

Visuomenės įtraukimas į Lietuvos vietos savivaldos valdymą duomenų atvirumo kontekste

Vainius Smalskys, Aušra Šilinskytė

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

DOI:10.13165/VPA-16-15-4-09

Straipsnyje, remiantis mokslinės literatūros bei antrine statistinių duomenų analize, nagrinėjamos visuomenės įtraukimo dalyvauti vietos savivaldos lygmeniu prielaidos ir visuomenės įgalinimui poveikį darantys veiksniai. Šių veiksnių bei dalyvavimui užtikrinti būtinų sąlygų kontekste akcentuojama, jog piliečių ar jų grupių įgalinimas tiesiogiai priklauso nuo pasirinktų visuomenės įtraukimo formų, dalyvių gebėjimų, jų noro bendradarbiauti, tarpusavio komunikacijos ir t. t., tačiau vienu svarbiausių veiksnių išskiriamas informacijos prieinamumas bei atvirų duomenų politikos įgyvendinimas. Todėl, siekiant išanalizuoti visuomenės įtraukimo į vietos savivaldos valdymą situaciją Lietuvoje, straipsnyje išskirtinis dėmesys yra skiriamas savivaldybių naudojamiems e. dalyvavimo įrankiams, jų populiarumui bei duomenų atvirumui.

Reikšminiai žodžiai: *duomenų atvirumas, visuomenės dalyvavimas, vietos savivalda.*

Keywords: *open data, public participation, local self-government.*

Įvadas

Mokslinėje literatūroje laikomasi prielaidos, jog tiesioginis piliečių, jų grupių ir NVO dalyvavimas viešojo sektoriaus institucijų strateginio planavimo, administravimo bei kitose veiklose gali veiksmingiau užtikrinti piliečių interesus atliepiančius skaidresnius viešosios politikos sprendimus (centrinės valdžios ir vietos savivaldos lygmeniu). Todėl visuose daugiapakopio valdymo lygmenyse skatinamas aktyvus piliečių ir jų organizacijų dalyvavimas, viešosios konsultacijos bei kitos veiklos, kurių vienas pagrindinių tikslų – informacijos mainai.

Vietos savivaldos institucijos skirtingais informacijos sklaidos kanalais nuolat informuoja visuomenę apie svarbiausius įvykius ir sprendimus, o šių informacinių pranešimų įvairovė taip pat nuolat auga. Tačiau vien tik informacijos srauto didėjimas, neatsižvelgiant į pateiktos informacijos turinį, pobūdį, jos prieinamumą ir aktualumą visuomenei, neužtikrina visuomenės įtraukimo, efektyvesnių sprendimų priėmimo bei viešosios vertės sukūrimo.

Siekiant užtikrinti šio proceso sklandumą bei pilietinės visuomenės, kaip lygiaverčių partnerių, įtraukimą viešajame valdyje, mokslinėje literatūroje akcentuojama, jog būtini pokyčiai savivaldos lygmens institucijose (Foljanty-Jost (2011); Coleman (2014); Raipa (2001) ir kt.). Šiems pokyčiams įgyvendinti pirmiausia dėmesys turėtų būti skiriamas sąlygų visuomenės įtraukimui dalyvauti vietos savivaldos lygmeniu sudarymui (Goss (2001); Arnstein (1969); Voorberg et al. (2014); Greeve (2013); ir kt.) bei duomenų atvirumo politikos įgyvendinimui (OECD (2015); Mellouli et. al. (2014) ir kt.).

Straipsnio tikslas: remiantis Lietuvos ir užsienio tyrėjų patirtimi ir Lietuvoje atliktų tyrimų analize, išnagrinėti visuomenės įtraukimo į vietos savivaldos valdymą situaciją Lietuvoje duomenų atvirumo kontekste. Tikslui pasiekti iškelti šie uždaviniai:

- Apibendrinti visuomenės įtraukimo dalyvauti vietos savivaldos lygmeniu prielaidas.
- Nustatyti duomenų atvirumo, visuomenės įtraukimo vietos savivaldos lygmeniu sąlygojančių veiksnių kontekste svarbą.
- Išanalizuoti duomenų (informacijos) atvirumo vietos savivaldos lygmeniu situaciją Lietuvoje.

Visuomenės įtraukimas į Lietuvos vietos savivaldos valdymą duomenų atvirumo kontekste straipsnyje analizuojamas remiantis moksline literatūra bei antriniais statistiniais ir tyrimų duomenimis.

Visuomenės įtraukimo dalyvauti vietos savivaldos lygmeniu prielaidos

Esami pokyčiai visuomenėje bei viešajame sektoriuje lemia bendrą tendenciją – „visuomenės sluoksniuose stiprėja tikėjimas, kad valdžia gali geriau tvarkyti viešąjį sektorių ir visuomenės valdymo reikalus, užtikrinti aukštesnį pragyvenimo lygį ir spręsti iškylančias globalizacijos problemas. <...> Kartu išsivysčiusių šalių piliečiai reikalauja tobulesnio valstybinio reguliavimo metodų, jų derinimo su piliečių atstovavimu, dalyvavimu priimant sprendimus, rengiant bei įgyvendinant viešuosius projektus ir programas“ (Gordon, 1995, cit iš Raipa, 2001, 50). Šie iššūkiai nulemia naujų valdymo metodų bei visuomenės dalyvavimo valdyje formų paieškas, siekiant užtikrinti efektyvesnius bei labiau visuomenės poreikius atitinkančius sprendimus.

Europos Sąjungos šalių viešojo valdymo tendencijose, kuriose vietos savivalda neatsiejama nuo decentralizacijos politikos, išskiriamos sprendimų priėmimo teisės, o centrinės valdžios perdavimas vietos savivaldos institucijoms, remiamasi

idėja, jog viešasis valdymas yra veiksmingesnis ir demokratiškesnis, jeigu sprendimai priimami artimesnių gyventojams, geriau suprantančių jų poreikius ir galinčių juos įgyvendinti institucijų, taip pat, jei tam skiriamos priemonės yra efektyviai bei lanksčiai panaudojamos (Mačiulytė, Ragauskas, 2007, 14–15). Analizuojant viešojo valdymo demokratizavimo tendencijas bei siekį įtraukti visuomenę į sprendimų priėmimo procesą, akcentuojama, jog visuomenės dalyvavimas neapsiriboja piliečių dalyvavimu rinkimuose, apklausose ir t. t., o pabrėžiamas ir analizuojamas piliečių įtraukimas į valdymą per įvairius bendras veiklas, iniciatyvas bei realų dalyvavimą kuriant svarstomasios (*angl. deliberative*) viešosios politikos formulavimo procesą.

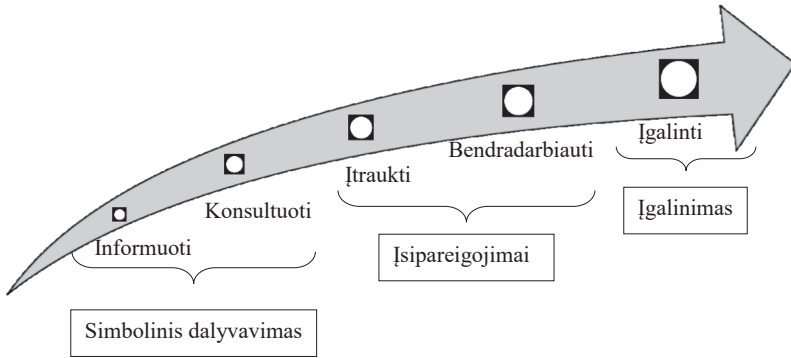
M. Bevir ir R. A. W. Rhodes (2008, 80) teigimu, decentralizuotas valdymas orientuojasi į socialinio konstrukto ir taisyklių, kurios sudaro sąlygas individams dalyvauti kuriant viešąją vertę, analizę. Decentralizavimas keičia valdymo sampratą ir skatina analizuoti, kaip kuriamos taisyklės, institucijos, formuluojama ir įgyvendinama politika bei kokią įtaką šiems procesams daro atskiri individai ar jų grupės. S. Goss (2001, 2–4) teigimu, vietos savivaldos lygmeniu vykstantys pokyčiai tiesiogiai siejasi su šiais viešajame valdyme sąveikaujančių subjektų tarpusavio pokyčiais:

- Santykio tarp vadžios ir žmonių, tarp valstybės ir piliečių pokyčiai. Dalyvavimas diskusijose sprendžiant įvairius klausimus nebėra skatinamas „iš viršaus“, o priešingai siekiama įgalinti pačius žmones kelti, kokius klausimai ir kaip turėtų būti sprendžiami, juos įtraukiant į strateginio planavimo procesus.
- Savivaldybės institucijų darbuotojų požiūrio į vykdomą veiklą pokyčiai. Subjektai daugiau bendradarbiauja tarpusavyje bei vykdydami funkcijas susiduria su tikslų formulavimo, piliečių vaidmens, legitimumo, galios ir autonomijos bei kitais klausimais, kurie tampa esminiais analizuojant naujas struktūras ir jų pobūdį.
- Viešojo sektoriaus institucijų pokyčiai. Sisteminiai ir struktūriniai organizacijų pokyčiai tinklaveikos ir naujų partnerystės formų kontekste. Toliau išlaikomi centralizuotai nustatomi veiklos vertinimo kriterijai. Keičiant nusistovėjusias institucijų ir jų personalo funkcijas susiduriama su nuolatiniiais pokyčių valdymo, naujų gebėjimų poreikio, nuolatinio mokymosi ir siekio suvaldyti naujus procesus iššūkiais.

Keičiasi ne tik dalyvaujančių subjektų tarpusavio sąveika bei atitinkamų viešojo sektoriaus institucijų struktūra ar jos veiklos procesai, bet akcentuojami ryškūs institucijų darbuotojų požiūrio į vykdomą veiklą pokyčiai, taip pabrėžiant žmogiškojo faktoriaus svarbą viešojo valdymo procesuose. Tai yra keičiamas požiūris į tai, kokių tikslu siekiama bendradarbiauti su pilietine visuomene ir kokiomis savybėmis ji pasižymi, taip nustatant piliečių įgalinimo prielaidas.

Detaliau analizuojant piliečių (visuomenės) įtraukimo dalyvauti vietos savivaldos lygmeniu prielaidas, pabrėžtinos tiek centriniu, tiek vietos savivaldos lygmeniu skatinamo visuomenės dalyvavimo priežastys, kurias atspindi pasirinkti skirtingi įgalinimo būdai (1 pav.). Simbolinis dalyvavimas (informavimas ir konsultavimas)

įprastai pasireiškia, kai sprendimai jau yra priimti ir institucijos siekia juos iškomunikuoti visuomenei arba sužinoti jos pritarimą / nepritarimą priimtais klausimais, tačiau suinteresuotieji neturi galios daryti poveikį sprendimams.



1 pav. Piliečių įtraukimo dalyvauti viešajame valdyme lygmenys

Šaltinis: sudaryta autorių pagal S. R. Arnstein (1969),
Victorian Auditor-General's Office (2015)

Atitinkamai įtraukimo ir bendradarbiavimo pakopose siekiama užtikrinti, jog visuomenės interesai ir lūkesčiai būtų suprasti bei apsvarstyti, numatant realaus jų dalyvavimo sprendimuose mechanizmus. Nors šiose piliečių (visuomenės) įtraukimo dalyvauti pakopose dalijamasi informacija, o sprendimų priėmėjai įsipareigoja remtis suinteresuotųjų pateikta informacija bei teikti jiems grįžtamąjį ryšį, tik įgalinimo pakopoje kuriamos valdymo struktūros, skirtos deleguoti sprendimų priėmimo ir (ar) tiesioginio darbo su visuomene teises.

Pilietinės visuomenės įgalinimas viešajame valdyme remiasi bendrų iniciatyvų, sprendimų priėmimo ir jų įgyvendinimo aspektais, siekiant suformuoti abipusę priklausomybę tarp visų sektorių (viešojo, privataus ir visuomenės). G. Foljanty-Jost (2011, 319) teigimu, pilietinės visuomenės įgalinimas yra susietas su savilegalizacijos (*angl. self-legalisation*) idėja. Tai yra akcentuojamas pilietinės iniciatyvos bei viešosios politikos formavimas platesniu nei tradicinės apibrėžtos ribos mastu (rinkimai, apklausa ir t. t.), bet ir sudaromos sąlygos piliečiams tiesiogiai dalyvauti, išreiškiant savo interesus ir juos atstovaujant. Tad piliečių įgalinimas decentralizuotame valdyme remiasi dviem esminėmis prielaidomis:

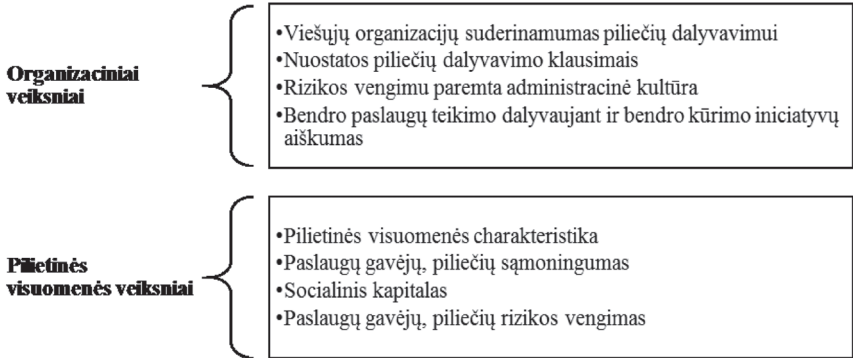
1. jų dalyvavimas suvokiamas kaip instrumentas, užtikrinantis vietos savivaldos politikų atskaitingumą piliečiams;
2. piliečių įtraukimas savaime yra esminis decentralizacijos tikslas, nes juos įtraukiant kuriami tinklai gali „užkirsti kelią paternalistiniams ryšiams su centrine valdžia“ bei taip skatinti valdymą iš apačios į viršų (Coleman, 2014, 642).

Piliečių, kaip ir bet kurios kitos interesų grupės, dalyvavimas savivaldybių lygmeniu gali inicijuoti, sustabdyti ar pakeisti jų vykdomas programas, tačiau jų galia nėra vienodai svarbi, o prioritetai, laikui bėgant, gali keistis (Arimavičiūtė, 2004). Tad viena pagrindinių priežasčių, skatinančių institucijas įtraukti visuomenę į sprendimų priėmimą vietos savivaldos lygmeniu, yra piliečių, bendruomenių, nevyriausybinų organizacijų (NVO) ar kitų jų organizacinių darinių įsitraukimo į valdymą naudos bei jų kuriamos viešosios vertės suvokimas. Piliečiams ir jų grupėms įsitraukus į valdymą, taps atviresnė, skaidresnė ir įtrauki viešoji politika bei jos įgyvenimo procesai. Piliečių, jų grupių ir NVO įsijungimas į viešojo sektoriaus institucijų strateginį planavimą, administravimą ir t. t. įvardijamas „naujuoju viešuoju valdymu“ (New Public Governance).

Duomenų atvirumas visuomenės įtraukimą vietos savivaldos lygmeniu sąlygojančių veiksmų kontekste

Nepaisant aptartų visuomenės dalyvavimo vietos savivaldos lygmeniu privalumų bei viešajame sektoriuje vykstančių pokyčių, akcentuotinos sąlygos, būtinos užtikrinti visuomenės dalyvavimą valdyme bei galimi dalyvavimo valdyme trikdžiai. Analizuojant bendradarbiavimo formalumo apibrėžtumą Naujojo viešojo valdymo bei jį papildančio Neo Weberinio valdymo principų kontekste, akcentuojama tinklaveika, perėjimas nuo vidinės prie išorinės orientacijos atsižvelgiant į piliečių poreikius. Tačiau įvairaus spektro viešosios konsultacijos bei tiesioginis piliečių įtraukimas valdyme vis dėl to yra įgyvendinamas daugiapakopio valdymo struktūrose su aiškia hierarchija. Atitinkamai organizuojant ir vystant tarpsektorinį bendradarbiavimą bei augant pilietinių iniciatyvų bei nevyriausybinų organizacijų (NVO) poveikiui ir keičiantis jų dalyvavimo mechanizmams (pereinant iš paslaugas teikiančių organizacijų į viešosios politikos formuotojų bei įgyvendinimo kontrolės vaidmenį), galios joms suteikimas turėtų remtis metodais, užtikrinančiais viešojo intereso išsaugojimą, skirtingų valdymo lygmenų tikslų integralumą bei turi būti numatyti viso viešosios politikos proceso ir jame dalyvaujančių grupių veiklos kontrolės mechanizmai.

Nagrinėjant piliečių, nevyriausybinių organizacijų ar kitų įtraukimo į bendrą kūrimą bei paslaugų teikimą veiksmus, V. H. Voorberg et al. (2014) detalizuoja, jog šiam procesui tiesioginį poveikį daro organizacinės bei pilietinės visuomenės charakteristikos (2 pav.). Šie autoriai dar teigia, jog už visuomenės įtraukimo proceso inicijavimą turi būti atsakingos būtent viešojo sektoriaus institucijos ir būtinas pačios pilietinės visuomenės atsakomybės už viešojo sektoriaus vykdomą veiklą, jos efektyvumą ir tikslingumą suvokimas.



2 pav. Bendram paslaugų teikimui dalyvaujant ir bendram kūrimui poveikį darantys veiksniai

Šaltinis: sudaryta autorių pagal Voorberg et al., 2014, 12

Papildant 2 paveiksle pateiktus veiksniai, paminėtina, kad kiti autoriai (Edelenbos, van Meerkerk, 2011; Sayce et. al., 2013) pabrėžia, jog sąveikaujant atstovaujamosios demokratijos atstovams bei piliečių ar jų grupių interesus atstovaujančioms organizacijoms visuomet kyla klausimų bei netikrumo dėl bendradarbiavimo taisyklių. Todėl aktualiais tampa ne tik tarpusavio pasitikėjimo svarba, bet ir esami dalyvių neformalūs ryšiai. T. Brandsen ir U. Pape (2015) teigimu, NVO (kaip aktyvios visuomenės dalyvavimo išraiškos) poveikį viešajam valdymui būtent dėl to ir sunku išmatuoti bei pagrįsti empiriniais tyrimais, nes jos veikia tiek nacionaliniu, tiek savivaldos lygmeniu per neformalius tinklus ir asmeninius ryšius. Tad, priklausomai nuo tų ryšių pobūdžio ir intensyvumo tarp atskirų organizacijų, jie gali turėti skirtingą poveikį kiekvienu sprendžiamu klausimu. Neatsižvelgus į tai ir nenumačius dalyvių galimos oportunistinės elgsenos bei tam apriboti skirtų dalyvavimo procedūrų, gali pasireikšti neigiami piliečių dalyvavimo valdyje padariniai. Pavyzdžiui, didėti visuomenės susiskaldymas, išaugti priimamų sprendimų kaštai bei mažėti jų efektyvumas, profesionalumo stoka, o interesų grupių įtraukimas gali tapti tik politine manipuliacija (Arnstein, 1969).

Be aptartų veiksnių, analizuojant vykstančius pokyčius viešajame valdyje bei visuomenės įtraukimą vietos savivaldos lygmeniu, vienu svarbiausių veiksnių išskirtini informacijos prieinamumas bei dalyvavimo proceso atvirumas. B. G. Peters (2015) teigimu, tie dalyviai, kurie turi ir valdo informaciją, gali geriau ja varijuoti, bei taip siekti jiems palankesnių sprendimų. Taigi, pagrindinė galios pasiskirstymo tinkluose priežastis bei turimas poveikis priimamiems sprendimams ir jų turiniui — informacijos sklaida. Tačiau, kaip minėta analizuojant 1 paveikslą, vien informacijos prieinamumo užtikrinimas skirtingais sklaidos kanalais neužtikrina

jų įgalinimo ir išskirtinas šio proceso iniciatorių / tarpininkų vaidmuo. Nagrinėjant viešojo valdymo literatūrą matoma, kad šis vaidmuo dažniausia priskiriamas būtent administratoriams, kurie tarpininkauja tarp interesų grupių ir politikų bei padeda numatyti bendradarbiavimo taisykles ir greičiau reaguoti į pokyčius tiek bendradarbiavimo tinklo viduje, tiek išorėje. Jie suvokia abiejų sąveikaujančių pusių situaciją, lūkesčius, padeda keistis informacija bei supaprastina bendradarbiavimą ir taip prisideda prie atvirų duomenų politikos įgyvendinimo.

Atvirų duomenų politika išskiriama kaip esminis piliečių dalyvavimo bei viešojo sektoriaus institucijų veiklos skaidrumo, atskaitingumo bei jų gebėjimų teikti viešąsias paslaugas sąlygojantis veiksnys (Viscusi et. al., 2014, 263). Ji sudaro sąlygas visuomenei tiesiogiai įsitraukti į sprendimų priėmimą, užtikrinant pirminę jų įgalinimui viešajame valdyme būtiną sąlygą – duomenų ir informacijos atvirumą, tai yra visiems suinteresuotiesiems sudarius galimybę susipažinti su svarstomais klausimais, gauti reikiamą informaciją apie sprendimo priėmimo eigą, kitas suinteresuotąsias grupes, galimas alternatyvas bei priimtus sprendimus ir jų įgyvendinimo eigą, užtikrinamas sprendimo proceso atvirumas, suteikiamos lygios galimybės visiems dalyvauti jame bei siekti atstovauti savo interesams.

Analizuojant visuomenės dalyvavimą sudėtinga įsivaizduoti, kaip pavieniai piliečiai galėtų turėti realų poveikį priimamiems sprendimams ar jų įgyvendinimui. Kita vertus, pastaraisiais dešimtmečiais vykstantys IT pokyčiai bei e.priemonių diegimas viešojo sektoriaus veikloje skatinant piliečių dalyvavimą sudaro technines galimybes jiems tiesiogiai įsitraukti į viešojo valdymo procesus (Sveklaitė, Šilinskytė, 2016). Todėl analizuojant duomenų (informacijos) prieinamumą, kaip vieną pagrindinių visuomenės įtraukimą vietos savivaldos lygmeniu sąlygojančių veiksnių, pabrėžiama, jog e. priemonių diegimas įprastai keičia ne pačias viešojo sektoriaus teikiamas paslaugas, o jų teikimo būdus, informacijos sklaidos kanalus bei tai, kaip procesai vyksta institucijų viduje. C. Greeve (2013) teigimu, piliečiai gali būti ne tik pasyvūs skelbiamos informacijos stebėtojai, bet gali įsitraukti per e. peticijas, „bendruomenės paslaugas“ (*angl. crowd sourcing*), patys viešindami informaciją bei idėjas socialiniuose tinkluose, bloguose ir t. t. Šiuos dalyvavimo procesus sąlygoja ir pasikeitę institucijų ir visuomenės tarpusavio santykiai (pvz., galima „mėgti“ institucijas, su jomis „susidraugauti“ socialiniuose tinkluose ir taip prisidėti prie viešosios nuomonės apie institucijas formavimo). Todėl visuomenės dalyvavimas ir informacijos sklaidos analizė neturėtų apsiriboti tradiciniais būdais ir apimti kitas diegiamas e. dalyvavimo priemones (diskusijų forumus, interaktyvius institucijų puslapius ir t. t.), institucijų aktyvumą socialiniuose tinkluose bei pateikiamos informacijos turinio analizę.

Duomenų atvirumas, atsižvelgiant į pateikiamos informacijos specifiką bei jos svarbumą, yra reglamentuojamas teisės aktais, nurodant pagrindinę privalomai institucijų teikiamą informaciją bei jos teikimo būdus, o kuo daugiau faktų, duomenų bei įvairios informacijos tiesiogiai arba jame pateiktuose nuorodose galima

rasti, tuo „atviresniu“ yra laikomas institucijos elektroninis puslapis (Viscusi et. al., 2014, 264). Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (OECD, 2015, 202) išskiria, jog geroji atvirų duomenų politikos (*angl. open data policy*) praktika turėtų apimti šiuos tris pagrindinius kriterijus:

1. Duomenų naudingumą: aprūpinimas viešojo sektoriaus pateikiamais atviraus plataus spektro duomenimis;
2. Duomenų prieinamumą: pateikimas tokių duomenų, kurie gali būti įvardijami kaip draugiški vartotojui, tai yra apima metaduomenis, sudarytos galimybės duomenis naudoti pakartotinai bei jie pateikiami patogiu standartizuotu (*angl. machine-readable*) formatu.
3. Aktyvią valstybės paramą, skatinant inovatyvų duomenų panaudojimą bei interesų grupių įtraukimą.

Kaip išskiria autoriai (Mellouli et. al., 2014), vykdant atvirų duomenų politiką viena vertus skatinamas lengvesnis duomenų prieinamumas bei paprastesnis jų panaudojimo, konvertavimo galimybės, kita vertus, išauga pateikiamos informacijos apimtys bei jos kompleksiskumas, tai skatina informacinių technologijų plėtrą, siekiant platesnio bei efektyvesnio jų panaudojimo.

Apibendrinami užsienio tyrėjų sukaupę patirtį išryškiname duomenų atvirumo, visuomenės įtraukimo, vietos savivaldos lygmeniu sąlygojančių veiksnių kontekste svarbą ir galime teigti, kad piliečių dalyvavimas administraciniuose procesuose yra naudingas viešojo valdymo modernizavimui. Tačiau vieni iš svarbiausių veiksnių, padedančių subalansuoti dalyvavimo procesą, yra šio proceso atvirumas bei informacijos prieinamumas. Pastarojo proceso kokybę gali garantuoti viešojo sektoriaus administratoriai (savivaldybių tarnautojai), tarpininkaujantys tarp bendruomenių NVO, interesų grupių ir politikų, greitai reaguojantys į pokyčius. Tokie administratoriai padeda greičiau keistis informacija bei supaprastinti bendradarbiavimą ir užtikrina atvirų duomenų politikos įgyvendinimą. Kita vertus, išaugus pateikiamos informacijos apimtims, prasiplečia informacinių technologijų taikymo galimybės viešajame sektoriuje (ypač vietos savivaldos lygmeniu).

Duomenų atvirumo vietos savivaldos lygmeniu Lietuvoje analizė

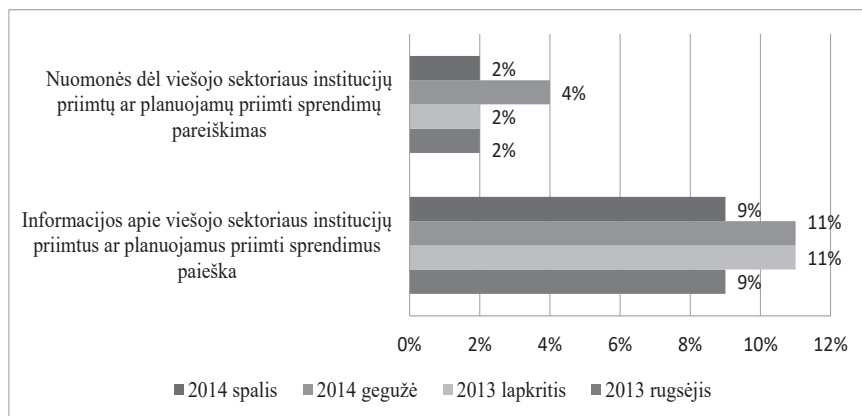
Lietuvos pažangos strategijoje „Lietuva 2030“, „2014–2020 m. Nacionalinėje pažangos programoje“ bei Lietuvos dalyvavimo atviros Vyriausybės partnerystės tarptautinėje iniciatyvoje 2016–2018 m. veiksmų plane (2016) akcentuojamas bendruomenių, nevyriausybinių organizacijų veiklos stiprinimas, savanorystės skatinimas, siekis stiprinti valstybės įstaigų ir įmonių atskaitomybę visuomenei, pabrėžiamas viešajam valdymui skiriamų išteklių valdymo efektyvumo didinimas, institucinės sandaros ir jų funkcijų optimizavimas ir kitos pirmoje straipsnio dalyje aptartos viešojo valdymo modernizavimo tendencijos bei visuomenės įgalinimo

vietos savivaldos lygmeniu prielaidos. Tačiau, ar šie strateginiai dokumentai atspindi realią padėtį Lietuvos viešajame sektoriuje ir, ypač, savivaldybėse?

Siekiant visuomenę įgalinti dalyvauti sprendimų priėmimo procese vietos savivaldos lygmeniu, pastaraisiais metais Lietuvoje pastebimas programų, skirtų trečiojo sektoriaus plėtrai, finansinei paramai bei jų kompetencijų stiprinimui augimas. Nevyriausybinų organizacijų (NVO) atstovai kviečiami į konsultacijas, įtraukiami į įvairių projektų rengimą, darbo grupes, prie savivaldybių tarybų steigiamos NVO tarybos ir vykdoma kita šių organizacijų įtraukimą skatinanti veikla, tačiau visuomenės bei viešojo sektoriaus bendradarbiavimas dažnai yra fragmentiškas, remiasi atskirų klausimų sprendimu bei tam skirtų projektų įgyvendinimu, o visuomenė dažnai įvardijama kaip pasyvi stebėtoja. Todėl analizuojant duomenų atvirumo vietos savivaldos lygmeniu Lietuvoje ypatumus, pirmiausia išskirtinos pačios visuomenės dalyvavimo viešajame valdyme tendencijos bei piliečių naudojimasis e. demokratijos įrankiais.

Analizuojant visuomenės dalyvavimą viešojo sektoriaus diegiamų e. priemonių aspektu, išskirtina, jog 2010–2011 m. Transparency international Lietuvos skyriaus atliktų tyrimų duomenimis, tik 21 proc. visų respondentų teigė, kad patogiausia bendravimo su valstybės ar savivaldybės institucijomis forma yra internetas, o pirmenybei gauti informaciją apsilankant institucijoje ar telefonu teikė net 56 proc. respondentų. Nenoras naudotis ar nesinaudojimas e. priemonėmis gali būti sąlygojamas skirtingų priežasčių, priklausomai nuo konkrečios analizuojamos situacijos, tačiau apibendrinami tyrimo respondentai išskiria 2 pagrindines priežastis: gebėjimų naudotis esamomis priemonėmis nebuvimas arba šių priemonių bei naudojimosi jomis sudėtingumas ar netinkamas įdiegimas, nors, Statistikos departamento 2015 m. duomenimis, 71 proc. 16–74 metų gyventojų naudojami informacinėmis technologijomis, o atskirose amžiaus grupėse (16–44 m.) šis rodiklis siekia net 83–97 proc.

Informacinės visuomenės plėtros komiteto (2014) pateikiamuose duomenyse nurodoma, jog Lietuvoje 2015 m. gyventojai intensyviausiai naudojami e. būdu teikiamomis viešosiomis paslaugomis (44 proc.), tačiau tik 17 proc. respondentų teigė, jog jie dalyvauja e. demokratijos procesuose. Šios tendencijos atsispindi ir ankstesniuose jų atliktuose tyrimuose (3 pav.), kuriuose išskirtinas gyventojų pasyvumas tiek teikiant nuomonę apie viešojo sektoriaus institucijų planuojamus ar priimtus sprendimus, tiek ieškant informacijos apie juos.



3 pav. Gyventojų įsitraukimas į elektroninės demokratijos procesus
 Šaltinis: Informacinės visuomenės plėtros komitetas prie LR susisiekimo ministerijos (2014, 26)

Siekiant nustatyti, ar gyventojų pasyvumas yra sąlygotas riboto duomenų prieinamumo bei ar įgyvendinama atvirų duomenų politika vietos savivaldos lygmeniu, galima remtis Pilietinės visuomenės instituto (2015) atliktu tyrimu. Šiame tyrime nurodoma, jog dalis savivaldybių naudotis e. demokratijos priemonėmis leidžia tik registruojantis prie sistemos (registruotiems vartotojams, jungiantis su mobiliuoju, elektroniniu parašu ar per bankų sistemas). Tai leidžia savivaldybei identifikuoti lankytojus, teikti asmeniškai jiems reikalingas paslaugas, tačiau apriboja prieigą prie tos informacijos, kur identifikacija nėra būtina.

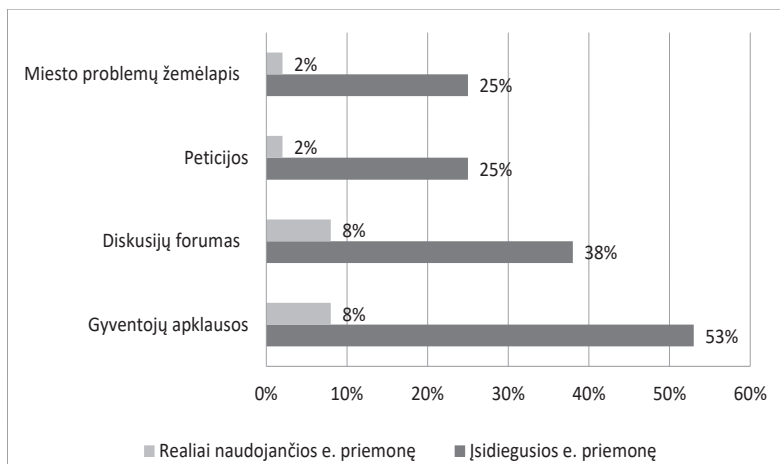
Kaip matome 1 lentelėje, populiariausi įdiegti e. demokratijos įrankiai Lietuvos savivaldybių interneto svetainėse apima skirtingus dalyvavimo būdus, kurie turėtų sudaryti sąlygas susipažinti su informacija, ją komentuoti, išsakyti savo siūlymus ir pan., tačiau šie įrankiai nėra naudojami visose savivaldybėse ir jos pasirenka skirtingus e. demokratijos įrankių derinius.

1 lentelė. Populiariausi e. demokratijos įrankiai Lietuvos savivaldybių interneto svetainėse 2014 m.

Priemonė	Savivaldybių, įsidedusių priemonę, dalis (%)
Pateikiama vadovų darbotvarkė	73
Gyventojų prisijungimas per VIISP	85
Teisės aktų projekto peržiūra	78
Teisės akto projekto komentavimas (užsiregistravus arba nesiregistravus)	50
Užduoti klausimą (nesiregistravus)	78
Tarybos posėdžių medžiaga	77
Tarybos posėdžių vaizdo transliacijos	78
Tarybos balsavimų rezultatai	75
Gyventojų apklausa	53

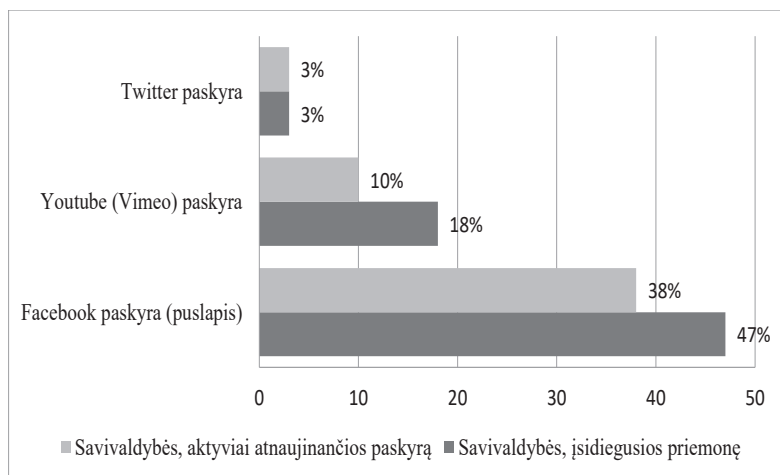
Šaltinis: Pilietinės visuomenės institutas, 2015, 41-42

Tačiau analizuojant šiuos dalyvavimo būdus, išskirtina, jog deklaruojami savivaldybių naudojami e. demokratijos įrankiai dažnai būna įdiegti tik formaliai ir praktinėje veikloje nėra naudojami bei neatitinka informacijos atvirumo bei prieinamumo kriterijų (4 pav.). Minėto Pilietinės visuomenės instituto tyrimo duomenimis, savivaldybėse išplėtos tik tos e. demokratijos priemonės, kurios skirtos visuomenę supažindinti su priimamais sprendimais ir jų turiniu, tačiau įrankiai, kurie leistų visuomenės grupėms (bendruomenėms, NVO ir kt.) įsitraukti į sprendimų priėmimą atitinkantį aukštesnes įtraukimo dalyvauti viešajame valdyme pakopas, nėra aktyviai naudojami. Pavyzdžiui, tik 18 iš 60 savivaldybių sudaro sąlygas teikti pasiūlymus ar skundus internetu ir tik 4 iš jų viešai reaguoja į gautus siūlymus. Dėl to apribojamas visuomenės dalyvavimas, piliečiai nėra skatinami aktyviai dalyvauti bei sudėtinga įvertinti, kokį realų poveikį viena ar kita interesų ar visuomenės grupė šiam procesui ir pasiektiems rezultatams turėjo.



4 pav. E. demokratijos įrankių naudojamas Lietuvos savivaldybių interneto svetainėse 2014 m

Šaltinis: sudaryta autorių pagal Pilietinės visuomenės instituto duomenis, 2015, 41–42



5 pav. Savivaldybių naudojamos socialinių tinklapių paskyros

Šaltinis: Pilietinės visuomenės institutas, 2015, p. 59

Tai, jog didžioji dalis Lietuvos savivaldybių linkusios teikti tik privalomą informaciją gyventojams bei nėra palaikoma nuolatinė komunikacija, atspindi ir savivaldybių, naudojančių socialinių tinklapių paskyras, analizė (5 pav.). Ji atskleidžia, jog nors pastaraisiais metais išaugo oficialių paskyrų skaičius, tačiau tik mažiau nei pusė savivaldybių aktyviai jas naudoja kaip informacijos sklaidos kanalą. Įprastai aktyviai jomis naudojasi didesnių miestų savivaldybės, o informacija jose apima bendrąją informaciją apie vykstančius renginius bei apie pagrindinius sprendžiamus klausimus ar savivaldybės nuveiktas veiklas visuomenės labui, tačiau jos nėra išnaudojamos grįžtamajam ryšiui užtikrinti ar visuomenės iniciatyvoms skatinti, kaip ir prieš tai minėtuose savivaldybių tinklapiuose. Išanalizavus Transparency International Lietuvos skyriaus ir Pilietinės visuomenės instituto atliktus tyrimus bei Informacinės visuomenės plėtros komiteto prie LR Susisiekimo ministerijos pateiktus duomenis, galima teigti, kad reikalingas savivaldybių svetainėse pateiktų piliečių, bendruomenių, NVO dalyvavimo užtikrinimo ir e. demokratijos įrankių tobulinimas. Dauguma Lietuvos savivaldybių nesudaro sąlygų teikti pasiūlymus ar skundus internetu ir taip riboja piliečių bei jų grupių dalyvavimą viešajame (ir konkrečiai) savivaldybių valdyme. Taip pat trūksta nuolatinio e. komunikavimo tarp savivaldybių ir piliečių, o dalis įdiegtų e. priemonių taikomos tik oficialiai, neišnaudojant visų jų suteikiamų informacijos sklaidos galimybių, todėl atviros duomenų politikos įgyvendinimas nėra veiksmingas.

Išvados:

1. Viena pagrindinių priežasčių, skatinančių įtraukti piliečius, bendruomenes, NVO ir kitas visuomenines organizacijas į viešojo valdymo procesus, yra naudoti ir jų kuriamos viešosios vertės suvokimas. Piliečių ir jų grupių dalyvavimas viešojo valdymo procesuose sukuria sąlygas atviresnės bei skaidresnės viešosios politikos įgyvendinimui ir taip pasitarnauja „naujojo viešojo valdymo“ principų įgyvendinimui.
2. Svarbiausi veiksniai, padedantys subalansuoti piliečių, bendruomenių, NVO ir kitų grupių dalyvavimą savivaldybių valdyme, yra dalyvavimo proceso informacinis prieinamumas. Piliečių ir jų grupių dalyvavimo kokybę gali garantuoti administratoriai – tarpininkai. Jie padėtų keistis informacija tarp piliečių ir jų grupių bei savivaldybių atsakingų darbuotojų. Toks supaprastintas bendradarbiavimas užtikrina atvirų duomenų politikos įgyvendinimą bei informacinių technologijų plėtrą vietos savivaldos lygmeniu.
3. Lietuvos tyrinėtojų duomenimis, dauguma mūsų šalies savivaldybių yra linkusios teikti tik privalomą informaciją ir nepalaiko nuolatinės komunikacijos su gyventojais. Lietuvos savivaldybių nepasirengimas bei jų tinklapių informacinis neprieinamumas bei sąlygų teikti pasiūlymus ir skundus internetu nebuvimas riboja piliečių ir jų grupių dalyvavimą savivaldybių valdyme, todėl atvirų duomenų politikos įgyvendinimo procesas nėra sklandus ir reikalauja tobulinimo.

Literatūros sąrašas

1. 2014–2020 metų nacionalinės pažangos programa. Valstybės žinios, 2012-12-11, Nr. 144–7430
2. Arimavičiūtė, M., Savivaldos institucijų strateginių planų rengimo ir jų įgyvendinimo tyrimai. *Viešojoji politika ir administravimas*. Nr. 8, 2004;
3. Arnstein. S. R., A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*. Vol. 35 No. 4, 1969;
4. Asmenys, kurie naudojami informacinėmis technologijomis 2011-2016, Lietuvos statistikos departamentas. prieiga per internetą: <<http://osp.stat.gov.lt/web/guest/statistiniu-rodikliu-analize?portletFormName=visualization&hash=631de7a1-469e-48f0-8f4b-a2844b8f7637>> (žiūrėta 2016 07 04);
5. Bevir, M., Rhodes, R. A. W., Decentred Theory, Change and Network Governance. *Theorys of Democratic Network Governance*. Ed. Sorensen E., Torfing J., Palgrave macmillan. 2008, 77–94;
6. Brandsen, T., Pape, U., The Netherlands: The Paradox of Government–Nonprofit Partnerships. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. Vol. 26 Iss. 6, 2015, 2267–2282;
7. Coleman, E. A., Behavioral Determinants of Citizen Involvement: Evidence from Natural Resource Decentralization Policy. *Public Administration Review*, 74(5), 2014, 642–654;
8. Edelenbos J., van Meerkerk, I., Institutional Evolution within Local Democracy – Local Self-governance Meets Local Government. *Policy Making, Metagovernance and Democracy*. Ed. J. Torfing and P. Triantafillou. ECPR Press, 2011, 169-186;
9. *Elektroninių paslaugų naudojimo tyrimas*, Vilnius: Informacinės visuomenės plėtros komitetas prie LR susisiekimo ministerijos, 2014, prieiga per internetą: <http://ivpk.lrv.lt/uploads/ivpk/documents/files/IVPK_leidiniai/Gyventoju%20naudojimasis%20e-paslaugomis_ATASKAITA_2014%2011.pdf> (žiūrėta 2016 06 23);
10. Foljanty-Jost, G., Bringing the Citizen Back In: Democratic Dimensions of Local Reforms in Germany and Japan. *East Asia*. 28, 2011, 313–328;
11. Goss, S., *Making Local Governance Work: Networks, Relationships and the Management of Change (Government Beyond the Centre)*. Palgrave Macmillan, 2001, 224;
12. Greve, C, Ideas in Public Management Reform for the 2010s. Digitalization, Value Creation and Involvement. *Public Organiz Review*. 15, 2013, 49–65;
13. *Informacijos prieinamumas Lietuvoje*. Transparency international Lietuvos skyrius, 2011, prieiga per internetą: <http://www.transparency.lt/wp-content/uploads/2015/10/informacijos_prieinamumas_lietuvoje-1.pdf> (žiūrėta 2016 06 20);
14. *Lietuvos dalyvavimo atviros Vyriausybės partnerystės tarptautinėje iniciatyvoje 2016-2018 metų veiksmų planas*. LR Vyriausybės 2016 m. gegužės 30 d. pasitarimo sprendimo protokolo išrašas, prieiga per internetą: <https://lrvk.lrv.lt/uploads/lrvk/documents/files/2016_05_30%20_AVP_planas.pdf> (žiūrėta 2016 08 25);
15. *Lietuvos pažangos strategija „Lietuva 2030“*. Valstybės žinios, 2012-05-30, Nr. 61-3050

16. Mačiulytė, J., Ragauskas, P., *Vietos savivalda: savarankiškos visuomenės link?* Pilietinės visuomenės institutas, Vilnius: Versus aureus, 2007;
17. Mellouli, S., Luna-Reyes, L. F., & Zhang, J., Smart government, citizen participation and open data. *Information Polity: The International Journal Of Government & Democracy In The Information Age*, 19(1/2), 2014;
18. OECD, *Government at a Glance 2015*, Paris: OECD Publishing, 2015, prieiga per internetą: <http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en> (žiūrėta 2015 12 02);
19. Peters, B. G. et. al., *Power. Public Administration: Research Strategies, Concepts, and Methods* Routledge, 2015;
20. Raipa, A., Viešasis administravimas: pokyčiai, modernizavimo tendencijos. *Tiltai*, 2, 2001, 47–58;
21. Sayce, K., et. al., Beyond traditional stakeholder engagement: Public participation roles in California's statewide marine protected area planning process. *Ocean & Coastal Management*, 74, 2013, 57–66;
22. Sveklaitė, L., Šilinskytė, A., Forms of Public Participation in the Context of Smart Society. *Contemporary Research on Organization Management and Administration*. Vol 4(1), 2016, 57–66;
23. *Valdžios ir nevyriausybinių sektorių bendradarbiavimo viešosios politikos sprendimų priėmimo procese stiprinimas*. Tyrimo ataskaita, Vilnius: Pilietinės visuomenės institutas, 2015.
24. Victorian Auditor-General's Office (2015). *Public Participation in Government Decision-making: Better practice guide*, 2015, prieiga per internetą: <<http://www.audit.vic.gov.au/publications/20150130-Public-Participation-BPG/20150130-Public-Participation-BPG.pdf>> (žiūrėta 2016 04 28);
25. Viscusi, G., et. al. Compliance with open government data policies: An empirical assessment of Italian local public administrations. *Information Polity: The International Journal Of Government & Democracy In The Information Age*, 19(3/4), 2014, 263–275;
26. Voorberg, W.H., et. al., Self-Organization and the Role of Government: how and why does Self-Organization Evolves in the Shadow of Hierarchy? Rotterdam: Erasmus University Rotterdam. 2014, prieiga per internetą: <<http://www.lipse.org/userfiles/uploads/Paper%20IRSPM%202014%20Nederhand%20et%20al%20self-organization%20and%20the%20role%20of%20government.pdf>> (žiūrėta 2015 11 12).

Public Involvement at a Local Self-Government Level in the Context of Open Data

Vainius Smalskys, Aušra Šilinskytė

Abstract

The article analyses presumptions with regard to public involvement at a local self-government level and essential conditions for citizen empowerment, using the analysis of scientific literature and statistical data as a basis for the study. In the literature, authors usually emphasise that the participation of citizens and other interest groups depends on factors such as their chosen forms of involvement, the skills of participants, and their willingness to cooperate and communicate. However, one of the most important factors is access to information and the implementation of an open data policy. With the aim of analysing the situation regarding public involvement in Lithuania, attention is paid in this article to the openness of data, and to e-participation tools and their use in the country's municipalities.

Vainius Smalskys – Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Viešojo administravimo instituto direktorius, socialinių mokslų daktaras, profesorius.

El. paštas: vainius@mruni.eu

Vainius Smalskys – Doctor of Social Science, Mykolas Romeris University, Faculty of Politics and Management, Director of Institute of Public Administration, Professor.

E-mail: vainius@mruni.eu

Aušra Šilinskytė – Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Viešojo administravimo instituto doktorantė

El. paštas: ausrine@mruni.eu

Aušra Šilinskytė, Mykolas Romeris University, Institute of Public Administration, PhD student.

E-mail: ausrine@mruni.eu

Straipsnis įteiktas 2016 m. kovo–rugsėjo mėn., recenzuotas, parengtas spaudai 2016 m. gruodžio mėn.