

Instituciniai tinklai ir socialinis pasitikėjimas savivaldybės ir nevyriausybinių organizacijų sąveikoje

Jurga Bučaitė ir Indrė Ambotaitė-Mazeliauskienė

Kauno technologijos universitetas
K. Donelaičio g. 20, 44239 Kaunas

Straipsnyje analizuojamas institucinio bendradarbiavimo tinklų kūrimas pilietinio sektoriaus ir viešosios valdžios lygmeniu. Analizuojamos pasitikėjimo rūšys ir funkcijos. Aptariamas pasitikėjimo kultūrų savitumas skirtingose politinėse sistemose. Apibūdinamos pasitikėjimo kultūros transformacijos vykstant spartiems socialiniams pokyčiams. Pristatoma empirinė studija apie savivaldybės ir nevyriausybinių organizacijų (NVO) Kauno mieste bendradarbiavimo ryšių kūrimą, akcentuojant tarpusavio pasitikėjimo kaitą. Analizuojant empirinius duomenis, išryškintas valdininkų nelankstumas ir platesnio pilietinio požiūrio stygius bendraujant su nevyriausybiniomis organizacijomis; neobjektyvumo tendencijos vertinant savivaldybės finansuojamus NVO projektus; NVO individualizmas, NVO nesugebėjimas kolektyviai atstovauti savo interesams savivaldybėje; lyderystės problemos nevyriausybiniuose organizacijose.

Raktažodžiai: *instituciniai tinklai, pasitikėjimo kultūra, socialinis kapitalas, nevyriausybinių organizacijų, viešoji gėrybė, savivalda.*

Keywords: *institutional networks, the culture of trust, nongovernmental organizations, social capital, public good, local government.*

Įvadas

Pliuralistinis viešosios politikos kūrimo procesas suvokiamas kaip daugybės įvairių tarpusavio sąveikų bei formalių ar neformalių ryšių struktūra, padedanti arba trukdanti įgyvendinti politinius sprendimus tarptautiniu, nacionaliniu ir vietos valdžios bei bendruomenės lygmenimis. Didėjančios socialinės diferenciacijos, decentralizacijos, nacionalinės politikos įtakos kitimo bei nykstančių ribų tarp viešojo ir privataus sektorių rezultatas yra abipusė fluidi priklausomybė tarp viešosios politikos proceso dalyvių. Sėkmingu valdžios veikimo pagrindu tampa kooperacija ir išteklių mobilizavimas, peržengiantis hierarchinio valdymo ribas. Į institucinių tinklų kūrimą įtraukiamas ir viešosios politikos sektorius, ir pilietinio sektoriaus institucijos bei rinkos ekonomikos dalis.

Jurga Bučaitė – Kauno technologijos universiteto Sociologijos katedros doktorantė.

El. paštas: jurga.bucaite@stud.ktu.lt

Indrė Ambotaitė-Mazeliauskienė – Kauno technologijos universiteto Sociologijos katedros doktorantė.

El. paštas: indre.ambotaite@stud.ktu.lt

Straipsnis įteiktas redakcijai 2005 m. gegužės mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2005 m. spalio mėn.

Svarbus socialinių santykių elementas institucinių tinklų analizėje yra *pasitikėjimas*, kuris tapo akademių tyrimų objektu tik XX amžiaus pabaigoje. Sociologijoje atkreiptas dėmesys į subjektyvius, dvasinius, moralinius ryšius ir „trapius“ kultūros aspektus [26, p.7]. Dėmesys kultūrinei sferai yra sąlygotas būtinybės reaguoti į didėjančią institucijų neveiksmingumą bei pastebėjimus, kad ta pati institucija gali skirtingai veikti skirtingose visuomenėse; kad kultūriniai veiksniai ir jų suvokimas yra svarbūs. Pasitikėjimas užsimezga, kai piliečiai bendromis pastangomis, o ne individualiai siekia tikslo. Dabartinėje visuomenėje, mažėjant pasitikėjimui žmonėmis bei valdžios institucijomis, aktualu tirti savivaldybės (vietos valdžios) ir nevyriausybinių organizacijų (interesų grupių) sąveikas. Taip pat svarbi yra pasitikėjimo kultūros kūrimo analizė. Deja, Lietuvos mokslo bendrijoje pasitikėjimo reiškinys yra mažai tirtas viešosios politikos lygmeniu.

Šiame straipsnyje nevyriausybinių organizacijų ir vietos valdžios bendradarbiavimas analizuojamas remiantis sociologiniu institucinių tinklų požiūriu. Ypač pabrėžiamas pasitikėjimo kūrimo tinkluose aspektas, būtinas sėkmingam šių dviejų institucijų bendradarbiavimui, kooperacijai bei tęstinumui užtikrinti. Institucinių ryšių tarp nevyriausybinių

organizacijų bei vietos valdžios analizėje akcentuojama ne tinklo ryšių prigimtis (ryšių intensyvumas, abipusiškumas, daugialypiškumas) ar struktūrinės charakteristikos, bet bandoma atsakyti į klausimą, kaip šiais bendradarbiavimo ryšiais kuriamas ir palaikomas pasitikėjimas tarp institucijų. Atsakymo į šiuos probleminius klausimus ieškoma remiantis empirinės studijos, analizuojančios nevyriausybinę organizacijų bei vietos valdžios Kauno mieste bendradarbiavimą finansinės paramos skyrimo metu, duomenimis.

1. Institucinių tinklų suvokimo ribos

Pereinamojo laikotarpio (ypač posovietinių šalių) instituciniai pokyčiai, sąveikos tarp institucijų ir socialinių aktorių aiškinamos pasitelkiant racionalaus pasirinkimo, mainų, kultūrologijos bei refleksyvosios sociologijos teorijomis. Neretai pasitelkiama *tinklo* metafora. Teigiama, kad egzistuoja pusiau autonominės socialinės sistemos, sudarančios pagrindą formalių organizacijų, šiuo atveju - politinių institucijų susiformavimui ir vystymuisi [19, p.4]. Politinės sąveikos atveju tinklo metafora norima atkreipti dėmesį į sprendimų priėmimą ir įgyvendinimą veikiančius formalius ir neformalius ryšius. Pluralistinėse visuomenėse tinklo sąvoka perteikia idėją, kad politika formuojasi įvairių ryšių ir sąveikų kontekste [20, p.178].

Nevyriausybinių organizacijų bei viešosios valdžios santykių analizė susiduria su identifikacijos problema, t.y. sunku objektyviai išskirti tarpusavio ryšius, turinį bei pagrindines charakteristikas. Makrolygmens instituciniams ryšiams tarp valdžios institucijų, asociacijų ir visuomeninių organizacijų būdingos tos pačios charakteristikos kaip ir socialinio tinklo sampratai. Remiantis B.Wellman, išskiriami pagrindiniai tinklų struktūriniai bruožai, kurie yra svarbūs faktoriai, apibūdinantys nevyriausybinių organizacijų ir vietos valdžios bendradarbiavimo pobūdį. Tai socialinių kontaktų dažnis, tarpusavio sąveikos ir pasitikėjimo palaikymas, socialinės integracija, bendradarbiavimas ir pagrindinių išteklių gavimo mechanizmas [27, p.156 - 159].

Tinklinio požiūrio taikymas viešosios politikos formavimo bei įgyvendinimo analizėje yra kompleksiškas. Vienu atveju pabrėžiamas institucinis sudėtingos sąveikos tarp politinių institucijų bei jos dalyvių pobūdis. Kitu atveju labiau analizuojamas tinklaveikos tarp politinių institucijų turinys bei struktūrinės jos charakteristikos. Viešojoje politikoje institucinių arba politinių tinklų samprata tarsi simbolizuoja politinio proceso dalyvių gausumą bei radikalius šiuolaikinių valdymo formų pokyčius.

Šiame straipsnyje analizuojami instituciniai tinklai glaudžiai siejasi su politinių tinklų samprata. Dalis teoretikų politinių tinklų sąvoką vartoja kaip tam tikrą metaforą, pabrėžiančią faktą, kad politikos procesas įtraukia gausų socialinių aktorių būrį [21, p.5]. Kitiems teoretikams politinių tinklų samprata tampa svarbiu analitiniu „įrankiu“, leidžiančiu analizuoti santykius tarp veikėjų viešosios politikos sektoriuje [15, p.35].

Viena vertus, politiniai tinklai nusako tam tikrą valstybės ir visuomenės santykių pobūdį. Kita vertus, politiniai tinklai suvokiami kaip tam tikras viešosios politikos mechanizmas, galintis mobilizuoti politinius viešųjų ir privačiųjų veikėjų išteklius [12, p.35; 18, p.12]. Remiantis šia nuostata, politiniai tinklai traktuojami kaip palyginti stabilūs ir nuolat vystomi santykiai. Šie tinklai mobilizuoja išteklius tam, kad kolektyvinis veiksmas būtų nukreiptas į bendrų politinių problemų sprendimą [15, p.36]. Išskiriama esminė politinių tinklų funkcija - gebėjimas „savanoriškai ir sutartinai“ siekti bendradarbiavimo ne hierarchinių santykių lygmenyje. Kitaip tariant, kalbama apie tam tikrą *tinklinio valdymo formą* (angl. *network form of governance*), susiejančią tradicinės valdžios ir rinkos elementus. Remiantis R.Mayntz, tokia valdymo forma yra ypatingas socialinės struktūros tipas, iš rinkos mechanizmo perimantis autonomiškų socialinių agentų plurališkumą, ir vis dėlto hierarchiškai tebekoordinuojantis tikslų siekimą [21, p.5].

Politinių tinklų susiformavimas, anot R.Mayntz, integruotiems į tinklą veikėjams suteikia daugiau galios. Atsiranda galimybė užmegzti neformalius kontaktus su valdžios institucijomis bei spręsti aktualias problemas [21, p.4]. Kitaip tariant, tinklinis požiūris aktualus todėl, kad pilietinio sektoriaus atstovai patys aktyviai siekia dalyvauti politiniuose procesuose. O valdžios institucijos, norėdamos palaikyti bendradarbiavimą su pilietiniu sektoriumi, stengiasi suteikti naudingos informacijos. Politinių tinklų formavimasis turi kelias reikšmes. Viena vertus, tai simbolizuoja „silpnos“ valstybės atsiradimą. Kita vertus, tai gali būti suvokiama kaip tam tikras atsakas į sudėtingą valdymo procesą bei sutarimo tarp įvairių institucijų būtinybę.

2. Teoriniai pasitikėjimo aspektai

Demokratijos teorijoje teigiama, kad pasitikėjimas žmonėmis politikoje nereikalingas, jeigu yra institucijų, galinčių funkcionuoti ir su nepatikimais žmonėmis. Tokios institucijos remiasi tarpusavio kontrolės principu. Bendrai priimtiems principams nusižengusieji pašalinami iš postų demokratinių rinkimų arba teismo keliu. Bet

institucijos, kurios veiktų nepriklausomai nuo pasitikėjimo žmonėmis, reikalauja labai daug prižiūrėtojų ir brangiai kainuoja [14, p.13].

Pasitikėjimas atsiranda tada, kai ateitis yra neaiški ir nekontroliuojama. Sociologiškai neprognozuojamoje veikloje išskiriami trys orientacijos būdai. Pirmiems dviem (*viltis/nusivylimas, tikėjimas/abejonė*) būdingas pasyvumas, distancija, siekis išvengti atsakomybės bei pareigų. Trečia orientacija – *pasitikėjimas* – pasireiškia tais atvejais, kai dėlto veikiama, nepaisant neaiškumo bei rizikos. Anot P. Sztompkos, bendriausias pasitikėjimo apibrėžimas apima du pagrindinius komponentus: tai ypatingi lūkesčiai (kaip *kitas* pasielgs kokioje nors būsimoje situacijoje) ir įsitikinimas veiksmu (užstatas). Analizuojant socialinių santykių raišką, taip pat svarbi nepasitikėjimo (angl. *distrust*) sąvoka, kuri reiškia neigiamus požiūrius ir lūkesčius *kito* veiksmų atžvilgiu [26, p.20 - 27].

F. Fukujama kalba apie įvairius „pasitikėjimo spindulius“, kai pasitikėjimas susikoncentruoja ratais nuo maksimaliai artimų tarpasmeninių santykių, labiau abstrakčių orientacijų, būdingų socialiniams objektams, link. Kitaip tariant, pasitikėjimas siejamas su asmeniniais santykiais, įvairiomis kategorijomis, socialiniais vaidmenimis, pasitikėjimu institucijomis, tam tikromis praktikomis ir procedūromis, socialine sistema [9, p.42 - 45].

Pastebima, kad visais atvejais pasitikėjimas reiškiasi tarp individų ir jų veiksmų (veiklos produktų). Antrinio pasitikėjimo objektai tokiais tampa, kai pateisinamas pasitikėjimas pirminiais objektais. Didelė dalis to, kas žinoma (ar manoma, kad žinoma), grindžiama tikėjimu įvairiomis instancijomis ir tikėjimu tuo, kas skaityta ar girdėta. Tokiais atvejais pasitikėjimas grindžiamas ne tiesiogine informacija apie objektą, tačiau pasitikėjimu kitų individų pasisakymais ar nuomone [23, p.68].

Pasitikėjimas gali būti analizuojamas keliais lygmenimis. Pirma, pasitikėjimas kaip socialinių santykių (vienpusių ar abipusių) bruožas. Šis pasitikėjimo lygmuo analizuojamas racionalaus pasirinkimo teorijose. Esminė pozicija tokia: pasitikintis ir tas, kuriuo pasitikima, vienas kitą suvokia kaip racionalius veikėjus, siekiančius maksimizuoti „pelną“ ir minimizuoti praradimus. Svarbiausia pasitikinčiojo (ir to, kuriuo pasitikima) problema – informacijos apie situaciją trūkumas, o kartu neaiškumas ir netikrumas. Sudėtingesnės pasitikėjimo sistemos pasireiškia kooperacijos atvejais, kolektyviniais veiksmais siekiant bendro tikslo. Pasitikėjimas yra sėkmingo bendradarbiavimo išankstinė sąlyga ir rezultatas. Šis požiūris taikomas

nevyriausybių organizacijų ir vietos valdžios sąveikos analizėje.

Antra, pasitikėjimas gali būti suvokiamas ir kaip asmeninė savybė, ir kaip tam tikras kultūrinis aspektas. Asmeninio pasitikėjimo ignoravimas niveliuoja asmenybės elgesio turtingumą bei įvairumą, atmeta emocionalumą bei iracionalumą. Analizuojant pasitikėjimą kultūriniu aspektu, „sprendimas“ pasitikėti ar nepasitikėti yra primamas priklausomai nuo kultūrinio konteksto, normų, sulaikančių arba skatinančių pasitikėjimą. Kitaip tariant, vieni socialiniai vaidmenys reikalauja pasitikėjimo, kiti turi pateisinti pasitikėjimą jais arba, atvirkščiai, reikalauja nepasitikėjimo [26, p.106 - 114].

Išskiriamos asmeninės pasitikėjimo funkcijos, taikomos individų tarpusavio santykiams, ir socialinės funkcijos, kuriose formuojasi santykiai. Asmeninės funkcijos svarbios pasitikinčiajam bei tam, kuriuo pasitikima [10, p.219]. Anot P. Sztompkos, pasitikėjimas atlieka teigiamą funkciją pasitikinčiajam, jų santykiams, grupei, organizacijai ir platesnėms bendruomenėms. Jis išlaisvina ir mobilizuoja žmogaus veiksmus; skatina kūrybinį, inovacinį aktyvumą kitų žmonių atžvilgiu; sumažina neapibrėžtumą ir riziką ir padidina veiksmų galimybes. Pasitikėjimo nebuvimas sudaro vakuumą, kurį būtinai užpildo alternatyvios struktūros, atsakančios į universalius žmogiškus apibrėžtumo, prognozuojamumo, tvarkos poreikius [2, p.1 - 10].

P.Sztompka teigia, kad kai kurios socialinės praktikos, strategijos ir institucijos gali būti disfunkcinės. Kaip atsakas į (ne)pasitikėjimo nebuvimą visuomenėje išskiriamos kelios gynybinių mechanizmų adaptacinės reakcijos, kurios dažnai neigiamai veikia socialinę sistemą, sukelia pasyvumą ir stagnaciją. Tai providencializmas, korupcija, per didelis budrumas, perdėtas formalumas, kliūčių kūrimas aplink „savųjų“ grupę svetimoje ir grėsmingoje aplinkoje, paternalizacija arba pasitikėjimo eksternalizacija, kuri suvokiama kaip pasitikėjimas užsienio institucijomis ar politiniais lyderiais, galinčiais tapti panacėja nuo visų problemų [26, p.138].

3. Pasitikėjimas skirtingose politinėse sistemose

Pasitikėjimas yra būtina politinės tvarkos sąlyga. Tuo pačiu metu pasitikėjimas yra tam tikro pobūdžio politinės tvarkos rezultatas. Pasitikėjimo teorijos teiginiai: labiau tikėtina, kad pasitikėjimo kultūra atsiranda demokratinėje valdymo sistemoje ir ją palaiko; demokratijoje pasitikėjimas yra sąlygotas atsiskaitomybės bei išankstinių įsipareigojimų.

Remiantis šiais teiginiais, suformuluojami du pasitikėjimo paradoksai. Pirmas paradoksas reiškia, kad visuose šiuose principuose yra institucionalizuotas nepasitikėjimas. Kitaip tariant, demokratija saugo savo piliečius nuo pasitikėjimo nepateisinimo atveju. Be to, esminiai demokratijos principai tiesiogiai susiję su sąlygomis, palankiai veikiančiomis pasitikėjimo kultūros atsiradimą. Demokratinio režimo sąlygomis atsiranda tam tikro metapasitikėjimo rūšis: pasitikėjimas demokratija tarsi apdraudžia kitas pasitikėjimo rūšis. Kuo labiau institucionalizuotas nepasitikėjimas, tuo spontaniškesnis tampa pasitikėjimas. Galima teigti, kad pažeidimai bei išpuoliai prieš demokratijos principus yra rimta pasitikėjimo kultūros pažeidimo grėsmė.

Antrasis demokratijos paradoksas tas, kad institucionalizuotas nepasitikėjimas turi likti „šešėlyje“. Kitaip tariant, kontrolė turi būti ribota ir taikoma retais bei reikalingais atvejais. Pasitikėjimo negalima užtikrinti vien tik efektyvia kontrole. Kontrolės bei korekcijos hiperaktyvumas liudija, kad sistemai kažko trūksta.

Priklausomai nuo demokratiškesnių koreguojančių mechanizmų funkcionavimo būdų, yra viena kita veikiančios tendencijos. Jeigu ryškesnė nepasitikėjimo kultūra, kontrolės aparatas yra mobilizuojamas. Kontrolės hiperaktyvumas piliečiams signalizuoja, kad jais nepasitikima, o tai dar labiau pagilina ir įtvirtina nepasitikėjimo kultūrą. Susidaro uždaras ratas. Jei ryškesnė pasitikėjimo kultūra, kontrolės aparatas veikia tik periodiškai. Piliečiams demonstruojamas tvarkos palaikymas, pirminio pasitikėjimo užtikrinimas [26, p.150]. Sėkmingas demokratijos veikimas sąlygoja komunikaciją tarp piliečių, toleranciją, kompromiso siekimą, viešumą, aktyvų žmonių dalyvavimą viešajame gyvenime, pilietinį išprusimą, mažina konfliktus [25, p.18 - 20].

Autokratinėse sistemose, atvirkščiai, stengiamasi institucionalizuoti pasitikėjimą ir paversti jį griežtai sankcionuota formalia taisykle. Pirmą, iš piliečių reikalaujama absoliutaus ir besąlygiško pasitikėjimo vadovais. Pasitikėjimas tampa suasmenintu. Antra, valdžios objektas gali būti pati valdžios sistema, jos principai nesvarstomi ir laikomi teisingais. Pasitikėjimas autokratinėse sistemose įtvirtinamas dvigubu mechanizmu. Demokratija kuria pasitikėjimą, o autokratiniai režimai, atvirkščiai, - nepasitikėjimą. Autokratinėse nesilaikoma abipusiškumo principų, piliečiai yra nuolat kontroliuojami ir nepasitikimi valdžia, ypač didelė kontrolė, priežiūra ir prievarta. P.Sztompka pabrėžia autokratijos paradoksą, kada institucionalizuotas pasitikėjimas kuria visur prasišverbiančią nepasitikėjimą [26, p.152].

4. Pasitikėjimo instituciniuose tinkluose kūrimas

Institucinių tinklų požiūris teigia, kad tinklai kuria ir palaiko tam tikrą normų ir taisyklių sistemą, bendrą visiems tinklo dalyviams. Anot Todd R. la Portė, sumažėjus hierarchinio valdymo reikšmei ir paplitus tinkliniams santykiams, didėja ir pasitikėjimas tinkluose. Viešųjų organizacinių tinklų skatinimas, viena vertus, sudaro sąlygas pasitikėjimui ir instituciniam stabilumui kurti, o kita vertus – įtvirtina nepasitikėjimą tinkluose. Kitaip tariant, instituciniams tinklams svarbūs abipusiai bendradarbiavimo ryšiai ir jų pagrindu kuriamas pasitikėjimas. Pasitikėjimo ar nepasitikėjimo svarba išauga tada, kai tinklo dalyviai (individai ar jų grupės) yra priklausomi funkciškai, o bet kokia proceso klaida gali pakenkti visam tinklui [16, p.67].

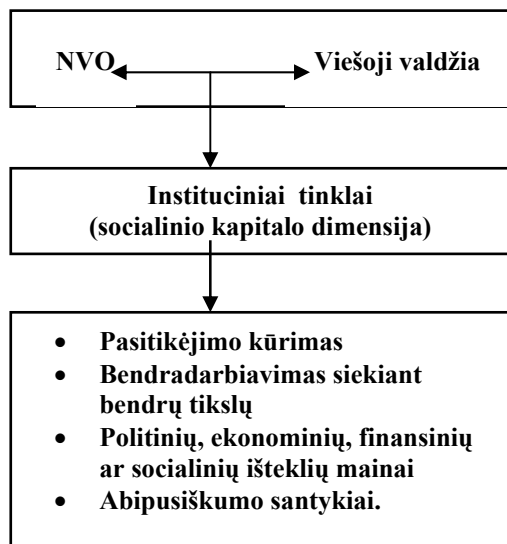
Bendrajai prasme socialinių tinklų samprata glaudžiai siejasi su socialinio kapitalo sąvoka. Socialinis kapitalas atspindi pirminę socialinės struktūros ypatybę, reiškiančią, kad socialinės struktūros dalys tikslingai jungiamos tam tikrais ryšiais. Remiantis socialinių tinklų požiūriu, teigiama, kad socialinio kapitalo turinys yra socialiniai ryšiai tarp aktorių [1, p.25]. R.Putnamas siūlo demokratinį pasitikėjimo kūrimo variantą, pagal kurį pasitikėjimas atsiranda žmonėms savanoriškai bendradarbiaujant bet kurioje nenusikalstamoje ir kitų pasitikėjimo grupių neeksploatuojančioje veikloje bei siekiant bendro tikslo.

Priešingai R.Putnamo pasiūlytam pasitikėjimo, kuriame „panirus į tankų abipusių socialinių ryšių tinklą“ [18, p.45], modeliui, F. Fukuyama siūlo autoritetinį pasitikėjimo kūrimo modelį. Ši pasitikėjimo samprata artima Sztompkos pasiūlytam modeliui. Pasitikėjimas kyla ne iš kasdienės žmonių veiklos ir jų tarpusavyje kuriamų ryšių, bet iš nusistovėjusių institucijų ir tradicijų.

P. Sztompka teigia, kad pasitikėjimą galima (ir reikia) kurti šiandieninėse visuomenėse. Taip P. Sztompka priartėja prie F. Fukuyama'os autoritetinio modelio, išvelgdamas pasitikėjimo kūrybą politinės vadovybės elgesyje. Pasitikėjimas pradamas kurti viešojoje elgesio sferoje. Viešajai sferai vadovaujantys žmonės savo veiksmais turi užtikrinti atsiskaitomybę, asmenines teises, veiksmų atvirumą, pliuralizmą ir visose organizacijose veikiančių asmenų integralumą. Kitaip tariant, pasitikėjimas kuriamas „iš viršaus“ nuoseklios valstybinės politikos priemonėmis. Anot P. Sztompkos, pasitikėjimo kultūros atsiradimo ciklas yra begalinis, todėl pasitikėjimo kūrimo procesai tampa neprognozuojami. Pasitikėjimo kultūrai susiformuoti būtinas

struktūrinis kontekstas ir veiklos išteklių – pasirengimas ir noras pasinaudoti šiomis galimybėmis [26, p.172].

Apibendrinant teorines pasitikėjimo instituciniuose tinkluose kūrimo išvalgas suformuota bendroji pasitikėjimo instituciniuose tinkluose kūrimo schema pateikta paveiksle.



Loginė pasitikėjimo instituciniuose tinkluose kūrimo schema

Galima teigti, kad nevyriausybinių organizacijų ir viešosios valdžios sąveikos rezultatas yra institucinių tinklų susiformavimas, sudarantis prielaidas pasitikėjimui, bendradarbiavimui kurti bei skatinantis įvairių išteklių mainus. Keliamas klausimas, kas iš tikrųjų kuria pasitikėjimą instituciniuose tinkluose: socialinio kapitalo kuriami socialiniai ryšiai ir jų tankis, ar tam tikros galios ir valdžios struktūros. Kitaip tariant, kaip teigia I. Matonytė, pilietinis sektorius gali turėti daug socialinio kapitalo ir didelį narių pasitikėjimą, tačiau jeigu jam trūksta valdžios (galios) ir ekonominių išteklių, „tos bendruomenės tebus blankūs ir pretenzingi socialiniai aktoriai, postmoderniškai skleidžiantys bendruomeniškumo apraiškas“ [18, p.34].

5. Empiriniai duomenys: vietos valdžios ir nevyriausybinių organizacijų bendradarbiavimas paramos skyrimo proceso metu

Nevyriausybinių organizacijų bei vietos valdžios pasitikėjimo tinklų kūrimas iliustruojamas empirinės studijos rezultatais. Empirinis tyrimas buvo atliktas 2004 metais sausio-vasario mėnesiais. Studijos respondentai buvo Kauno miesto savivaldybės skyrių atstovai, nevyriausybinių organizacijų nariai ir ekspertai, išmanantys savivaldybės ir

nevyriausybinių organizacijų bendradarbiavimo situaciją (iš viso 48 asmenys). Tyrimo metodas – struktūruotas interviu.

Vienas pagrindinių NVO ir vietos valdžios bendradarbiavimo kriterijų yra tarpusavio sąveikos intensyvumas įvairiais finansinės paramos skyrimo etapais. Sąveikos intensyvumas parodo, kokie faktoriai veikia institucinius ryšius ir tarpusavio sąveiką sprendžiant pilietinio sektoriaus problemas. NVO ir vietos valdžios Kauno mieste bendradarbiavimo tinklų kūrimas finansinės paramos skyrimo metu analizuojamas išskiriant kelis sąveikos etapus. Tai sąveika informacijos apie konkursus sklaidos, projektų vertinimo, informavimo apie konkurso rezultatus, projekto vykdymo, finansinės priežiūros, ataskaitų turinio analizės, projektų rezultatų apibendrinimo bei strateginio planavimo metu. Daugelis empirinių išvalgų leidžia atskleisti kai kurias valdžios ir pilietinio sektoriaus institucinės sąveikos tendencijas.

1. Informacijos apie konkursą sklaida - aukšto intensyvumo sąveika. Konkursai dėl savivaldybės lėšų, skiriamų NVO projektinei veiklai, paprastai organizuojami kartą per metus. Informacija apie konkursus platinama vietinėje Kauno miesto žiniasklaidoje (laikraštyje „Kauno diena“), Kauno miesto savivaldybės interneto svetainėje. Prie projekto finansavimo informacijos sklaidos daug prisideda ir KNOPC (Kauno nevyriausybinių organizacijų paramos centras), kuris apie skelbiamus konkursus elektroninėmis žinutėmis informuoja organizacijas. Informacija platinama ir neformaliai, per draugų ir pažįstamų ryšius. Remiantis empirinio tyrimo duomenimis, galima teigti, kad nevyriausybinių organizacijų informaciją apie savivaldybės skelbiamą konkursą gauna skirtingais informacijos platinimo kanalais. Informacijos apie planuojamus konkursus prieinamumas yra pakankamas.

2. Projektų vertinimas - žemo intensyvumo sąveika. NVO projektų finansavimo vertinimą paprastai atlieka speciali ekspertų grupė, kurią sudaro savivaldybės skyrių darbuotojai, nepriklausomi ekspertai ir kai kuriais atvejais NVO organizacijų atstovai. Empirinio tyrimo metu paaiškėjo kelios pagrindinės projektų vertinimo procedūros spragos: projektų įvertinimui skiriama labai mažai laiko, dėl to nukenčia vertinimo kokybė; ekspertų darbas nėra apmokamas, todėl sudėtinga jų darbą kontroliuoti ir reikalauti aukščiausios kokybės; nevienodas ekspertų profesionalumo lygis; interesų konfliktai ir įtampa tarp vertinimo komisijos narių.

Šiuo metu visuose savivaldybės skyriuose veikia atskiros komisijos, vertinančios tam tikrus finan-

suojamus projektus. Nevyriausybinių organizacijų atstovų manymu, ekspertavimo procedūros trūkumai trukdo efektyviam projektų atrankos darbui. Pabrėžiama projektų vertinimo mechanizmo tobulinimo būtinybė. Teigiama, kad: *galvojant apie projektų vertinimo tobulinimą, būtų tikslingi projektų pristatymo ir gynimo susirinkimai, kad ekspertai dar galėtų išklaudyti organizaciją ir jos argumentus; reikalingi ekspertai, kurie yra konkrečios srities ekspertai, bet reikalingi ir universalūs, t.y. projektų vadybos ir projektų vertinimo ekspertai - kitą kartą ne tos temos specialistui žymiai greičiau paaiškėja projekto kokios nors nesusiūtos skylės ir siūlės; vertinimo komisijoje turėtų būti kiekvieno skyriaus specifika išmanantys ekspertai ir keli bendri ekspertai visiems savivaldybės skyriams įvertinantys projektų vadybą, kadangi nutinka taip, kad sektoriuje nusistovi tam tikros kokybės ribos, ir tuomet sudėtinga kalbėti apie savivaldybės finansuojamų projektų bendrą kokybę, bendrus vertinimo standartus; reikalingas visus savivaldybės skyrius jungiantis elementas - tas elementas gali būti ekspertai.*

3. Informavimas apie konkurso rezultatus - žemo intensyvumo sąveika. Savivaldybės informacinės žinutės apie konkurso rezultatus turinys yra trumpa informacija, kad NVO laimėjo arba pralaimėjo konkursą. Taip pat viešai skelbiami bendri konkursą laimėjusių NVO sąrašai. Gana dažnai informacijos apie laimėjimą arba pralaimėjimą organizacijoms tenka ieškoti asmeniškai, nuolat teiraujantis savivaldybėje apie paramą. Skyriaus darbuotojai paprastai atsiunčia trumpą informaciją laimėjusiai organizacijai apie laimėjimą laišku arba net elektronine žinute. Kai kurie miesto savivaldybės skyriai projektų finansavimo konkurso rezultatus skelbia viešai per visuomenės informavimo priemones. Vienas pagrindinių informavimo apie rezultatus sąveikos trūkumų - tai atmetų projektų autorių informavimo stoka bei nepakankamas dėmesys paramos nelaimėjusiai organizacijai.

Minėtus informavimo apie konkurso rezultatus sąveikos trūkumus pabrėždami, respondentai teigia, kad: *dažniausiai einama lengviausiu keliu: kuomet parašoma, kad projektas neremiamas, nors iš tiesų turėtų būti pakomentuota, kodėl neremiamas, kas buvo blogai, kas nepatiko, kur nepataikyta, kur buvo kokia klaida - taip elgdamasi savivaldybė atliktų ir šviečiamąją veiklą, ugdytų organizacijas nedaryti tų pačių klaidų, sumažintų srautą organizacijų, kurios vėliau reiškia nepasitenkinimą; paaiškinant naudą patirtų tiek savivaldybė, tiek organizacija - procedūra taptų skaidresnė.*

4. Projektų vykdymo priežiūra - vidutinio intensyvumo sąveika. Organizacijų atstovai turi galimybę kreiptis į atsakingus už projektinę veiklą savivaldybės skyrių darbuotojus, konsultuotis telefonu, asmeniškai, tačiau užsakovų ir vykdytojų bendrų susirinkimų trūksta. Sąveiką dažniausiai sudaro ketvirtinių dalykinių ir finansinių ataskaitų pateikimas. Kai kurie savivaldybės skyriai, prieš skirdami paramą, organizuoja bendrus susitikimus, kuriuose pristato finansavimo prioritetus, numatomas finansuoti veiklos sritis bei pataria, kaip atsiškai už projektą. Daugeliu atveju sąveiką didina anksčiau užmegztų formalių ir neformalių kontaktų tarp NVO ir savivaldybės skyrių palaikymas.

Kita problema yra ta, kad savivaldybė neatlieka projekto vykdymo analizės, neteikia pastabų ir rekomendacijų projektą įgyvendinant. Dažniausiai sutartį pasirašius savivaldybės ir NVO bendravimas nutrūksta, o bendrų konsultacijų nepakanka. Respondentų nuomone: *savivaldybės skyriai neskiria tam pakankamo dėmesio, neturi tam laiko, nes nėra paskirto atskiro atsakingo asmens; neturi projektų vykdymo patirties, kad būtų įgalūs teikti pastabas ar rekomendacijas; dažniausiai šiuos dalykus administruoja biurokratai, atlieka technines procedūras, ir ne daugiau.* Kai kuriuose savivaldybės skyriuose trūksta atsakingų darbuotojų, galinčių kontroliuoti NVO atliekamus projektus bei vykdyti stebėseną. Vyrauja nuomonė, kad projektų biudžetas nėra didelis, todėl griežta projektų kontrolė nebūtina.

5. Finansavimo procedūra ir finansinė kontrolė vykdant projektą - aukšto intensyvumo sąveika. Finansinė kontrolė, pateikus ketvirtines ir pusmetines (priklausomai nuo skiriamos paramos dydžio) ataskaitas, yra gana didelė. Projektų apskaita tvarkoma griežtai ir atsakingai, todėl iš remiamų organizacijų reikalaujama griežtos finansinės atsiskaitomybės. Kai kuriems mažesniems projektams savivaldybė išmoka visą pinigų sumą nuo projekto pradžios. Pačių organizacijų nuomone, tokia praktika yra priimtina, kai projektų sąmatos nėra didelės ir nenumatyta ilgalaikių veiklų. Tačiau jei projektas trunka metus ar ilgiau, pinigai išmokami etapais, pateikus dalines projekto ataskaitas. Kokį finansavimo modelį pasirinkti, lemia projekto pobūdis, todėl pasirašant sutartis savivaldybė ir NVO pasirenka priimtinausią variantą.

Viena iš institucinės sąveikos problemų, kylančių finansavimo procedūros metu, yra susijusi su paramos skyrimo terminais. Skiriama parama ne visada laiku pasiekia projekto vykdytojus. Dažniausiai tai susiję su savivaldybės biudžeto problemomis,

administraciniais ar instituciniais sunkumais. Organizacijos prisitaikė prie tokios situacijos, ir projektuose numatytas veiklas pradeda vykdyti antro metų ketvirčio pabaigoje ar trečio pradžioje. Tada tarsi išvengiama esamos problemos, tačiau nesimama aktyvių veiksmų ieškant problemos sprendimo būdų. Šią situaciją iliustruoja ir respondentų nuomonė: *finansavimas vyksta gaisrų gesinimo principu, t.y. kuo greičiau greitai konkursą prasukti, paskui štilis, po to vasara, o rugsėjį apsižiūri, kad dar pinigų neišdalyta ar net sutartys nepasirašytos. Ir realiai visas darbas susistumia į keletą mėnesių.*

Pasitaiko atvejų, kad nevyriausybinių organizacija atsisako vykdyti projektą, nors yra laimėjusi finansavimą. Tai lemia administracijos ar vadovybės kaita organizacijoje, silpnos NVO žinios projektų valdymo bei administravimo srityje, specialistų stoka.

6. Projektų ataskaitų analizė - vidutinio intensyvumo sąveika. Jei projektas yra ilgalaikis, nevyriausybinių organizacijos privalo pateikti dalines projekto ataskaitas. Finansinei ataskaitai naudojama savivaldybės parengta standartinė forma, o turinio ataskaita pateikiama laisva forma. Tai naudinga praktika, padedanti kontroliuoti projekto įgyvendinimą, tačiau dažnai tai yra tik formalumas, nes ataskaitos (dažniausiai projektų veiklos turinio) nėra atidžiai analizuojamos. Buhalterinės ataskaitos yra detalios ir skaidrios, būdinga griežta buhalterinė kontrolė. Šias problemines institucinės sąveikos sritis pabrėžia ir patys respondentai: *savivaldybei įdomios tik finansinės ataskaitos, turinio ir rezultato prasmė yra dumbblas; kartu išryškėja ir kita problema, kai prioritetai nustatomi nekonkretūs, abstraktūs - paskui labai sunku įvertinti, ar kiek nors priartėjama prie tikslo, ar ne; savivaldybėms labai didelė problema, kad prioritetus nustato labai skambius, labai lozunginius, ir kai pateikiami baigti projektai tie patys lozungai, kurių neįmanoma išmatuoti, atkartojami, pavyzdžiui, „suaktyvinti jaunimą“ - tai yra absoliutus viskas ir absoliutus niekas; prioritetus reikėtų įvardyti labai paprastai ir aiškiai, pavyzdžiui, padidinti Kauno mieste rengiamų projektų skaičių, padidinti NVO skaičių - tai yra tie dalykai, kurie gali būti pamatuojami; didelė bėda ta, kad neskaičiuojama skaitinė išraiška visų projektų teikiama vertė miestui, nepamatuojama pridėtinė vertė - per metus išleidžiama 100 tūkst. litų, o kokia iš to nauda, niekas nepasakys; savivaldybė nėra nustačiusi, kaip skaičiuojama ta sukurta pridėtinė vertė - reikia rasti būdą.*

Norint, kad projektų finansavimo procedūra taptų skaidresnė, reikėtų sukurti ir įgyvendinti me-

chanizmą, leidžiantį kiekvieną besidomintį susipažinti su NVO projektų ataskaitomis, ypač projektų veiklos turinio. Šis mechanizmas turėtų nustatyti suinteresuotųjų šalių tarpusavio bendradarbiavimo principus projekto įgyvendinimo metu. Tai sustiprintų projektus vykdančių organizacijų atsakomybę bei padidintų kompetenciją projektų valdymo bei administravimo srityse. Taip pat būtų naudingi vieši projektų rezultatų pristatymai, konferencijos ar apskriti stalai.

7. Projekto rezultatų apibendrinimas ir sklaida - aukšto intensyvumo sąveika. Kalbant apie institucinę sąveiką projekto rezultatų apibendrinimo ir analizės metu, dauguma NVO atstovų teigė pasigendantys projektus aptariančių konferencijų bei susitikimų, kur būtų galima susipažinti su panašiose veiklos srityse dirbančiomis organizacijomis, sužinoti apie jų veiklą, pasisemti projektinės patirties. Kita vertus, daugumai organizacijų atstovų trūksta iniciatyvos, bandant patiems susipažinti su kitomis NVO projektų ataskaitomis. Esama ir geros patirties. Kai kurie savivaldybės skyriai kasmet, pasibaigus metiniams projektams, organizuoja bendrą konferenciją su projektuose dalyvavusių organizacijų atstovais. Šiame renginyje paprastai pristatomi projektų rezultatai, išleidžiamas informacinis leidinys apie laimėjusius projektus, skiriamos paramos dydžiai, gautus rezultatus, įgyvendintus uždavinius.

8. Strateginis planavimas (prioritetų nustatymas) - vidutinio intensyvumo sąveika. Nevyriausybinių organizacijų atstovų nuomone, savivaldybės skyriai beveik nesikonsultuoja su NVO dėl būsimų finansavimo prioritetų nustatymo. Teigiama, kad savivaldybėje projektai nustatomi neatsižvelgiant į miesto bendruomenės poreikius, socialinę kaitą, sprendimai priimami nelanksčiai, trūksta bendrų pasitarimų planuojant kitų metų fondo remiamas prioritetines sritis. Kaip teigia vienas respondentas, *tik sukuriamas įvaizdis, kad tariamasi su NVO, bet tai nėra sutarti, išdiskutuoti dalykai; savivaldybės iniciatyvos beveik nėra.* Nustatant projektų prioritetus, pirmiausia reikėtų išklausti nuomonės NVO atstovų, kurie tiesiogiai vykdo projektinę veiklą ir žino visuomenės poreikius. Dauguma nevyriausybinių organizacijų remdamosi savo patirtimi, galėtų patarti, į kokias socialines grupes turi būti atsižvelgiama labiausiai, kokie tam tikrų tikslinių grupių poreikiai, kokios veiklos padėtų mažinti socialinę atskirtį. Respondentai pritaria, kad bendri susitikimai su savivaldybės atstovais padėtų parengti kokybiškesnius projektus, išklausti abiejų šalių nuomones, taip pat mažintų tam tikrą savivaldybės ir nevyriausybinių organizacijų bendravimo (bendradarbiavimo) atskirtį.

Nevyriausybinių organizacijų ir vietos valdžios skaidrumo tyrimo duomenys rodo, kad institucinė sąveika projekcinio bendradarbiavimo atveju yra netolygi. Bendradarbiavimas tarp vietos valdžios ir pilietinio sektoriaus atstovų suprantamas viena-reikšmiškai, kaip tam tikras vienpusis procesas, kada viena institucija teikia paramą, o kita ja naudojasi. Pastebimas ir gana menkas institucinės kooperacijos laipsnis. Abi suinteresuotosios šalys skirtingai suvokia savo politinę poziciją bei stengiasi patenkinti savo interesus.

Išvados

1. Pasitikėjimo kūrimo instituciniuose tinkluose analizė leidžia teigti, kad pasitikėjimas yra daugialypis socialinis reiškinys, veikiantis kiekvieną socialinės realybės veiksmą. Pasitikėjimą sudaro du komponentai - ypatingi lūkesčiai ir įsitikinimas veiksmu (užstatas). Pasitikėjimo kultūros kūrimas - tai tarsi visuomenės kokybė, užtikrinanti tarpusavio sąveikos veiksmingumą tarp žmonių, jų grupių ir institucijų. Pasitikėjimas yra viešoji gėrybė, kuri vartojama turi tendenciją gausėti, o nenaudojama nyksta.

2. Straipsnyje išanalizuoti pasitikėjimo instituciniuose tinkluose kūrimo aspektai suteikia galimybę racionaliai kontroliuoti pasitikėjimo kultūros raišką. Tinklinis požiūris į vietos valdžios ir nevyriausybinių organizacijų tarpusavio sąveiką leidžia kalbėti apie ne hierarchinių santykių tarp atskirų politinių aktorių raidą. Pabrėžiama sąveika tarp viešųjų politinių aktorių, turinčių bendrų interesų ir tikslų bei siekiančių daryti įtaką galios išteklių pasiskirstymui (perskirstymui).

3. Empirinio tyrimo duomenų analizė atskleidžia daugelį nevyriausybinių organizacijų ir viešosios valdžios partnerystės ir bendradarbiavimo problemų. Tai problemos, siejamos su institucinio pasitikėjimo stoka, nelankstumu, perimtu iš hierarchinio valdymo formos, žmoniškųjų išteklių valdymo kompetencijų stoka, lyderystės problemos.

Literatūra

- Adler, P.S., Kwon, S. Social Capital: Prospects for a New Concept. *Academy of Management Review*, January 2002, Vol. 27. Issue 1, 17.
- Amond, G., Verba, S. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. London: Sage Publications. 1968.
- Atkinson, M., Coleman, W.D. Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies. *British Journal of Political Science*, 1989, Vol., 14, No1, 46-67.
- Beck, U. *Risk Society*. London, Sage Publications, 1992.
- Borgatti, S., Foster, P. B. The Network Paradigm in Organizational Research: A Review and Typology. *Journal of Management*, 2003, Vol. 29, 991-1013.
- Borzel, T. A. Organizing Babylon-on the Different Conceptions of Policy Networks. *Public Administration*, Summer 1998, Vol. 76, 253-273.
- Fukuyama, F. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press. 1995.
- Gambetta, D. *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*. Oxford: Basil Blackwell, 1988.
- Jordan, G., Schubert, K. A Preliminary Ordering of Policy Network Labeling. *European Journal of Political Research*. Policy networks special issue, 1992, Vol. 21, 7-28.
- Kavolis V. Abejonė, tikėjimas ir pasitikėjimas (diskusija). *Sociologija: mintis ir veiksmai*. Klaipėda: Klaipėdos universiteto leidykla, 1997, Nr. 1, 22-25.
- Kavolis V. Pasitikėjimo problema. Pergalės ir atsitraukimai. *Sociologija: mintis ir veiksmai*. Klaipėda: Klaipėdos universiteto leidykla, 1997, Nr. 1, 13-21.
- Kenis P., Schneider V. Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox. In B.Marin and R. Mayntz (Eds.). *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt: Campuse Verlag, 1991.
- La Porte, T.R. Shifting Vantage and Conceptual Puzzles in Understanding Public Organization Networks. *Journal of Public Administration Research and Theory*, January 1996, Vol.,6, No.1, 49-74.
- Luhmann, N. Familiarity, Confidence, Trust: Problems and Alternatives. In D. Gambetta (Ed.). *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*. Oxford: Basil Blackwell. 1988. 94-107.
- Matonytė I. Socialinis kapitalas: nuo mokslinių tyrimų perspektyvų prie empirinių pastebėjimų. „Gero valdymo“ klausimas“. *Vietos valdžios ir NVO bendradarbiavimo skaidrumas*. Tarptautinės konferencijos medžiaga. ISM. Vilnius: Knygiai. 2004, 28-54.
- Mayntz, R. Modernization and the Logic of Inter-organizational Networks. *Knowledge&Policy*, Spring 1993, Vol. 6, Issue 1, 3-15.
- Mayntz, R. Modernization and the Logic of Inter-organizational Networks. In M. Crozier and R. Mayntz (Eds.). *Societal Change Between Market and Governance*. Aldershot: Avebury, 1993. 3-18.
- Marin, B., Mayntz, R. Introduction: Studying Policy Networks. In M. Crozier and R. Mayntz (Eds.). *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt: Campuse Verlag, 1991, 11-23.
- Nevyriausybines organizacijos Lietuvoje. Viešosios nuomonės tyrimo ataskaita. Vilnius: NIPC. 1998.
- Offe, C. *Trust and Knowledge, Rules and Decisions*. Washington: Georgetown University, 1996.
- Praktinis vadovas Lietuvos nevyriausybiniams organizacijoms*. Vilnius: NIPC, 1999.
- Seligman, A.B. *The Idea of Civil Society*. New York: The Free Press, 1950.

23. Sztompka, P. *Trust: A Sociological Theory*. Cambridge University Press, 1999.
24. Wellman, B. Network Analysis: Some Basic Principles. *Sociological Theory*, 1983, 155-200.

Jurga Bučaitė and Indrė Ambotaitė-Mazeliauskienė

Institutional Networks and Trust in the Interaction between Local Government and Non-governmental Organizations

Summary

The article proposes the analysis of institutional interaction between local government and non-governmental organizations. The overview of different theoretical positions including institutional network analysis and trust concepts allow us create a theoretical background for further institutional interaction analysis. Exceptional attention is given to the sociological concept of trust and its functions, the creation of trust culture in different political systems, especially in democracy. The implementation of project funding mechanism on local government level is analyzed using methods of empirical survey. The data reveals following problems of institutional interaction between local government and civic sector: lack of civic standpoint, hierarchical non-flexibility, non-objectivity, individualization, inability of non-governmental sector to represent their collective interests, the problems of leadership. The proper understanding of institutional interaction mechanism on the public policy level is important for the non-government organizations' leaders as well as for local government representatives.

DOI: 10.5755/j01.ppa.0.13.27164