

## Nevyriausybinių organizacijų ir savivaldybių santykių reikšmė, plėtojant vietinę demokratiją: atvejo tyrimai dviejose Lietuvos savivaldybėse\*

Arvydas Guogis, Dangis Gudelis, Andrius Stasiukynas

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

*Straipsnyje nagrinėjami savivaldybių ir nevyriausybinių organizacijų santykiai, remiantis Vilniaus miesto (centro) ir Ukmergės rajono (periferijos) duomenimis. Pristatomas empirinis tyrimas, kurio metu buvo atliktos dvi eksperimentinės apklausos. Apklausų duomenys analizuojami remiantis autorių sukonstruotu tinklo požymių modeliu. Straipsnyje nustatytos kliūtys, trukdančios savivaldybėms ir nevyriausybiniams organizacijoms bendradarbiauti. Nustatyti šio bendradarbiavimo skirtumai Vilniaus mieste ir Ukmergės rajone.*

**Pagrindinės sąvokos:** savivaldybės, nevyriausybinių organizacijos, tinklo požymiai, vietos demokratija.

**Keywords:** municipalities, non-governmental organisations, network attributes, local democracy.

### Įvadas

Lietuva, kaip ir kitos naujai susikūrusios Centrinės ir Rytų Europos demokratijos, patiria tam tikrą socialumo krizę. Kyla klausimas, kodėl jose nevyksta demokratijos ir socialinio teisingumo konsolidacija? Kodėl Lietuvoje, lyginant su panašaus ekonominio išsivystymo šalimis, yra santykinai blogesni daugelis makrosocialinių rodiklių, pavyzdžiui, mažiausias gimstamumas pasaulyje, daugiausia savižudybių, daugėja emigrujančių, mažėja pilietinis aktyvumas ir pasitikėjimas politiniais institutais, gausėja kai kurių socialinės atskirties grupių.

Leonardo Morlino teigia, kad „... gera demokratija ta, kuri reprezentuoja stabilią institucinę struktūrą ir kuri realizuoja piliečių laisvę ir lygybę teisėtai ir teisingai funkcionuojant institucijoms ir mechanizmams. Gera demokratija yra plačiausiai įteisinta santvarka, kuri visiškai patenkina jos piliečius“ [7, p. 12].

Akivaizdu, kad Lietuvos, kaip ir kitų Centrinės ir Rytų Europos šalių, gyventojai nėra patenkinti demokratijos funkcionavimu, ypač vietiniame lygmenyje. Toks nepakankamas demokratijos konsolidacijos ir socialinio kapitalo masas turi neigiamos įtakos savivaldybių ir nevyriausybinių organizacijų sąveikai, todėl atsiranda ne visai tinkamas administravimo tipas, dėl to, savo ruožtu vėl kyla demokratijos konsolidacijos problemų. Autoriai mano, kad, lyginant su pradinio rinkos ir politinės demokratijos laikotarpiu, dabartiniame stabilizacijos laikotarpyje būtina skatinti savivaldybių ir nevyriausybinių organizacijų sąveiką. Tai didintų demokratijos konsolidacijos ir socialinio kapitalo masą Lietuvoje. To neatliekant, Lietuva patirs tam tikrą socialumo krizę, kurios pasekmės gali būti pragaištingos ilgam.

Daugelis nevyriausybinių organizacijų Lietuvoje buvo įsteigtos anksčiau, nei buvo suformuotos nepriklausomos Lietuvos Respublikos valstybinės institucijos. Jos kilo 9-o dešimtmečio pabaigoje, atsiradus Lietuvos persitvarkymo sąjūdžiui. Lietuvai atgavus Nepriklausomybę, plėtojosi ir nevyriausybinių organizacijų sektorius. Atkuriamos organizacijos, kurių veikla sovietinės okupacijos buvo nutraukta. Taip pat steigėsi naujos organizacijos, bandžiusios spręsti šiuolaikinei visuomenei išylančias socialines, aplinkosaugos, kultūros, švietimo problemas. Pirmąjį nepriklausomos Lietuvos dešimtmetį nevyriausybinių organizacijų daugiausiai buvo remiamos tarptautinių fondų. Didelį vaidmenį, plėtojantis NVO sektoriui Lietuvoje, suvaidino USAID, Atviros Lietuvos fondas, Baltijos-Amerikos partnerystės fondas, Europos Sąjungos *Phare* programa. Lietuvai tapus Europos Sąjungos nare, didelį postūmį NVO sektoriaus plėtrai suteikė

\* Šis straipsnis parengtas 2007 m., atliekant Valstybinio mokslo ir studijų fondo remiamą projektą „Savivaldybių ir nevyriausybinių organizacijų sąveika“

ES struktūrinių fondų parama. 1994 m. buvo įsteigtas Nevyriausybinių organizacijų informacijos ir paramos centras. Jis daug prisidėjo plėtodamas NVO veiklą Lietuvoje. Reikšminga parama nevyriausybinių organizacijų veiklai yra įstatymu suteikta teisė kiekvienam Lietuvos gyventojui 2 proc. gyventojų pajamų mokesčio savo nuožiūra pervesti į pasirinktos nevyriausybines organizacijos sąskaitą.

Lietuvoje nėra bendros nevyriausybinių organizacijų duomenų bazės. Įvairūs šaltiniai priskaičiuoja apie 6000 NVO [13, p. 466]. Nuo 1994 m. buvo siekiama sukurti vieną NVO reglamentavimo sistemą, tačiau tik 2004 m., Lietuvos Respublikos Seimui panaikinus Visuomeninių organizacijų įstatymą ir priėmus naują Civilinį kodeksą bei naujas Asociacijų, Labdaros ir paramos fondų, taip pat Viešųjų įstaigų įstatymų redakcijas, situacija pasikeitė. Nuo 2004 m. Lietuvoje organizacija gali būti steigiama ir gali veikti vadovaujantis minėtais trimis arba specialiaisiais (pvz., Religinių bendruomenių, Profesinių sąjungų ir kt.) įstatymais. NVO, veikusios remdamosi Visuomeninių organizacijų įstatymu, turėjo būti perregistruojamos ir pertvarkomos, atsižvelgiant į veikiančią teisinę bazę.

Remiantis Lietuvos Respublikos teisiniais pagrindais, galima skirti kelias NVO rūšis. Asociacija yra ribotos civilinės atsakomybės viešasis juridinis asmuo, kurio tikslas – koordinuoti asociacijos narių veiklą, atstovauti asociacijos narių interesams ir juos ginti arba tenkinti kitus viešuosius interesus. Asociacijos pavadinime gali atsispindėti jos veiklos kryptis: „asociacija“, „visuomeninė organizacija“, „susivienijimas“, „konfederacija“, „sąjunga“, „draugija“ ir kt. Pažymėtina, kad didelė dalis NVO, veikusių pagal Visuomeninių organizacijų įstatymą, po reformos pasirinko Asociacijų įstatymo reglamentuojančią veiklą.

Labdaros ir paramos fondai išsiskiria iš kitų NVO reglamentuojančių teisinių formų tuo, kad gali būti ne tik paramos – labdaros gavėjai, bet ir teikėjai. Nors Lietuvos įstatymuose nenumatyta fondui jokia kita veikla, išskyrus labdarą ir paramą, tačiau nemažai tokio pobūdžio NVO užsiima ir socialinėmis – projektinėmis veiklomis.

Viešoji įstaiga yra ne pelno organizacija, siekianti visuomenei naudingų tikslų, galinti užsimiti bet kokia kita įstatymais nedraudžiama veikla, taigi galinti gauti ir pajamas, kurios būtų panaudojamos visuomenės naudai. Tuo tarpu kitų rūšių NVO veiklos yra griežčiau reglamentuotos, ir gauti pajamų iš veiklos jie neturi teisės.

Taip pat galima skirti ir kitų rūšių NVO, veikiančias tam tikrose siauresnėse srityse (pavyz-

džiui, religinės bendrijos, profesinės sąjungos, meno kūrėjų organizacijos ir t. t.). Jos įsteigtos ir veikia, vadovaujantis atitinkama sritį reglamentuojančiais teisės aktais.

Per šešioliką Nepriklausomybės metų taip pat keitėsi ir Lietuvos savivaldybės. Savivaldybėse pamažu diegiamos vadybos naujovės (strateginis planavimas, vidaus auditas, kokybės vadyba), daugėja perkamų paslaugų, plėtojama viešojo ir privataus sektorių partnerystė. Viešojo administravimo įstatyme įtvirtinta nuostata, jog paslaugų teikimo ir administravimo funkcijos turi būti atskirtos. Tai paskatino reformas savivaldybėse.

Šio straipsnio tikslas – įvertinti ryšius tarp savivaldybėse veikiančių NVO ir vietos valdžios institucijų, remiantis prielaida, jog tokie ryšiai yra reikšminga vietos demokratijos sąlyga. Straipsnyje atskleidžiami pagrindiniai autorių suformuoto modelio elementai, kuriais remiantis, galima paaiškinti, nuo kokių veiksmų priklauso NVO-savivaldybių tinklų požymiai. Viena iš svarbiausių tyrime ir straipsnyje keliamų problemų yra skirta Vilniaus ir Ukmergės rajonų savivaldybių bei nevyriausybinių organizacijų bendradarbiavimo skirtumams išryškinti. Atskleidžiant šią problemą, yra atkreipiamas skaitytojų dėmesys į bendradarbiavimo lygių skirtumus, turinčius įtakos nevyriausybinių organizacijų veiklos savarankiškumui ir įvairiapusiškumui.

## Metodologija

Vietos demokratija nėra vertybiniu požiūriu neutrali sąvoka. Vis dėlto normatyvinis šios sąvokos turinys nėra vienareikšmis. Šiuolaikinėse liberaliose demokratinėse valstybėse vyrauja įsitikinimas, kad demokratija yra teisingusia valdymo forma. Tačiau bandant detalizuoti, kas turima mintyje, kai kalbama apie demokratiją, požiūriai skiriasi. Todėl šiame straipsnyje, siekiant išvengti nesusipratimų, tikslinga pateikti „vietos demokratijos“ apibrėžimą.

„Vietos demokratijos“ sąvoką galima apibrėžti, remiantis dalyvaujamosios demokratijos (*participatory democracy*), patariamosios demokratijos (*deliberative democracy*), tiesioginės demokratijos (*direct democracy*) arba atstovaujamosios demokratijos (*representative democracy*) kategorijomis. Vietos demokratija neatsiejama nuo brandžios pilietinės visuomenės, t. y. nuo savo pareigą dalyvauti vietos valdyme suvokiančių, politiškai aktyvių piliečių. Vietos demokratija yra stipri, kai užtikrinamos šios sąlygos: 1) gyventojai aktyviai dalyvauja, rinkdami vietos valdžią; 2) gyventojai prižiūri, kaip savivaldybės tarybos na-

riai vykdo rinkėjams duotus pažadus, šitaip užtikrindami savivaldybės tarybos narių atskaitomybę; 3) gyventojai aktyviai dalyvauja reikšmingų tarybos sprendimų svarstyme, pateikdami konstruktyvius pasiūlymus; 4) vietos valdžios institucijos, priimdamos sprendimus, atsižvelgia į gyventojų nuomonę; 5) gyventojai turi galimybę tiesiogiai dalyvauti, priimant sprendimus vietos referendumuose. „Vietos demokratijos“ sąvoka paaiškinama, pasitelkus Sherry Arnstein sudarytą piliečių dalyvavimo formų tipologiją, žinomą „dalyvavimo kopėčių“ vardu [2]. Stiprią vietos demokratiją atitinka aukščiausios „dalyvavimo kopėčių“ pakopos – piliečių kontrolės, deleguotos valdžios ir partnerystės<sup>1</sup>.

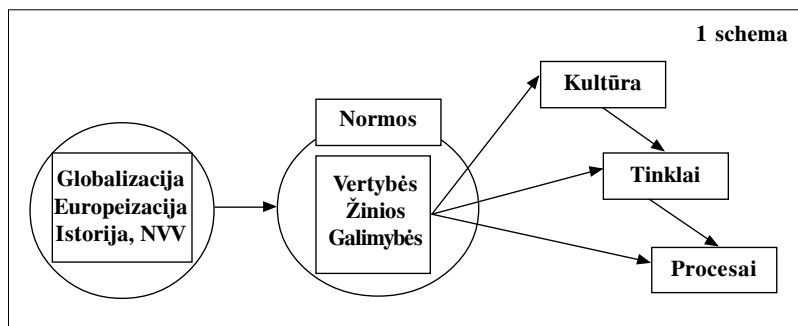
Šiame straipsnyje mus domina, kaip vietos demokratija priklauso nuo NVO – savivaldybių tinklų ir kokie veiksniai lemia tam tikrų kokybinių šių tinklų charakteristikų susiformavimą. Kad tai atskleistume, pasiremsime Hydeno [5] išplėtotą normų teorija ir Reese ir Rosenfeldo [10] pilietinės kultūros modeliu.

Hydeno normų teorija remiasi prielaida, jog normas lemia vertybės, žinios ir galimybės [5]. Šie trys normų elementai nėra autonomiški, bet glaudžiai tarpusavyje susiję. Vertybės apima individų ir organizacijų nuostatas bei įsitikinimus, kurie lemia šių veikėjų motyvaciją. Žinios apima individų ir organizacijų žinias apie normas, taip pat žinias, kurios reikalingos, kad normos būtų įgyvendintos. Galimybės numato teises, ekonomines ir kitokias individų ir organizacijų veiklos ribas. Normos formuojasi veikiamos įvairių išorinių veiksnių, tokių kaip istoriškai susiklosčiusi tradicija, reformų iniciatyvos, globalizacijos ir Europos integracijos procesai. Pasiremdami Hydeno normų teorija, teigiame, jog nuo normų priklauso organizacijų ir pilietinės kultūros būklė, politinių ir tarporganizacinių tinklų sąranga bei konkretūs veiklos procesai (žr. 1 schemą).

Reese ir Rosenfeldas [10] išplėtojo modelį, paaiškinantį pilietinę kultūrą vietos savivaldoje. Jie skyrė tris pilietinės kultūros komponentus: bendruomenės galios, bendruomenės vertybių ir viešųjų sprendimų priėmimo sistemas. Bendruomenės galios sistema, apibrėžiama kaip sistema, kurios dėka individai organizuojasi ir realizuoja

savo galią. Ši sistema apima sprendimų priėmimo galias turinčias grupes ir individus, galimybes ir mechanizmus, piliečių ir įvairių suinteresuotų grupių poveikiui valdyti, santykius tarp vietos valdžios institucijų ir kitų valdymo subjektų, vietos rinkimų konkurencingumą ir savivaldybių tarybų sudėties kaitos, keičiantis kadencijoms, mastą. Bendruomenės vertybių sistema apibūdina su socialinėmis problemomis susijusias standartinės nuostatas, taip pat šių nuostatų kalbines ir estetines išraiškas. Viešųjų sprendimų priėmimo sistema apima formalias struktūras, kurios panaudojamos, priimant sprendimus. Taip pat ji apima finansinius ir žmogiškuosius išteklius, panaudojamus įgyvendinant viešąją politiką, sprendimų priėmimo būdus. Integruojant Reese ir Rosenfeldo pilietinės kultūros modelį ir Hydeno normų teoriją, galima teigti, jog trys pilietinės kultūros komponentai yra formalių ir neformalių normų, susiklosčiusių veikiant išoriniams veiksniams, sistemos (žr. 2 schemą). Galimybės, kaip sudėtinis normų elementas, nulemia bendruomenės galios ir viešųjų sprendimų priėmimo sistemas. Vertybės suformuoja bendruomenės vertybių sistemą. Nuo žinių priklauso visi trys pilietinės kontrolės komponentai.

Tačiau šiame straipsnyje mūsų dėmesio objektas yra ne tiek pilietinė kultūra (ir ne procesai, esantys 1 schemoje), bet tinklai. Jei, konceptualizuojant pilietinę kultūrą, stengiamasi pateikti visapusiškus vietovaldos (local governance) apibūdinimus, tai tinklus galima suvokti kaip konkrečią pilietinės kultūros manifestaciją. Tinklus galima apibrėžti kaip pasikartojančias sąveikas tarp individų, grupių ir organizacijų. Tinklai gali būti tyrinėjami, atskleidžiant jų struktūrą ir įvairias jų savybes. Šiame straipsnyje mus domina būtent tinklai kaip sąveikos tarp nevyriausybinių organizacijų ir vietos valdžios institucijų.



<sup>1</sup>Sh.Arnstein savo straipsnyje „A Ladder of Citizen Participation“, kuris buvo paskelbtas žurnale „Journal of the American Institute of Planners“ (1969), skyrė aštuonis tipus, atsižvelgdamas į piliečių dalyvavimo mastą: *citizen control, delegated power, partnership, placation, consultation, informing, therapy, manipulation*. Pirmosiose trijose dalyvavimo kopėčių pakopose piliečiai turi realią valdžią. Kitose trijose pakopose jų dalyvavimas yra simbolinis. Paskutiniosios dvi pakopos apibūdinamos kaip nedalyvavimas.

Kaip pavaizduota 2 schemoje, NVO-savivaldybių tinklai tiesiogiai priklauso nuo savivaldybėse vyraujančios pilietinės kultūros. Tačiau, atlikdami atvejo tyrimus dviejuose Lietuvos savivaldybėse, mes nesistengėme nei atskleisti šios priklausomybės, nei pateikti pilietinės kultūros šiose savivaldybėse aprašymo. Analizuojant interviu duomenis, išryškėjo šešios kategorijos, kurias galima interpretuoti kaip NVO-savivaldybių tinklus charakterizuojančius bendruosius požymius. Keliame prielaidą, jog nuo šių NVO-savivaldybių tinklų požymių priklauso vietos demokratijos kokybė.

## Nevyriausybinių organizacijų ir savivaldybių tinklo požymiai

**1. Institucionalizavimas.** Mūsų argumentas remiasi prielaida, kad nevyriausybinių organizacijų ir savivaldybių tinklo institucionalizacijos mastas gali skirtis. Formalios ir neformalios normos, kurios formuoja nevyriausybinių organizacijų ir savivaldybių santykius, gali būti daugiau arba mažiau detalizuotos. Jeigu institucionalizacijos mastas yra didelis, tada santykiai tarp nevyriausybinių organizacijų ir savivaldybių yra stabilesni, taip pat pasireiškia daugiau formalių galimybių įvairiapusiams santykiams. Jeigu institucionalizacijos mastas yra mažas, tada gali būti lengviau įgyvendinami pokyčiai, o santykiai yra besivystantys. Nevyriausybinių organizacijų ir savivaldybių santykių modelyje taip pat galima išvelgti tai, kad, esant didesniai institucionalizacijos mastui, sustiprėja vietinė demokratija.

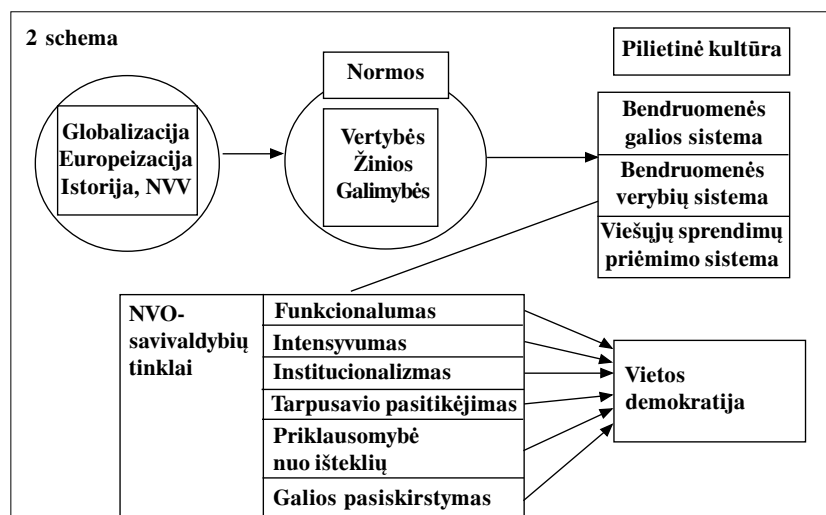
**2. Intensyvumas.** Santykiai tarp nevyriausybinių organizacijų ir savivaldybių gali būti daugiau ar mažiau intensyvūs. Intensyvumas yra apibrėžiamas kaip atitinkamos savivaldybės ir nevyriausybinių organizacijos, veikiančios savivaldybės teritorijoje, sąveikų kiekis ir gylis. Didesnis intensyvumas reiškia, kad daugiau nevyriausybinių organizacijų sąveikauja su įvairiomis savivaldos institucijomis arba skiria daugiau laiko vienišam ryšiui. Galima teigti, kad didesnis nevyriausybinių organizacijų ir savivaldybių tinklo bendradarbiavimo intensyvumas lemia stipresnę vietinę demokratiją.

**3. Funkcionalumas.** Funkciniai ryšiai tarp nevyriausybinių organizacijų ir savivaldybių sukuria pridėtinę vertę abiem veikiančioms dalyviams. Santykiai ne visada yra funkciniai – pavyzdžiui, konfliktiniai santykiai nėra funkciniai. Nevyriausybinių organizacijų ir savivaldybių santykių funkcionalumas yra vienas stiprią demokratiją lemiančių veiksnių.

**4. Tarpusavio pasitikėjimas.** Kitas svarbus nevyriausybinių organizacijų ir savivaldybių santykių požymis yra tarpusavio pasitikėjimas. Jeigu nevyriausybinių organizacijos ir savivaldybės vienos kitas vertina įtariai, tada nedidelis tarpusavio pasitikėjimas. Galime daryti prielaidą, kad nevyriausybinių organizacijų ir savivaldybių tarpusavio pasitikėjimas yra svarbi sąlyga stipriai vietinei demokratijai.

**5. Priklausomybė nuo išteklių.** Savivaldybės nevyriausybiniams organizacijoms gali teikti finansinę, informacinę paramą, kai kurios nevyriausybinių organizacijos nuomojasi savivaldybės priklausančias patalpas, šitaip tapdamos priklausomos nuo išteklių, kuriais jas aprūpina savivaldybės. Kita vertus, retais atvejais savivaldybės taip pat gali tapti priklausomos nuo nevyriausybinių organizacijų, jų finansinės paramos ar žmogiškųjų išteklių (pavyzdžiui, nevyriausybinių organizacijų ekspertai gali dalyvauti savivaldybėje sudarytose darbo grupėse, teikti konsultacijas savivaldybės vadovams).

Pfefferis ir Salanickas išplėtojo tokius priklausomybės ryšius paaiškinančią teoriją, pavadintą priklausomybės nuo išteklių teorija. Ši teorija pateikia paaiškinimą, jog galios santykiai tarp organizacijų yra sąlygojami išteklių, kuriais organizacijos disponuoja, t. y. vienos organizacijos turi didesnę galią kitų organizacijų atžvilgiu, kai disponuoja ištekliais, kurie šioms organizacijoms reikalingi. Galima formuluoti prielaidą, jog vietos demokratija yra stipresnė, kai nevyriausybinių organizacijos yra mažiau pri-



plėtojo tokius priklausomybės ryšius paaiškinančią teoriją, pavadintą priklausomybės nuo išteklių teorija. Ši teorija pateikia paaiškinimą, jog galios santykiai tarp organizacijų yra sąlygojami išteklių, kuriais organizacijos disponuoja, t. y. vienos organizacijos turi didesnę galią kitų organizacijų atžvilgiu, kai disponuoja ištekliais, kurie šioms organizacijoms reikalingi. Galima formuluoti prielaidą, jog vietos demokratija yra stipresnė, kai nevyriausybinių organizacijos yra mažiau pri-

klausomos nuo savivaldybių išteklių. Nors realiai visiškai nepriklausomybė yra beveik neįmanoma. Nevyriausybinių organizacijos, mažiau priklausomos nuo savivaldybių paramos, gali konstruktyviau bendradarbiauti su šiomis. Jos laisviau gali pasirinkti veiklos kryptis ir drąsiau kritikuoti savivaldybių veiklą.

**6. Galios pasiskirstymas.** Iš šio NVO-savivaldybių tinklo požymio matyti, kaip galia ir įtaka, palaikant ryšius su nevyriausybėmis organizacijomis, savivaldybėse yra pasiskirsčiusi tarp politinės ir vykdomosios valdžios institucijų. Kai kuriose savivaldybėse gali dominuoti politinė valdžia – merai, savivaldybių tarybų nariai, valdančiąsias koalicijas sudarančių politinių partijų vadovai gali aktyviai dalyvauti, priimant sprendimus dėl bendradarbiavimo su nevyriausybėmis organizacijomis. Kitose savivaldybėse, plėtojant ryšius su NVO, aktyvesni gali būti vykdomosios valdžios pareigūnai – administracijų direktoriai, administracijų padalinių vadovai. Vietos demokratijos plėtros požiūriu šis NVO-savivaldybių tinklo požymis yra neutralus, t. y. nėra pagrindo teigti, kad didesnė politinės valdžios įtaka ryšiams su NVO stiprina vietos demokratiją ar atvirkščiai.

## Savivaldybių atvejų tyrimas

Straipsnyje pristatomi atlikto atvejo tyrimo dviejose Lietuvos savivaldybėse – Vilniaus miesto ir Ukmergės rajono – rezultatai. Šios savivaldybės buvo pasirinktos kaip didelės<sup>2</sup> (didelio miesto) ir mažos<sup>3</sup> (kaimo tipo) savivaldybių pavyzdžiai. Buvo pokalbiai su savivaldybių administracijų vadovais, jų politikais ir savivaldybių teritorijose veikiančių socialines paslaugas teikiančių nevyriausybinių organizacijų vadovais. Taigi tyrime dalyvavo po 11 ekspertų, atstovaujančių didesnei ir mažesnei savivaldybėms. Buvo apklausta iš kiekvienos savivaldybės po 7 (4 administracijos darbuotojus ir 3 politikus), iš NVO sektoriaus<sup>4</sup> – po 4 atstovus.

Tyrimo rezultatai parodė, kad, nagrinėjant nevyriausybinių sektoriaus ir savivaldybių santykius vietos demokratijos aspektu, galima skirti veiksnius, kurie yra sudėtinės santykių dalys ir turi įtakos vietos demokratijai, jos stiprumui.

**Institucionalizavimas.** Nagrinėjant savivaldybių ir NVO santykių institucionalizaciją, gali-

<sup>2</sup> Vilniaus miesto savivaldybės teritorijoje gyvena 542 000 gyventojų.

<sup>3</sup> Ukmergės rajono savivaldybės teritorijoje gyvena 47 000 gyventojų, pačioje Ukmergėje – 28 000 gyventojų

<sup>4</sup> Siekiant objektyvaus savivaldybės darbo įvertinimo, pasirinktos NVO, teikiančios socialines paslaugas, t. y. politiškai neutralios.

ma skirti formalia, t. y. teisiškai grįstą, ir neformalia, paremtą susiformavusiomis bendravimo tradicijomis, institucionalizacijos rūšis. Santykiams tarp subjektų užmegzti reikalinga informacija apie santykio dalyvius, taip pat būtinos ir sąlygos tiems santykiams formuotis. Bendravimui ir bendradarbiavimui taip pat reikalingas ir santykio subjektų aktyvumas bei transakcija, t. y. vieno subjekto informacijos vieneto perdavimas kitam bei grįžtamasis ryšys.

Remiantis tyrimu, informacijos kiekis apie ne pelno siekiančias organizacijas bei jų veiklas, kurio, kaip mano savivaldybės atstovai, pakanka bendradarbiauti, yra prieinamas: Lietuvoje visi juridiniai asmenys yra registruojami Valstybės įmonės „Registru centras“ duomenų bazėje, kuri prieinama piliečiams. Taip pat yra atskiri įvairių organizacijų leidžiami katalogai apie nevyriausybines organizacijas. Taigi formalūs institucionalizacijos informaciniai pagrindai yra, tačiau tyrimu atskleista, kad tik respondentai, dirbantys specifinėse srityse (vaikų teisių apsauga, socialinė parama ir kt.), šią informaciją naudoja, ir tik jie tiesiogiai susiduria su nevyriausybiniu sektoriumi. Reikia pasakyti, kad minėti savivaldybių atstovai sudaro savo NVO sąrašus. Užmezgę kontaktus su organizacijomis, dažnai tik su jomis ir bendradarbiauja, naujų neieško. Svarbūs čia yra asmeniniai ryšiai. (Norint tapti santykio su savivaldybe subjektu, naujai atsirandančioms organizacijoms reikia „išsikovoti vietą po saule“).

Remiantis savivaldybių atstovų apklausos rezultatais, savivaldybėms bendradarbiauti su nevyriausybiniu sektoriumi, bendruomenės aktyvumui skatinti ir NVO daryti įtaką vietinės demokratijos plėtrai, teisiniai pagrindai (sąlygos) turėtų būti pakankami. Savivaldybių atstovai įvardino didelį skaičių savivaldybės ir NVO bendravimo būdų (rašytiniai užklausimai, susirinkimai, įtraukimas į biudžeto formavimą, konferencijos, dalyvavimas komitetų darbe, atviri savivaldybių susirinkimai, asmeniniai interviu, elektroninio tinklo panaudojimas, kt.). Pažymėtina, kad Vilniaus respondentai pabrėžė „vieno langelio“ principo, „elektroninės valdžios“ įdiegimą, tuo tarpu Ukmergės savivaldybės atstovai akcentavo reguliarius susitikimus su bendruomene. Taigi nors oficialiai nevyriausybiniams organizacijoms yra sudaryta daug sąlygų daryti poveikį vietinės demokratijos plėtrai, tačiau iš tikrųjų, savivaldybių atstovų nuomone (ypač Vilniaus miesto tarybos narių), ne visos sąlygos yra veiksmingos (pvz., NVO dalyvavimo maža įtaka sprendžiant svarbius klausimus, paskirstant biudžetą ir kt.).

Įdomu tai, kad dauguma tyrime dalyvavusių Ukmergės savivaldybės politikų, skirtingai nei Vil-

niaus, stiprūs, nors ir neformalūs, ryšiai su NVO. Apskritai, dideliame mieste santykiai yra labiau formalūs.

Apibendrinant galima teigti, kad santykių institucionalizavimas nėra pakankamas ir veikia tik kai kuriose specifinėse (pvz., socialinių paslaugų) srityse. Šiuo atveju stipresnė yra neformali institucionalizacija.

**Intensyvumas.** Kaip jau minėta, santykių veiksmingumui būtinas dalyvių aktyvumas, kurį galima vertinti kiekybiškai ir kokybiškai. Kiekybinis vertinimas atskleidžia intensyvumo paplitimą, aktyvių subjektų kontaktų skaičių. Kokybiškai vertinamas santykių pobūdis (pvz., partnerystė, lygiavertiškumas ir kt.) bei dėl šio santykio atsiradę rezultatai (pvz., naudingos visuomenei gerybės sukūrimas ir kt.).

Visi tyrimo respondentai tikisi didesnio aktyvumo iš santykio oponento. Savivaldybių atstovai išreiškė lūkesčius dėl bendruomenių, nepelno organizacijų didesnio aktyvumo, nevyriausybinių sektoriaus atstovai (ypač Vilniaus) teigė, kad iš savivaldybių norėtų bent minimalaus aktyvumo.

Tyrimas parodė, kad nors santykiai egzistuoja, tačiau jų intensyvumas yra mažas (didesnis yra mažame rajone), dažnai vienakryptis. Nagrinėjant partnerystę grindžiamų santykių intensyvumą pastebėtina, kad jis labai mažas.

**Funkcionalumas.** Vertinant savivaldybių ir NVO bendradarbiavimą, pastebėtina, kad galima įvardyti konkrečius rezultatus, kurie atsirado dėl aktyvių NVO ar vietos bendruomenių iniciatyvų (atidaryta kavinė, kurioje dirba psichoaktyvias medžiagas vartoję asmenys; įsteigtos socialinės viešosios įstaigos; suorganizuoti kultūriniai renginiai; buvo sprendžiami bendruomenės labui privatizacijos klausimai ir t. t.).

Apibendrinant tiriamųjų atsakymus, galima skirti tokias NVO veiklas, kurios būtų labai naudingos, bendradarbiaujant su savivaldybe:

- prioritetų nustatymas (skirti svarbias tikslinėms grupėms temas, problemas);
- dalyvavimas strateginiame planavime, suformuluojant tikslus, uždavinius;
- biudžeto skirstymas;
- pasiektų rezultatų vertinimas.

Tačiau tyrimas atskleidė, kad nors formaliai minėtos veiklos ir yra įmanomos, realiai jų efektas mažas arba apskritai jų nėra. NVO piliečių aktyvumas, savivaldybių atstovų nuomone, nėra didelis. Dalyvauja tie patys asmenys, kurie keičiasi kas dveji, treji metai. Nauji aktyvūs piliečiai įsitraukia, atsiradus naujoms problemoms arba

prieš rinkimus. Reikia pasakyti, kad NVO, būdamos aktyvios, taikančios savo veikloje viešųjų ryšių vadybos metodus, sulaukia didesnio savivaldybės atsako.

**Priklausomybė nuo išteklių.** Abiejų savivaldybių atstovai nurodė, kad per pastaruosius metus padidėjo nevyriausybinių sektoriaus finansavimas, neapsiribojama trumpalaikiais projektais, pradėtos pirkti iš NVO paslaugos, NVO darbas tapo kokybiškesnis. Padidėjęs finansavimas aktyviai prisidėjo prie nevyriausybinių sektoriaus plėtros.

Tyrimas atskleidė ryšį tarp finansavimo ir požiūrio į finansavimo šaltinį, t. y. gaunančiu tiesioginę paramą iš savivaldybės NVO (pvz., Ukmergėje labiausiai remiamos dvi sritys – kaimo bendruomenės ir neįgalieji), santykius su savivaldybe ir išskirtines teises negu jų kolegų. Jų ir palankesnis požiūris į savivaldybę. Ukmergės rajono NVO, nuolat finansuojamos iš biudžeto, savivaldybę vertina ypač palankiai. Pažymėtina, kad palankus požiūris neatspindi realių santykių aplinkybių, t. y. Ukmergės savivaldybės ir NVO santykiai nėra grįsti partneryste ir lygiavertiškumu.

Taigi nevyriausybinių sektoriaus finansavimas turi netiesioginę įtakos demokratijos plėtrai, tačiau subjekto (NVO) priklausomybė nuo vieno finansavimo šaltinio (savivaldybės) didina mecenato įtaką ir neskatina demokratiškesnių savivaldybių ir NVO santykių.

Atlikus ekonominius skaičiavimus, paaiškėjo, kad vienas litas, skirtas Vilniaus nevyriausybinių organizacijoms socialinėms paslaugoms remti, suteikia socialinių paslaugų už 3,5–10 litų. Nevyriausybinių organizacijų paramos efektyvumas didesnis negu savivaldybės teikiamų paslaugų efektyvumas (Vilniaus mieste NVO 1999–2003 m. sugebėjo teikti socialines paslaugas triskart efektyviau nei valstybinės įstaigos) [3, p. 32], todėl Vilniaus gyventojams už tas pačias lėšas buvo suteikta daugiau ir kokybiškesnių socialinių paslaugų. Be to, į šią veiklą įtraukus daugiau savanorių, buvo pradėta teikti naujų paslaugų.

Skirstant paramą savivaldybės remiamoms Vilniaus nevyriausybinių organizacijoms, buvo susidurta su problema. Parama NVO buvo skiriama tik vieneriems metams. Tai apsunkino NVO veiklos planavimą vidutiniam laikotarpiui. Tuo metu Vilniuje jau buvo daug profesionalų, išmanančių NVO projektų vadybą. Su jais 3–5 metų laikotarpiui savivaldybė būtų galėjusi sudaryti projektų finansavimo arba paslaugų pirkimo sutartis, be to, perduoti dalį savo funkcijų (pvz., lankomosios priežiūros).

Gilinantį į NVO projektų finansavimo tvar-

ką, paaiškėjo, kad paprasta paraiškos teikimo forma, buvusi labai pažangi pradžioje, tapo per daug šabloniška. Paraiškos formos dažnai neatitiko projektų specifikos, todėl reikėjo NVO projektų finansavimo tvarką reformuoti.

„Vienos nevyriausybinių organizacijos jau kelerius metus teikė tą pačią dienos užimtumo paslaugą sutrikusio intelekto vaikams ir pildė tą pačią paraiškos formą bei buvo vertinama pagal tą patį šabloną kaip ir kūrybinių iniciatyvų centro projektas, pagal kurį buvo numatoma surengti meninės kūrybos stovyklą vaikams su negalia. Vis labiau buvo suprantama būtinybė atskirti paslaugų pirkimą iš nevyriausybinių organizacijų nuo projektų finansavimo. Organizuojant paslaugų pirkimą nuo 2002 metų buvo parengta tvarka pagal viešųjų pirkimų įstatymą. Juose turėjo būti detalai nurodoma, kokios paslaugos perkamos, jų trukmė, kiekis, kaina, minimalūs ar vidutiniai standartai ir kiti duomenys“ [1, p. 106].

2004 m. Lietuvai įstojus į ES, pasikeitė NVO finansavimo iš užsienio šaltinių kryptys bei pobūdis. Sumažėjo dalies NVO (nespėjančių persiorientuoti) veiklos galimybės. Pastarosios organizacijos bandydavo ieškoti pagalbos savivaldybėje. „Į nevyriausybinių organizacijų prašymą padėti dažniausiai būdavo standartinis – pritariame jūsų vykdomai veiklai, tačiau miesto lėšos jau paskirstytos, biudžetas sumažintas, apgailėstajame, tačiau galimybių paremti jūsų projektą nėra“ [1, p. 107].

Vilniaus miesto savivaldybės socialinės paramos centro vyresnysis inspektorius Žilvinas Abaravičius teigė, kad „tokia padėtis bus tol, kol nevyriausybinių organizacijos bus finansuojamos ne iš atskiros miesto biudžeto eilutės, o – kaip Vilniuje, – iš kitų išlaidų. Neįtvirtinus šios koncepcijos, nevyriausybinių organizacijos ir toliau bus tik pinigų naudotojos, o ne lygiaverčiai partneriai – sistemos dalyviai bei priklausys nuo valdininkų malonės ir jų pozicijos Vilniaus mieste nebus stabilios“ [1, p. 107]. Siekiant glaudžiau bendradarbiauti su NVO, Socialinės paramos centro iniciatyva buvo sukurta NVO iniciatyvinė grupė, kuri susitikdavo sykį per dvi savaites. Ši grupė veikė apvalaus stalo principu. Buvo tikimasi, kad tai bus varomoji jėga, kuri skatins pažangius NVO ir savivaldybės bendradarbiavimo pokyčius.

Ukmergės rajono nevyriausybinių organizacijų ir savivaldybės bendradarbiavimas prasidėjo nuo 1996 m. Remiantis Ukmergės rajono savivaldybės duomenimis, galima matyti, kaip daugėjo savivaldybės NVO finansuoti skirtų lėšų. 1996–1997 m. jos padidėjo 10 kartų: nuo 2000 Lt iki 20 000 Lt [11, p. 101]. Iš pradžių lėšos būdavo skiriamos, remiantis individualiomis pa-

raiškomis. Situacija pasikeitė 1999 m., kai buvo pradėti organizuoti NVO paraiškų konkursai bei sudaryta vertinimo komisija, vertinusi projektus pagal kokybę, aktualumą ir t. t. Tų pačių metų pabaigoje Ukmergės savivaldybės socialinės paramos skyriuje pradėjo dirbti specialistė, be savo tiesioginio darbo, teikusi ir konsultacijas NVO. Ukmergės savivaldybė ne pelno organizacijoms įvairioms akcijoms ir išvykoms nemokamai skirdavo transportą, leisdavo naudotis savivaldybės patalpomis ir t. t. Didėjant NVO skaičiui, didėjo ir joms skirtos savivaldybės lėšos. Tačiau didžiausia problema – lėšų trūkumas savivaldybės biudžete. Dirbančių socialinėje sferoje NVO Ukmergės rajone buvo daugiausia, todėl beveik visos lėšos atiteko joms. Dirbančias socialinėje sferoje NVO tai tenkino, bet nebuvo finansuotos kitos sritys.

**Tarpusavio pasitikėjimas.** Pastaraisiais metais išaugo pasitikėjimas NVO sektoriumi. Pagerėjusią NVO darbo kokybę bei besikeičiantį savivaldybės atstovų požiūrį į nevyriausybinių sektorių rodo ir savivaldybės perkamos paslaugos iš nepelno siekiančių organizacijų (nebeapsiribojama trumpalaikiais projektais). Nors valdininkų požiūris keičiasi, savivaldybės atstovai išsakė nuomonę, kad NVO dubliuoja veiklas, reikalauja atlyginimų savo darbuotojams. Tai parodo, jog išlieka požiūris į NVO kaip į savanoriškais pagrindais veikiančią iniciatyvinę grupę, negalinčią dirbti kaip kitų sektorių (valstybinio ar privataus) organizaciją, veikiančią konkurencingoje aplinkoje.

Tyrimas parodė, kad abiejų sektorių atstovai, nagrinėdami abipusius santykius, nurodė, jog stigo abipusio supratimo. Ypač supratimo ir pasitikėjimo iš Vilniaus savivaldybės pasigenda NVO atstovai. Tuo tarpu atstovai Ukmergės NVO, nuolat finansiškai savivaldybės remiamų, ją vertina palankiau.

Pažymėtina, kad iš esmės savivaldybių atstovai NVO nelaiko lygiaverčiais partneriais, tačiau didelio miesto (Vilniaus) respondentai pasižymi „demokratiškesniu“ požiūriu nei jų kolegos iš mažo rajono (Ukmergės). Jo tiek savivaldybės, tiek NVO atstovų dauguma savivaldybę laiko daugiau globėju nei lygiaverčiu partneriu. Viena iš didžiausių problemų, NVO bendradarbiaujant su savivaldybe ir tarpusavyje, yra ta, kad bendraujama daugiausia asmeniškai.

**Galios pasiskirstymas.** Tiek Vilniaus, tiek Ukmergės rajono atstovai palaiko ryšį su savivaldybių specialistais, dirbančiais tose socialinėse srityse kaip ir NVO (pasirašytos bendradarbiavimo sutartys, kontaktuojama dėl atitinkamų klausimų ir kt.). Ukmergės rajono NVO, turinčios ry-

šių su politinėmis partijomis, taip pat nuolat komunikuoja ir su savivaldybės vadovais.

Abiejų savivaldybių NVO atstovai teigė, kad politikai dažnai nevyriausybinį sektorių naudoja savo tikslams (pvz., rinkimams; kuria naujas NVO, siekdami sau naudos, ir kt.) ir aktyvesni būna tik rinkimų metu.

Vilniaus miesto NVO atstovų nuomone, politikai turėtų būti aktyvesni, siekti glaudesnio bendradarbiavimo, partnerystės. Išsakyta mintis, jog politikai turėtų traktuoti NVO kaip lygiavertes organizacijas, teikiančias socialines paslaugas, ir atsižvelgti į šių nuomones, sudarant socialinių paslaugų teikimo strategijas. Pažymėtina, kad Ukmergės NVO, palaikančios ryšius su politinėmis partijomis, vertino esamą bendradarbiavimo situaciją teigiamai, o neturinčios ryšių NVO kalbėjo apie didesnę partnerystės poreikį.

Politikų santykių su NVO aktyvumas priklauso nuo politinės situacijos, tuo tarpu tik dirbantys specifinėse srityse valdininkai palaiko ryšį, glaudesnę negu politikų.

### **NVO-savivaldybių tinklo poveikis vietos demokratijai**

Vilniaus miesto savivaldybės atstovai (tiek tarybos nariai, tiek valdininkai) teigė, kad praktinėje veikloje demokratijos labai trūksta. Dalis jų pažymėjo, jog formaliai sąlygos demokratijai yra sudarytos.

Ukmergės rajono savivaldybės atstovų nuomonės skirtingos. Didžioji dalis (4 iš 7) teigė, kad situacija yra pozityvi, „demokratijos daugiau nereikia“ (tarybos narys, 59 m.). Tik 3 manė, jog demokratijos reikėtų daugiau. Vertinant požiūrį ir realią situaciją bei veiksmų, turinčių įtakos demokratijos plėtrai, analizė parodė, kad vietos demokratijos lygis yra žemas. Skirtingas požiūris gali būti dėl: informacijos apie demokratijos sampratą stokos bei nusistovėjusių ryšių (didelis neformalus institucionalizacijos mastas), susiformavusių dar prieš Lietuvai atgaunant nepriklausomybę.

Nepaisant esamų skirtumų tarp Vilniaus miesto ir Ukmergės rajono, savivaldybių atstovai sutinka, kad vietinės demokratijos plėtrai reikia aktyvinti bendruomenes, skatinti nevyriausybinių sektoriaus plėtrą.

Tyrimo metu savivaldybių atstovai išsakė nuomones, kas galėtų paskatinti vietinės demokratijos plėtrą. Vilniaus miesto savivaldybės atstovai teigė, kad reikia: savivaldybėms suteikti tiek laisvės, kiek jos turi kitose ES valstybėse (valdininkas, 43 m.); seniūnijose padidinti piliečių aktyvumą, pagerinti ryšį tarp vietos valdžios ir gy-

ventojų (valdininkė, 38 m.); skatinti bendruomenių aktyvumą, jų atstovus įtraukti į savivaldybės (valdininkas, 44 m.); aiškinti piliečiams savivaldybės vaidmenį, jos funkcijas (tarybos narys, 40 m.); sukurti užkardas neleidžiančias siauroms interesų grupėms pasipelninti ir parazituoti kitų (daugumos) sąskaita (tarybos narys, 47 m.).

Ukmergės savivaldybės atstovai nurodė: tiesioginių mero rinkimų svarbą (tarybos narys, 52 m.; tarybos narys, 59 m.), politinės kultūros stygių, priimamų sprendimų blogą argumentaciją (tarybos narys, 52 m.); kad svarbu yra aktyvinti visuomenės pilietiškumą, sudaryti sąlygas žmonėms reikšti savo nuomonę, pavyzdžiui, organizuojant gyventojų apklausas (tarybos narys, 41 m.); tobulinti vietinės savivaldos teisinį reglamentavimą, užkirsti kelią populistams (tarybos narys, 59 m.); „reikia daugiau naujų politikų“ (valdininkas, 37 m.); savivaldybei reikia perduoti daugiau funkcijų, išnaudoti ne visi komunikacijos būdai su bendruomene (valdininkas, 42 m.).

Lyginant Vilniaus miesto ir Ukmergės rajono tyrimo rezultatus, galima skirti tam tikras tendencijas. Mieste daugiau negu rajone pasireiškia formalus institucionalizavimas – nevyriausybinių organizacijų ir savivaldybės bendravimas yra labiau grįstas biurokratiniais elementais, čia svarbios formalios procedūros, teisinės priemonės. Rajone santykinai ne tokie formalūs, grįsti asmeninėmis pažintimis ir glaudesni.

Skiriasi ir finansinė priklausomybė nuo savivaldybės: Vilniaus NVO įvairesni finansavimo šaltiniai, Ukmergėje dažnai pagrindinis rėmėjas yra savivaldybė. Tačiau reikia pasakyti, kad nuosekliau finansuojama rajone negu mieste (Ukmergėje, skirtingai nei Vilniuje, dalis nevyriausybinių organizacijų kasmet finansuojamos be konkursų, yra numatytos eilutės savivaldybės biudžete).

Pažymėtina, kad mažesni formalūs trukdžiai ir glaudesni santykiai bei nuoseklesnis finansavimas palengvina NVO atliekamų veiklų procesą (Ukmergės atvejis), tačiau nelemia didesnio funkcionalumo, reikšmingesnių konkrečių rezultatų, t. y. Vilniuje didesni NVO ir savivaldybės bendradarbiavimo atskiri pasiekimai, turintys poveikį visuomenei ne vien savivaldybės, bet ir valstybės mastu. Tai byloja Vilniaus ir Ukmergės nevyriausybinių organizacijų keliamų tikslų mastas bei požiūrių į partnerystę grįstus santykius skirtumas. Tyrimas parodė, kad mažesnio miesto NVO atstovai yra mažiau suinteresuoti pokyčiais. Jie labiau patenkinti esama situacija. Tiek nevyriausybinių organizacijų, tiek savivaldybių atstovai savivaldybę labiau linkę laikyti paramos teikėju, o NVO laikomos nuolankiomis socialinės rizikos

grupės asmenų globotojomis ar laisvalaikio užimtumo priemonėmis, tačiau ne lygiavertėmis partnerėmis, galinčiomis kartu su savivaldybe spręsti socialines problemas. Tuo tarpu Vilniaus respondentai dažniau nei Ukmergės akcentavo partnerystę ir demokratiją, daugiau išvelgė ir bendradarbiavimo galimybių.

### **Kitos problemų grupės, nustatant savivaldybių ir NVO sąveikos kliūtis**

Egzistuoja ir kitos svarbios savivaldybių ir nevyriausybinių organizacijų sąveikos kliūtys, kurias galima nustatyti penkiose problemų grupėse. Jos labiau susijusios su pačia nevyriausybinių organizacijų ir savivaldybių organizacijos bei darbo specifika, taip pat gyventojų pilietine kultūra ir mentalitetu.

1. Dažnai nevyriausybinių organizacijų Lietuvoje neturėjo pakankamo autoriteto ir įtakos, kad plačiau ir svarbiau atstovautų savo interesų grupėms. Gyventojai jų veiklą dažnai vertino tik kaip pasipelnymo iš įvairių fondų galimybę, nematė jų veiklos tęstinumo galimybių. Savivaldybių darbuotojai apie NVO buvo taip pat tokios nuomonės. Jie vertino NVO tik kaip finansinės paramos prašytojus.

2. Gyventojai dažnai nepasitikėjo nevyriausybinių organizacijų kompetencija, nes šiose dirbo tik vienas kitas etatinis darbuotojas, dauguma jų nepastoviai dirbantys savanoriai. Nevyriausybinių organizacijų kompetencijos stoka, ypač provincijoje (mūsų tyrimo atveju – Ukmergės rajone) skundėsi ir savivaldybių administracija bei politikai. Projektų rengimo ir įgyvendinimo galimybės Lietuvoje buvo neišnaudojamos ir nepalyginti geresnės, negu tai leido NVO dalyvavimo galimybės.

3. Tikroji valdžios decentralizacija, o dažnai ir devoliucija Lietuvoje buvo neįvykusi arba reikėsi labai ribotai. Savivaldybės Lietuvoje buvo per didelės, jų mažai (tik 60), jos per toli nuo žmonių, ir šiems svetimos. Nemažai NVO vadovų, ypač didžiuosiuose miestuose (mūsų tyrimo atveju – Vilniuje), buvo labai kritiškai nusiteikę dėl savivaldybių nevykdomų pažadų ir neatliekamų darbų. Dalis provincijos (mūsų tyrimo atveju – Ukmergės rajone) NVO vadovų labai išiteikiančiai vertino savivaldybių darbą, tarsi bijodami prarasti savivaldybių teikiamas galimybes, savivaldybių skiriamą finansavimą ir kt.

4. Gyventojai nepasitikėjo valdžios institucijomis, tarp jų ir savivaldybėmis, bei netikėjo, kad NVO galėtų kažkaip jiems naudingai pa-

kreipti ar įtakoti valdžios politiką. Dauguma gyventojų valdžią apskritai, o savivaldybių politikus ir administraciją konkrečiai vertino kaip opozicinę, priešišką jiems, nuasmenintą ir biurokratizuotą jėgą.

5. Lietuvos pilietinis judėjimas istoriškai dažniausiai reikšdavosi kaip nacionalinis išsivadujamasis judėjimas. Jam niekad nebuvo būdingas tradicinių Vakarų pilietinių organizacijų vaidmuo, taip pat – NVO. Daugelis NVO iniciatyvų Lietuvoje išlieka kaip importinės, skatinamos ir finansuojamos iš Vakarų (ypač iki 2004 m.). Tačiau Lietuvai taip pat būdinga ir vietinio pobūdžio pilietinių iniciatyvų stoka – nesikuria tik šiam kraštui būdingos organizacijos ir iniciatyvos.

### **Išvados**

Interviu duomenų analizės metu skirti sąveikos tarp NVO ir savivaldybių požymiai: institucionalizavimas, intensyvumas, funkcionalumas, tarpusavio pasitikėjimas, priklausomybė nuo išteklių. Remiantis šiais požymiais, suformuotas savivaldybių ir NVO santykių teorinis modelis. Modelis grindžiamas normatyvine prielaida, jog institucionalizuoti, intensyvūs, funkcionalūs, tarpusavio pasitikėjimu besiremiantys, dėl išteklių nepriklausomų NVO ir savivaldybių ryšiai stiprina vietos demokratiją.

Tyrimas Vilniaus miesto ir Ukmergės rajono savivaldybėse atskleidė, jog savivaldybių ir NVO sąveiką riboja šios pagrindinės kliūtys:

- Savivaldybės atstovų netolerantiškas požiūris į NVO;
- NVO ir apskritai piliečių aktyvumo stoka;
- Savivaldybės ir NVO atstovų skirtingas požiūris į bendradarbiavimą, neigiamai veikiantis sąveikos funkcionalumą.

Identifikuotos problemų grupės yra betarpiškai susijusios. Pirmoji (savivaldybės atstovų požiūris) turi įtakos trečiajai (bendradarbiavimo funkcionalumui), tačiau, kaip rodo atlikto tyrimo rezultatai, antroji (NVO aktyvumas) gali paveikti ir pirmąją, ir trečiąją.

Tyrimo metu taip pat buvo nustatyti Vilniaus ir Ukmergės rajonų savivaldybių bei NVO sąveikos skirtumai. Buvo atskleista, jog NVO Vilniuje yra labiau savarankiškesnės, jų veiklos formos yra įvairesnės nei Ukmergės rajone.

Pažymėtina, kad savivaldybių bei NVO sąveika taip pat priklauso ir nuo NVO bei savivaldybių institucijų darbo specifikos, taip pat gyventojų pilietinės kultūros bei mentaliteto.

## Literatūra

1. Abaravičius, Ž. Vilniaus socialinių nevyriausybinių organizacijų bendradarbiavimas su miesto savivaldybe. *Savivaldybių ir nevyriausybinių organizacijų partnerystė*. Vilnius, 2001.
2. Arnstein, Sh. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 1969. Vol. 35. No. 4.
3. Guogis, A., Gudelis, D. Naujosios viešosios vadybos taikymo teoriniai ir praktiniai aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*, 2003. Nr. 4.
4. Hydén, H. Nine Reasons for Norms. Paper delivered at conference in Onati 5–8 July 2004, International Association for Sociology of Law.
5. Hydén, H. *Normvetenskap*. Stockholm, 2002.
6. *Lietuvos Respublikos gyventojų skaičiaus bei struktūros prognozės iki 2015 metų*. Vilnius, 1995.
7. Morlino, L. What is a “good” democracy? *Democratisation*, 2004. Vol. 11. No. 5 (December).
8. *Population by Sex, Age, Ethnicity and Religion. Statistics Lithuania*. Vilnius, 2002.
9. Reese, L., Rosenfeld, R. *The civic culture of local economic development*. London, 2002.
10. Reese, L., Rosenfeld, R. *Categorizing Civic Cultures: Testing a Taxonomy of Local Civic Culture*. London, 2005.
11. Sabaliauskienė, L. Ukmergės rajono savivaldybės ir nevyriausybinių organizacijų partnerystė. Iš: *Savivaldybių ir nevyriausybinių organizacijų partnerystė*. Vilnius, 2001.
12. *Socialinės paslaugos vilniečiams*. Vilnius, 2005
13. Šedbaras, S. Nevyriausybinių organizacijų sąvoka, esmė ir vieta visuomenėje. Iš: *Lietuvos administracinė teisė*. Vilnius, 2005.

Arvydas Guogis, Dangis Gudelis, Andrius Stasiukynas

### **The importance of the NGO-municipal relations in developing local democracy: case study of two Lithuanian municipalities**

#### Summary

The article deals with five attributes of the NGO–municipal relations: institutionalization, intensity, functionality, mutual trust and resource dependence. A theoretical model of NGO–local government relations was formed on the basis of those characteristics. The model is based on normative assumption that institutionalized, intensive, functional, based on mutual trust and in terms of resource independent NGO–municipal relations sustain local democracy.

The survey conducted in municipalities of Vilnius city and Ukmergė district revealed that interaction between municipalities and NGO's is limited by those major obstacles which is possible to distinguish into three major problem groups:

- Intolerant attitude of municipal representatives towards NGO;
- The lack of activity of NGO's and citizens in general;
- Different attitudes towards cooperation among representatives of municipalities and NGO's which negatively affects functionality of interaction.

The identified problem groups have proximate relationship, where the first problem group (the attitude of municipal representatives) has an impact on the third one (functionality of cooperation) and the second problem group (NGO activity), as research results suggest, may have impact on the first and third problem groups. The research identified differences of interaction between municipalities and NGO's in Vilnius city and Ukmergė district, it was revealed that NGO's are more independent and forms of their activities are more varied in Vilnius than in Ukmergė district. Some problems that cause obstacles to the NGO-municipal interface are closely related to the work specifics of non-governmental and municipal organizations as well as civic culture, social psychology and mentality of the inhabitants of Lithuania.

---

*Arvydas Guogis* – Mykolo Romerio universiteto Viešojo administravimo katedros Viešojo administravimo fakulteto docentas, vadybos ir administravimo krypties habilituotas daktaras.

Telefonas (8~5) 2740 634

Elektroninis paštas a.guogis@gmail.com

*Dangis Gudelis* – Mykolo Romerio universiteto Viešojo administravimo katedros Viešojo administravimo fakulteto lektorius.

Elektroninis paštas dgudel@gmail.com

*Andrius Stasiukynas* – Mykolo Romerio universiteto Viešojo administravimo katedros Viešojo administravimo fakulteto asistentas.

Elektroninis paštas andrius@jip.lt

Straipsnis pateiktas 2007 m. spalio mėn., recenzuotas; parengtas 2007 m. gruodžio mėn.

DOI: 10.5755/j01.ppa.0.22.27052