

Neįgaliųjų nevyriausybinių organizacijų dalyvavimas viešojo valdymo procese: Klaipėdos miesto savivaldybės atvejis

Ilmara Noreikienė, Gintaras Žilinskas

*Kauno technologijos universitetas
A. Mickevičiaus g. 37, LT-44240, Kaunas*

crossref <http://dx.doi.org/10.5755/j01.ppa.16.1.18017>

Anotacija. Straipsnyje nagrinėjama vienos iš socialinių grupių – neįgaliųjų – nevyriausybinių organizacijų dalyvavimas viešajame valdyme, tiriamos šių organizacijų dalyvavimo galimybės, formos ir būdai Klaipėdos miesto savivaldybės viešojo valdymo procese. Aptariama dalyvavimo šiame procese koncepcija, nustatomos Lietuvos neįgaliųjų nevyriausybinių organizacijų dalyvavimo problemos. Straipsnyje pateikiami 2016 m. atlikto tyrimo Klaipėdos miesto savivaldybėje rezultatai. Tyrimo rezultatai parodė, kad neįgaliųjų nevyriausybinių organizacijų dalyvavimas Klaipėdos miesto savivaldybėje yra mažas, buvo identifikuoti mažą dalyvavimą lemiantys veiksniai ir nustatytos jų galinčios skatinti priemonės.

Raktažodžiai: piliečių dalyvavimas, neįgalieji, nevyriausybinės organizacijos, vietos savivaldybės, viešasis valdymas.

Keywords: citizen participation, disabled individuals, non-governmental organizations, local governments, public governance.

Įvadas

Įvairiose viešojo sektoriaus srityse (sveikatos apsaugos, švietimo, visuomenės saugumo ir t. t.) ieškoma socialiai inovatyvių piliečių dalyvavimo būdų, siekiant juos aktyviau įtraukti į viešųjų paslaugų teikimą. Viešojo valdymo procese gali dalyvauti pavieniai asmenys ir organizuotos jų grupės. Tokios grupės gali būti homogeniškos arba heterogeniškos pagal įvairias socialines charakteristikas – išsilavinimą, rasę, etniškumą, turimas ekspertines žinias ir t. t. Šios charakteristikos tampa svarbios, siekiant geriau pažinti ir suprasti tikslines angažuotas grupes, jų tikslus, siekius, interesus, veiklos būdus [4, p. 84–85.]

Viena iš organizuoto piliečių dalyvavimo formų yra nevyriausybinės organizacijos (toliau – NVO). NVO, į savo veiklą įtraukdamos vis daugiau piliečių ir siekdamos įgyvendinti bendrus tikslus, turi galimybę užmegzti abipusį dialogą su valdžios institucijomis ir tapti galingu postūmiu dalyvaujamosios demokratijos ir

aktyvios pilietinės visuomenės sklaidai [6, p. 293]. Šios organizacijos yra svarbios telkiant ir neįgaliuosius, jų artimuosius, integruojant šiuos asmenis į visuomenę, mažinant atskirtį, ginant jų teises. NVO formuoja teigiamą visuomenės nuostatą į neįgaliuosius ir sprendžia negalią turinčių asmenų socialines problemas.

Lietuvos neįgaliųjų NVO dalyvavimas viešojo valdymo procese nėra išsamiai tyrinėta problema. Zaleskienė ir Rutkauskienė [28], Beneševičiūtė [1] analizavo NVO pagalbą socialiai pažeidžiamiems asmenims. Neįgaliųjų NVO veiklą ir jų pagalbą neįgaliesiems tyrė Radzevičienė, Juodraitis, Beneševičiūtė [24] ir Kėrytė [8]. Neįgaliųjų dalyvavimo problemas valdant valstybę per jiems atstovaujančias NVO analizavo Ruškus ir Mažeikis [26], Beneševičiūtė [1; 2; 3], Kvieskienė, Čiužas ir kt. [13]. Pasigendama išsamesnių tyrimų apie neįgaliųjų NVO dalyvavimo viešojo valdymo procese galimybes, formas ir būdus.

Straipsnio tikslas: išanalizuoti neįgaliųjų NVO dalyvavimą Klaipėdos miesto savivaldybės viešojo valdymo procese. *Tyrimo uždaviniai:* a) apibūdinti dalyvavimo sampratą viešojo valdymo kontekste; b) identifikuoti neįgaliųjų NVO dalyvavimo Lietuvos viešojo valdymo procese problemas, c) nustatyti neįgaliųjų NVO dalyvavimo galimybes, formas ir būdus Klaipėdos miesto savivaldybės viešojo valdymo procese. *Tyrimo metodai:* mokslinės literatūros ir dokumentų analizė, lyginamoji ir loginė analizė, interviu, indukcijos ir apibendrinimo metodai.

Dalyvavimas viešojo valdymo procese

Organizuojant viešąjį valdymą, piliečiams aktyviai dalyvaujant galėtų pagerėti priimamų sprendimų kokybė ir patobulėti ilgalaikiai bendruomenių gebėjimai. Piliečių dalyvavimas dažniausiai suprantamas kaip procesas, kurio metu įvairios visuomenės organizacijos aktyviai siekia dalyvauti procesuose, kuriuose kartu su valdžios institucijomis sprendžia visuomenei rūpimus klausimus. Vieni teoretikai piliečių dalyvavimą vertina kaip priemonę koreguoti valdančiųjų sluoksnių politikos klaidas. Kiti teoretikai pažymi, kad piliečių dalyvavimas grindžiamas pripažinimu, jog piliečiai gali ryškiai paveikti sprendimų kokybę ir pagerinti viešojo valdymo turinį.

Dalyvavimas siejamas su pastangomis didinti piliečių indėlį, orientuojantis visų pirma į sprendimų priėmimo procesą, į viešojo valdymo programų ir politikos turinį [23, p. 272]. Aktyvaus dalyvavimo procesui organizuoti būdingos šios praktikos: kvietimas dalyvauti kuo daugiau žmonių, plačiai prieinamo ir plačiai visuomenei atstovaujamo proceso sukūrimas, bendruomenės indėlių surinkimas ir jų naudojimas paveikti politinius sprendimus. Plečiant dalyvavimo praktikas, viešasis valdymas yra praturtinamas gaunamais indėliais [23, p. 274–273.].

Pestoffas pastebi, kad viešųjų paslaugų kontekste galioja taisyklė – kuo daugiau dalyvavimas reikalauja piliečių pastangų, tuo mažiau piliečiai linkę aktyviai įsitraukti [22, p. 23]. Piliečių motyvacija dalyvauti kuriant viešąsias paslaugas atitinkamai priklauso nuo asmeniškai suvokiamo viešosios paslaugos reikšmingumo viešojo valdymo sistemoje [22, p. 24.], t. y. kiek ši paslauga yra svarbi piliečiui, jo šeimai, artimam aplinkai, organizacijai. Jeigu pilietis mano, kad viešoji paslauga turi tiesioginį

poveikį jo arba jam artimos aplinkos gyvenimo kokybei, tada jo motyvacija dalyvauti yra aukšta.

Socialinės demografinės charakteristikos dažnai daro įtaką piliečių dalyvavimo mastui ir kaštams. Aukštos pilietinės moralės piliečiai suvokia dalyvavimą kaip savo pareigą. Žemos pilietinės etikos piliečiai pasitiki valdžios hierarchija ir mano, kad pilietis negali daryti įtakos viešajam valdymui. Piliečiai taip pat gali nedalyvauti viešojo valdymo procese dėl per didelių dalyvavimo kaštų (laiko, finansinių ir pan.). Vietos valdžia, siekdama aktyvaus piliečių dalyvavimo, taip pat turi įvertinti tikslines grupės socialinį kontekstą [4, p. 84–85]. Jeigu nebus sudarytos sąlygos veiksmingai dalyvauti, didelė dalis piliečių taip ir liks atskirti demokratijos procese, jų dalyvavimas bus ribotas arba visiškai neišnaudotos piliečių dalyvavimo galimybės.

Neįgaliųjų NVO dalyvavimas Lietuvos viešojo valdymo procese

Kuriant neįgaliesiems pozityvią aplinką, svarbų vaidmenį atlieka neįgaliųjų NVO. Jos yra vienos iš svarbiausių organizacijų, padedančių neįgaliesiems dalyvauti viešojo valdymo procese. Pirmosios neįgaliųjų NVO Lietuvoje pradėjo kurtis po nepriklausomybės paskelbimo. Iki 2001 m. susikūrė per 100 neįgaliųjų NVO, kurios susijungė į stambesnes organizacijas pagal atstovavimą atitinkamos negalios žmonėms (proto, kurčiųjų, aklųjų, fizinės, psichikos). 2001 m. 14 neįgaliųjų NVO susijungė į asociaciją *Lietuvos neįgaliųjų forumas* (13, p. 85). Jis priklauso *Europos neįgaliųjų forumui*. Forumas gina neįgaliųjų teises formuojant ir įgyvendinant socialinę politiką, užtikrina tinkamą Jungtinių Tautų neįgaliųjų teisių konvencijos įgyvendinimą [7]. 2015–2016 m. veikusios įtakingiausios ir didžiausios neįgaliųjų NVO nurodytos 1 lentelėje.

1 lentelė. Neįgaliųjų NVO Lietuvoje 2015–2016 m.

| Neįgaliųjų NVO | Narių skaičius |
|---|--|
| Lietuvos neįgaliųjų draugija (LND) | Per 30 tūkst. |
| Lietuvos sutrikusio intelekto žmonių globos bendrija „Viltis“ | Per 11 tūkst. 53 asocijuoti nariai. |
| Kurčiųjų draugija | Per 8 tūkst. |
| Lietuvos žmonių su negalia sąjunga (LŽNS) | 17 asocijuotų narių, 5 viešosios įstaigos. Per 10 tūkst. |
| Lietuvos aklųjų ir silpnaregių sąjunga (LASS) | Apie 7 tūkst. |
| Lietuvos sutrikusios psichikos žmonių globos bendrija | Apie 2 tūkst. |
| Lietuvos neįgaliųjų forumas (LNF) | Per 300 tūkst. |

Šaltinis: sudaryta straipsnio autorių, remiantis [15; 16; 17; 19; 20]

Neįgaliųjų dalyvavimas viešojo valdymo procese yra svarbus įtraukiant šiuos asmenis į problemų sprendimo procesus, gerinant jų gyvenimo kokybę [24, p. 47]. Neįgaliųjų NVO padeda neįgaliesiems integruotis į visuomenę [1, p. 66], siekti įgyti kuo daugiau galių priimant sprendimus, plėtoti socialinį neįgaliųjų dalyvavimą [21, p. 85], yra tarpininkės tarp *kitokių* (neįgalių) asmenų ir visuomenės tinklo [2, p. 158; 25, p. 38].

NVO neįgaliųjų dalyvavimą viešojo valdymo procese užtikrina įvairiais būdais ir formomis. Atlikus Lietuvos neįgaliųjų NVO veiklos analizę, buvo nustatyti jų dalyvavimo viešojo valdymo procese būdai ir formos (žr. 2 lentelę).

2 lentelė. Lietuvos neįgaliųjų NVO dalyvavimo viešojo valdymo procese būdai ir formos

| Būdai | Formos |
|-----------------------|--|
| Informacijos teikimas | Dalyvavimas rinkimuose |
| Konsultavimas | Balsavimas |
| Bendradarbiavimas | Peticijos, mitingai, piketai |
| Aktyvi partnerystė | Dalyvavimas komitetų posėdžiuose |
| | Diskusijos tarp sprendimų priėmėjų ir piliečių |
| | Vietos valdžios susitikimai su NVO |

Šaltinis: sudaryta straipsnio autorių, remiantis [15; 16; 18].

Skiriamos trys pagrindinės NVO funkcijos, kurios aktualios ir neįgaliesiems: a) interesų gynimas ir atstovavimas; b) piliečių socializacija ir pasipriešinimas; c) galios kontrolė [5, p. 515]. Vienas iš svarbiausių NVO uždavinių yra neįgaliųjų interesų atstovavimas, t. y. tiesioginis ir aktyvus piliečių įtraukimas į bendradarbiavimą, sprendžiant šiai socialinei grupei aktualias problemas, ginant teises, skatinant būti aktyviais piliečiais [3, p. 150]. Interesų atstovavimas turi būti orientuotas į neįgaliųjų aktyvumą, NVO patiems darant įtaką valdžios sprendimams. Patys neįgalieji turi aktyviai dalyvauti NVO veikloje, formuoti pozityvų požiūrį į save kaip galinčius ir orius asmenis, kurie naudingi visuomenei [1, p. 70].

Neįgaliųjų dalyvavimas viešojo valdymo procese dažnai vis dar laikomas nepageidaujamu reiškiniu. Valdžios institucijos dažnai nėra suinteresuotos bendradarbiauti su NVO [14]. Neįgaliųjų dalyvavimą viešojo administravimo procese stabdo biurokratiniai mechanizmai [24, p. 48]. Tyrimo, atlikto Panevėžio, Šiaulių ir Radviliškio rajonuose, rezultatai patvirtino, kad valdžios atstovai ignoruoja ir vengia kartu su NVO spręsti neįgaliųjų problemas, atskleidė, kad Lietuvoje NVO, kaip, atskira organizacija, turi mažai galių daryti įtaką socialinę politiką formuojančioms valdžios institucijoms, NVO negali veiksmingai atstovauti neįgaliųjų interesams [24, p. 51].

Mokslinių tyrimų rezultatai įrodo, kad neįgalieji patiria diskriminaciją. Jiems nenumatyta galimybė dalyvauti sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo procese [26]. Visuomenėje, vyraujant negatyviam požiūriui į neįgaliuosius, šie patys stokoja motyvacijos dalyvauti viešojo valdymo procese ir sąmoningai atsiriboja nuo įvairių veiklų [24]. Valstybės institucijos nėra suinteresuotos bendradarbiauti su neįgaliaisiais ir jiems atstovaujančiomis NVO [14, p. 49].

Neįgaliųjų dalyvavimą viešojo valdymo procese gali paskatinti kooperavimasis NVO veiklose. Dėl to neįgalieji įgytų daugiau galių viešojo valdymo procese. NVO gali padėti neįgaliesiems efektyviausiai „pajusti savo galią“ priimant sprendimus, planuojant organizacijos veiklas ir taip užtikrinti savo tikslų įgyvendinimą [24, p. 49]. Šios organizacijos suteikia neįgaliesiems galimybę tiesiogiai dalyvauti sprendžiant

problemas, kurioms valstybės institucijos skiria nepakankamą dėmesį. NVO veiklos plečia neįgaliųjų bendravimo tinklą, kuris padeda sukurti palankias sąlygas dalyvauti ir įsitraukti į visuomenės gyvenimą, užkirsti kelią jų diskriminacijai ir marginalizavimui [26, p. 180–181]. NVO plėtojamos kultūrinės, edukacinės ir socialinės aplinkos įgalina neįgaliosius socialiniam dalyvavimui, t. y. plėtojant socialinį dalyvavimą per NVO mažėja neįgaliųjų socialinė atskirtis, sudaromos sąlygos įsiliesti į visuomenę [3, p. 150].

Neįgaliųjų NVO atlieka svarbų vaidmenį kuriant pozityvią aplinką, suteikiant įvairiapusę pagalbą neįgaliesiems. Neįgaliųjų NVO dalyvavimas viešojo valdymo procese sudaro prielaidas neįgaliesiems suteikti valdžios atstovams informaciją apie *kitokios* visuomenės problemas, daryti įtaką vietos valdžios priimamiems sprendimams, gerinti priimamų sprendimų kokybę.

Tyrimo duomenys ir jų analizės metodika

Tyrimas apie neįgaliųjų NVO dalyvavimą viešojo valdymo procese buvo atliktas Klaipėdos miesto savivaldybėje. Šiam tyrimui atlikti buvo pasirinktos dokumentų analizės (situacijos analizė) ir kokybinė metodologinė (pusiau struktūruotas interviu) prieigos.

Konstruojant tyrimo instrumentarijų, remtasi teorinėmis prielaidomis ir neįgaliųjų NVO dalyvavimo viešojo valdymo procese situacijos analizės Klaipėdos miesto savivaldybėje rezultatais. Interviu klausimyną sudaro atviri klausimai. Klausimais buvo siekiama iširti neįgaliųjų NVO dalyvavimo viešojo valdymo procese prieinamumą Klaipėdos miesto savivaldybėje ir veiksnius, darančius įtaką jų dalyvavimui viešojo valdymo procese. Analizuojant neįgaliųjų NVO organizacijų dalyvavimą šiame procese, buvo išskirtos dvi dimensijos: a) dalyvavimo sąlygų viešojo valdymo procese sudarymas; b) veiksniai, darantys įtaką dalyvavimui viešojo valdymo procese.

Tyrimo informantų atranka buvo grindžiama šiais kriterijais: a) darbas su neįgaliaisiais; b) darbas neįgaliųjų NVO; c) neįgaliųjų interesų atstovavimas. Pagal šiuos kriterijus buvo atrinkti keturi informantai: a) Klaipėdos miesto tarybos socialinių reikalų komiteto narys (1R); b) Klaipėdos miesto Neįgaliųjų reikalų tarybos prie miesto savivaldybės tarybos atstovas (2R); c) NVO vadovas Nr. 1 (3R); d) NVO vadovas Nr. 2 (4R). Tyrime, kuris buvo atliktas 2016 gruodžio mėn., dalyvavę informantai turėjo 12–16 metų darbo patirtį su neįgaliaisiais.

Neįgaliųjų NVO Klaipėdos miesto savivaldybėje

2016 m. Klaipėdoje miesto savivaldybėje neįgaliųjų socialinės integracijos srityje veikė 24 neįgaliųjų NVO [12]. Suvokdama neįgaliųjų integracijos į visuomenę svarbą, Klaipėdos miesto savivaldybė 2013–2020 m. strateginiame plėtros plane numatė priemonę, skirtą „stiprinti nevyriausybinų organizacijų veiklą, teikiant pagalbą asmenims su negalia“ [10]. Šiai priemonei įgyvendinti iš savivaldybės biudžeto 2013 m. ir 2014 m. buvo skirta po 23 269 Eur ir finansuota po 23 NVO

socialinius projektus. 2015 m. skirta 31 858 Eur ir buvo finansuoti 26 socialiniai projektai [11].

Neįgaliųjų NVO bendradarbiavimą su savivaldybės institucijomis, įstaigomis reglamentuoja Klaipėdos miesto NVO tarybos nuostatai [9]. Jais nustatyta NVO tarybos veiklos tikslas, funkcijos ir teisės. Aktyvinant neįgaliųjų dalyvavimą viešojo valdymo procese, 2014 m. lapkričio mėn. prie Klaipėdos miesto savivaldybės tarybos buvo įkurta Neįgaliųjų reikalų taryba. Taryba – tai visuomeninė patariamoji ir konsultacinė institucija, padedanti neįgaliesiems dalyvauti formuojant ir įgyvendinant socialinės integracijos politiką. Neįgaliųjų reikalų taryba stebėtojo teisėmis dalyvauja Savivaldybės tarybos, komitetų ir komisijų posėdžiuose. Neįgaliųjų NVO turi savo atstovą Klaipėdos miesto savivaldybės NVO taryboje. Klaipėdos miesto savivaldybėje vyksta neįgaliųjų NVO ir Neįgaliųjų reikalų tarybos narių susitikimai, skirti aktualiems neįgaliųjų integracijos klausimams spręsti. 2014–2016 m. Neįgaliųjų reikalų taryba sušaukė 18 posėdžių.

Neįgaliųjų NVO dalyvavimo viešojo valdymo procese formų ir būdų analizė Klaipėdos miesto savivaldybėje leidžia teigti, jog pagrindinės formos yra šios: dalyvavimas Savivaldybės tarybos, komitetų ir komisijų, administracijos struktūrinių padalinių posėdžiuose, diskusijų svarbiais neįgaliųjų klausimais organizavimas Klaipėdos miesto savivaldybėje, dalyvavimas savivaldybės tarybos rinkimuose. Informavimas, konsultavimas ir bendradarbiavimas yra pagrindiniai neįgaliųjų NVO dalyvavimo viešojo valdymo procese būdai. Be šių būdų, dar yra ir viešas konsultavimas(is), pilietinės akcijos, nuomonės pareiškimas Klaipėdos miesto savivaldybės institucijų interneto svetainėse. Galima teigti, kad Klaipėdos miesto savivaldybėje pasireiškia tradicinės neįgaliųjų NVO dalyvavimo viešojo valdymo procese formos ir būdai.

Dalyvavimo sąlygų viešojo valdymo procese sudarymas

Viena iš sąlygų dalyvauti viešojo valdymo procese yra dalyvių, šiuo atveju neįgaliųjų NVO, informuotumas. Turima informacija skatina priimti sprendimus ir įsitraukti į aktyvią veiklą [2]. Tyrimo rezultatai patvirtina, kad tik gaudami „profesionalią, patikimą informaciją, [neįgalieji] galės dalyvauti ne tik visuomeniniame, bet ir aktyviame politiniame gyvenime“ (4R1P3E). Analizuojant tyrimo duomenis nustatyta, kad „informacijos yra pakankamai, gal net per daug“ (1R1P1E), tačiau „informacija ne visada pasiekia neįgaliuosius“ (3R1P1E), nes ji pateikiama netinkamais būdais. Informantų teigimu, trūksta informacijos Brailio raštu, gestų kalba, „dažnai neįgalieji, patirdami atskirtį, negeba rasti informacijos“ (3R1P2E). Kad informacija pasiektų vis daugiau neįgaliųjų, svarbu „keisti, koreguoti informacijos pateikimo būdus“ (1R1P2E).

Teisės aktuose yra įtvirtintos pagrindinės nuostatos apie neįgaliųjų asmenų dalyvavimą viešojo valdymo procese. Nors teisinė bazė Lietuvoje gana išplėtotą [6], tačiau ji negali užtikrinti neįgaliųjų atstovavimo interesų [1]. Informantų teigimu, „teisės aktai numato, kad neįgalieji turi teisę ir galimybes dalyvauti įvairių komisijų ir tarybų darbe“ (2R1P4E). Neįgaliųjų dalyvavimas viešojo valdymo procese

sėkmingiausiai įgyvendinamas per dienos centrus, NVO veiklas. „Neįgalieji nėra palikti likimo valiai“ (4R1P7E), „teisinis reguliavimas yra geras“ (1R1P5E), tačiau ne visus neįgaliesiems aktualius klausimus dėl noro ir iniciatyvos stokos „iki galo pavyksta išspręsti“ (3R1P6E).

Tiriant neįgaliųjų NVO dalyvavimo sąlygų viešojo valdymo procese užtikrinimą, buvo skirtos trys subkategorijos: organizacijos, veiksmai ir galimybės (žr. 3 lentelę). Informantai pažymėjo, kad neįgaliųjų dalyvavimą viešojo valdymo procese lemia jų dalyvavimas neįgaliųjų NVO. Šių organizacijų veikla sukuria prielaidas neįgaliesiems įgyvendinti politines ir pilietines teises. Informantai teigė, kad neįgalieji per neįgaliųjų NVO „inicijuoja iškilusių klausimų sprendimą“ (1R1P9E). Prie Klaipėdos miesto savivaldybės veikiančios įvairios visuomeninės tarybos ir komisijos sudaro galimybę „įsitraukti ir neįgaliųjų organizacijoms“ (2R1P6E). Dalyvaujant įvairiose veiklose, priklausydami kuriai nors organizacijai, lankydami „savo negalią atitinkantį dienos užimtumo centrą“ (3R1P8E), neįgalieji gali prisidėti prie jiems aktualių klausimų sprendimo. Be dalyvavimo NVO veiklose, svarbus yra ir neįgaliųjų konsultavimas, informavimas, gerosios patirties seminarai, įstaigų lankymas. Šios dalyvavimo formos sudaro neįgaliesiems galimybes išsakyti savo problemas, atkreipti į jas dėmesį, padeda ieškoti problemų sprendimų. Informantų teigimu, galimybių neįgaliesiems dalyvauti viešojo valdymo procese yra nemažai, tačiau trūksta iniciatyvos ir norų.

3 lentelė. Neįgaliųjų dalyvavimo viešojo valdymo procese užtikrinimas

| Kategorija | Subkategorija | Teiginys |
|--|---------------|--|
| Neįgaliųjų dalyvavimą užtikrinančios sąlygos | Organizacijos | „prie savivaldybės veikia nemažai įvairių visuomeninių tarybų ir komisijų, kur gali įsitraukti ir neįgaliųjų organizacijos“ (2R1P6E) |
| | Veiksmai | „neįgaliųjų informavimas, konsultavimas, tarpinstitucinis bendradarbiavimas, gerosios praktikos seminarai, įstaigų lankymas“ (4R1P13E). „neįgaliųjų įtraukimas dalyvauti vienokioje ar kitokioje veikloje“ (3R1P7E). „tai daroma viešais kvietimais dalyvauti komisijų, tarybų veikloje“ (2R1P8E). |
| | Galimybės | „yra pakankamai galimybių, tiesiog reikia noro, iniciatyvos“ (1R1P10E) „priklausyti kokiam nors grupei, lankyti savo negalią atitinkantį dienos užimtumo centrą“ (3R1P8E). „neįgaliųjų problemų išgirdimas ir galimybių jas spręsti ieškojimas“ (4R1P15E). |

Šaltinis: sudaryta autorių.

Informantai nurodo, kad nemažai veiklos formų negalima taikyti dėl netinkamos infrastruktūros: „ne visi viešieji pastatai pritaikyti judėjimo negalią turintiems asmenims“ (2R1P10E); „trūksta viešųjų erdvių pritaikymo neįgaliesiems: fizinę negalią turintiems, regos negalią, klausos negalią“ (1R1P12E). Pritaikius viešąsias erdves, „neįgalieji nebesijaus izoliuoti, jiems bus lengviau įsitraukti į visuomeninį

kartu ir politinį gyvenimą“ (1R1P15E).

Nemažai veiklų, skirtų neįgaliesiems, neįgyvendinamos dėl vyraujančio neigiamo požiūrio į juos. Neigiamos visuomenės nuostatos apie neįgaliuosius daro juos pažeidžiamus visuomeninėje aplinkoje [2]. Visuomenėje vyraujanti neigiama nuostata, kad neįgalieji, „ypač psichikos ...“, kelia susirūpinimą“ (3R1P30E), atriboja juos nuo aktyvios veikos viešojo valdymo procese. Dar viena problema – tai pačių neįgaliųjų ir jų artimųjų pasyvumas, nenoras dalyvauti problemų sprendimo procesuose. Pasyvumui įtaką daro baimė pasirodyti viešumoje, būti išjuoktam aplinkinių ir pan. Neįgalieji turi „labai daug neišspręstų klausimų, tačiau į viešumą eiti nenori“ (4R2P7E), nes jie bijo kitų požiūrio į save. Beneševičiūtės [1, p. 72] atlikto tyrimo rezultatai taip pat rodo, kad dar labai svarbu socialinę politiką formuojančių ir ją vykdančių atstovų neįgaliuosius ignoruojantis elgesys, jautrumo stoka, neįgalieji negali patys spręsti už save ir turėti savo nuomonę, jie išstumiami iš savo problemų sprendimo lauko. Išlieka polinkis neįgaliuosius atskirti kaip asmenis, neturinčius aukšto socialinio statuso ar žmogaus teisių, apribojamos jų galimybės ne tik įsitraukti į problemų sprendimus, bet ir spręsti problemas. Šiuos rezultatus patvirtina ir Klaipėdos miesto savivaldybėje atlikto tyrimo rezultatai apie neįgaliesiems kylančius sunkumus dalyvauti viešojo valdymo procese (žr. 4 lentelę).

4 lentelė. Neįgaliųjų dalyvavimo viešojo valdymo procese problemos ir jų sprendimo būdai

| Kategorija | Subkategorija | Teiginys |
|--|----------------------------|---|
| Neįgaliųjų dalyvavimo problemos | Visuomenės nuostatos | „visuomenė nekreipia dėmesio į neįgaliuosius“ (3R1P28E). „visuomenėje įsigalėjusios nuostatos“ (3R1P28E). |
| | Žmonių pasyvumas | „pagrindinė problema – žmonių pasyvumas“ (1R1P29E). „žmonės nori, kad už juos kas nors padarytų“ (1R1P30E). „neįgaliųjų pasyvumas“ (2R1P21E). „nenoras niekur dalyvauti“ (4R2P4E). |
| | Žmonių baimės | „bijo išsakyti savo nuomonę viešai“ (1R1P31E). „bijo, kad pajuoks kaimynai“ (4R2P8E). |
| | Infrastruktūra | „nėra iki galo pritaikytos aplinkos“ (2R1P21E) „silpnaregiams nėra tinkamai sudarytos sąlygos“ (2R1P24E). |
| Neįgaliųjų dalyvavimo problemų sprendimo būdai | Problemų dokumentavimas | „problemos sprendžiamos biurokратиškai. Rašomi raštai“ (1R1P34E). |
| | Informacinės technologijos | „kuo daugiau paslaugų gauti internetu“ (2R1P25E). |
| | Bendradarbiavimas | „neįgaliųjų reikalų taryba <...> klausimai keliami socialinių reikalų komitete“ (3R1P33E). „aktyviai problemas sprendžia Socialinių reikalų komitetas“ (4R2P13E). |

Šaltinis: sudaryta autorių.

Neįgaliųjų NVO dalyvavimo viešojo valdymo procese problemos Klaipėdos miesto savivaldybėje sprendžiamos taikant bendradarbiavimo principą, dokumentuojant problemas ir taikant informacines technologijas (žr. 4 lentelę).

Informantų teigimu, problemoms spręsti būdingas biurokratizmas: „veiksmingiausias būdas <...> – raštų rašymas. Į raštus privaloma atsakyti“ (1R1P36E). Radzevičienė ir kt. taip pat nurodo, kad neįgaliųjų dalyvavimą sprendimų procese sunkina biurokratiniai mechanizmai [55]. Beneševičiūtė teigia, kad biurokratizmas NVO atžvilgiu – vienas iš negatyvių iššūkių, kuriuos patiria NVO [54, p. 69]. Svarbu neįgaliesiems suteikti kuo daugiau paslaugų „internetu, neišeinant iš namų“ (2R1P25E). Neįgaliųjų NVO daugiausia bendradarbiauja su Neįgaliųjų reikalų taryba ir Socialinių reikalų komitetu. Pastarasis „rengia išvažiuojamuosius posėdžius, aplankydamas įvairias socialines įstaigas“ (3R1P36E), kurių metu sprendžiamos neįgaliesiems aktualios problemos, diskutuojam dėl jų sprendimų būdų.

Siekiant paskatinti neįgaliuosius dalyvauti viešojo valdymo procese, informantai nurodo galimus pokyčius, kurie užtikrintų neįgaliųjų teises ir sėkmingą integraciją į visuomenę (žr. 5 lentelę). Atliekant tyrimą, informantai teigė, kad pirmiausia reikia užtikrinti pačių neįgaliųjų aktyvumą, skatinti juos išsakyti problemas. „Neįgalieji neturėtų užsidaryti“ (3R1P41E). Neįgaliųjų dalyvavimą sustiprintų ir aktyvesnis visuomenės švietimas. Informantai nurodė, jog būtina visuomenę informuoti apie neįgaliųjų problemas, formuoti „teisingą“ neįgaliojo įvaizdį visuomenėje, viešai skelbti apie neįgaliųjų dalyvavimo viešojo valdymo procese galimybes ir pan. Svarbu naudoti įvairias komunikavimo priemones (internetą, žiniasklaidą). Pačios NVO, atsižvelgdamos į asmenų, kuriems atstovauja, neįgalumą, turėtų parinkti priimtinausias komunikavimo priemones.

5 lentelė. Pokyčiai, skatinantys neįgaliųjų dalyvavimą viešojo valdymo procese

| Kategorija | Subkategorija | Teiginys |
|---|---------------------|--|
| Pokyčiai, skatinantys neįgaliųjų dalyvavimą | Aktyvumo skatinimas | „reikalingas pačių neįgaliųjų aktyvumas, problemų išsakymas“ (1R2P2E). „skatinti neįgaliuosius aktyviau dalyvauti viešame visuomeniniame gyvenime“ (3R1P41E). |
| | Informavimas | „plačiau viešinant apie galimybes neįgaliesiems dalyvauti“ (2R1P27E). „garsiai kalbėti apie problemas“ (3R1P42E). „reikalingiausias visuomenės švietimas“ (4R2P14E). |
| | Komunikacija | „daugiau paslaugų internete“ (2R1P28E) |

Šaltinis: sudaryta autorių.

Veiksniai, darantys įtaką dalyvavimui viešojo valdymo procese

Tyrimo rezultatai rodo, kad neįgaliųjų dalyvavimą viešojo valdymo procese, lygių teisių įgyvendinimą, diskriminacijos mažinimą ypač padeda užtikrinti šių asmenų NVO. Siekiant užtikrinti aktyvų neįgaliųjų dalyvavimą viešojo valdymo procese, vien tik neįgaliųjų NVO veiklos nepakanka. Svarbu ir paties neįgaliojo noras, poreikis, interesas, motyvacija dalyvauti viešojo valdymo procese. Mokslininkai nurodo, kad tikslinga veikla priklauso nuo paties neįgaliojo motyvacijos

dirbti ir dalyvauti, jaustis komandos dalimi [3; 13]. Veiksniai, kurie daro įtaką neįgaliųjų dalyvavimui NVO veikloje ir viešojo valdymo procese, buvo sugrupuoti į dalyvavimą skatinančius ir dalyvavimą ribojančius (žr. 6 lentelę).

6 lentelė. Veiksniai, darantys įtaką neįgaliųjų dalyvavimui NVO ir visuomeninėse veiklose

| Kategorija | Subkategorija | Teiginys |
|---------------------------------------|------------------------|--|
| Veiksniai, darantys įtaką dalyvavimui | Dalyvavimą skatinantys | „svarbiausia idėja, bendro tikslo siekimas“ (1R2P12E). „tam, kad būtų atsižvelgta į jų nuomonę ir nieko nedaroma neatsiklausus jų“ (2R1P2E). „artimoji aplinka, draugai, dienos centrai, kitos įstaigos, kurias neįgalieji lanko“ (4R2P25E). |
| | Dalyvavimą ribojantys | „visuomenės neigiamas požiūris į neįgaliuosius“ (3R2P17E). „prieinamumas“ (2R2P4E). „baimė būti nesuprastam <...> visuomenės negatyvus požiūris“ (1R2P15E). |

Šaltinis: sudaryta autorių.

Informantų teigimu, neįgaliuosius dalyvauti NVO skatina artimieji, draugai, dienos centrai ir įstaigos, kurias jie lanko. „Jei asmuo vienišas, tai jis ir visuomeniniame gyvenime dalyvauja retai“ (4R2P30E). „Kuo asmuo aktyviau leidžia kiekvieną dieną, tuo daugiau klausimų jam kyla“ (4R2P27E). Neįgalieji supranta, kad tik dalyvaujant viešojo veikloje jie galės įgyvendinti konstitucijoje įtvirtintas teises.

Nors ir jaučiamas tam tikras neįgaliųjų dalyvavimo viešojo valdymo procese aktyvumas, tačiau jį slopina negatyvūs veiksniai. Pagrindinis veiksnys yra neigiamas visuomenės požiūris į neįgaliuosius dėl to, kad joje dar vyrauja „negatyvus požiūris, kaip į nepilnaverčius“ (1R2P15E). Beneševičiūtė taip pat teigia, kad etikečių klijavimas mažina negalią turinčio žmogaus orumą visuomenėje [1]. Dalyvavimą neigiamai veikia ribotas prieinamumas, nes Klaipėdos miesto savivaldybėje nėra pakankamai išvystyta infrastruktūra, kuri užtikrintų neįgaliųjų dalyvavimą viešojo valdymo procese.

Apie dalyvavimo galimybes viešojo valdymo procese neįgalieji sužino iš įvairių šaltinių. Daugiausiai informacijos neįgalieji gauna „ten, kur lankosi, t. y. dienos užimtumo centruose, šventėse, iš socialinių darbuotojų“ (4R2P31E). Tam pritarė ir kiti informantai: „per organizacijas, kurių veikloje dalyvauja, per socialinius darbuotojus“ (3R2P19E). Informaciją apie neįgaliųjų dalyvavimo galimybes suteikia „Neįgaliųjų reikalų taryba“ (1R2P18E) ir „aktyvios organizacijos: Likimo laiptai, Klaipėdos Viltis, Klaipėdos Lakštutė, Neįgaliųjų draugija ir kt.“ (1R2P19E). Norint neįgaliuosius įsitraukti į viešąjį valdymą, per NVO būtinas aktyvus bendradarbiavimas, kurio pagrindiniai būdai – informavimas, konsultavimas(is), organizacijų kooperavimasis.

Išvados

1. Analizuojant piliečių dalyvavimą viešojo valdymo procese, akcentuojamas

piliečių indėlis į viešųjų problemų sprendimą. Dalyvavimą galima išreikšti šiais klausimais: kas dalyvauja, kas yra iniciatorius, kuriuo tikslu dalyvaujama, koks valdymo lygmuo, kaip piliečiai dalyvauja. Svarbi dalyvavimo plėtojimo priemonė yra aktyvių NVO kūrimas ir veikla. Jie padeda tikslingai didinti piliečių gebėjimus dalyvauti viešojo valdymo procese.

2. Lietuvoje funkcionuoja išplėtotas neįgaliųjų NVO tinklas. Šių organizacijų vaidmuo svarbus sudarant sąlygas neįgaliesiems dalyvauti viešojo valdymo procesuose. Neįgaliųjų NVO dalyvauti viešojo valdymo procese kyla įvairių trikdžių: valdžios institucijų abejingumas, diskriminacija, negatyvus visuomenės požiūris.

3. Tyrimo rezultatai parodė, kad neįgaliųjų NVO aktyvumas viešojo valdymo procese Klaipėdos miesto savivaldybėje yra žemas. Stebimos tradicinės neįgaliųjų NVO dalyvavimo viešojo valdymo procese formos ir būdai. Nustatyti šie veiksniai, darantys įtaką žemam dalyvavimo lygiui: neigiamos visuomenės nuostatos, biurokratizmas, neįgaliųjų pasyvumas, baimės ir nepritaikyta infrastruktūra. Duomenys rodo, kad neįgaliųjų NVO dalyvavimas viešojo valdymo procese turėtų būti skatinamas šiomis priemonėmis: aktyvesniu informavimu ir švietimu, naudojant neįgaliesiems pritaikytas komunikavimo priemones ir taikant informacines technologijas.

Literatūra

1. Beneševičiūtė, I. Atstovavimo neįgaliųjų interesams per nevyriausybinų organizacijų veiklas. *Socialinis darbas. Patirtis ir metodai*, 2015, Vol. 16, No. 2, p.p. 59–81.
2. Beneševičiūtė, I. Įgalinančio dialogo poreikis ir patirtis plėtojant socialines paslaugas nevyriausybiniuose neįgaliųjų organizacijose. *Socialinis darbas. Patirtis ir metodai*, 2013, Vol. 11, No. 1, p.p. 157–182.
3. Beneševičiūtė, I. Neįgaliųjų socialinis dalyvavimas neįgaliųjų nevyriausybinių organizacijų veiklose. *Pedagogika*, 2014, Vol. 115, No. 3, p.p. 147–162.
4. Cooper, T. L., Bryer, T. A., Meek, J. W. Citizen-Centered Collaborative Public Management. *Public Administration Review*, 2006, Vol. 66 (Special Issue), p.p. 76–88.
5. Fung, A. Associations and Democracy: Between Theories, Hopes and Realities. *Annual Review of Sociology*, 2003, No. 29, p.p. 515–539.
6. Jakutytė, K. Nevyriausybinių organizacijų veiklų įgyvendinimas e. dalyvavimo aspektu. *Viešoji politika ir administravimas*, 2012, Vol. 2, No. 1, p.p. 287–301.
7. Jungtinių Tautų Neįgaliųjų teisių konvencija ir jos fakultatyvus protokolas, 2006. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.335882> [2016-11-24].
8. Kėrytė, Ž. Socialinių nevyriausybinių organizacijų, generuojančių pajamas, atsiradimo kontekstas ir vaidmuo Lietuvos gerovės valstybėje. *Kultūra ir visuomenė*, 2014, Vol. 5, No. 1, p.p. 105–124.
9. Klaipėdos miesto savivaldybė. Klaipėdos miesto nevyriausybinių organizacijų taryba. Tarybos nuostatai, 2016. <https://www.klaipeda.lt/lit/Klaipedos-miesto-nevyriausybiniu-organizaciju-taryba/3381> [2016-12-12].
10. Klaipėdos miesto savivaldybė. Klaipėdos miesto strateginės plėtros planas 2013–2020 m., 2016. <https://www.klaipeda.lt/lit/Strateginis-pletros-planas/3138> [2016-12-19].

11. Klaipėdos miesto savivaldybė. Nuspręstas NVO finansavimas, 2016. <https://www.klaipeda.lt/lit/Nusprestas-nvo-finansavimas/1699595> [2016-12-09].
12. Klaipėdos miesto savivaldybė. NVO socialinių projektų 2016 m. konkurso rezultatai, 2016. <https://www.klaipeda.lt/lit/Nvo-socialiniu-projektu-2016-m--konkurso-rezultatai/1167467> [2016-12-19].
13. Kvieskienė, G., Čiužas, R., Vaicekauskienė, V., Šalaševičiūtė, R. *Kompleksinė pagalba neįgaliesiems asmenims*. Vilnius: Lietuvos edukologijos universitetas, 2015.
14. Kvieskienė, G., Kvieska, V. *Socialinės partnerystės įtaka inovacijoms*. Monografija. Vilnius: Lietuvos edukologijos universitetas, 2012.
15. Lietuvos aklųjų ir silpnaregių sąjunga. Asociacija, 2016. <http://www.lass.lt/index.php?1121207173> [2016-12-02].
16. Lietuvos neįgaliųjų draugija. Apie draugiją, 2016. <http://sena.draugija.lt/apie-draugija/> [2016-12-02].
17. Lietuvos neįgaliųjų forumas. LNF steigėjai ir nariai, 2016. <http://Inf.lt/Inf-steigejai-ir-nariai/> [2016-12-02].
18. Lietuvos neįgaliųjų forumas. Pagrindinė veikla, 2016. <http://Inf.lt/pagrindine-veikla/> [2016-12-02].
19. LKD. Apie mus, 2016. Prieiga internete: http://www.lkd.lt/id-apie_mus.html [2016-12-06].
20. Lietuvos žmonių su negalia sąjunga. Asociacijos nariai, 2016. <http://www.negalia.lt/apie-lzns-sajunga/lzns-asociacijos-nariai/> [2016-12-06].
21. Nikkhah, H. A., Redzuan, M. The Role of NGOs in promoting Empowerment for Sustainable Community Development. *Journal of Human Ecology*, 2010, Vol. 30, No. 2, p.p. 85–92.
22. Pestoff, V. New Public Governance, Co-Production and Third Sector Social Services in Europe: Crowding In and Crowding Out. In: Pestoff, V., Brandsen, T., Verschuere, B. (eds.). *New Public Governance, Third Sector and Co-production*. Routledge, 2012, p.p. 13–34.
23. Quick, K., Feldman, S. M. Distinguishing Participation and Inclusion. *Journal of Planning Education and Research*, 2011, Vol. 31, No. 3, p.p. 272–290
24. Radzevičienė, L., Juodraitis, A., Beneševičiūtė, I. Neįgalių asmenų įtraukimas į problemų sprendimo procesą NVO veiklose. *Specialusis ugdymas*, 2013, Vol. 2, No. 29, p.p. 47–54.
25. Ruolytė, R. Neįgalieji aukštajame moksle: Lietuvoje atliktų tyrimų apžvalga emancipacinių ir įtraukiančių tyrimų požiūriu. *Specialusis ugdymas*, 2011, Vol. 2, No. 25, p.p. 35–45.
26. Ruškus, J., Mažeikis G. *Neįgalumas ir socialinis dalyvavimas. Kritinė patirties ir galimybių refleksija*. Šiauliai: Šiaulių universiteto leidykla, 2007.
27. Sutrikusio intelekto žmonių globos bendrija „Viltis“. Asociacijos nariai, 2016. <http://www.viltis.lt/apie-mus/asociacijos-nariai> [2016-12-06].
28. Zaleskienė, I., Rutkauskienė, L. Nevyriausybinų organizacijų vaidmuo teikiant socialines paslaugas. *Socialinis darbas*, 2003, Vol. 1, No. 3, p.p. 87–96.

Ilmara Noreikienė, Gintaras Žilinskas

Participation of Non-government Organizations of People with Disability in Public Governance: Experiences of Klaipėda City Municipality

Abstract

This study analyses participation of non-government organizations of one of the social groups – people with disability – in public governance and investigates possibilities, forms and methods of participation in public government of Klaipėda city municipality. Conception of participation in public government and problems of participation in public government of Lithuanian non-government organizations of people with disability are discussed in this article. Data of study performed in Klaipėda city municipality in 2016 are presented. The results showed that participation in public government of non-government organizations of people with disability in Klaipėda city municipality was low. Factors which determined low participation and measures which could increase it were identified.

Ilmara Noreikienė – Kauno technologijos universiteto Socialinių, humanitarinių mokslų ir menų fakulteto Viešosios politikos ir administravimo instituto magistrantė.
E. paštas: ilmara.dane@gmail.com.

Gintaras Žilinskas – Kauno technologijos universiteto Socialinių, humanitarinių mokslų ir menų fakulteto Viešosios politikos ir administravimo instituto docentas, socialinių mokslų daktaras.
E. paštas: gintaras.zilinskas@ktu.lt.

Ilmara Noreikienė – Master studies student in Public Policy, Faculty of Social Sciences, Arts and Humanities, Kaunas University of Technology.
E-mail: ilmara.dane@gmail.com

Gintaras Žilinskas – Doctor of Social Sciences, is a Associate Professor at the Institute of Public Policy and Administration, Faculty of Social Sciences, Arts and Humanities, Kaunas University of Technology.
E-mail: gintaras.zilinskas@ktu.lt.

Straipsnis įteiktas redakcijai 2016 m. gruodžio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2017 m. vasario mėn.