančių šio proceso dalyvių tarpusavio ryšius ir jiems poveikį darančius veiksnius:

2 lentelė. Savivaldybės sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo proceso dalyvių sąveika

Piliečių ir NVO sąveika	NVO ir savivaldybės ir jos tarybos sąveika	NVO sąveika su kitomis interesų grupėmis
<ul style="list-style-type: none"> • Kieno interesams ir kokiomis teisėmis nevyriausybinių organizacijos atstovauja? • Ar jos turi reikalingus gebėjimus atstovauti piliečių ar savo narių interesams? 	<ul style="list-style-type: none"> • Kaip nevyriausybinių organizacijos patenka į sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo mechanizmą? • Ar savivaldybės taryba, kaip sprendimus priimančias subjektas, linkusi bendradarbiauti ir atsižvelgti į interesų grupes? • Ar savivaldybėje yra numatyti / veikia informavimo bei grįžtamojo ryšio mechanizmai? 	<ul style="list-style-type: none"> • Ar nevyriausybinių organizacija linkusi bendradarbiauti su kitomis organizacijomis?
Bendri aspektai:		
<ul style="list-style-type: none"> • Koks sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo išorinis reglamentavimas? <ul style="list-style-type: none"> • Koks neformalus bendradarbiavimo vaidmuo? • Ar NVO konkuruoja su kitais dalyviais (tarp jų ir su pačia savivaldybe) dėl ribotų išteklių (pvz., finansinės paramos) 		

Šaltinis: sudaryta autorės

Apibendrinant nevyriausybinių organizacijų poveikį sprendimų priėmimui ir įgyvendinimui vietos savivaldos lygmeniu, taip pat išskirtinas ir pačių nevyriausybinių organizacijų indėlis, tai yra, siekiamos užsitikrinti visuomenės palaikymą, nevyriausybinių organizacijos itin daug dėmesio turi teikti savo misijos visuomenei pristatymui, informacijos sklaidai ir teisinio reglamentavimo tobulinimui. Siekiant jų, kaip pilietinei visuomenei atstovaujančių institucijų įtraukimo ir įgalinimo mechanizmų suformavimo, pirmiausia turėtų būti apibrėžta ne tik šio sektoriaus specifika, bet ir jo atskaitomybė ir atskaitingumas, taip siekiant realaus šio sektoriaus veiklos, turinčios poveikį visai visuomenei, monitoringo. O šių klausimų analizė leistų apibrėžti, kokia išorinė bei vidinė aplinka daro poveikį sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo procesui kiekvienu iš tiriamų atvejų, atsižvelgiant į jo specifines charakteristikas, bei leistų numatyti nevyriausybinių organizacijų įgalinimo ir įtraukimo į šį procesą prielaidas.

Išvados

1. Nevyriausybinių organizacijų gali būti suvokiamos ir kaip pilietinės visuomenės veiklos rezultatas, ir priemonė jai įgyvendinti savo tikslus vienu metu. Šios organizacijos užima išskirtinę padėtį kitų sektorių atžvilgiu ir dažnai įvardijamos kaip tarpininkas tarp privataus ir viešojo sektoriaus, nes linkusios su jomis bendradarbiauti viešojo sektoriaus institucijos skatinamos tapti skaidresnės, atskaitingesnės bei atliepesnės visuomenės poreikiams, tuo tarpu visuomenė linkusi labiau pasitikėti šiomis institucijomis ir jų veikla.

2. Analizuojant sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo procesą Lietuvos savivaldybėse, įprastai kalbama apie savivaldybių tarybų sprendimus bei apimami visi sprendimo valdymo etapai: inicijavimas, darbotvarkės sudarymas, konsultavimasis su suinteresuotųjų grupėmis, projektų rengimas, jų svarstymas bei priėmimas, priimto sprendimo įgyvendinimas, priežiūra, grįžtamasis ryšys bei jo poveikio analizė. Išskiriant atskirus proceso etapus, kiekviename iš jų akcentuojamas galimas įrodymais arba politine valia grįstų sprendimų pagrindimas, taip siekiant pabrėžti ryšį tarp svarbiausių proceso veikėjų bei jų veiklos tikslų.

3. Nevyriausybinių organizacijų galimybėms dalyvauti savivaldybių sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo procese daro poveikį ne tik esamas reglamentavimas bei suformuoti atstovavimo mechanizmai, bet ir tokie veiksniai kaip nevyriausybinių organizacijų ir savivaldybės (bei jos tarybos) gebėjimas bendradarbiauti, jų tarpusavio pasitikėjimas, santykis su piliečiais, kitomis nevyriausybinių organizacijomis bei interesų grupėmis. Taip pat tai, ar šios institucijos suvokia ir jaučia poreikį bendradarbiauti sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo proceso metu, tad vienas pagrindinių nevyriausybinių organizacijų įtraukimą į sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo procesą skatinančių veiksnių – pačių organizacijų savęs, kaip visuomenės interesams atstovaujančių ir jai atskaitingų organizacijų suvokimas ir pozicionavimas, taip užsitikrinant kitų grupių paramą.

Literatūra

1. Arimavičiūtė, M. Strateginio planavimo tobulinimas kaimiškose savivaldybėse, remiantis užsienio šalių patirtimi. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. 2011, T. 4, Nr. 24, p. 21–30.
2. Arnstein, S. R. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*. 1969, Vol. 35, No. 4, p. 216–224.
3. Banks, N., Hulme D. The Role of NGOs and Civil Society in Development and Poverty Reduction. BWPI Working Paper, 2012, p. 24. <http://www.bwpi.manchester.ac.uk/resources/Working-Papers/bwpi-wp-17112.pdf>
4. Bileišis, M., Guogis, A., Šilinskytė, A. Government-Community Conflict: the Lithuanian Public Governance Challenge. *Viešoji politika ir administravimas*. 2014, T. 13, Nr. 1, p. 30.

5. Bovaird, T., Loeffler, E. *We're all in this together: harnessing user and community co-production of public outcomes*. Chapter 4. University of Birmingham, Institute of Local Government Studies, 2013.
6. Brandsen, T., Verschuere, B., Pestoff, V. Co-production: The State of the Art in Research and the Future Agenda. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. 2012, Vol. 23 No. 4, p. 1083–1101.
7. Bučaitė, J., Ambotaitė-Mazeliauskienė, I. Instituciniai tinklai ir socialinis pasitikėjimas savivaldybės ir nevyriausybių organizacijų sąveikoje. *Viešojo politika ir administravimas*. 2005, Nr. 13, p. 74–82.
8. Buškevičiūtė, J., Raipa, A. Sprendimai šiuolaikinio viešojo valdymo evoliucijoje. *Viešojo politika ir administravimas*. 2011, T. 10, Nr. 1, p. 17–26.
9. Crane, A. From governance to Governance: On Blurring Boundaries. *Journal of Business Ethics*. 2010, No. 94, p. 17–19
10. CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia, 16th edition, 2013, p. 25. http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1863/2012CSOSI_0.pdf
11. Dahl, R. A. A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation. *Political Science Quarterly*. 1994, Vol. 109, No. 1, p. 31.
12. Fairholm, M. R. Why a Rational Move Toward “Governance” May Destroy the Soul of Public Administration: Or Why Governance Isn’t Concerned with Government Anymore. Selected Papers from the Fifth Transatlantic Dialogue on Public Administration. Ed. T. Brandsen, M. Holzer 2009, p. 9
13. Fisher, W. F. Doing Good? The Politics and Antipolitics of NGO Practices. *Annual Review of Anthropology*. 1997, Vol. 26, p. 441.
14. Grigaliūnaitė J., Mačiukaitė-Žviniienė, S. Looking for Civil Participation in the Baltic States: Non – Governmental Sector. *Viešojo politika ir administravimas*. 2006, Nr. 17, p. 115–122.
15. Guogis, A., Gudelis, D. Viešojo administravimo ir verslo vadybos integracija ir perspektyvos: viešojo ir privataus sektorių sąveikos modelis. *Viešojo politika ir administravimas*. 2009, Nr. 28, p. 23–28.
16. Holder, C. Devolving Power to Sub-State Groups: Some Worries About the Worries. *The Monist*. 2012, Vol. 95, No.1, p. 89–90.
17. Kučikas, A. *Didieji lūkesčiai. Savivaldybių ir nevyriausybių organizacijų partnerystė*. Vilnius: Nevyriausybių organizacijų informacijos ir paramos centras, 2001, p. 10–11.
18. Lewis, D. Management of Non-Governmental organizations: Catalysts, Partners and Implementors. Routledge, 2000, p. 68–69. <http://site.ebrary.com/lib/mrlibrary/Doc?id=2002722&ppg=171>
19. Lietuvos Respublikos nevyriausybių organizacijų plėtros įstatymas, 2013 gruodžio 19 d., Nr. XII-717.
20. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas (aktuali redakcija), 2014 gegužės 15 d., Nr. I-533.
21. Mikulskienė, B. Įrodymais grįstos politikos paraiškos Lietuvos viešojo valdymo institucijose. *Jurisprudencija*. 2008, T.5, Nr. 107, p. 82.
22. Millar, H. Comparing accountability relationships between governments and non-state actors in Canadian and European international development policy, Canadian Public Administration. *The Institute of Public Administration of Canada*. 2013, V. 56, Nr. 2, p. 252–269.

23. Osborne, S. P., McLaughlin, K. The Cross-Cutting Review of the Voluntary Sector: Where Next for Local Government– Voluntary Sector Relationships? *Regional Studies*. Routledge. 2004, Vol. 38.5, p. 573–582.
24. Pestoff, V. Co-production, New Public Governance and Third Sector Social Services in Europe. *Ciencias Sociais Unisinos, Sao Leopoldo*. 2011, Vol. 47, No. 1, p. 15–24.
25. Petrova, T., Citizen Participation in Local Governance in Eastern Europe: Rediscovering a Strength of Civil Society in the Post-Socialist World? *Europe-Asia Studies*. Routledge. 2011, Vol. 63(5) , p. 757–787.
26. Savivaldybių ir nevyriausybių organizacijų bendradarbiavimo metodika. Nevyriausybių organizacijų informacijos ir paramos centras, 2013. http://www.3sektorius.lt/docs/Knygelepilna_2013-12-18_11:06:27.pdf
27. Sidor M., The Process of Enhancing Citizens' Participation in Local Government in Poland. *Socialiniai tyrimai*. 2012, Nr. 3 (28), p. 87–97.
28. Šiliauskas, S. Pilietinės visuomenės ir pilietiškumo diskursai modernioje demokratijos refleksijoje. *Viešoji politika ir administravimas*. 2005, Nr. 11, p. 26.
29. Simon, H. A. Bounded Rationality and Organizational Learning. *Organizational Science*. 1991, Vol. 2, No. 1, (Reprinted by Reflections, Volume 1, Number 2, p. 17–27).
30. Solomon, A. D., Domide, G. S. *Citizen Right to Information – Beneficiary of Administration Reform*. International Conference of Scientific Paper Afasas, Brasov (Romania), 2012, 24–26 May.
31. Steets, J. *Accountability in Public Policy Partnerships*. Palgrave Macmillan, 2010, p. 2–14.
32. Wejcmantas, Z. Kaip kurti efektyvią nevyriausybių organizacijų partnerystę. *Savivaldybių ir nevyriausybių organizacijų partnerystė*. Vilnius: Nevyriausybių organizacijų informacijos ir paramos centras, 2001, p. 60.
33. Wejcmantas, Z. Vietos valdžios institucijų bendradarbiavimas su nevyriausybiniėmis organizacijomis – galimybės ir barjerai. *Savivaldybių ir nevyriausybių organizacijų partnerystė*. Vilnius: Nevyriausybių organizacijų informacijos ir paramos centras, 2001, p. 13–18.

Aušra Šilinskytė

Interaction between Non-governmental Organizations and Municipalities in Lithuania: Theoretical Aspects of the Decision-making and Implementation Process

Abstract

The paper is focused on the discussion about the role of non-governmental organizations during the decision-making process in local governance and what factors influence it. To achieve this, the following steps have been made: first, the concept of non-governmental organizations and their relationship with civil society was analyzed, then possible variations of relationship between non-governmental organizations and their impact to the public sector was described. In the last part of the paper, the stages of the decision-making and implementation process in the municipality were analyzed and theoretical aspects of enabling NGOs were discussed. The analyses showed that the decision-making and implementation processes depend on the understanding of the need to cooperate, the ability of both subjects to work together, their relationship with citizens and other interest groups.

Aušra Šilinskytė – Mykolo Romerio universiteto Viešojo administravimo instituto doktorantė
E. paštas: ausrine@mruni.eu

Aušra Šilinskytė, Mykolas Romeris University, Institute of Public Administration, PhD student.
E-mail: ausrine@mruni.eu

Straipsnis įteiktas redakcijai 2015 m. sausio mėn.; recenzuotas; parengtas spausdinti birželio mėn.