

**KLAIPĖDOS UNIVERSITETAS**

Socialinių ir humanitarinių mokslų fakultetas

Viešojo administravimo ir politikos mokslų katedra

Giedrė Eskytė

**DALYVAUJAMOJI VALDYSENA TAURAGĖS RAJONO  
SAVIVALDYBĖJE: ADMINISTRACIJOS DARBUOTOJŲ IR  
GYVENTOJŲ POŽIŪRIS**

Regionų valdysenos studijų programos magistro baigiamasis darbas

Klaipėda, 2020

## MAGISTRO BAIGIAMOJO DARBO LYDRAŠTIS

Giedrė Eskytė

(bakalauro/magistro baigiamojo darbo autoriaus vardas, pavardė)

Dalyvaujamoji valdysena Tauragės rajono savivaldybėje: administracijos darbuotojų ir gyventojų  
požiūris

(bakalauro/magistro baigiamojo darbo pavadinimas lietuvių kalba)

**Patvirtinu, kad bakalauro/magistro baigiamasis darbas parašytas savarankiškai, nepažeidžiant kitiems asmenims priklausančių autorių teisių, visas baigiamasis bakalauro/magistro darbas ar jo dalis nebuvo panaudotas Klaipėdos universitete ir kitose aukštosiose mokyklose.**

.....  
(bakalauro/ magistro baigiamojo darbo autoriaus ir parašas)

**Sutinku, kad bakalauro/magistro baigiamasis darbas būtų naudojamas neatlygintinai 5 m. Klaipėdos universiteto studijų procese.**

.....  
(bakalauro/ magistro baigiamojo darbo autoriaus ir parašas)

Pildo bakalauro/magistro baigiamojo darbo vadovas

**Bakalauro/magistro baigiamąjį darbą ginti** .....

(įrašyti – leidžiu arba neleidžiu)

.....  
(data )

.....  
(bakalauro/magistro baigiamojo darbo vadovo vardas, pavardė ir parašas)

Pildo katedros, kuruojančios studijų programą, administratorius (sekretorius)

Baigimasis darbas įregistruotas katedroje

.....  
(data)

.....  
(katedros sekretorės vardas, pavardė ir parašas)

Pildo katedros, kuruojančios studijų programą, vedėjas

**Bakalauro/magistro baigiamąjį darbą ginti** .....

(įrašyti – leidžiu arba neleidžiu)

.....  
(data )

.....  
(katedros vedėjo vardas, pavardė ir parašas)

**Recenzentu(-ais) skiriu** .....

.....  
(įrašyti recenzento(u) vardą, pavardę)

.....  
(data )

.....  
(katedros vedėjo vardas, pavardė ir parašas)

## SANTRAUKA

Eskytė G. el. p. eskyte.g@gmail.com. „Dalyvaujamoji valdysena Tauragės rajono savivaldybėje: administracijos darbuotojų ir gyventojų požiūris“. Magistro baigiamasis darbas. Darbo vadovas doc. dr. Remigijus Riekašius. Klaipėdos universitetas, Socialinių ir humanitarinių mokslų fakultetas, Viešojo administravimo ir politikos mokslų katedra: Klaipėda, 2020, 46 p. 2 pav. 14 lentelių.

Darbo tikslas – nustatyti Tauragės rajono savivaldybės administracijos darbuotojų ir gyventojų požiūrio į dalyvaujamąją valdyseną poveikį dalyvaujamosios valdysenos įgyvendinimui. Dalyvaujamoji valdysena ypač svarbi demokratinio valdymo dalis. Tai procesas, kurio metu piliečiai gali tiesiogiai dalyvauti valdyme ir daryti įtaką priimamiems sprendimams. Šiam procesui ypač svarbus yra suinteresuotų pusių (administracijos darbuotojų ir gyventojų) bendradarbiavimas. Piliečių teisės į tiesioginį dalyvavimą reglamentuotos daugiausia nacionaliniuose teisės aktuose, o dalyvavimo principai ir būdai vietos savivaldos teisės aktuose. Atlikus teisės aktų analizę nustatyta, kad teisiškai numatyti daugiausia dalinio dalyvavimo būdai, o aiškiai apibrėžtų aukšto dalyvavimo lygio būdų nėra. Tyrimo metu nustatyta, kad Tauragės rajono savivaldybėje yra įgyvendinamas dalinis dalyvaujamas valdymas ir piliečiai dažniausiai yra tik informuojami apie priimtus sprendimus. Taip pat pastebėta, kad nors dalyvaujamoji valdysena įgyvendinama tik dalinai, jos įtaka yra teigiama, nes generuojama daugiau idėjų, didėja valdymo skaidrumas. Taip pat tyrimo metu išsiaiškinta, kad rajono gyventojų ir administracijos darbuotojų nedalyvavimo priežasčių vertinimas yra skirtingas. O neigiamą požiūrį į dalyvaujamąją valdyseną turintys rajono gyventojai patys priimant sprendimus nedalyvauja, todėl norint didinti dalyvaujančių piliečių skaičių ir gerinti nuomonę apie dalyvavimo būdus, reikia atlikti šiuos veiksmus: skleisti kuo daugiau informacijos apie tiesioginio dalyvavimo būdus ir jų rezultatus skelbti socialiniuose tinkluose, spaudoje, miesto šventėse.

Raktažodžiai: dalyvaujamoji valdysena, piliečių dalyvavimas, valdysena, tiesioginis dalyvavimas.

## SUMMARY

Eskytė G. e-mail eskyte.g@gmail.com. "Participatory Governance in Tauragė District Municipality: the Attitude of Administration Employees and Residents". Master's thesis. Thesis advisor - Doc. Dr. Remigijus Riekašius. Klaipėda University, Faculty of Social Sciences and Humanities, Department of Public Administration and Political Sciences: Klaipėda, 2020, 46 pages, 2 pictures, 14 tables.

The purpose of the research is to determine what impact on implementation of participatory governance has the attitude of Tauragė district municipality administration employees and residents towards participatory governance. Participatory governance takes an extremely important part in democratic governance. It is a process in which residents can directly participate in governance and influence the decisions. The cooperation between the interested parties (administration employees and residents) is an extremely significant part in this process. The rights to direct participation of the citizens are mostly governed by national law, where the principles and ways of participation are governed by municipal rules. After analysis of the legislation it was determined that mostly the ways of partial participation are legally provided for, and there are no clearly defined ways of high participation. The analysis showed that partial participatory governance is being implemented in Tauragė district municipality and residents are usually informed only about the adopted decisions. Also it was noticed that although participatory governance is implemented only partially, its influence is positive: more ideas are being generated and the governance transparency is increasing. The research revealed that the assessment of the reasons for non-participation of residents and administrative staff of the region is different. Furthermore, the residents of the region who have negative attitude towards participatory governance do not participate in decision-making process, therefore, in order to increase the number of participating residents and to improve perception about ways of participation it is necessary to take these actions: to spread as much as possible information about direct ways of participation and to publish their results on social media, press, and in town festivals.

Key words: participatory governance, participation of residents, governance, direct participation.

## PAVEIKSLŲ SĄRAŠAS

1 pav. Dalyvaujamosios valdysenos formos, 17 p.

2 pav. Kiekybinio tyrimo organizavimo tvarka, 29 p.

## LENTELIŲ SĄRAŠAS

1 lentelė. Dalyvaujamosios valdysenos trūkumai, 15 p.

2 lentelė. Teisės aktuose reglamentuojami piliečių dalyvavimo būdai, 24 p.

3 lentelė. Tauragės rajono gyventojų ir administracijos darbuotojų skaičius, 29 p.

4 lentelė. Dalyvavimo būdų vertinimas, vidutiniai rangai, 31 p.

5 lentelė. Dalyvavimo vertinimo reikšmingumas pagal respondentų grupę, 32 p.

6 lentelė. Dalyvavimo būdų vertinimas, vidutiniai rangai, 32 p.

7 lentelė. Įgyvendinamos dalyvaujamosios valdysenos rezultatai (vidurkis), 33 p.

8 lentelė. Dalyvaujamosios valdysenos įgyvendinimas Tauragės rajono savivaldybėje, 33 p.

9 lentelė. Dalyvavimo būdų žinomumas, 34 p.

10 lentelė. Respondentų dalyvavimo pasiskirstymas, 35 p.

11 lentelė. Respondentų amžiaus daroma įtaka dalyvavimui, 36 p.

12 lentelė. Dalyvaujamosios valdysenos trukdžiai, 37 p.

13 lentelė. Neigiamai dalyvaujamąją valdyseną vertinančių respondentų dalyvavimas, 38 p.

14 lentelė. Teigiamai dalyvaujamąją valdyseną vertinančių respondentų dalyvavimas, 39 p.

## PRIEDŲ SĄRAŠAS

**1 Priedas.** Apklauso anketa, 48 p.

## TURINYS

|   |           |
|---|-----------|
| <b>ĮVADAS</b>   | <b>7</b>  |
| <b>I. DALYVAUJAMOSIOS VALDYSENOS TEORINIAI ASPEKTAI</b>   | <b>12</b> |
| 1.1 Dalyvaujamosios valdysenos samprata   | 12        |
| 1.2 Dalyvaujamosios valdysenos formos ir dalyviai   | 16        |
| <b>II. TEISINIS DALYVAUJAMOSIOS VALDYSENOS REGLAMENTAVIMAS</b>  | <b>21</b> |
| 2.1 Dalyvaujamosios valdysenos samprata ir principai  | 21        |
| 2.2. Dalyvaujamosios valdysenos būdai ir jų įgyvendinimas   | 24        |
| <b>III. TAURAGĖS RAJONO SAVIVALDYBĖS GYVENTOJŲ IR DARBUOTOJŲ<br/>POŽIŪRIO Į ĮGYVENDINAMĄ DALYVAUJAMĄJĄ VALDYSENĄ VERTINIMAS</b> | <b>28</b> |
| 3.1 Tyrimo metodologija   | 28        |
| 3.2 Tyrimo rezultatai   | 30        |
| <b>IŠVADOS IR PASIŪLYMAI</b>  | <b>40</b> |
| <b>LITERATŪRA</b>   | <b>42</b> |
| <b>PRIEDAI</b>  | <b>47</b> |

## ĮVADAS

**Temos aktualumas.** Dalyvaujamoji valdysena arba, kitaip, valdymas įtraukiant suinteresuotas puses – tai terminas, kuris neatskiriamas nuo demokratiškos valstybės sąvokos. Norint sėkmingai įgyvendinti dalyvaujamąją valdyseną, labai svarbu visuomenėje teisingai suformuoti dalyvavimo principai ir aiški piliečių pozicija. Kadangi dalyvaujamosios valdysenos įgyvendinimas susiduria su daugybe iššūkių (sudėtingėjančios kompleksinės problemos, nelanksčios hierarchinės sistemos, augančios tarptautinės tarpusavio priklausomybės ir konkurencija), dažnai šis procesas pradedamas įgyvendinti vietos savivaldos lygmenyje, kur sprendžiamos piliečiams artimesnės (aktualesnės) problemos bei labiau pažįstama vietinė valdžia. Toks piliečių įtraukimas taip pat padalija sprendimų priėmimo našta, kuri dažniausiai slegia tik vietos savivaldos pečius. Piliečių dalyvavimas priimant sprendimus, diskutuojant dėl galimų pokyčių ir kitoks įsitraukimas į viešąjį valdymą yra labai svarbus norint priimti visuomenei naudingą, teisingą ir reikalingą sprendimą bei didinti piliečių pasitikėjimą valdžia.

Dalyvaujamoji valdysena yra puikus įrankis siekiant didinti piliečių pasitikėjimą valdžia, tačiau neteisingai ją panaudojus gali įvykti priešinga reakcija – dar didesnio nepasitikėjimo atsiradimas ar konfliktas tarp gyventojų ir viešųjų įstaigų darbuotojų. Norint išvengti neigiamos gyventojų ar viešųjų įstaigų darbuotojų reakcijos, kiekviena savivaldybė privalo žinoti ir sekti tai, kaip jos darbuotojai ir gyventojai vertina šį procesą. Atlikus piliečių ir vietos savivaldos darbuotojų požiūrio į įgyvendinamą dalyvaujamąją valdyseną analizę, svarbiausia išsiaiškinti kaip gyventojų nuomonė (teigiama ar neigiama) daro įtaką šio proceso įgyvendinimui konkrečioje savivaldybėje ir nusimatyti galimus veiksmus.

**Problema.** 2019 m. spalio mėn. 4–13 d. visuomenės nuomonės ir rinkos tyrimų atlikta apklausa parodė, kad Lietuvos piliečiai labiau pasitiki ugniagesiais ir bažnyčia nei seimu, vyriausybe ar savivaldybe. Tokie tyrimai tik paliudija, kad atstovaujamosios valdžios pozicija piliečių akyse ir pasitikėjimas priimamais sprendimais tik menksta. Esant minėtam nepasitikėjimui, labai svarbus pačių piliečių tiesioginis dalyvavimas valdyme. Toks procesas dar kitaip vadinamas dalyvaujamąja valdysena. Norint, kad šis procesas būtų sėkmingas ir atneštų visas galimas naudas valdymui, svarbiausia žinoti, kaip vietos gyventojai ir savivaldybės darbuotojai vertina šį procesą ir kokią įtaką jų vertinimas turi dalyvaujamosios valdysenos įgyvendinimui.

Dalyvaujamoji valdysena – tai procesas, skirtas įtraukti gyventojus į sprendimų priėmimą ir suteikti jiems realią galimybę daryti įtaką. Pagrindiniai šio proceso dalyviai – viešųjų organizacijų darbuotojai, kurie turi padėti žmonėms įsitraukti į dalyvavimą, suteikdami tam reikalingus įrankius ir priimdami jų iniciatyvą. Kiti dalyviai – gyventojai, kurie ir yra šio proceso šerdis ir kuriems turi būti sudaryta galimybė tiesiogiai prisidėti prie valdžios priimamų sprendimų,

atliekamų veiksmų. Nors dalyvaujamoji valdysena literatūroje ir teisės aktuose aptariama kaip teigiamas ir visiems naudingas reiškinys, tačiau ar tikrai piliečiai ir administracijos darbuotojai palankiai ir vienodai vertina šį procesą ir kokią įtaką požiūris daro šio proceso įgyvendinimui nėra aišku. Pagrindinis darbe keliamas probleminis klausimas – koks Tauragės rajono savivaldybės gyventojų ir darbuotojų požiūris į dalyvaujamąją valdyseną ir kokią įtaką jis daro šio proceso įgyvendinimui?

**Ginamieji teiginiai (hipotezės):**

1. Neigiamas gyventojų požiūris į dalyvavimo būdus stabdo dalyvaujamosios valdysenos įgyvendinimą.
2. Tauragės rajono savivaldybės darbuotojų ir gyventojų požiūris į ne dalyvavimo priežastis yra skirtingas.

**Temos ištirtumas.** Piliečių dalyvavimas plačiai aptiriamas užsienio autorių straipsniuose (Xavier ir kt., 2017; Dalton, 2008; Caparas, Agrawal, 2016; Komporozos-Athanasidou ir kt. 2018, Jingrui ir kt. 2019), kuriuose yra analizuojama dalyvaujamosios valdysenos įtaka lyderiaujančiose valstybėse bei jos teikiamos naudos demokratiškam, tvariam valdymui. Autoriai suinteresuotų asmenų dalyvavimą prilygina informacijos, reikalingos demokratiškiems sprendimams priimti, dalybomis. A. Junevičius, S. Briedienė (2012) taip pat kalba apie informacijas tarp valdžios ir bendruomenės dalybą, bendradarbiavimo naudas. Tai pat atliko lyginamąją analizę tarp Lietuvos ir Austrijos savivaldos sistemų ir nustatė, kad didesnis bendruomenių įtraukimas į valdymą turėtų būti vienas iš pagrindinių mūsų valdžios siekių.

Lietuvių autorius L. Rinkevičius, dalyvaujamąją valdyseną įvardija kaip ženklą, kai sovietinis valdymas virsta į demokratiją (2006). Taip pat yra autorių, tokių kaip U. Wehn ir kt. (2015), P. Suebvises (2018), kurie šį procesą mato kaip visišką valdžios dėmesio centro pasikeitimą, o tokiu atveju dėmesys skiriamas nebe valdžiai, o horizontaliems santykiams. T. Hartmann ir kt. (2018), S. Gohari ir kt. (2020) šiame procese išvelgia plėtros galimybes, o T. V. Nguyen ir kt. (2015), R. Akyel H. O. Kose (2013) teigia, kad tai puikus įrankis valdžios veiksmų kontrolei, kurią geriausia įgyvendinti remiantis atliktų auditų išvadomis. Auditų ar kitų ataskaitų analizei labai svarbus piliečių įsitraukimas, kad laiku sureagavus būtų inicijuojami pokyčiai. Tam pritaria ir Lietuvių autorės J. Imbrasienė (2002), L. Marcinkevičiūtė, R. Petrauskienė (2008).

Pagrindinius dalyvaujamosios valdysenos elementus – institucijas, veikėjų (piliečių) tinklus, daugiapakopes sąjungas, įvairius valdymo būdus, ekonominius ir socialinius veikėjus, bendruomenių institucijas, nestruktūruotas grupes ir žiniasklaidą (vietos, regioniniu, nacionaliniu ir pasauliniu mastu) aptaria tiek užsienio (Pahl-Wostl, 2009; Nguyen ir kt., 2015; Barati ir kt. 2013), tiek Lietuvos autoriai (Imbrasaitė, 2002). Kiti lietuvių autoriai Riekašius, Stumbaitė – Vilkišienė

(2016) analizavo tai, kokią įtaką šalyje įgyvendintos reformos daro piliečių dalyvavimui ir bendradarbiavimui su institucijomis.

Deja, esant dideliam ir įvairialypiam dalyvių skaičiui, susiduriama su viešųjų institucijų darbuotojų pasipriešinimu šiam procesui. Šį pasipriešinimą analizuoja U. Wehn (2015) ir kiti, jau prieš tai minėti, užsienio autoriai. Dėl valdžios atstovų pasipriešinimo tikrai negalima kaltinti visų organizacijų, kadangi kaip ir analizuotoje literatūroje rašoma, tai labai priklauso nuo skirtingų organizacijų, jų požiūrio į dalyvavimą, pačių ten dirbančių asmenų ir konkrečios organizacijos patirties. L. Carson (2009) pateikia pavyzdžius veiksmų, kuriuos gali atlikti kiekviena organizacija, norėdama paskatinti piliečių dalyvavimą. Aiški, vieša ir ypač matoma žinutė apie dalyvavimo galimybes ir formą – puikus bei vienas svarbiausių žingsnių šiame procese.

Vis dėl to, kaltinti tik organizacijas pasyvumu ir nenoru įsileisti piliečių į sprendimų priėmimą tikrai negalima. Analizuojant dalyvaujamosios valdysenos teorinius aspektus, pastebėtas ir ne vienas pačių piliečių nedalyvavimo atvejis. Juos aptaria J. Bielskienė (2016), R. J. Dalton (2008), T. V. Nguyen ir kt. (2015). M. V. G. Caparas, A. Agrawal (2016), G. J. Busenberg (2007), Irvin, Stansbury (2004) teigdami, kad piliečiai pastaruoju metu daugiau linkę dalyvauti per atstumą, t. y. socialiniuose tinkluose (per juos), o ir jų dalyvavimas tampa daugiau kaip „prekė“, o ne pagarba grįstas ryšys. Valdžiai darosi maža dalyvaujančių „paprastų“ piliečių, kompetencijų ir žinių, todėl kai kurios organizacijos imasi pačios rinkti piliečių grupes, sudarytas ekspertų, kurie ir atstovauja visuomenės dalį.

Išsiaiškinus pagrindines silpnąsias dalyvaujamosios valdysenos vietas ir priežastis, užsienio autoriai (Busenberg, 2007; Kamlage, Nanz, 2017, Mannarini, Fedi, 2018) pateikia ne vieną pavyzdį, kuris padėtų organizacijoms sėkmingiau įgyvendinti piliečių dalyvavimo procesą. Autorių teigimu, geriausias būdas yra suburti grupes ar tarybas asmenų, kurie, priimant sprendimus, dalyvautų nuo pat pradžios. Tokie santykiai turėtų būti paremti dialogu ir diskusija, kurių metu dalyviai galėtų nešališkai apsvarstyti sprendimus, kurie būtų tinkami abiem suinteresuotoms šalims. Tokių grupių susirinkimai galėtų būti ne vienkartinio pobūdžio, o nuolat tęsiami. Ilgalaikėje perspektyvoje jos nariai turėtų platesnį požiūrį bei galėtų remtis darbine praktika. Lietuvių autorė R. Matkevičienė (2017) analizuoja elektroninio piliečių dalyvavimo ir komunikacijos – taikant šiuolaikines priemones – įgyvendinimą praktiškai, pagal atliktą tyrimą. Aptaria tai kaip vienas iš galimų priemonių siekiant skatinti piliečių įsitraukimą.

Dalyvaujamosios valdysenos dalyvių požiūris ir jo poveikis daugiausia analizuojamas užsienio autorių literatūroje, kur labiau yra gilinamasi į viešųjų įstaigų darbuotojų požiūrį nei į piliečių. Veiksnius (šeima, politinė, religinė, socialinė aplinka, asmenybės bruožai, socialinė patirtis), kurie turi įtakos požiūrio formavimui aptaria P. A. Beck, M. L. Jennings (1991), J. I. Perry ir kt. (2008) (cit. Liao, Schachter, 2008), D. P. Moynihan, S. K. Pandey (2007), P. K. Hatemi ir kt.

(2009), J. R. Alford ir kt. (2008). Yang K., Callahan K. (2007) pateikė tyrimą, kuriame nustatė, kad viešųjų institucijų vadovams teigiamai vertinant dalyvaujamąją valdyseną, piliečiai yra įtraukti labiau. Autoriai Liao Y., Schachter H. L. (2008), atlikę panašaus pobūdžio tyrimą, išskyrė dvi pagrindines įstaigų vadovų požiūrio perspektyvas – norminę ir pragmatišką. Norminės atveju vadovas jaučia, kad piliečių įtraukimas yra privalomas ir yra kiekvieno piliečių atstovo pareiga. Pragmatiškosios atveju, vadovas vertina ar piliečių dalyvavimas tikrai prisidėtų prie tikslo siekimo ir veiklos tobulinimo (vertina dalyvavimo naudą). Šių autorių tyrimo rezultatai atskleidė, kad vadovai dalyvauja daugiau tada, kai nauda didelė, o kaina maža. Tam labai svarbu kruopščiai planuoti dalyvavimo procesus ir naudojant technologijas, mažinant išlaidas.

Kaip galima matyti iš atliktos teorinės apžvalgos, dalyvaujamosios valdysenos tema yra analizuojama tiek Lietuvoje, tiek kitose šalyse. Dažniausiai literatūroje piliečių dalyvavimas yra aptariamas kaip galimybių ir lygiateisiškumo procesas, tačiau kaip matoma iš kai kurių šaltinių, pačių piliečių ir administracijos darbuotojų jis vertinamas kaip neigiamas ir realių įsitraukimo galimybių nesuteikiantis procesas. Taip pat literatūros analizės metu pastebėta, kad viešųjų įstaigų darbuotojų ir ypač gyventojų požiūris bei jo įtaka dalyvavimui nėra dažnai akcentuojami tyrimuose. Tyrimai, parodantys kokią įtaką piliečių ir viešųjų įstaigų darbuotojų požiūris daro dalyvaujamosios valdysenos procesui yra labai naudingi, nes tada galima nusimatyti konkrečius veiksmus problemos (jei ji yra) mažinimui arba prevencijai.

**Darbo objektas** – Tauragės rajono savivaldybės administracijos darbuotojų ir gyventojų požiūris į dalyvaujamąją valdyseną ir jos įgyvendinimą.

**Darbo tikslas** – nustatyti Tauragės rajono savivaldybės administracijos darbuotojų ir gyventojų požiūrio į dalyvaujamąją valdyseną poveikį dalyvaujamosios valdysenos įgyvendinimui.

**Darbo uždaviniai:**

1. Apibrėžti dalyvaujamosios valdysenos sąvoką, svarbą ir dalyvius.
2. Atskleisti teisinį dalyvaujamosios valdysenos įgyvendinimo reglamentavimą.
3. Įvertinti kaip Tauragės rajono savivaldybės administracijos darbuotojų ir gyventojų požiūris veikia savivaldybėje įgyvendinamą dalyvaujamąją valdyseną.

**Tyrimo metodai.** Atsižvelgiant į darbo problematiką, darbo tikslą ir iškeltus uždavinius, darbe taikomi šie metodai: dokumentų ir mokslinės literatūros analize buvo apibrėžta dalyvaujamosios valdysenos sąvoka; lyginamosios analizės metodu buvo lyginami teisės aktai, kuriuose numatytos piliečių dalyvavimo galimybės ir teisės; anketinės apklausos metodu apklausti Tauragės rajono savivaldybės gyventojai ir darbuotojai, išsiaiškintas jų požiūris į įgyvendinamą dalyvaujamąją valdyseną; grafinio vaizdavimo bei matematiniais statistiniais metodais apdoroti ir susisteminti gauti apklausos rezultatai.

**Darbo struktūros apžvalga.** Darbas yra sudarytas iš 3 pagrindinių dalių. Pirmajame skyriuje yra aptariama dalyvaujamasis valdysenos samprata, procese dalyvaujančios pagrindinės dalyvių grupės. Antrajame skyriuje nustatomas šio proceso teisinis reglamentavimas. Trečiajame skyriuje išsiaiškinamas Tauragės rajono savivaldybės gyventojų ir savivaldybės darbuotojų požiūris į dalyvaujamąją valdyseną poveikis.

## I. DALYVAUJAMOSIOS VALDYSENOS TEORINIAI ASPEKTAI

### 1.1 Dalyvaujamosios valdysenos samprata

Galima išskirti du pagrindinius demokratijos modelius – atstovaujамąjį ir dalyvaujамąjį. Šioje dalyje bus aptariama dalyvaujamosios valdysenos samprata, kuri minima tiek užsienio, tiek Lietuvos autorių šaltiniuose. Kaip teigia T. Kuang–Ting ir kt. (2019) piliečių tiesioginis nedalyvavimas ne retai daro įtaką ir atstovaujамajam valdymui, kadangi piliečiai kurie nėra linkę dalyvauti tiesiogiai, nėra linkę dalyvauti iš vis.

Dalyvaujamosios valdysenos pradžią galima įžvelgti dar senovės Graikijoje ar kolonijinėje Naujojoje Anglijoje. Nuo pat tų laikų tiesioginis piliečių dalyvavimas buvo vertinamas kaip priemonė, kuri skirta užtikrinti tai, kad kiekvienas turėtų tiesioginį balsą priimant viešus sprendimus. Tačiau metams bėgant ši sąvoka įgijo daug gilesnių reikšmių, kurios šiame skyriuje ir bus aptartos.

Piliečių dalyvavimas veda šalį prie skaidrios, dalyvaujančios ir bendradarbiaujančios vyriausybės (Jingrui ir kt. 2019), suteikia galimybę ir teisę kiekvienam piliečiui dalyvauti jam svarbių viešųjų sprendimų priėmimo, o viešųjų įstaigų darbuotojams – išsiaiškinti piliečių poreikius ir reikalavimus (Kuang-Ting ir kt., 2019). Tai procesas, kurio metu vietos gyventojai yra informuojami apie tai kas vyksta, turi galimybę kontroliuoti vykdomą valdžios veiklą ir taip gali prisidėti prie dalyvavimo, kultūros vystymo. Vieni didžiausių šio proceso privalumų – tai galimybė sprendimų priėmimo dalyvauti ir socialiai atskirtoms grupėms bei prisidėti prie tos atskirties priežasčių mažinimo (Marcinkevičiūtė, Petrauskienė, 2008), paprasčiau integruoti įvairias infrastruktūros naujoves (Gohari ir kt. 2020). Taip pat nauji dalyviai ne retai atstovauja skirtingas profesines sritis, todėl jų prisijungimas prie įgyvendinamų sprendimų gali įnešti daug naujų kūrybingų idėjų (Gohari ir kt. 2020, 2 p.). Pavyzdžiui ligonių bendradarbiavimas su sveikatos įstaigomis gali tapti ne tik sveikatos ir klinikinių tyrimų demokratiškumo priemone, bet ir praturtinti nusistovėjusius metodus (Komporozos-Athanasίου ir kt. 2018). Tiesioginis dalyvavimas Piliečių dalyvavimas apima visus veiksmus, elgesio tipus, kuriais piliečiai užsiima savo noru siekdami paveikti politines ir administracines sistemas bei sprendimus įvairiuose lygmenyse (Kamlage, Nanz 2017, 74 p.). Tai procesas, kurio pagrindiniai dalyviai – piliečiai ir viešųjų organizacijų darbuotojai. Minėti dalyviai ir dalyvaujамąją valdyseną reglamentuojantys teisės aktai yra pagrindinės sudedamosios ir reikalingos viso šio proceso dalys. Gyventojai šiame procese turėtų jaustis kaip šeimininkai, o įstaigų darbuotojai turėtų padėti visiems vieningai siekti bendrų tikslų (Schachter, Yang, 2012).

Dalyvaujamoji valdysena – tai neatsiejama demokratijos dalis. Kaip teigia autorius E. Fanoulis (2018), Europos Sąjungos (toliau – ES) sąmoningumo stoka mažina pilietinio įsitraukimo

į politiką gebėjimus. Piliečių dalyvavimo politiniai gebėjimai pirmiausia reiškia tai, kiek piliečiai gali prisidėti prie politikos ir sprendimų priėmimo proceso, antra, kiek daug piliečių gali vertinti politiką. Demokratiškoje valstybėje dalyvavimas suteikia piliečiams galimybę socialiai susikurti savo pilietiškumą, leidžiant suvokti koks yra jų vaidmuo politikoje. Pilietiškumo pagrindinis bruožas tai, kad niekas negimsta kaip pilietis, o iš tikrųjų išmoksta būti ir elgtis kaip vienas. Kitas, nemažiau svarbus pilietiškumo bruožas – kritiškas požiūris į savo vaidmenį demokratinėje politikoje. Pilietiškumas reiškia kritišką požiūrį į esamus demokratinius kanalus, kuriuos pilietis gali naudoti norėdamas ginčyti ir pakeisti valdymo praktiką. Tai galiausiai suformuoja piliečius, kurie mąsto apie jų dalyvavimo politikoje naudingumą, esamos demokratinės praktikos tinkamumą konkrečioms demokratinėms tikslams pasiekti ir jų pilietinį vaidmenį visuomenėje. Visa tai reiškia ne tik valdymo supratimą, bet ir politines žinias apie valdymą. Paskutinis autoriaus (Fanoulis, 2018) minimas pilietiškumo bruožas – socialinių subjektų kūrimas. Demokratinis žaidimas išmanantis pilietis supranta, kad jo teisė dalyvauti valstybės valdyme įgyja visą savo potencialą, kai agresyviai bendraujama su bendrapiliečiais, keliami reikalavimai, o jų balsas būna išgirstas. Piliečių dalyvavimas gali būti vykdomas individualiai, tačiau jis tampa prasmingas ir įgalintas pliuralistinio kolektyvumo kontekste, nes tai atspindi tikrąjį demokratinį žaidimą.

Autoriai R. Xavier ir kt. (2017), analizuodami Pietų Afrikos aplinkosaugos lyderystės atvejį, pagrindiniais sėkmės veiksniais įvardija: 1. dalyvaujamąją valdyseną 2. naują ekologinę paradigmą 3. valdymo būdą. Detaliau kalbant apie piliečių dalyvavimą pabrėžtina, kad tai yra procesas, suteikiantis galimybę privatiems asmenims daryti įtaką visuomenės sprendimams. Tai apima tiek valstybės valdymo organus, tiek piliečius. Piliečių dalyvavimas ne tik pagerina rezultatus, stipriai prisideda prie valdymo, bet ir atspindi demokratijos sėkmę bei demokratinės visuomenės egzistavimą. Gyventojų dalyvavimas socialiniame, ekonominiame bei politiniame vystymesi padeda išvengti piliečių atsiribojimo nuo politikos (Xavier ir kt., 2017). Visuomenės įsitraukimas – aktyvus procesas, kurio metu naudos gavėjai daro įtaką vystymosi projektų kryptčiai, gali išreikšti savo norus ir siūlymus, generuoti idėjas bei teikti pasiūlymus patobulinimui. Tai lyg mainai tarp vietos valdžios ir ten gyvenančių piliečių. Kitaip tariant, dalyvaujamoji valdysena – tai puikus įrankis keičiant valdymą „iš viršaus į apačią“ (Caparas, Agrawal, 2016; Komporozos-Athanasiou ir kt. 2018). Autoriams antrina ir P. Suebvises (2018,) sakydamas, kad horizontalūs santykiai tarp viešųjų įstaigų darbuotojų ir piliečių yra būtini gerinant viešojo sektoriaus našumą teikiant viešąsias paslaugas ir didinant gyventojų pasitenkinimą jų kokybe. Tam antrina ir lietuvių autoriai, kurie teigia, kad „demokratijos sąlygomis, valdžia, kai nejaučia „spaudimo iš apačios“, sustabarėja, susidaro sąlygos korupcijai ir kitiems piktnaudžiavimams plėtotis“ (S. Nefas ir kt., 2011).

Taip pat dalyvaujamoji valdysena pagerina valdymo sistemą ir suteikia impulsą plėtrai (Hartmann ir kt., 2018). Tai padidina informacijos judėjimą, skaidrumą, atskaitomybę, produktyvumą

ir pasitikėjimą priimtais sprendimais (Xavier ir kt., 2017; Kuang-Ting ir kt., 2019; Gohari ir kt., 2020). Dažnai tai būna įrankis siekiant pertvarkos ar pokyčių priimant sprendimus, kuriems ypač reikalingas piliečių įsitraukimas, pritarimas. Dalyvaujamoji valdysena kartu su decentralizacija yra pagrindiniai tobulintini valdymo sistemos elementai, kurie ypač skatina plėtrą (Xavier ir kt., 2017; Stark, Taylor, 2014; Franklin, Ebdon, 2002). Yra autorių (Imbrasaitė, 2002; Nguyen ir kt., 2015), kurie teigia, kad piliečių politinis dalyvavimas yra ne tik piliečių nuomonės išsakymas valdžiai ir bandymas daryti įtaką sprendimams, bet taip pat tai ir valdžios veiksmų kontrolė, kurios tikslas užtikrinti, kad valdantieji atkreiptų dėmesį į gyventojų pasiūlymus. Kartais dalyvavimas reikalauja piliečių politinio agresyvumo, norint sulaukti teigiamo rezultato. Agresyvumą ne retai iššaukia auditorių parengtos ataskaitos, kurios visų pirma suteikia informaciją apie esamą situaciją, bei ne visada teigiamomis žiniomis padrąsina piliečius imtis iniciatyvos kažką keisti (Akyel, Kose, 2013).

U. Wehn ir kt. (2015) savo straipsnyje analizuoja piliečių dalyvavimo galimybes aplinkosauginiais klausimais ir šį procesą autoriai įvardija kaip dėmesio centro pasikeitimą. Dėmesio centre atsiranda nebe vyriausybė ar valstybė, o pasitikėjimas horizontaliu, hibridiniu, asociaciniu valdymu. Dalyvaujamajai valdysenai būdingas didesnis dalyvių skaičius (tinklas). Galima išskirti pagrindinius tokio valdymo elementus:

- institucijos, veikėjų (piliečių) tinklai;
- daugiapakopė sąjunga;
- įvairūs valdymo būdai;
- ekonominiai ir socialiniai veikėjai;
- bendruomenių institucijos;
- nestruktūruotos grupės ir žiniasklaida (vietos, regioniniu, nacionaliniu ir pasauliniu mastu) (Pahl-Wostl, 2009; Nguyen ir kt. 2015; Imbrasaitė 2002).

Į tokius tinklus daugiausia jungiasi žmonės, kurie kaip asmenybės (individualiai) yra veiklios. Tokius žmones dažnai veda jausmas, kad jo pasitikėjimas savimi ir gebėjimas daryti įtaką gali nukreipti tinkama linkme ištirus tinklus (Barati ir kt., 2013).

Gerą piliečių dalyvavimo praktiką dalijasi G. J. Busenberg (2007), pasakodamas apie piliečių patariamąsias tarybas, sudarytas iš mažų piliečių grupių, kurios susitinka pakartotinai tam, kad apsvarstytų politinius klausimus ir patartų kitoms organizacijoms. Tokio tipo tarybos gali veikti daugelį metų, o šis bruožas jas išskiria iš kitų dalyvavimo metodų (vieši klausimynai, apklausos). Ilgalaikis tarybų dalyvių darbas suteikia galimybę sprendimus vertinti ilgalaikėje perspektyvoje, lyginant su praities atvejais. Taip pat panašią nuomonę išsako ir J. H. Kamlage, P. Nanz (2017), kurie siūlo sukurti tiesioginio dalyvavimo ir į dialogą orientuotus procesus, sistemą, kuri idealiu atveju suteiktų piliečiams galimybę dalyvauti politiniuose procesuose nuo pat pradžių. Šiose konsultacijose didžiausias dėmesys bus skiriamas keitimuisi idėjomis ir argumentais, siekiant bendro

susitarimo. Diskusijose dalyvių bus prašoma įvertinti įvairių siūlymų privalumus ir apsvarstyti priešingus požiūrius, bandant sukurti bendrus atsakingus ir į ateitį orientuotus politinius sprendimus, kurie neapsiriboja trumpalaikiais (rinkimų kampanijos) interesais. O autorius P. Panagiotopoulos ir kt. (2010) siūlo naudotis dabar esančiomis ir didelius galimybių plotus atveriančiomis informacinėmis technologijomis. Norint bendradarbiauti priimant viešus sprendimus, piliečių dalyvavimas nebūtinai reiškia perėjimą prie visiškai tiesioginių dalyvavimo modelių, tačiau tai gali padėti sukurti puikias sprendimų palaikymo priemones. Informacinių technologijų pagalba suinteresuotosios šalys apžvelgia pateiktus procesus, siūlymus ir su jų įgyvendinimu susijusius argumentus, interpretuoja informaciją ir pateikia savo siūlymus bei nuomonę. Suteikiant galimybę piliečiams būti tame pačiame informaciniame lauke, institucijos mažina piliečių nepasitenkinimą sprendimais, tad ir tokio dalyvavimo priimant sprendimus, neretai, užtenka. Norint pasiekti geriausių rezultatų, svarbu, kad piliečių įsitraukimo į politikos įgyvendinimą tikslas būtų papildyti, o ne pakeisti valdžios indėlių. Ne retai kai visuomenė įtraukiama į sprendimų priėmimą, ji naudojama kaip valdžios pakaitalas, o ne kaip papildoma jėga (Mees ir kt., 2017). Nors svarbiausia nepamiršti to, kad piliečių įsitraukimas turėtų tik sustiprinti valstybės ar vietos valdžios valdymą ir veiksmus. Jei valdžia nežinos kokių paslaugų nori vartotojai, vargu ar jie gali patenkinti piliečių poreikius (Franklin, Ebdon, 2002).

Kiekvienas procesas be privalumų turi ir trūkumų, ne išimtis ir dalyvaujamoji valdysena. Autoriai R. A. Irvin, J. Stansbury (2004) pateikia pagrindines dalyvaujamosios valdysenos problemas (1 lentelė).

1 lentelė. Dalyvaujamosios valdysenos trūkumai

|                           | <b>Trūkumai dalyvaujamajai valdysenai</b>  | <b>Trūkumai valdžiai</b>   |
|---------------------------|--|--|
| <b>Sprendimų procesas</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Reikalauja daug laiko (nusibosta sprendimų)</li> <li>✓ Vėlavimai užbaigti projektą</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Reikalauja daug laiko.</li> <li>✓ Brangiai kainuoja.</li> <li>✓ Gali dar labiau supriešinti piliečius su valdžia.</li> </ul>  |
| <b>Rezultatai</b>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Blogi politiniai sprendimai, jei stipriai veikiami kitų priešingų interesų grupių.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Pasiaukojimas procesui ir sprendimų kontrolės praradimas.</li> <li>✓ Galimybė priimti blogus sprendimus, kuriuos sunku politiškai kontroliuoti.</li> <li>✓ Mažesnis biudžetas įgyvendinamiems sprendimams.</li> </ul> |

Šaltinis: sudaryta autorės remiantis: R. A. Irvin, J. Stansbury (2004), Liao Y., Schachter H. L. (2008)

Autoriai iš lentelėje pavaizduotų problemų, kaip vieną iš didžiausių įvardija – kaina (Irvin, Stansbury, 2004, Liao, Schachter, 2008). Nors konkretaus kainų palyginimo jie nenurodė,

tačiau aiškiai mini, kad sprendimai priimami grupėse yra daug bangesni nei tai atliekant vienam darbuotojui. Administracijos darbuotojas yra techniškai apmokytas ir pakankamai politiškai nuovokus, todėl jis (-ji) sprendimą gali priimti per mėnesį, per dieną, o kartais net per valandą, ką padaryti su grupe gali būti labai sunku (Irvin, Stansbury, 2004). Kitas nemažiau svarbus dalykas, kuris plačiau bus aptariamas 1.2 poskyryje, tai dalyvaujamosios valdysenos dalyvių santykis. Norint skatinti kitokią politiką, politiką kurioje aktyviai dalyvauja bendruomenė, labai svarbu užsitarnauti piliečių pasitikėjimą ir palaikymą. Tai įmanoma padaryti tik reguliariai susitinkant su jais, diskutuojant ir plečiant jų politinę pasaulėžiūrą. Geriausia piliečius burti į mažesnes grupes, taip sprendimų priėmimo procesas vyksta sklandžiai ir greičiau. Kalbant apie biudžetą, išanalizavus autorių R. A. Irvin, J. Stansbury (2004) teigia, kad piliečiai užuot patys dalyvavę geriau mokėtų didesnius mokesčius, tam kad būtų pasamdytas specialistas, kuris tuos sprendimus ir priims. Tačiau, kad tokį sprendimą priimti politinė bendruomenė turi būti ypač brandi ir gebėti ne tik suprasti komandinio darbo problemas, bet ir gebėti numatyti tokius veiksmus.

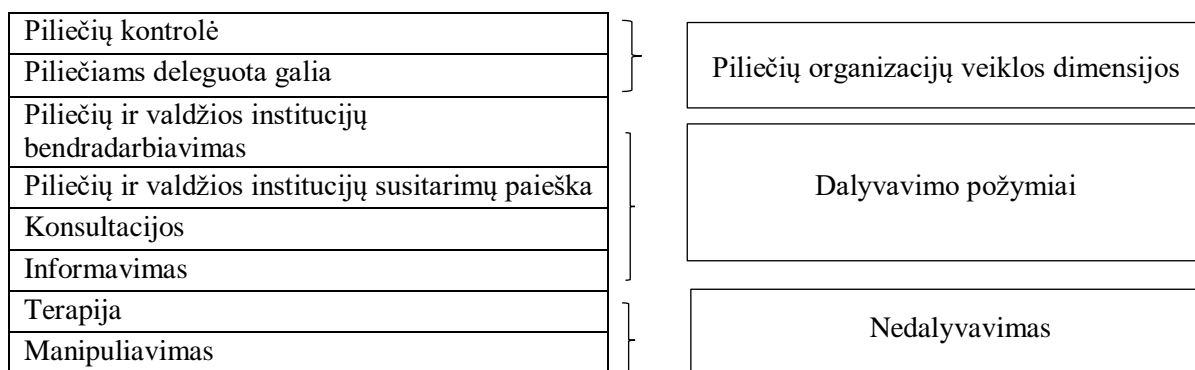
Apibendrinant galima teigti, kad dalyvaujamoji valdysena įvairiuose užsienio ir Lietuvos šaltiniuose įvardijama kaip viena iš pagrindinių valstybės valdymo formų norint įtraukti piliečius į vietos politiką, auginant juos ne tik kaip asmenybes, bet ir kaip piliečius. Tai procesas, be kurio neįsivaizduojamas demokratiškos valstybės valdymas, kuris ypač naudingas stiprinant piliečių ir valdžios santykį. Sėkmingam šio proceso įgyvendinimui svarbu laiku identifikuoti galima problemas ir nusimatyti kokia kryptimi judėti, kad jų išvengtų. Pats svarbiausias dalykas siekiant sėkmingos dalyvaujamosios valdysenos – tai bendradarbiavimas tarp šio proceso dalyvių. Pagerinus abiejų pusių santykį ir požiūrį vienas į kitą, galima siekti geresnių rezultatų ir sprendimų priėmimo.

## **1.2 Dalyvaujamosios valdysenos formos ir dalyviai**

Dalyvaujamosios valdysenos (ne) sėkmė priklauso nuo joje dalyvaujančių suinteresuotų pusių sąveikos ir (ne) noro bendradarbiauti. Gerąją Amerikos praktika besidalinantis N. Roberts (2004), teigia, kad JAV pasiekė tam tikrą vystymosi tašką kai tiesioginis piliečių dalyvavimas yra ne tik pageidaujamas, bet ir įmanomas. Piliečiams yra suteikiamos galimybės panaudoti turimas žinias priimant politinius, techninius ir administracinius sprendimus. Vienintelė priežastis kuri tai lėmė – tai suteikta galimybė. Kad procesas būtų dar sėkmingesnis tam labai svarbu dialogas, lygybė ir sąžiningumas tarp suinteresuotų pusių (Mannarini, Fedi, 2018). Šioje dalyje bus siekiama aptarti pagrindinius šio proceso dalyvius, jų pozicijas ir galimus jų veiksmus, kurie daro įtaką dalyvaujamosios valdysenos įgyvendinimo (sėkmei).

Analizuojant dalyvaujamąją valdyseną galima išskirti dvi pagrindines dalyvių grupes: pirmoji – piliečiai, kurių tikslas dalyvauti sprendimų priėmimo, antroji – viešųjų įstaigų darbuotojai,

kurių tikslas vadovautis Lietuvos Respublikos įstatymais bei ten numatytais principais ir prisidėti prie demokratijos puoselėjimo valstybėje. Prieš pradėdant analizuoti literatūroje pateiktas autorių nuomones apie minėtų dalyvaujamosios valdysenos dalyvių vaidmenis ir jiems būdingas charakteristikas, verta aptarti S. R. Arnstein (1969) parengtas piliečių dalyvavimo formas (1 pav.).



1 pav. Dalyvaujamosios valdysenos formos

Šaltinis: S. R. Arnstein, 1969.

Kaip analizuoja J. Gaber (2019) S. R. Arnstein 1 paveikslėlyje pateiktos kopėčios yra viena iš pirmųjų priemonių, skirta provokuoti piliečius ir skatinti jų dalyvavimą valstybės valdyme. Tai puikus įrankis identifikuoti valdžios įgyvendinamą valdymą ir planuoti tolimesnius veiksmus. Pateiktose formose aiškiai atsispindi ir dalyvaujamosios valdysenos dalyvių įtaka. Pagrindiniai dalyvavimo lygiai yra trys, kuriuos viso sudaro 8 etapai. Pateikti etapai vaizduoja didėjančią piliečių galią (žvelgiant iš pačios į viršų). Pirmieji du etapai apačioje, t. y. *manipuliacija ir terapija*, apibūdina nedalyvavimo lygį. Šie du metodai naudojami neleisti piliečiams dalyvauti politiniame valdyme. Galima daryti prielaidą, kad valdžia, norėdama greit ir netrukdoma priimti sprendimus, specialiai imasi būdų neįtraukti piliečių į sprendimų priėmimą. *Informavimas ir konsultavimas* – tai dalinio dalyvavimo formos, kada piliečiai informuojami apie tam tikrus veiksmus, kurie tiesiogiai daro įtaką jų gyvenimui. Šių etapų metu valdžios atstovai dažniausiai bendrauja formaliai, nesuteikdami grįžtamojo ryšio ir dažnai vėliau nei reikia – tam, kad nebūtų galima inicijuoti pakeitimų. Tiek informavimo ir konsultavimo etapų išdėstymo tvarka paveikslėlyje, tiek pačios sąvokos leidžia suprasti, kad konsultavimas yra piliečiams naudingesnė forma, kadangi jos metu gyventojai yra ne tik informuojami apie priimamus sprendimus, bet ir išklausomi. Šiame etape valdžios tikslas yra ne tik keisti informacija, bet ir įvertinti pokyčius. Nors piliečiai yra išklausomi, tačiau dar nereikia, kad į jų nuomonę ir pageidavimus bus atsižvelgiama. Konsultavimo priemonės gali būti: nuomonės tyrimai; piliečių susirinkimai; viešieji klausimai. Toliau pateikiamas etapas – *piliečių ir valdžios susitarimų paieška*. Tai vieta, kurioje prasideda valdžios įsiklausymas į piliečių nuomonę ir bendro sprendimo ieškojimas. Šiame etape yra vykdomi realūs ir virtualūs susitikimai ieškant bendro sprendimo įvairiems scenarijams. Šiuo metodu siekiama numatyti ilgalaikius pokyčius atsižvelgiant į galimas skirtingas sąlygas. Šiuose susirinkimuose ne retai yra aptariamas naujų problemų

sprendimas ir valdymas. Šiems susitikimams būdinga griežta organizavimo tvarka, aiški ir nuosekli struktūra (Gohari ir kt. 2020). Ir paskutinės, stipria dalyvaujamąją valdysena pasižyminčios formos – *piliečių ir valdžios institucijos bendradarbiavimas, piliečiams deleguota valdžia ir piliečių kontrolės*. Vienas iš šios dalyvavimo formos pavyzdžių tai miesto susirinkimai, kada piliečiai turi didelę sprendimų priėmimo galią. Tokio tipo susirinkimai skirti piliečiams ir jų grupėms pabendrauti su nepriklausomu susirinkimo moderatoriumi. Šis asmuo renka svarbiausias idėjas ir komentarus, o vėliau visi gauti rezultatai centralizuotai išsiunčiami piliečių grupėms pateikiami apklausos forma balsavimui. Tokie susirinkimai naudojami tiek valstybės, regiono ar vietos savivaldos mastu. Dažnai sprendžia klausimai susiję su socialine apsauga, regioniniu planavimu ar miesto, regiono infrastruktūra (Gohari ir kt. 2020). Dalyvavimo etapai atspindinti itin demokratiškomis vertybėmis pasižymintį valdymą. Visi paveikslėlyje pateikti etapai (formos) parodo kaip gali skirtis valdžia (nuo visiško piliečių „neįsileidimo“ į valdymą, iki jų pačių užtikrinamos kontrolės).

Skatinti piliečių dalyvavimą ir įsitraukimą nėra lengva, ypač kai jų dalyvavimui pasak, Kuang-Ting T. ir kt. (2019) atėjo „tamsūs“ laikai. Laikai, kada paprasti žmonės nesugeba politiškai įsitraukti. O taip pat naivu būtų galvoti, kad piliečiai į diskusijas rinksis visiems sprendimams tik pritarti, o tai ir gąsdina institucijų darbuotojus. Būtent pastarieji ir jų priešiškas nusistatymas dėl piliečių dalyvavimo ir būna įvardijami kaip pagrindinis trukdis dalyvaujamajai valdysenai (Nguyen ir kt., 2015). Darbuotojai nenorą bendradarbiauti su piliečiais dažnai grindžia gan tvirtais argumentais, pavyzdžiui, gyventojų kompetencijos stoka, įsipareigojimų bendradarbiauti nebuvimu ir nešališkų sprendimų priėmimo trūkumu. Įvardinti argumentai tam tikrais atvejais teisingi, tačiau nereikia pamiršti ir fakto, kad nenoras įsileisti piliečių į valstybės valdymą yra taip pat aiškiai matomas. Administracijos darbuotojai ne retai kritikuojami už nenorą priimti gyventojus numatytų pasimatymų laiku ir nenorą pasidalyti valdžia. Kiti, nemažiau svarbūs dalyvaujamąsios valdysenos trukdžiai – silpnas projektų valdymas, atskaitomybės visoms suinteresuotoms šalims, įskaitant visus viešai, trūkumas. Taip pat ne retai rengiamuose projektuose ir jų dokumentuose nėra numatytas visuomenės dalyvavimas, strategija ar mechanizmai, kurie ir buvo pagrindinis trukdis įgyvendinant nuoseklų piliečių dalyvavimą (Xavier ir kt., 2017). Be to, norint užtikrinti nuoseklų piliečių dalyvavimą, tam pritarti ir įsipareigoti turi visi valdymo lygmenys. Dalyvavimui turi būti sukurti aiškūs ir konkretūs mechanizmai, kurie turi būti nuosekliai vertinami ir koreguojami. Piliečių dalyvavimas turi prasidėti nuo aiškaus jų įtraukimo į projektų dokumentus, aiškiai apibrėžtų galimybių dalyvauti konkrečiuose etapuose dalyvavimo pobūdžio ir laiko. Nesant dalyvavimo apibrėžtumui, piliečiai ne retai patiria laiko ir papildomų išlaidų nuostolius. Kartais toks neapibrėžtas ir netikslingas piliečių dalyvavimas yra įvardijamas kaip „ritualinis šokis“, kur motyvai ir dalyvavimo tikslai nebėra aiškūs (Hartmann ir kt., 2018). Nors teisiniai piliečių dalyvavimo įsipareigojimai egzistuoja, vyrauja vietiniai dalyvavimo modeliai, kuriuos nulemia vietinė valdžia ar konkrečios

institucijos (Wehn ir kt., 2015; Nguyen ir kt., 2019). Neretai net ir ten, kur dalyvaujamoji valdysena yra įgyvendinama, oficialūs dalyvavimo mechanizmai tiesiog nukreipia vietos dalyvių laiką ir energiją nesvarbiems klausimams, o sprendimai dėl išteklių paskirstymo ir kitų svarbių klausimų sprendžiami tik pačios valdžios (Lombard, 2013).

Autorė Carson L. (2009) pataria, jog norint skatinti piliečius įsitraukti, žinutė apie dalyvavimo galimybę turi būti ypač reprezentatyvi, dalyvavimo galimybės ir numatomos situacijos giliai apgalvotos, o piliečių iniciatyva ir siūlymai itin įtakingi, o siekiant sumažinti piliečių nepasitenkinimą labai svarbu prieš dalyvaujant apibrėžti kokios problemos konkrečiai yra sprendžiamos ir kieno interesai yra tenkinami (Gohari, 2020). Tik taikant šiuos principus galima tikėtis didesnio suinteresuotų narių skaičiaus. Reprezentatyvi žinutė apie galimybę dalyvauti ir daryti įtaką sprendimams, skatina rinktis įvairesniems žmonėms. Tokiu atveju sprendimų priėmimo dalyvauja daugiau skirtingų požiūrių, tad ir rezultatas, tikėtina, bus priimtinas bei naudingas didesnei gyventojų daliai. Taip pat svarbu labai giliai ir iš esmės apgalvoti dalyvavimo galimybes ir galimas situacijas. Kai kurios galimybės yra apribotos Nacionaliniame lygmenyje, t. y. teisės aktuose, tačiau kalbant apie teisę, kur savivaldybės pačios gali priimti sprendimą, kur ir kaip suteikti galimybę dalyvauti, autorė (Carson, 2009) siūlo numatyti vieningą dalyvavimo formą ir sistemą, kuri turėtų būti parengta dar prieš patį piliečių įtraukimą. Taip pat siūloma numatytą dalyvavimo formą aptarti su gyventojais, esant poreikiui pakoreguoti pagal jų siūlymus. Tai būtų pirmasis žingsnis, kuris parodo, kad piliečiams yra suteikta reali galimybė dalyvauti, o jų siūlymai yra įtakingi. Taip pat raginama didesnę dėmesį sutelkti į jau įgyvendinamo piliečių dalyvavimo problemas, tokias kaip supratimo trūkumas (kodėl kai kurie asmenys yra įtraukiami į bendruomenės veiklą) neveiklumas, dėmesio skyrimas demografijai ir individualiems ištekliams, o ne dalyvavimo gilumui, visuomenės suburtos grupės, kuriose turėtų dalyvauti kad ir mažas, bet motyvuotas piliečių skaičius (Nguyen ir kt., 2015; Caparas, Agrawal, 2016).

Analizuojant dalyvaujamąją valdyseną svarbu nepamiršti ištirti gyventojų norą ir sąmoningumą įsitraukti į valdžios sprendimų priėmimą. Ne retai pasitaikantis atvejis, kad ir patys gyventojai nėra motyvuoti to daryti. Tokiu atveju, prieš pradėdant spręsti dalyvaujamąsias valdysenos problemas, reikėtų pradėti nuo priežasčių, kurios daro įtaką mažėjančiam norui dalyvauti. J. Bielskienė (2016) į mažėjančią piliečių dalyvavimą pažiūri kiek plačiau ir įvardija keturias priežastis, darančias įtaką šiam procesui:

1. Fizinio kontakto pakeitimas į kontaktą socialiniuose tinkluose.
2. Požiūrio į dalyvavimą keitimas. Gyventojų nuomonė darosi kaip „prekė“, o ne vertybėmis grįstas ryšys.
3. „Pilietinis įsitraukimas tolsta nuo horizontaliais santykiais grįsto aktyvumo prie iš tam tikros organizacijos administracinio „centro“ organizuojamų veiklų. Buvęs tradicinis aktyvumas

vadinamas „namudiniu“ ir pakeičiamas „profesionali“, administruojamu įdarbinto personalo, kuris tiek vertingas, kiek sugeba palaikyti artimus santykius su politine valdžia. Toks atstovavimas piliečių interesams labiau primena lobistinę veiklą nei viešojoje erdvėje vykstančias demokratines diskusijas“ J. Bielskienė (2016, 52 p.).

4. Dažniausiai piliečiai skatinami dalyvauti yra ne kokių stipriai į politinius santykius įsitraukusių organizacijų, o tiesiog tiesioginių naudos gavėjų (partijų, politikų).

Taip pat gyventojų dalyvavimas politinių sprendimų priėmimo mažėja dėl priverstinės pareigos. Piliečiams dažnai akcentuojama pareiga dalyvauti, o ne praktiniai pavyzdžiai, parodantys, kad dalyvaujant gyventojai gali daryti įtaką sprendimams ir tai, koks svarbus žmogaus žodis ir nuomonė, o ne tik buvimas minioje. Piliečiai turi pajusti norą ir poreikį, o ne tik pareigą dalyvauti R. J. Dalton (2008). Dar vienas, nedalyvavimui įtaką darantis veiksnys – tai piliečių nepasitikėjimas valdžia dėl jų priimtų sprendimų praeityje. Kai priimamiems sprendimams nėra naudingas piliečių dalyvavimas, tai gyventojai ir nėra raginami prisijungti. Bet kada priimti sprendimus be piliečių yra sunku (ypač aplinkosauginiais, saugumo klausimais), piliečiai yra aktyviai kviečiami dalyvauti, tačiau tada jie jau jaučiasi įžeisti ir dalyvauti noro nerodo (Mees ir kt., 2017).

Apibendrinant galima teigti, kad deja, neretai dalyvaujamoji valdysena yra laikoma labiau kaip ritualas, o ne kaip praktinė nauda. Iš esmės tai yra labai ribotas procesas. Jį riboja institucijų skirtumai (ne vienodi institucijų įsitikinimai, vertybės, sprendžiamų klausimų specifika), asmenų, kurie šiose institucijose dirba (valstybės tarnautojų) ir gyventojų (savivaldybės ar regiono) skirtumai. Kol valdžios institucijos, jų darbuotojai ir patys piliečiai į tai nežiūrės kaip į daug pakeisiantį procesą, tol realios naudos galima ir nesitikėti. Kiekviena pusė ras argumentų, kodėl neverta pasitikėti viena kita, tačiau valdžios tikslas turėtų būti atsiriboti nuo asmeninio požiūrio ir stengtis piliečiams suteikti realią dalyvavimo galimybę, kuri kaip pagrindinė vertybė nurodoma ne viename dokumente ar įstatyme.

## II. TEISINIS DALYVAUJAMOSIOS VALDYSENOS REGLAMENTAVIMAS

Pirmoje darbo dalyje buvo aptarta tai, kaip literatūroje yra apibrėžiama dalyvaujamosios valdysenos sąvoka, dalyvavimo būdai ir pagrindiniai principai. Todėl šioje dalyje, analizuojant teisės aktus nacionaliniu ir vietos savivaldos lygmenimis, siekiama atskleisti, pirmiausia, dalyvaujamosios valdysenos sampratą ir principus, pateikiamus teisės aktuose. Antra, išsiaiškinti konkrečius dalyvavimo būdus, kurie numatyti teisės aktuose (per du minėtus lygmenis).

### 2.1 Dalyvaujamosios valdysenos samprata ir principai

Pats svarbiausias ir daugiausia įtakos piliečių dalyvavimui turintis veiksnys – teisinis dalyvaujamosios valdysenos reglamentavimas. Tam antrina ir Vidaus reikalų ministerija, kuri savo internetiniame puslapyje nurodo, jog pirmiausia, norint įgyvendinti dalyvaujamąją valdyseną, reikia ją labai aiškiai apibrėžti teisiniu reglamentavimu. Kaip buvo minima pirmame šio darbo skyriuje, teisiškai neapibrėžus piliečių dalyvavimo ir nenumačius to, ką užtikrinti turi viešųjų įstaigų darbuotojai, būtų sudaromos puikios sąlygos vadovautis įvairiais asmeniniais įsitikinimais, priimti šališkus ir savanaudiškus sprendimus arba netinkamai ir nedemokratiškai elgtis vien tik iš nežinojimo ir funkcijų neapibrėžtumo.

Piliečių dalyvavimą reglamentuojančius teisės aktus galima skirstyti į dvi grupes. Pirmą, tai nacionaliniu, tarptautiniu lygmeniu dalyvaujamąją valdyseną reglamentuojantys teisės aktai, tokie kaip Lietuvos Respublikos Konstitucija (toliau – LR Konstitucija) (1992), Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija (2016) (toliau – ES pagrindinių teisių chartija), Europos vietos savivaldos chartija (1985) ir kiti tarptautiniai teisės aktai, kurie nurodo pagrindines piliečių teises ir principus, tačiau nenumato visų konkrečių dalyvavimo būdų. Tokie dokumentai yra bendriniai ir sunkiai koreguojami. Antroji grupė – vietos savivaldos numatyti reglamentai, teisės aktai, kuriuose taip pat apibrėžiami dalyvavimo principai ir jau konkretūs dalyvavimo ir vietos savivaldos valdymo atvejai. Šioje dalyje aptariamos pagrindinės piliečių teisės, viešųjų įstaigų darbuotojų darbo principai ir prievolės.

Be pamatinių, nacionalinio, tarptautinio lygio dokumentų, nebūtų tikslų ir aiškių gairių, kokia linkme turi judėti visa valstybė ar net Europos Sąjunga. Šie įstatymai dažnai nurodo pagrindines gaires, kurių pagalba turi judėti ir mažesni valstybės vienetai, šiuo atveju – savivaldybės. Kadangi dalyvaujamoji valdysena – tai piliečių ir viešųjų įstaigų administracijos darbuotojų santykiai, paremti piliečių teisėmis ir darbuotojų prievolėmis, vadovaujantis minėtomis teisės aktų grupėmis galima išsiaiškinti kokios teisės ir prievolės reglamentuojamos įstatymuose. Pagrindinės piliečių **teisės**,

apibrėžtos LR Konstitucijoje (1992, 25–33 str.), kurioms pritaria ir ES pagrindinė teisių chartija (2016, 67 p. 12 str.) yra šios:

- „žmogus turi teisę turėti savo įsitikinimus ir juos laisvai reikšti“;
- „žmogui neturi būti kliudoma ieškoti, gauti ir skleisti informaciją bei idėjas“
- „piliečiai turi teisę dalyvauti valdant savo šalį tiek tiesiogiai, tiek per demokratiškai išrinktus atstovus [..]. Taip pat piliečiams užtikrinama teisė kritikuoti valstybės įstaigų ar pareigūnų darbą, apskųsti jų sprendimus“;
- „piliečiams laiduojama teisė laisvai vienytis į bendrijas [..], asociacijas, jei šių veikla ir tikslai nėra priešaringi Konstitucijai ir įstatymams“ LR Konstitucijoje (1992, 25–3 str.).

Piliečių teisė dalyvauti tvarkant viešuosius reikalus – vienas iš demokratijos principų, kuriuos pripažįsta visos valstybės, Europos Tarybos valstybės narės (Europos vietos savivaldos chartija, 1999).

Išsiaiškinus pagrindines piliečių teises, kurios daro tiesioginę įtaką jų dalyvavimui, bus aptariami įstatymuose (LR vietos savivaldos įstatymas, 1994, LR valstybės tarnybos įstatymas, 2018, LR viešojo administravimo įstatymas, 1999) numatomi **principai**, kuriais vadovautis privalo viešųjų įstaigų darbuotojai ir kurie yra ypač svarbūs įgyvendinant dalyvaujamąją valdyseną:

➤ „Pagarba žmogui ir valstybei. Valstybės tarnautojas privalo gerbti žmogų ir pagrindines jo teises ir laisves, valstybę, jos institucijas ir įstaigas, laikytis Lietuvos Respublikos Konstitucijos, Lietuvos Respublikos įstatymų, kitų teisės aktų ir vykdyti teismų sprendimus“ (LR valstybės tarnybos įstatymas, 2018, 3 str.);

➤ „Savivaldybės veiklos ir savivaldybės institucijų priimamų sprendimų teisėtumo. Savivaldybės institucijų ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų veikla ir visais jų veiklos klausimais priimti sprendimai turi atitikti įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimus“ (LR vietos savivaldos įstatymas, 1994, 4 str.);

➤ „Savivaldybių ir valstybės interesų derinimo tvarkant viešuosius savivaldybių Reikalus“ (LR vietos savivaldos įstatymas, 1994, 4 str.);

➤ „Bendruomenės ir atskirų savivaldybės gyventojų interesų derinimo. Savivaldybės institucijų priimti sprendimai bendruomenės interesais neturi pažeisti įstatymų garantuotų atskirų gyventojų teisių“ (LR vietos savivaldos įstatymas, 1994, 4 str.);

➤ „Savivaldybės gyventojų dalyvavimo tvarkant viešuosius savivaldybės reikalus. Savivaldybės institucijos sudaro sąlygas savivaldybės gyventojams tiesiogiai dalyvauti rengiant ir svarstant sprendimų projektus, organizuojant apklausas, susirinkimus, sueigas, viešą peticijų nagrinėjamą, skatina kitas pilietinės iniciatyvos formas. Savivaldybės institucijos diegia savivaldos

principus švietimo, kultūros ir kitose įstaigose, remia asociacijų iniciatyvas, susijusias su viešųjų savivaldybės reikalų tvarkymu“ (Vietos savivaldos įstatymas, 1994, 4 str.).

➤ „Veiklos skaidrumo. Savivaldybės institucijų ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų veikla turi būti aiški ir suprantama savivaldybės gyventojams, kurie tuo domisi, jiems sudaromos sąlygos gauti paaiškinimus, kas ir kodėl daroma“ (Vietos savivaldos įstatymas, 1994, 4 str.);

➤ „Reagavimo į savivaldybės gyventojų nuomonę. Savivaldybės gyventojai ar jų atstovai turi teisę susipažinti su savivaldybės institucijų sprendimų projektais ir priimtais sprendimais, gauti viešus ir motyvuotus atsakymus į pareikštą nuomonę apie savivaldybės institucijų ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų ar atskirų valstybės tarnautojų darbą“ (Vietos savivaldos įstatymas, 1994, 4 str.);

➤ „Žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo ir gerbimo. Savivaldybės institucijų ar valstybės tarnautojų priimami sprendimai turi nepažeisti žmogaus orumo, jo teisių ir laisvių, lygių galimybių“ (Vietos savivaldos įstatymas, 1994, 4 str.);

➤ Viešumo. Savivaldybė savo interneto svetainėje *privalo* teikti ir periodiškai atnaujinti šią, įstatyme numatytą informaciją: strateginio planavimo dokumentus, tarybos posėdyje planuojamus spręsti registruotus klausimus ir pačią posėdžio darbotvarkę, tarybos nario nušalinimo balsavimo rezultatus, tarybos posėdžio tiesioginę transliaciją ir balso / vaizdo įrašus, tarybos posėdžio protokolus, atstovaujamųjų ir vykdomųjų institucijų priimtus teisės aktus, audito ataskaitas, seniūnaičių rinkimų informaciją apie seniūnaičių sueigas, jų metu numatytus sprendimus, apklausos organizavimą, rezultatus. Taip pat gyventojams turi būti teikiama informacija apie savivaldybės valdomas įmones, jų vadovus, valdybų narius;

➤ „Atvirumo. Valstybės tarnautojas turi būti atviras kitokiam požiūriui, pozityvioms iniciatyvoms, dialogui, bendradarbiavimui, naujovėms“ (LR valstybės tarnybos įstatymas, 2018);

➤ „Sąžiningumo ir nešališkumo. Valstybės tarnautojas privalo būti objektyvus, priimdamas sprendimus vengti asmeniškumų; išklaudyti ir pateikti tokią informaciją, kuri padėtų asmeniui priimti tinkamiausią sprendimą; nedemonstruoti savo simpatijų ar antipatijų ir išskirtinio dėmesio atskiriems asmenims ar jų grupėms“ (LR valstybės tarnybos įstatymas, 2018, 3 str.).

Teisės aktuose nurodomi principai, kurių privalo laikytis kiekvienas valstybės tarnautojas ar pareigūnas tam, kad būtų užtikrinamas demokratinis, skaidrus ir atviras valdymas. Principais kiekvienas valdžios atstovas privalo vadovautis taip, kad nebūtų pažeidžiamos piliečių teisės.

Apibendrinant galima teigti, kad analizuotuose teisės aktuose piliečių teisė tiesiogiai dalyvauti valstybės, vietos valdžios valdyme yra aiškiai įtvirtinta. Kiekvienas gyventojas turi teisę nevaržomai reikšti savo nuomonę ir taikiai rinktis į grupes, asociacijas, susibūrimus ir kitokius

susitikimus. Svarbiausia, kad piliečiai žinotų savo teises, o viešųjų įstaigų darbuotojai savo prievoles bei derintų tiek piliečių, tiek valstybės ir savivaldybės interesus, būtų atviri vieni kitiems.

## 2.2. Dalyvaujamosios valdysenos būdai ir jų įgyvendinimas

Išsiaiškinus, kaip įstatymuose apibrėžiamos piliečių teisės, viešųjų įstaigų darbuotojų darbo principai ir prievolės, toliau siekiama nustatyti kokie dalyvavimo būdai apibrėžiami tiek nacionaliniu, tiek vietos savivaldos lygiu.

Kad nustatytume įstatymuose ir teisės aktuose reglamentuojamą dalyvaujamosios valdysenos lygį, bus išskiriami pagrindiniai, teisės aktuose numatyti piliečių dalyvavimo būdai (2 lentelėje) ir jiems priklausanti vieta S. R. Arnstein (1969) (1.2 poskyryje aptartose) kopėčiose.

2 lentelė. Teisės aktuose reglamentuojami piliečių dalyvavimo būdai

| Būdas  | Reglamentuojantys dokumentai  | Forma pagal S. R. Arnstein, 1969 (1 pav.)           |
|--|---|---|
| <b>Peticijų pateikimas</b>   | Peticijų įstatymas (1999);<br>LR Konstitucija (1992);<br>LR Vietos savivaldos įstatymas (1994)            | Piliečiams deleguota galia                          |
| <b>Dalyvavimas rengiant ir svarstant projektus, konkrečius klausimus</b> | LR vietos savivaldos įstatymas (1994);<br>Tauragės rajono savivaldybės tarybos veiklos reglamentas (2016) | Piliečių ir valdžios institucijų susitarimų paieška |
| <b>Iniciatyvinėje grupėje</b>  | LR vietos savivaldos įstatymas (1994);<br>Tauragės rajono savivaldybės tarybos veiklos reglamentas (2016) | Piliečių ir valdžios institucijų susitarimų paieška |
| <b>Dalyvauti apklausose</b>  | LR vietos savivaldos įstatymas (1994);<br>Tauragės rajono savivaldybės apklausos aprašas (2013).          | Konsultacijos                                       |
| <b>Susirinkimai/ sueigos</b>   | LR vietos savivaldos įstatymas (1994)   | Konsultacijos                                       |
| <b>Strateginių/ finansinių dokumentų stebėseną</b>                       | LR vietos savivaldos įstatymas (1994)   | Informavimas  |

Šaltinis: sudaryta darbo autorės. Sudaryta remiantis LR konstitucija (1992), LR vietos savivaldos įstatymu (1994), Tauragės rajono savivaldybės tarybos veiklos reglamentu (2016), Tauragės rajono savivaldybės apklausos aprašu (2013).

„Peticija“ – tai rašytinis arba elektroninis pareiškėjo kreipimasis į Seimą, Vyriausybę ar savivaldybės institucijas su reikalavimais ar siūlymais spręsti žmogaus teisių ir laisvių apsaugos ar įgyvendinimo; valstybės ir savivaldybės institucijų reformavimo; kitus svarbius visuomenei,

savivaldybėms ar valstybei klausimus“ (Lietuvos Respublikos peticijų įstatymas, 1999, 2 str.). Peticijos privalumas tai, kad ją pateikti gali ir vienas asmuo, o pats pateikimas ir reikalavimai labai aiškiai pateikti LR peticijos įstatyme. Institucija, kuriai nagrinėti skirta peticija (Seimas, Vyriausybė arba savivaldybė), pati išanalizuoja peticiją, o jei ji neatitinka kriterijų – gali atsisakyti ją nagrinėti. Labai džiugu, kad metams bėgant, piliečiai vis labiau naudojasi šia proga. Kai dar 2001–2010 metais Seimui buvo pateikiama vidutiniškai 34 peticijos per metus, jau 2011–2017 metais pateikiama vidutiniškai po 82 peticijas, kas rodo 2,4 karto augimą. Kadangi šiuose dokumentuose aptariami pagrindiniai dalyvavimo būdai skirti labai didelėms ir labiau nacionalinėms problemoms spręsti, toliau bus aptariami konkretnesnes piliečių dalyvavimo galimybes aptariantys LR vietos savivaldos, valstybės tarnybos įstatymai bei savivaldybių parengtos tvarkos.

Dalyvavimas rengiant konkrečius klausimus ir projektus. Tauragės rajono gyventojai gali *dalyvauti tarybos susirinkimuose*. Informacija „apie tarybos posėdžio laiką, svarstyti parengtus ir reglamento nustatyta tvarka įregistruotus klausimus kartu su sprendimų projektais meras, o kai jo nėra (komandiruotėje, atostogų metu, ligos atveju), – mero pavaduotojas, o kai šio nėra, - laikinai mero pareigas einantis tarybos narys arba įgaliojimus iš 1/3 išrinktų tarybos narių gavęs tarybos narys ne vėliau kaip prieš 3 darbo dienas iki posėdžio pradžios elektroniniu paštu arba SMS žinute praneša visiems tarybos nariams, gyventojams ir seniūnaitiui, kai svarstomi klausimai yra susiję su jo atstovaujama gyvenamosios vietovės bendruomene, taip pat seniūnui ir vietos gyventojų apklausos iniciatyvinės grupės atstovui (atstovams), kai svarstomi vietos gyventojų apklausos rezultatai ar klausimai dėl vietos gyventojų apklausai pateikto (pateiktų) klausimo (klausimų)“ (Tauragės rajono savivaldybės tarybos veiklos reglamentas, 2016, 4 skyrius). Suinteresuotos seniūnijos seniūnas papildomai informuoja seniūnaitį ir iniciatyvinės grupės atstovą asmeniškai arba praneša SMS trumpąja žinute. Taip pat ne vėliau nei prieš 3 darbo dienas iki tarybos posėdžio pradžios, savivaldybės gyventojai turi būti informuoti apie tarybos posėdžio laiką bei jame planuojamus svarstyti ir reikiama tvarka įregistruotus klausimus kartu su sprendimų projektais – savivaldybės interneto svetainėje [www.taurage.lt](http://www.taurage.lt) bei per vietines visuomenės informavimo priemones. „Tarybos posėdžiai yra atviri. Posėdžio pirmininkas turi teisę leisti posėdyje kalbėti kviestiesiems asmenims. Jeigu tarybos posėdyje svarstomas klausimas yra susijęs su kitais posėdyje dalyvaujančiais asmenimis, jiems leidžiama užduoti klausimus pranešėjams ir kalbėti [...] nustatyta tvarka“ (Tauragės rajono savivaldybės tarybos veiklos reglamentas, 2016, 4 sk.). Esant techninėms galimybėms, posėdžio metu gali būti daromas posėdžio garso ir / ar garso ir vaizdo įrašas, taip pat posėdis gali būti transliuojamas tiesiogiai per savivaldybės interneto svetainę. Tarybos posėdžių vaizdo ir garso įrašai saugomi kompiuterinėse laikmenose.

Vietos savivaldos įstatyme (1994) taip pat nurodyta, kad gyventojai, dalyvaudami vietos gyventojų apklausoje, gali išsakyti savo nuomonę viešųjų savivaldybės reikalų tvarkymo klausimais.

Kaip numatoma Tauragės rajono savivaldybės vietos gyventojų apklausos tvarkos apraše (2013), apklausų tikslas yra sužinoti vietos gyventojų nuomonę klausimais, kuriuos savivaldybė sprendžia atlikdama savarankiškas funkcijas, gerinti ryšius su visuomene, skatinti visuomenę dalyvauti tvarkant savivaldybės viešuosius reikalus. Dalyvavimas apklausoje nėra privalomas, kiekvienas pilietis dalyvauja savo noru ir turi vienodą teisę tiesiogiai reikšti nuomonę. Inicijatyvinės grupės nariai, seniūnaičiai ir kiti asmenys gali agituoti gyventojus dalyvauti apklausoje, tačiau negali daryti įtakos laisvam gyventojų apsisprendimui (Tauragės rajono savivaldybės vietos gyventojų apklausos tvarkos apraše, 2013). Kai rengiamos atrankinės apklausos, gyventojai privalo būti parenkami taip, kad kiekvienas, kuris galėtų būti apklausiamas, turėtų vienodas galimybes patekti tarp apklausiamųjų (LR vietos savivaldos įstatymas, 1994; Tauragės rajono savivaldybės vietos gyventojų apklausos tvarkos apraše, 2013). Apklausa būna tiesioginė. „Gyventojai apklausoje dalyvauja asmeniškai, jų reiškiamos valios kontroliuoti neleidžiama. Atrankinės apklausos metu apklausiami gyventojai turi būti parenkami taip, kad kiekvienas, kuris galėtų būti apklausiamas, turėtų vienodas galimybes patekti tarp apklausiamųjų“ (LR vietos savivaldos įstatymas, 1994, 36 str.). Apklausas piliečiai inicijuoti gali ir patys. Tam turi būti suburta iniciatyvinė grupė (ją sudaro ne mažiau 10, teisę rinkti savivaldybės tarybą turinčių gyventojų). Tokios grupės atstovas pateikia savivaldybės administracijos direktoriui prašymą įregistruoti iniciatyvinę grupę, o prašyme turi būti nurodytas preliminarus arba galutinis apklausai teikiamų klausimų (-o) tekstas, siūlomas apklausos būdas ir iniciatyvinės grupės atstovas (atstovai). Atliktų apklausų rezultatai yra pristatomi tiek gyventojams, tiek administracijos darbuotojams patogiausiu būdu – internetu. Dar šiais metais, pristatymas buvo atliktas balandžio 14 dieną, o jo įrašas „Tauragės rajono savivaldybės gyventojų apklausos pristatymas“ patalpintas youtube.com kanale. Tačiau reikia nepamiršti, kad apklausos rezultatai yra tik patariamojo pobūdžio. Dėl to galima daryti prielaidą, kad jei apklausą atliekančių institucijų darbuotojai nėra teigiamai nusiteikę piliečių dalyvavimo klausimu, jie gali gyventojų nuomonės visiškai nepaisyti.

Piliečių susirinkimai ir sueigos, be tiesioginio dalyvavimo tarybos susirinkimuose, gali vykti su seniūnaičiu, kuris susirinkimo metu surinkęs gyventojams rūpimus klausimus, jų nuomonę atstovauja dalyvaudamas Tarybos komiteto susirinkimuose (Vietos savivaldos įstatyme (1994), Taurage.lt). Seniūnaitis į juos yra kviečiamas arba gali atvykti savo iniciatyva, tačiau jo balso teisė yra tik patariamoji. Taip pat gyventojams yra organizuojami susitikimai su savivaldybės ar valstybės institucijų ir įstaigų atstovais. Po susirinkimų pateiktos gyventojų pastabos ir pasiūlymai yra apibendrinami ir teikiami savivaldybės administracijos direktoriui.

Apibendrinant šį poskyrį galima teigti, kad nacionaliniuose teisės aktuose dalyvaujamoji valdysena nėra detalizuojama, šiuose dokumentuose išdėstytos tik piliečių teisės į šį procesą. Panašiai ir LR viešojo administravimo įstatyme (1999), kur piliečių dalyvavimui taip pat neskiriamas prioritetetas, kadangi net principuose nėra daug dėmesio skiriama šiam procesui. Kiek daugiau

dalyvavimo, deja tik dalinio, atvejų aptinkama LR vietos savivaldos įstatyme (1994). Šio įstatymo daroma įtaka stipriai jaučiasi Tauragės rajono savivaldybės reglamentuose (Tauragės rajono savivaldybės tarybos veiklos reglamente, 2016, Tauragės rajono savivaldybės vietos gyventojų apklausos tvarkos apraše, 2013), kuriuose piliečių dalyvavimo galimybių ribos numatomos tiek, kiek įpareigoja LR vietos savivaldos įstatymas (1994). Tiek analizuoti įstatymai, tiek pirmoje lentelėje pateikti duomenys leidžia daryti išvadą, kad teisės aktuose yra reglamentuojamas daugiausia dalinis dalyvavimas, kai piliečiai dalyvauja aptariant priimtus sprendimus, yra informuojami apie įgyvendintus sprendimus, tačiau pačių jų nuomonė dažniausiai yra tik patariamojo pobūdžio. O pačiame aukščiausiam dalyvavimo lygmenyje esančios peticijos, vis tiek neprilygsta užsienio autorių S. Gohari ir kt. (2020, 4 – 5 p.) minimiems piliečiams deleguotos valdžios atvejams.

### III. TAURAGĖS RAJONO SAVIVALDYBĖS GYVENTOJŲ IR DARBUOTOJŲ POŽIŪRIO Į ĮGYVENDINAMĄ DALYVAUJAMĄJĄ VALDYSENĄ VERTINIMAS

Šioje dalyje bus pristatomas Tauragės rajono savivaldybės administracijos darbuotojų ir gyventojų požiūrio poveikio dalyvaujamajai valdysenai tyrimas.

#### 3.1 Tyrimo metodologija

**Tyrimo objektas** – administracijos darbuotojų ir gyventojų požiūrio poveikis dalyvaujamosios valdysenos įgyvendinimui.

**Tyrimo tikslas** – nustatyti Tauragės rajono savivaldybė administracijos darbuotojų ir gyventojų požiūrio poveikį dalyvaujamajai valdysenai.

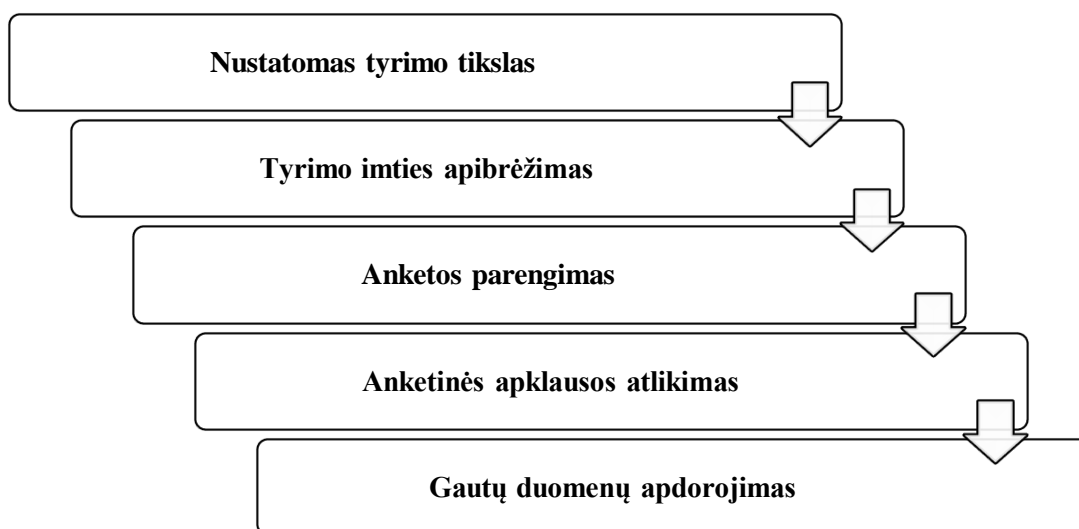
#### **Tyrimo uždaviniai:**

1. Išsiaiškinti kaip dalyvaujamoji valdysena įgyvendinama Tauragės rajono savivaldybėje jos darbuotojų ir gyventojų požiūriu.
2. Įvertinti Tauragės rajono savivaldybės administracijos darbuotojų ir gyventojų požiūrio poveikį dalyvaujamosios valdysenos įgyvendinimui.

#### **Tyrimo metodai:**

Siekiant išsiaiškinti Tauragės rajono savivaldybės administracijos darbuotojų ir gyventojų požiūrį į dalyvaujamąją valdyseną ir nustatyti kaip jis veikia jos įgyvendinimą, buvo pasirinktas kiekybinis tyrimas – anketinė apklausa. Viena iš kiekybinio tyrimo ypatybių yra ne sužinoti atskiro asmens nuomonę, o sudaryti bendrą visos populiacijos apibūdinimą, atlikti apibendrinimus bei nustatyti empirinius dėsningumus. Kiekybinis tyrimas yra labiau struktūrizuotas ir suplanuotas, kadangi dažniausiai tyrimo metodai bei duomenų matavimo priemonės būna parengti dar prieš tyrimą. Anketinė apklausa sudaryta remiantis K. Kardelio rekomendacijomis (2002).

**Tyrimo eiga.** Iki tyrimo buvo atlikta tiek Lietuvos, tiek užsienio literatūros analizė, kurios metu pirmiausia buvo išsiaiškintas dalyvaujamosios valdysenos sąvokos apibrėžimas (žr. 1.1 skirsnis). O toliau analizuojant dalyvius ir jų vaidmenis (žr. 1.2 skirsnį) buvo prieita prie išvados, kad siekiant sėkmingo dalyvaujamosios valdysenos įgyvendinimo, svarbiausia viešųjų įstaigų darbuotojų ir gyventojų sinergija. Bendradarbiavimas, veikimas kartu, o kitaip sinergija – tai teigiamo požiūrio į procesą ir į vienas kitą, padarinys. Todėl atliekant tyrimą buvo siekiama nustatyti Tauragės rajono savivaldybės administracijos darbuotojų ir gyventojų požiūrio į dalyvaujamąją valdyseną poveikį jos įgyvendinimui. Tyrimas atliktas įgyvendinus šiuos etapus (2 pav.):



2 pav. Kiekybinio tyrimo organizavimo eiga

Šaltinis: sudaryta darbo autorės.

*Pirmajame etape*, remiantis 1 skyriuje išanalizuotų autorių literatūra, buvo nustatytas tyrimo tikslas. Tikslas – išsiaiškinti administracijos darbuotojų ir gyventojų požiūrio į dalyvaujamą valdyseną poveikį.

*Antrajame etape* buvo apskaičiuota reikalinga tyrimo imtis. **Tyrimo imtis** apskaičiuota remiantis A. Valackienės (cit. Ruževičiaus, 2016, 19 p.) pateikiama Paniotto imties skaičiavimo formule:

$$n = 1 / (\Delta^2 + 1/N)$$

„kai: n – imties dydis;  $\Delta$  – imties paklaidos dydis arba ribinė atrankos paklaida (socialinių mokslų tyrimuose priimtina 5-10 % paklaida, tai yra  $\Delta = 0,05$  iki 0,1); N – tyrinėjamos visumos dydis“ (Valackienė, cit. Ruževičius, 2016, 19 p.).

Kadangi tyrime nagrinėtos dvi nuomonės – savivaldybės administracijos darbuotojų ir darbingo amžiaus gyventojų, pirmiausia buvo nustatytas šių grupių visumos dydis. Tauragės rajono gyventojų nuo 18 m. skaičius nustatytas remiantis Statistikos departamento duomenimis, administracijos darbuotojų skaičius – remiantis informacija, pateikta Tauragės rajono savivaldybės internetiniame puslapyje, darbo užmokesčio suvestinės skiltyje (3 lentelė).

3 lentelė. Tauragės rajono gyventojų ir administracijos darbuotojų skaičius

|   |              |
|---|--------------|
| Darbingo amžiaus gyventojų skaičius Tauragės rajono savivaldybėje | <b>36677</b> |
| Tauragės rajono administracijos darbuotojų skaičius               | <b>132</b>   |

Šaltinis: Sudaryta darbo autorės. Lentelė sudaryta remiantis Statistikos departamento 2011 metų surašymo duomenimis ir duomenimis pateiktais taurage.lt puslapyje.

Kadangi dalyvauti vietos valdžios valdyme gali tik darbingo ir pensinio amžiaus gyventojai, todėl generalinės aibės dydis, remiantis Statistikos departamento duomenimis, buvo

skaičiuojamas būtent šios grupės. Naudojant A. Vilackienės rekomenduojamą imties skaičiavimo formulę nustatyta, kad esant 95 % patikimumui ir 14 % leistinam netikslumui, reprezentatyvi gyventojų imtis turi būti 49, o darbuotojų 30. Atlikus apklausą viso buvo apklausti 74 gyventojai, 37 administracijos darbuotojai.

*Trečiajame etape*, atsižvelgus į tikslinę auditoriją ir analizuotą užsienio ir Lietuvos autorių literatūrą, buvo parengta 10-ties klausimų apklausos anketa. Anketoje dominuoja ranginė skalė, o joje nuosekliai pateikti skaičiai ar jų imtys gali parodyti, kad kuris objektas yra didesnis ar svaresnis už kitą. Klausimynas parengtas taip, kad būtų pritaikyta atsakyti tiek administracijos darbuotojams, tiek gyventojams. Be anketos pabaigoje esančių demografinių klausimų, kiti klausimai parengti taip, kad išsiaiškintume kaip dvi respondentų grupės:

1. Supranta dalyvaujamosios valdysenos sąvoką;
2. Mato šio proceso įgyvendinamą Tauragės rajono savivaldybėje;
3. Patys dalyvauja šiame procese;
4. Vertina dalyvavimo būdus ir kurie iš jų šioms grupėms atrodo patys tinkamiausi;
5. Vertina dalyvaujamosios valdysenos poveikį jų rajonui;
6. Apibrėžia pagrindinius šios proceso įgyvendinimo trukdžius.

*Ketvirtajame etape* parengta anketa patalpinta apklausa.lt platformoje. Tauragės rajono gyventojus ir administracijos darbuotojus pradžioje buvo bandoma pasiekti tik socialiniuose tinkluose. Kaip rašė ir V. Dičkus (2011), apklausoms, kurios vykdomos nepalaikant tiesioginio kontakto su asmeniu, „būdingas žemas anketų gražinimo laipsnis, sunku kontroliuoti, kad informaciją pateiktų tikrai pasirinktas žmogus. Todėl atsiranda imties kontrolės problema“ (V. Dičkus (2011, 16 p.). Taip nutiko ir šio tyrimo pradžioje, kai buvo pastebėtas mažas administracijos darbuotojų atsakymų skaičius. Dėl to buvo imtasi tikslingų el. laiškų išsiuntimo darbuotojams, o tai iškart padidino šios grupės atsakymų skaičių.

*Penktajame etape* gauti duomenys buvo apdoroti su SPSS programa siekiant išsiaiškinti požiūrio poveikį dalyvaujamosios valdysenos įgyvendinimui.

**Tyrimo data.** Balandžio 6 – 28 d.

**Tyrimo atlikimo būdai.** Tyrimui buvo pasirinkta anketinė apklausa, kuri buvo pildoma elektroniniu būdu. Tauragės rajono savivaldybės darbuotojams anketa papildomai išsiųsta el. paštu.

### 3.2 Tyrimo rezultatai

Šioje darbo dalyje, remiantis 1.2 poskyryje aptartais dalyvaujamosios valdysenos būdais ir formomis, bus pateikti Tauragės rajono savivaldybės darbuotojų ir gyventojų požiūris į dalyvaujamąją valdyseną ir jo poveikio vertinimo rezultatai.

Pirmiausia, atliekant anketinę apklausą buvo siekiama išsiaiškinti kaip Tauragės rajono savivaldybės darbuotojai ir gyventojai supranta pačią šio proceso sąvoką. Teisingas proceso suvokimas žinant visas jo galimybes, grėsmes, privalumus ir trūkumus – tai didelis žingsnis siekiant sėkmingo dalyvaujamosios valdysenos įgyvendinimo.

Pirmame klausime respondentų buvo prašoma įvertinti kurioms dalyvavimo formoms jie labiausiai pritaria. Pateiktus variantus galima skirstyti į du būdus – atstovaujamojo ir tiesioginio dalyvavimo (dalyvaujamosios valdysenos). Apačioje pateikti respondentų įvertinimo vidurkiai (4 lentelė).

4 lentelė. Dalyvavimo būdų vertinimas

| Dalyvavimo būdas  | Maksimalus balas | Vidurkis    |                                    |
|---|------------------|-------------|------------------------------------|
| Pilietis privalo rinkti tarybos narius ir merą                    | 5                | <b>4,82</b> | <i>Atstovaujamasis dalyvavimas</i> |
| Pilietis privalo domėtis savivaldybės skelbiama informacija       | 5                | <b>4,38</b> |                                    |
| Pilietis privalo dalyvauti seniūnaičių rinkimuose                 | 5                | <b>4,23</b> |                                    |
| Pilietis privalo dalyvauti gyventojų apklausose                   | 5                | <b>3,73</b> | <i>Dalyvaujamoji valdysena</i>     |
| Pilietis privalo dalyvauti sueigose (susirinkimuose)              | 5                | <b>4,12</b> |                                    |
| Pilietis privalo dalyvauti organizuojamuose gyventojų komitetuose | 5                | <b>3,68</b> |                                    |

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis gautais duomenimis. Vertinimo skalė: 1 – visiškai nepritariu, 5 – labai pritariu.

Atsižvelgus į gautus duomenis, kurie apdoroti naudojantis SPSS programa, galima matyti, jog gauti vidurkiai sistemingai mažėja atstovaujamajai valdysenai keičiantis į dalyvaujamają. Todėl galima teigti, jog dalyvaujamosios valdysenos procesas nėra taip palankiai priimamas ir suprantamas kaip atstovaujamosios. Tačiau verta atkreipti dėmesį į tai, kad gautų rezultatų vidurkis didesnis arba lygus 4, kas vertinimo sistemoje reiškia pritarimą šiam dalyvavimo būdai. Todėl nors atstovaujamasis dalyvavimo būdas vertinamas geriau, dalyvaujamają valdyseną respondentai vis tiek vertina teigiamai.

Toliau buvo siekiama išsiaiškinti ar dalyvavimo būdų vertinimas ir jo rezultatai gali būti statistiškai reikšmingi bei ar abi respondentų grupės dalyvavimo būdus vertina vienodai. Tam buvo atlikta Mann-Whitney analizė (5 lentelė).

5 lentelė. Dalyvavimo vertinimo reikšmingumas pagal respondentų grupę

| Dalyvavimo būdas  | Mann Whitney U | Z | <i>Reikšmingumas<br/>Asymp. Sig. (2-<br/>tailed)</i> |
|---|----------------|---|--|
| Pilietis privalo rinkti tarybos narius ir merą                    | 1,309          | 1 | 0,253  |
| Pilietis privalo domėtis savivaldybės skelbiama informacija       | 8,163          | 1 | <b>0,004</b>   |
| Pilietis privalo dalyvauti seniūnaičių rinkimuose                 | 9,396          | 1 | <b>0,002</b>   |
| Pilietis privalo dalyvauti sueigose (susirinkimuose)              | 15,375         | 1 | <b>0</b>   |
| Pilietis privalo dalyvauti gyventojų apklausose                   | 7,141          | 1 | <b>0,008</b>   |
| Pilietis privalo dalyvauti organizuojamuose gyventojų komitetuose | 5,269          | 1 | <b>0,022</b>   |

Šaltinis: sudaryta autorės remiantis gautais rezultatais. duomenimis. Vertinimo

Atlikta analizė parodė, jog visų variantų, išskyrus „*pilietis privalo rinkti tarybos narius ir merą*“ asymp. sign. (2-tailed) reikšmė  $<0,05$ , kas reiškia, jog dalyvavimo būdų vertinimas tarp gyventojų ir Tauragės rajono savivaldybės administracijos darbuotojų statistiškai reikšmingas. O pagal 6 lentelėje pateiktus dalyvavimo būdų vertinimo vidurkius matome, kad administracijos darbuotojai išvardintus dalyvavimo būdus ir jų įgyvendinimą vertina palankiau (visiems pritaria) nei gyventojai.

6 lentelė. Dalyvavimo būdų vertinimas, vidutiniai rangai

| Būdas   | Respondentų grupė           | Mean Rank   |
|---|-----------------------------|-------------|
| Pilietis privalo rinkti tarybos narius ir merą                    | Gyventojas                  | 4,78        |
|   | Administracijos darbuotojas | <b>4,89</b> |
| Pilietis privalo domėtis savivaldybės skelbiama informacija       | Gyventojas                  | 4,22        |
|   | Administracijos darbuotojas | <b>4,70</b> |
| Pilietis privalo dalyvauti seniūnaičių rinkimuose                 | Gyventojas                  | 4,00        |
|   | Administracijos darbuotojas | <b>4,60</b> |
| Pilietis privalo dalyvauti sueigose (susirinkimuose)              | Gyventojas                  | 3,39        |
|   | Administracijos darbuotojas | <b>4,41</b> |
| Pilietis privalo dalyvauti gyventojų apklausose                   | Gyventojas                  | 3,91        |
|   | Administracijos darbuotojas | <b>4,54</b> |
| Pilietis privalo dalyvauti organizuojamuose gyventojų komitetuose | Gyventojas                  | 3,47        |
|   | Administracijos darbuotojas | <b>4,11</b> |

Šaltinis: sudaryta autorės remiantis gautais duomenimis. Vertinimo skalė: 1 – visiškai nepritariu, 5 – labai pritariu.

Išsiaiškinus kaip dalyvaujamosios valdysenos procesą supranta ir vertina respondentai bei kokią reikšmę vertinimui turi respondento padėtis (jis Tauragės rajono savivaldybės administracijos darbuotojas ar gyventojas), toliau buvo aiškinamasi kaip dalyvaujamoji valdysena veikia Tauragės rajono savivaldybę (7 lentelė). Lentelėje pateikiami 1.2 poskyryje autorių aptarti tiek

teigiami, tiek neigiami dalyvaujamosios valdysenos rezultatai. Tikslas – išsiaiškinti respondentų nuomonę ir situaciją Tauragėje ir jos rajone.

7 lentelė. Įgyvendinamos dalyvaujamosios valdysenos rezultatai (vidurkis)

| Dalyvavimo būdas  | Rajono gyventojas | Administracijos darbuotojas | <i>Reikšmingumas<br/>Asymp. Sig.<br/>(2tailed)</i> |
|---|-------------------|-----------------------------|--|
| Generuoja daugiau idėjų                                   | 4,04              | 4,07                        | 0,78   |
| Spartina informacijos judėjimą                            | 3,81              | 3,53                        | <b>0,008</b>                                       |
| Didina valdymo skaidrumą                                  | 4,01              | 4,07                        | 0,33   |
| Gerina sprendimų ir veiksmų kontrolę                      | 3,88              | 3,78                        | 0,269  |
| Ilgina sprendimų priėmimo laiką                           | 3,53              | 3,72                        | <b>0,018</b>                                       |
| Apsunkina atsakingų asmenų identifikavimą                 | 3                 | 2,97                        | 0,767  |
| Didina nesutarimus, ko eigoje sprendimai išvis nepriimami | 3,12              | 3,19                        | 0,422  |
| Mažina pasitikėjimą valdžia                               | 2,93              | 3,16                        | <b>0,011</b>                                       |

Šaltinis: sudaryta autorės remiantis gautais duomenimis. Vertinimo skalė: 1 – visiškai neveikia, 5 – labai veikia.

Gauti rezultatai parodė, kad Tauragės rajono savivaldybėje įgyvendinama dalyvaujamoji valdysena, respondentų nuomone, generuoja daugiau naujų idėjų, didina valdymo skaidrumą, gerina sprendimų veiksmų kontrolę. Taip pat tyrimo metu paaiškėjo ir statistiškai reikšmingas vertinimas (asymn. Sig.<0,05), pavyzdžiui, kad gyventojai palankiau vertina tai, jog dalyvaujamoji valdysena spartina informacijos judėjimą, o administracijos darbuotojai labiau nei gyventojai mano, kad šis procesas mažina pasitikėjimą valdžia ir ilgina sprendimų priėmimo laiką.

Nustačius dalyvaujamosios valdysenos rezultatus (7 lentelė), toliau aiškintasi kokiu lygiu dalyvaujamoji valdysena įgyvendinama Tauragės rajono savivaldybėje (8 lentelė). Dalyvavimo būdai pateikti remiantis S. R. Arnstein (1969) išskirtomis pagrindinėmis dalyvavimo / dalinio dalyvavimo ir nedalyvavimo formomis (1.1 skirsnis).

8 lentelė. Dalyvaujamosios valdysenos įgyvendinimas Tauragės rajono savivaldybėje

| Dalyvavimo būdas   | Tauragės rajono gyventojas |    |                | Administracijos darbuotojas |    |                |
|--|----------------------------|----|----------------|-----------------------------|----|----------------|
|  | Mean                       | N  | Std. Deviation | Mean                        | N  | Std. Deviation |
| Suteikia galimybę gyventojams vertinti (audituoti) viešųjų įstaigų priimtus sprendimus bei inicijuoti pakeitimus | 3,12                       | 74 | 0,721          | 2,97                        | 37 | 0,866          |
| Savivaldybė suteikia galimybę tam tikrais klausimais sprendimus priimti gyventojams                              | 2,85                       | 74 | 0,771          | <b>2,22</b>                 | 37 | 0,976          |

8 lentelė tęsinys

|   |             |    |       |             |    |       |
|---|-------------|----|-------|-------------|----|-------|
| Savivaldybė įtraukia piliečius (jų atstovus) į darbo grupes                                   | 2,89        | 74 | 0,786 | <b>1,92</b> | 37 | 1,064 |
| Savivaldybė rengia susitikimus su gyventojais ir kartu ieško bendro ir tinkamiausio sprendimo | 2,61        | 74 | 0,873 | <b>1,38</b> | 37 | 0,828 |
| Savivaldybė klausia piliečių nuomonės dėl svarstomų sprendimų                                 | 2,47        | 74 | 1,01  | <b>1,27</b> | 37 | 0,732 |
| Savivaldybė informuoja apie svarstomus ir priimtus sprendimus                                 | <b>1,88</b> | 74 | 1,02  | <b>1,3</b>  | 37 | 0,777 |
| Savivaldybė norėdama greit priimti sprendimus specialiai neįtraukia piliečių                  | <b>2,3</b>  | 74 | 1,213 | <b>2,19</b> | 37 | 1,023 |

Šaltinis: sudaryta darbo autorės. Vertinimo skalė: Vertinimo skalė: 1 – įgyvendina, esu dalyvavęs (-usi), 2 – žinau, kad įgyvendina, bet nedalyvauju, 3 – neįgyvendina ir nedalyvauju, 4 – nežinau.

Iš 8 lentelėje pateiktų rezultatų galima matyti, kad abi respondentų grupės skirtingai vertina Tauragės rajono savivaldybėje įgyvendinamus būdus. Savivaldybės darbuotojai teigia, kad dalyvaujamoji valdysena įgyvendinama Tauragės rajono savivaldybėje ne tik dalinio dalyvavimo būdais, kai gyventojai tik išklauso informaciją apie priimtus sprendimus arba išsako nuomonę, į kurią galbūt bus net neatsižvelgta, bet ir taip, kai gyventojai yra lygiaverčiai sprendimų priėmėjai. Nors patys gyventojai – pati svarbiausia dalyvaujamosios valdysenos dalis teigia, kad dažniausiai valdysena įgyvendinama labai silpnai, kada jie patys sprendimų priėmimui įtakos nedaro.

Išsiaiškinus, jog respondentų nuomonė į Tauragė rajono įgyvendinamus dalyvaujamosios valdysenos būdus išsiskyrė, toliau buvo aiškinamasi kiek respondentų ir kuriais dalyvavimo būdais nėra visiškai dalyvavę (9 lentelė).

9 lentelė. Dalyvavimo būdų žinomumas

| Dalyvavimo būdas   | Tauragės rajono gyventojas | %   | Administracijos darbuotojas | %  |
|--|----------------------------|-----|-----------------------------|----|
| Suteikia galimybę gyventojams vertinti (audituoti) viešųjų įstaigų priimtus sprendimus bei inicijuoti pakeitimus | 22                         | 20% | 10                          | 9% |
| Savivaldybė suteikia galimybę tam tikrais klausimais sprendimus priimti gyventojams                              | 13                         | 12% | 4                           | 4% |
| Savivaldybė įtraukia piliečius (jų atstovus) į darbo grupes  | 16                         | 14% | 4                           | 4% |
| Savivaldybė rengia susitikimus su gyventojais ir kartu ieško bendro ir tinkamiausio sprendimo                    | 8                          | 7%  | 2                           | 2% |
| Savivaldybė klausia piliečių nuomonės dėl svarstomų sprendimų  | 11                         | 10% | 1                           | 1% |
| Savivaldybė informuoja apie svarstomus ir priimtus sprendimus  | 6                          | 5%  | 2                           | 2% |
| Savivaldybė norėdama greit priimti sprendimus specialiai neįtraukia piliečių                                     | 16                         | 14% | 2                           | 2% |

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis gautais respondentų atsakymais. Vertinimo skalė: 1 – įgyvendina, esu dalyvavęs (-usi), 2 – žinau, kad įgyvendina, bet nedalyvauju, 3 – neįgyvendina ir nedalyvauju, 4 – nežinau.

Pateiktoje lentelėje (9 lentelė) aiškiai matoma, kad mažiausiai respondentų žinomas dalyvavimo būdas – tai *gyventojų atliekama kontrolė ir pakeitimų iniciavimas*. Svarbu atkreipti dėmesį, kad šio dalyvavimo būdo nežino net 9% pačios administracijos darbuotojų. O pateiktoje 8 lentelėje matosi, kad būtent ši dalyvavimo forma, respondentų nuomone, yra ir mažiausiai įgyvendinama. Taip pat būtina pabrėžti tai, kad daugiausia nežinomos yra aukštesnio lygio tiesioginio dalyvavimo formos. Todėl išanalizavus minėtus duomenis galima daryti kelias prielaidas. Pirma, mažai piliečiai dalyvauja galimai todėl, kad nežino galimų dalyvavimo būdų. Antra, nepakankamai informuoti administracijos darbuotojai gali daryti įtaką informacijos apie konkretaus dalyvavimo būdo galimybes, sklaidai. Trečia, jei piliečiai nėra nei dalyvavę, nei girdėję apie konkretų dalyvavimo būdą galima daryti prielaidą, kad toks būdas gali ir neegzistuoti analizuojamoje savivaldybėje.

Labai svarbu atkreipti dėmesį ir į 4 lentelėje pateiktus duomenis, kurie rodo, kad piliečiai labiau pritaria atstovaujamojo dalyvavimo būdams, nei tiesioginio. Tačiau palyginus 4 ir 9 lentelėse pateiktus duomenis, galima daryti prielaidą, kad dalyvaujamosios valdysenos vertinimas mažiau palankus tiesioginiam piliečių dalyvavimui todėl, kad didžioji dalis respondentų nemato daug tokio valdymo pavyzdžių, kadangi įgyvendinamos dalyvaujamosios valdysenos lygis yra silpnas.

Išsiaiškinus dalyvaujamosios valdysenos lygį Tauragės rajono savivaldybėje, toliau aiškinamasi kiek respondentų ir kuriais būdais yra dalyvavę, kadangi tai dar labiau padės išsiaiškinti Tauragės rajono savivaldybėje įgyvendinamos dalyvaujamosios valdysenos situaciją.

10 lentelė. Respondentų dalyvavimo pasiskirstymas

| Dalyvavimo būdas   | Dalyvavo gyventojų | Dalyvavusių % | Dalyvavo darbuotojų | Dalyvavusių % | <i>Reikšmingumas</i> |
|--|--------------------|---------------|---------------------|---------------|----------------------|
| Suteikia galimybę gyventojams vertinti (audituoti) viešųjų įstaigų priimtus sprendimus bei inicijuoti pakeitimus | 2                  | 2%            | 3                   | 3%            | <i>0,467</i>         |
| Savivaldybė suteikia galimybę tam tikrais klausimais sprendimus priimti gyventojams                              | 4                  | 4%            | 10                  | 9%            | <i>0,001</i>         |
| Savivaldybė įtraukia piliečius (jų atstovus) į darbo grupes  | 3                  | 3%            | 18                  | 16%           | <i>0,000</i>         |
| Savivaldybė rengia susitikimus su gyventojais ir kartu ieško bendro ir tinkamiausio sprendimo                    | 11                 | 10%           | 29                  | 26%           | <i>0,000</i>         |
| Savivaldybė klausia piliečių nuomonės dėl svarstomų sprendimų  | 17                 | 15%           | 32                  | 29%           | <i>0,000</i>         |
| Savivaldybė informuoja apie svarstomus ir priimtus sprendimus  | 37                 | 33%           | 31                  | 28%           | <i>0,001</i>         |

|  |    |     |    |     |       |
|--|----|-----|----|-----|-------|
| Savivaldybė norėdama greit priimti sprendimus specialiai neįtraukia piliečių | 30 | 27% | 14 | 13% | 0,620 |
|--|----|-----|----|-----|-------|

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis respondentų atsakymais. Vertinimo skalė: 1 – įgyvendina, esu dalyvavęs (-usi), 2- žinau, kad įgyvendina, bet nedalyvauju, 3 – neįgyvendina ir nedalyvauju, 4 – nežinau.

Kaip galima matyti 10 lentelėje, daugiausia respondentų yra dalyvavę tada, kai yra informuojama apie priimtus sprendimus (61%). Todėl tai tik patvirtina, kad Tauragės rajono savivaldybėje piliečių tiesioginio dalyvavimo lygis yra žemas, kadangi daugiausia piliečiai dalyvauja tuose būduose, kurie, pasak S. R. Arnstein (1969), parodo tik dalyvaujamąsios valdysenos požymius, bet ne pilnavertį procesą. Be to, net 40 % visų respondentų, iš kurių net 13 % pačių administracijos darbuotojų, yra susidūrę su situacija, kai dėl noro greit priimti sprendimus jie nebuvo įtraukti į patį procesą, kas anot S. R. Arnstein (1969) parodo pasipriešinimą dalyvavimui. Taip pat analizuojant duomenis pastebėta, kad visur, išskyrus aukščiausią dalyvavimo lygmenį, kai gyventojai audituoja įstaigas ir visiško nedalyvavimo atveju, kai gyventojai specialiai nėra įtraukiami į dalyvavimą, egzistuoja statistinis reikšmingumas (asympt. sign. reikšmė <0.05). Tai reiškia, kad administracijos darbuotojai tiesiogiai dalyvauja daugiau nei gyventojai. Analizuojant dalyvaujančius respondentes, buvo norima išsiaiškinti ar jų amžius daro įtaką dalyvavimui (11 lentelė).

11 lentelė. Respondentų amžiaus daroma įtaka dalyvavimui

| Dalyvavimo būdas   | Mann-Whitney U | Wilcoxon W | Z      | Reikšmingumas Asymp. Sig. (2-tailed) |
|--|----------------|------------|--------|--------------------------------------|
| Suteikia galimybę gyventojams vertinti (audituoti) viešųjų įstaigų priimtus sprendimus bei inicijuoti pakeitimus | 15,5           | 25,5       | -1,532 | <b>0,126</b>                         |
| Savivaldybė suteikia galimybę tam tikrais klausimais sprendimus priimti gyventojams                              | 24,5           | 34,5       | -0,401 | <b>0,689</b>                         |
| Savivaldybė įtraukia piliečius (jų atstovus) į darbo grupes  | 19             | 29         | -0,992 | <b>0,321</b>                         |
| Savivaldybė rengia susitikimus su gyventojais ir kartu ieško bendro ir tinkamiausio sprendimo                    | 27,5           | 37,5       | -0,073 | <b>0,942</b>                         |
| Savivaldybė klausia piliečių nuomonės dėl svarstomų sprendimų  | 22             | 32         | -0,982 | <b>0,326</b>                         |
| Savivaldybė informuoja apie svarstomus ir priimtus sprendimus  | 22             | 32         | -0,982 | <b>0,326</b>                         |
| Savivaldybė norėdama greit priimti sprendimus specialiai neįtraukia piliečių                                     | 23,5           | 128,5      | -0,503 | <b>0,615</b>                         |

Šaltinis: sudaryta darbo autorės. Vertinimo skalė: 1 – įgyvendina, esu dalyvavęs (-usi), 2- žinau, kad įgyvendina, bet nedalyvauju, 3 – neįgyvendina ir nedalyvauju, 4 – nežinau.

Atlikus analizę paaiškėjo, kad Tauragės rajono savivaldybės darbuotojų ir gyventojų amžius dalyvavimui įtakos nedaro ir visos amžiaus grupės dalyvauja vienodai. Tai reiškia, kad siekiant skatinti tiek piliečius, tiek gyventojus dalyvauti, geriausia taikytis į visas amžiaus grupes.

Apibendrinant šią tyrimo dalį galima teigti, jog respondentai teisingai supranta ir teigiamai žiūri ir į aukštesnio lygio tiesioginio dalyvavimo būdus. Tačiau šie būdai Tauragės rajono savivaldybėje įgyvendinami labai silpnu lygiu. Verta paminėti, jog Tauragės rajono administracijos darbuotojai tiesiogiai dalyvauja daugiau nei gyventojai, o kuo aukštesnio lygio tiesioginis dalyvavimas, tuo daugiau jo galimybių nežino apklausti rajono gyventojai.

Paaikšėjus Tauragės rajono savivaldybėje įgyvendinamos dalyvaujamosios valdysenos lygiui ir nustatčius, kad bendras dalyvaujančių / dalinai dalyvaujančių respondentų skaičius dažniausiai nesiekia nei 50%, toliau buvo bandoma nustatyti kokios priežastys gali lemti toki nedalyvavimą bei patvirtinti arba paneigti 2 hipotezę (12 lentelė).

12 lentelė. Dalyvaujamosios valdysenos trukdžiai

| Trikdžių variantai   | Rajono gyventojas | Administracijos darbuotojas | <i>Reikšmingumas</i><br>Asymp. Sig.<br>(2tailed) |
|--|-------------------|-----------------------------|--|
| Gyventojams stinga kompetencijos                               | 2,95              | 3,3                         | 0,174  |
| Gyventojai nemoka priimti objektyvių sprendimų                 | 2,76              | 2,92                        | 0,576  |
| Gyventojai nejaučia atsakomybės                                | 2,7               | 3,24                        | 0,047  |
| Gyventojams trūksta noro ir motyvacijos                        | 3,45              | 4,16                        | <b>0,008</b>                                     |
| Administracijos darbuotojams trūksta projektų valdymo žinių    | 3,18              | 2,97                        | 0,478  |
| Administracijos darbuotojai nenori dalintis valdžia            | 3,69              | 2,41                        | <b>0,000</b>                                     |
| Trūksta informacijos apie dalyvavimo galimybes                 | 4,32              | 2,81                        | <b>0,000</b>                                     |
| Trūksta informacijos apie įgyvendintus sprendimus              | 3,88              | 2,46                        | <b>0,000</b>                                     |
| Fizinio kontakto pasikeitimas į kontaktą internetinėje erdvėje | 3,03              | 2,3                         | <b>0,006</b>                                     |

Šaltinis: sudaryta darbo autorės. Vertinimo skalė: 1 – visiškai netrukdo, 5 – labai trukdo.

Susisteminius gautus duomenis pastebėta, jog Tauragės administracijos darbuotojai įžvelgia mažiau dalyvavimui trukdančių veiksnių nei gyventojai. Taip pat pastebėta, kad 5 iš 9 pateiktų variantų vertinimas yra statistiškai reikšmingas (Asymn. Sig. < 0,05). Tai reiškia, kad dažniausiai dalyvaujamajai valdysenai trukdančius faktorius abi respondentų grupės vertina skirtingai. Pavyzdžiui, gyventojai nurodo, kad jiems trūksta informacijos apie dalyvavimo galimybes, įgyvendintus veiksmus bei tai, kad administracijos darbuotojai nenori dalintis valdžia. Nors patys administracijos darbuotojai taip nemano. Atlikus Mann-Whitney testą, respondentų grupių nuomonė išsiskiria ir ties gyventojų noro ir motyvacijos vertinimu, kadangi darbuotojai nurodo, kad tai pats didžiausias veiksnys, trukdantis dalyvaujamosios valdysenos įgyvendinimui, nors patys gyventojai nėra visiškai linkę tam pritarti. Visa tai tik **patvirtina 2 hipotezę** ir 1.2 skirsnyje aprašytus dalyvaujamosios valdysenos dalyvių nesutarimus, kai gyventojai kaltina darbuotojus, o darbuotojai

gyventojus. Rajono administracijai svarbu rasti būdų motyvuoti gyventojus ir paskatinti juos dalyvauti.

Išsiaiškinus kaip respondentai vertina dalyvaujamąją valdyseną, įvertinus kaip šis procesas veikia Tauragės rajono savivaldybės valdymą bei išskyrus kokios pagrindinės priežastys trukdo dar sėkmingiau įgyvendinti šį procesą, toliau yra siekiama išsiaiškinti respondentų požiūrio poveikį.

Pirmiausia buvo aiškinamasi kokį poveikį dalyvaujamajai valdysenai daro neigiamas respondentų požiūris. Tam nustatyti buvo tiriami tie respondentai, kurie kaip pačius netinkamiausius dalyvaujamosios valdysenos būdus įvardijo auditavimą, sprendimų priėmimą kartu su gyventojais, piliečių įtraukimą į darbo grupes ir bendro tinkamiausios sprendimo ieškojimą. Buvo atliekamas Friedman testas (13 lentelė).

13 lentelė. Neigiamai dalyvaujamąją valdyseną vertinančių respondentų dalyvavimas

| Dalyvavimo būdas   | Tauragės rajono gyventojas | Administracijos darbuotojas |
|--|----------------------------|-----------------------------|
| Suteikia galimybę gyventojams vertinti (audituoti) viešųjų įstaigų priimtus sprendimus bei inicijuoti pakeitimus | 2,88                       | 2,8                         |
| Savivaldybė suteikia galimybę tam tikrais klausimais sprendimus priimti gyventojams                              | 3                          | 1,6                         |
| Savivaldybė įtraukia piliečius (jų atstovus) į darbo grupes  | 3,06                       | 1,4                         |
| Savivaldybė rengia susitikimus su gyventojais ir kartu ieško bendro ir tinkamiausio sprendimo                    | 2,82                       | 1                           |
| Savivaldybė klausia piliečių nuomonės dėl svarstomų sprendimų  | 2,82                       | 1                           |
| Savivaldybė informuoja apie svarstomus ir priimtus sprendimus  | 2,35                       | 1,4                         |
| Savivaldybė norėdama greit priimti sprendimus specialiai neįtraukia piliečių                                     | 2,76                       | 1,8                         |
| <b>Reikšmingumas (Asymp. Sig.)</b>   | <b>0,275</b>               | <b>0,097</b>                |

Šaltinis: sudaryta darbo autorės. Vertinimo skalė: 1 – įgyvendina, esu dalyvavęs (-usi), 2- žinau, kad įgyvendina, bet nedalyvauju, 3 – neįgyvendina ir nedalyvauju, 4 – nežinau.

Nors atlikus Friedman analizę respondentų vertinimas nėra statistiškai reikšmingas (Asyp.sig. reikšmė >0,05), kas reiškia jog imčių skirsniai statistiškai nesiskiria, todėl galima daryti kelias išvadas. Kalbant apie Tauragės rajono gyventojus galima pastebėti, kad jie ne tik neigiamai vertina patį procesą, bet ir patys nedalyvauja (dalyvavimo vidurkis visais atvejais labai panašus, siekia 2,35 – 3,06 balo, kas reiškia, kad respondentas arba visiškai nedalyvauja ir net nežino apie tokius dalyvavimo būdus, arba žino, bet nedalyvauja). Šie rodikliai **patvirtina 1 hipotezę**, kad neigiamas gyventojų požiūris į dalyvavimo būdus stabdo dalyvaujamosios valdysenos įgyvendinimą – t. y. nepalankiai dalyvavimą vertinantys gyventojai ir patys nedalyvauja. Kalbant apie darbuotojus, čia jų pačių dalyvavimo situacija geresnė. Nors darbuotojai ir neigiamai vertina pagrindinius dalyvavimo

būdus, tačiau didžioji jų dalis (ką rodo dalyvavimo vidurkis 1 – 2,8 balo) didžiojoje dalinio dalyvavimo ir dalyvavimo atvejų dalyvauja. Todėl šiuo atveju galima teigti, kad neigiamas darbuotojų požiūris įtakos jų pačių dalyvavimui nedaro. Čia galima prisiminti 2 skyriuje aptariamą teisinį dalyvaujamosios valdysenos reglamentavimą, kuris apibrėžia privalomas dalinio dalyvavimo sąlygas, kurios nepriklausomai nuo darbuotojų nuomonės turi būti įgyvendinamos.

Toliau bandyta įvertinti tai, kokią įtaką dalyvaujamosios valdysenos įgyvendinimui daro teigiamas požiūris. Tam buvo atliktas taip pat Friedman testas, tik šį kartą išskirti teigiamai šį procesą įvertinę respondentai (14 lentelė).

14 lentelė. Teigiamai dalyvaujamąją valdyseną vertinančių respondentų dalyvavimas

| Dalyvavimo būdas   | Tauragės rajono gyventojas | Administracijos darbuotojas |
|--|----------------------------|-----------------------------|
| Suteikia galimybę gyventojams vertinti (audituoti) viešųjų įstaigų priimtus sprendimus bei inicijuoti pakeitimus | 3,18                       | 3,22                        |
| Savivaldybė suteikia galimybę tam tikrais klausimais sprendimus priimti gyventojams                              | 3                          | 2,78                        |
| Savivaldybė įtraukia piliečius (jų atstovus) į darbo grupes  | 2,94                       | 2,11                        |
| Savivaldybė rengia susitikimus su gyventojais ir kartu ieško bendro ir tinkamiausio sprendimo                    | 2,53                       | 1,67                        |
| Savivaldybė klausia piliečių nuomonės dėl svarstomų sprendimų  | 2,53                       | 1,33                        |
| Savivaldybė informuoja apie svarstomus ir priimtus sprendimus  | 1,82                       | 1,44                        |
| Savivaldybė norėdama greit priimti sprendimus specialiai neįtraukia piliečių                                     | 2,35                       | 2,22                        |
| <b>Reikšmingumas (Asym. Sig.)</b>  | <b>0,003</b>               | <b>0,000</b>                |

Šaltinis: sudaryta darbo autorės. Vertinimo skalė: 1 – įgyvendina, esu dalyvavęs (-usi), 2- žinau, kad įgyvendina, bet nedalyvauju, 3 – neįgyvendina ir nedalyvauju, 4 – nežinau.

Gauti duomenys rodo, jog teigiamai dalyvaujamąją valdyseną vertinančių respondentų vertinimuose yra stipriai statistiškai reikšmingų skirtumų (Asymp. Sig. <0,005 tiek pas darbuotojus, tiek pas gyventojus). Iš pateiktų duomenų galima matyti, kad abiejuose respondentų grupėse labiausiai nedalyvaujama stipriausio dalyvavimo būduose. Duomenys taip pat leidžia teigti, kad teigiamai tiesioginį piliečių dalyvavimą vertinantys gyventojai patys beveik nedalyvauja, o administracijos darbuotojai jei dalyvauja, tai daugiausia tik dalinio dalyvavimo būdais.

## IŠVADOS IR PASIŪLYMAI

Dalyvaujamoji valdysena – tai valdymas, kada piliečiai ne tik išrenka valdžią, bet ir patys tiesiogiai prisideda prie sprendimų priėmimo. Pagrindinės dalyvaujamosios valdysenos formos yra šios: dalinis dalyvavimas, kada gyventojai yra informuojami jau apie priimtus sprendimus ar įgyvendintus veiksmus ir dalyvavimas, kada piliečiai patys prisideda prie priimamų sprendimų, turi galimybę daryti įtaką įgyvendinant tam tikrus procesus. Ne retai pateikiant dalyvavimo etapus galima pastebėti ir ne dalyvavimo formas, iš kurių galima nustatyti, kada yra bandoma pasipriešinti įgyvendinamai dalyvaujamajai valdysenai. Pagrindinis dalyvaujamosios valdysenos tikslas - viešųjų įstaigų darbuotojų ir gyventojų bendradarbiavimas. Šis procesas sėkmingas ir naudingas tada, kai juo tiki abi dalyvių grupės. Kad tai pasiekti pirmiausia, tuo turi patikėti viešųjų įstaigų darbuotojai, kurie yra ne tik šio proceso dalyviai, bet ir iniciatoriai. Antra, svarbu motyvuoti ir pritraukti kuo daugiau ir įvairesnių gyventojų grupių atstovų, kurie galėtų atstovauti skirtingas nuomones. Trečia, svarbu parinkti dalyvaujantiems piliečiams tinkamiausius dalyvavimo būdus, kurie nešų didžiausią rezultatą.

Teisinį dalyvaujamosios valdysenos reglamentavimą nacionaliniu lygmeniu galima apibūdinti kaip kertinių nuostatų ir teisių nustatymą institucijoms, nekonkretizuojant dalyvavimo būdų, jų užtikrinimo tvarkos. Konkretesnė, tačiau tik dalinio dalyvavimo tvarka akcentuojama vietos savivaldos dokumentuose. Analizuojamos Tauragės rajono savivaldybės reglamentuose numatomi šie piliečių dalinio dalyvavimo būdai: informavimas internetiniame tinklalapyje apie įgyvendintus sprendimus, dalyvavimas vietinėse gyventojų apklausose, susirinkimuose, visuomeniniuose svarstymuose, būrimasis į iniciatyvines grupes. Atlikta teisės aktų analizė parodė, kad reglamentuojami dalyvavimo būdai neužtikrina pilnaverčio dalyvaujamosios valdysenos įgyvendinimo.

Atliktas tyrimas apie Tauragės rajono savivaldybės darbuotojų ir gyventojų požiūrio į dalyvaujamąją valdyseną poveikį leidžia daryti kelias išvadas. Pirma, kad Tauragės rajono savivaldybės darbuotojų ir gyventojų požiūris yra palankesnis atstovaujamojo dalyvavimo formoms nei tiesioginio dalyvavimo, tačiau ir pastarasis yra vertinamas teigiamai. Antra, kad Tauragės rajono savivaldybėje daugiausia įgyvendinamas dalinis dalyvavimas ir šie jo būdai: 1. Kai klausiama piliečių nuomonės dėl svarstomų sprendimų (bet nėra aišku ar ši nuomonė darys įtaką sprendimų priėmimui; 2. Kada savivaldybė informuoja apie priimamus sprendimus. Trečia, kad gyventojai, kurie neigiamai vertina dalyvaujamosios valdysenos būdus dažniausiai patys nedalyvauja, tokiu būdu stabdydami šio proceso įgyvendinimą. Tai patvirtino pirmąją hipotezę. Ketvirta, Tauragės rajono administracijos darbuotojų ir gyventojų požiūris į ne dalyvavimo priežastis yra skirtingas. Šie rezultatai patvirtino antrąją hipotezę.

Nustačius, kad dalyvaujamosios valdysenos įgyvendinimo lygis Tauragės rajono savivaldybėje yra silpnas bei patvirtinus abi hipotezes, rekomenduojama: dalyvavimo galimybėmis ir rezultatais dalintis socialiniuose tinkluose, spaudoje bei mieste rengiamų renginių metu.

## LITERATŪRA

1. Akyel R., Kose H. O. 2013. Auditing and governance: importance of citizen participation and the role of supreme audit institutions to enhance democratic governance. *Journal of Yasar University*, vol. 8 (32), p. 5496.
2. Alford J. R., Funk C. L., Hibbing J. R. 2005. Are Political Orientations Genetically Transmitted? *American Political Science Review*, Vol. 99 (2), p. 153–167.
3. Arnstein S. R. 1969. A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 35 (4), p. 217–224.
4. Barati Z., Abu Samah B., Ahmad N., Idris K. B. 2013. Self- efficacy and citizen participation in neighborhood council Iran. *Journal of Community psychology*, Vol. 41 (8), p. 912.
5. Beck P. A., Jennings M. K. 1991. Family Traditions, Political Periods, and the Development of Partisan Orientations. *Journal of Politics*, Vol. 53 (3). p. 742–750.
6. Bielskienė J. 2016. „Profesionalaus“ pilietinio dalyvavimo įtaka demokratijos deficitui. *Sociologija: Mintis ir veiksmai*, Nr. 1 (38), p. 51–61.
7. Bučaitė-Vilkė J., Žilys A. 2016. Dvi skirtingos vietos demokratijos vizijos? Interesų atstovavimas, lyderystė ir gyventojų dalyvavimas savivaldoje. *Socialinių tyrimų žurnalas: Kultūra ir visuomenė*, Vol. VII (1), p. 108.
8. Busenberg G. J. 2007. Citizen Participation and Collaborative Environmental Management in the Marine Oil Trade of Coastal Alaska. *Colorado: Taylor & Francis Group*, Vol. 35 (2–3), p. 240.
9. Yang, K., Callahan K. 2007. Citizen Involvement Efforts and Bureaucratic Responsiveness: Participatory Values, Stakeholder Pressures, and Administrative Practicality. *Public Administration Review*, Vol. 67 (2), p. 249–264.
10. Caparas M. V. G., Agrawal A. 2016. Why Citizens Participate in Local Governance: A Case of Two Philippine LGUs. *International Journal of Public Administration*, Vol. 39 (12), p. 952–962.
11. Carson L. 2009. Deliberative public participation and hexachlorobenzene stockpiles. *Journal of Environmental Management*, Nr. 90, p. 1640.
12. Dalton, R. J. 2008. Citizenship Norms and the Expansion of Political Participation. *Political Studies*, Vol. 56 (1), p. 92–98.
13. Dičkus V. 2011. Anketos sudarymo principai. Vilnius.
14. Europos sąjungos pagrindinė teisių chartija. 2016.
15. Europos Sąjungos oficialus leidinys Europos vietos savivaldos chartija. 1999.
16. Fanoulis E. 2018. Knowledge of the EU and citizen participation in European governance: an agonistic democracy perspective. *European politics and society*, Vol. 19, No. 1, p. 38–43.

17. Flanklin A. L., Ebdon C. 2002. Citizen participation: Look good on paper but hard to do in practice. *Journal of Public Administration*, Vol. 24(4), p. 389.
18. Gaber J. 2019. Building „A Ladder of Citizen Participation”. *Journal of the American Planning Association*, Vol. 85(3), p. 188–199.
19. Gohari S. Baer D., Nielsen B. F. Gilcher E. Situmorang W. F. 2020. Prevailing Approaches and Practices of Citizen Participation in Smart City Projects: Lessons from Trondheim, Norway, Vol. 5(36), p. 2–4.
20. Hatemi P. K., Funk C. L., Medland S. E., Maes H. M., Silberg J. L., Martin N. G., Eaves L. J. 2009. Genetic and Environmental Transmission of Political Attitudes over a Life Time. *The Journal of Politics*, Vol. 71 (3), p. 1141–1156.
21. Hartmann T., van Straalen F., Spit T. 2018. Expectation management at the local scale: Legal failure of public participation for large urban planning projects. *TeMA: Journal of LAnd Use*, Vol. 11(1), p. 135.
22. Jingrui J., Luning L., Yuqiang F. 2019. Design of an O2O citizen participation ecosystem for sustainable governance. *Informacion systems frontiers*, Vol. 21 (3), p. 605–607.
23. Imbrasaitė J. 2002. Politinis dalyvavimas ir socialinė aplinka Lietuvoje. *Sociologija. Mintis ir veiksmai*, Vol. 9, p. 81–85.
24. Irvin R. A., Stansbury J. 2004. Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? *Public Administration Review*, Vol. 64(1), p. 58.
25. Junevičius A., Briedienė S. 2012. Austrijos ir Lietuvos savivaldos sistemos lyginamoji analizė. *Viešojo politika ir administravimas*, Vol. 11, p. 448–458.
26. Kamlage J. H., Nanz P. 2017. Crisis and Participation in the European Union: Energy Policy as a Test Bed for a New Politics of Citizen Participation, *Global Society*, Vol. 31(1), p. 73–78.
27. Kardelis K. 2002. *Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai*. Kaunas.
28. Komporozos-Athanasidou ir kt. 2018. Citizen Participation as Political Ritual: Towards a Sociological Theorizing of ‘Health Citizenship’. *Sociology*, Vol. 52 (4), p. 745–746.
29. Kuang-Ting T., Porumbescu G., Shon J. 2019. Can e-participation stimulate offline citizen participation: an empirical test with practical Implications. *Public manage review*, Vol. 22 (2), p. 278.
30. Liao Y., Schachter H. L. 2018. Exploring the antecedent of municipal managers’ attitudes towards citizen participation. *Public managemen review*, Vol. 20 (9), p. 1287–1293.
31. Lietuvos Respublikos piliečių 1992 m. spalio 25 d. referendume priimta Lietuvos Respublikos Konstitucija.
32. Lietuvos Respublikos peticijų įstatymas. 1999 m. liepos 7 d. Nr. VIII-1313 [aktuali redakcija nuo: 2019-06-20]

33. Lietuvos Respublikos seimas. Prieiga per internetą: [http://www.lrs.lt/sip/getFile3?p\\_fid=7384](http://www.lrs.lt/sip/getFile3?p_fid=7384).
34. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas. 1999. Nr. VIII-1316 [aktuali redakcija nuo: 2019-01-01].
35. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. 1994. Nr. I-533 [aktuali redakcija nuo: 2020-04-03].
36. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. 1999. Nr. VIII-1234 [aktuali redakcija nuo: 2019-01-01].
37. Lombard M. 2013. Citizen Participation in Urban Governance in the Context of Democratization: Evidence from Low-Income Neighbourhoods in Mexico. *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 37 (1), p. 137.
38. Mannarini T. Fedi A., 2018. Using quali-quantitative indicators for assessing the quality of citizen participation: a study on three citizen juries. *Social indicators research*, Vol. 139 (2), p. 473–475.
39. Marcinkevičiūtė L., Petrauskienė R. 2008. Piliečių dalyvavimo viešojo administravimo institucijų valdyme galimybės: Vilniaus ir Jurbarko rajonų savivaldybių pavyzdys. *Management theory & studies for rural business & infrastructure development*, Nr. 3 (14), p. 103.
40. Matkevičienė R. 2017. Ar piliečių dalyvavimą valdymo procesuose gali paskatinti tinkama komunikacija? *Informacijos mokslai*, Vol. 78, p. 174–160.
41. Mees H., Crabbé A., Driessen P. P. J. 2017. Conditions for citizen co-production in a resilient, efficient and legitimate flood risk governance arrangement. A tentative framework. *Journal of Environmental Policy & Planning*, Vol. 19 (6), p. 833.
42. Moynihan, D. P., Pandey S. K. 2007. The Role of Organizations in Fostering Public Service Motivation. *Public Administration Review*, Vol. 67 (1), p. 40–51.
43. Nefas S., Smalskys V., Šlapkauskas V. 2011. *Demokratija ir vietos bendruomenė Lietuvoje*. Vilnius.
44. Pahl-Wostl C. 2009. A conceptual framework for analysing adaptive capacity and multi-level learning processes in resource governance regimes. *Global environmental change*, Vol. 19 (3), p. 354–365.
45. Panagiotopoulos P. ir kt. 2010. Supporting public decision making in policy deliberations: an ontological approach. *Operational research*, Vol. 11 (3), p. 296.
46. Riekašius R. Stumbraitė – Vilkišienė E. 2016. Apskričių viršinių administracijų panaikinimas: piliečių dalyvavimo aspektas. *Regional formation and development studies: journal of social science*. Nr.1 (18), p. 136–138.
47. Rinkevičius L. 2006. Viešosios politikos kultūros formavimasis Lietuvoje: aplinkosaugos politikos ir visuomenės dalyvavimo sociologinė eksploracija. *Sociologija, mintis ir veiksmas*, Vol. 17, p. 113–125.

48. Roberts N. 2004. Public deliberation in a nage of direct citizen participation. *American review of public administration*, Vol. 34 No. 4, p. 315–316.
49. Ruževičius J. 2016. Magistrantūros studijos: baigiamojo darbo projektų (BDP) ir magistro darbo (MD) rašymas. Mokomoji knyga.
50. Schachter H. L., Yang K. 2012. *The State of Citizen Participation in America. Research on International Civic Engagement*.
51. Seniūnaičių veikla tampa matomesnė. Taurage.lt. Prieiga per internetą: <<https://www.taurage.lt/go.php/lit/Seniunaiciu-veikla-tampa-matomesne>>, [žiūrėta: 2020-02-23].
52. Suebvises P. 2018. Social capital, citizen participation in public administration, and public sector performance in Thailand. *World development*, Vol. 109, p. 278.
53. Stark A., Taylor M. 2014. Citizen participation, community resilience and crisis – management policy. *Australian Journal of Political Science*, Vol. 49, No. 2, p. 308.
54. Statistikos departamentas. Prieiga per internetą: <[http://statistics.bookdesign.lt/table\\_009.htm?lang=lt](http://statistics.bookdesign.lt/table_009.htm?lang=lt)>, [žiūrėta: 2020-04-29].
55. Tauragės rajono savivaldybės gyventojų apklausos pristatymas. Prieiga per internetą: <https://www.youtube.com/watch?v=dNQr0GHU8E8&feature=youtu.be>
56. Tauragės rajono savivaldybės tarybos 2016 m. gruodžio 21 d. sprendimas Nr. 1–36. Dėl Tauragės rajono savivaldybės tarybos veiklos reglamento patvirtinimo. Prieiga per internetą: <[https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/4999ffb0c8d411e682539852a4b72\\_dd4/asr](https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/4999ffb0c8d411e682539852a4b72_dd4/asr)>, [žiūrėta: 2020-02-22].
57. Tauragės rajono savivaldybės tarybos 2013 m. kovo 27 d. sprendimas Nr. 1–637. Dėl Tauragės rajono savivaldybės vietos gyventojų apklausos tvarkos aprašo patvirtinimo. Prieiga per internetą: <<https://teisineinformacija.lt/taurage/default.aspx?Id=3&DocId=7152>>, [žiūrėta: 2020-02-23].
58. Vidaus reikalų ministerija. 2010. Studija: Gyventojų dalyvavimas vietos reikalų tvarkyme. Prieiga per internetą: [https://vrm.lrv.lt/uploads/vrm/documents/files/LT\\_versija/Teisine\\_informacija/Tyrimai\\_ir\\_analizes/Analize/Studijapilieciudalyvavimas.doc](https://vrm.lrv.lt/uploads/vrm/documents/files/LT_versija/Teisine_informacija/Tyrimai_ir_analizes/Analize/Studijapilieciudalyvavimas.doc), [žiūrėta: 2019-11-30].
59. Visuomenės nuomonės ir rinkos tyrimai. 2019 m. spalio mėn. 4–13 d. Vilmorus. Prieiga per internetą: <<http://www.vilmorus.lt/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=2&cntnt01returid=20>> [žiūrėta: 2019-11-29].

60. Wehn U., Rusca M., Evers J., Lanfranch V. 2015. Participation in flood risk management and the potential of citizen observatories: A governance analysis. *Environmental science & policy*, Vol. 48, p. 225–234.
61. Xavier R., Komendantova N., Jarbandhan V., Nel D. 2017. Participatory governance in the transformation of the South African energy sector: Critical success factors for environmental leadership. *Journal of Cleaner Production* 154, p. 622–632.

# **PRIEDAI**

**Gerb. Respondente, Klaipėdos universiteto Regionų valdysenos studijų programos studentė Giedrė Eskytė atlieka tyrimą „Dalyvaujamoji valdysena Tauragės rajono savivaldybėje: administracijos darbuotojų ir gyventojų požiūris“. Jūsų atsakymai padės įvertinti piliečių dalyvavimo Tauragės rajono savivaldybėje situaciją tiek jos gyventojų, tiek administracijos darbuotojų požiūriu.**

*Anketoje nėra teisingų ar neteisingų atsakymų. Duomenys bus pateikiami tik apibendrintai.*

*Perskaite klausimą pasirinkite vieną Jūsų manymu tinkamiausių atsakymą ir jį apibraukite.*

**1. Įvertinkite žemiau nurodytus galimus piliečių dalyvavimo būdus.**

| Piliečių dalyvavimas  | Vertinimo balai (1 – visiškai nepritariu, 5 - labai pritariu) |   |   |   |   |
|---|---|---|---|---|---|
| Pilietis privalo rinkti tarybos narius ir merą                    | 1   | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Pilietis privalo domėtis savivaldybės skelbiama informacija       | 1   | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Pilietis privalo dalyvauti seniūnaičių rinkimuose                 | 1   | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Pilietis privalo dalyvauti sueigose (susirinkimuose)              | 1   | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Pilietis privalo dalyvauti gyventojų apklausose                   | 1   | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Pilietis privalo dalyvauti organizuojamuose gyventojų komitetuose | 1   | 2 | 3 | 4 | 5 |

**2. Kuriuos žemiau išvardytus veiksmus įgyvendina Tauragės rajono savivaldybė? Ar teko tuose veiksmuose dalyvauti? Atsakymą langelyje pažymėkite X.**

| Būdai  | Esu dalyvavęs (-usi)/ pastebėjęs (-usi) | Esu girdėjęs (-usi), kad taip daro | Nesu nei dalyvavęs (-usi), nei girdėjęs (-usi) | Nežinau |
|--|---|------------------------------------|--|---------|
| Suteikia galimybę gyventojams vertinti (audituoti) viešųjų įstaigų priimtus sprendimus bei inicijuoti pakeitimus |   |                                    |  |         |
| Savivaldybė suteikia galimybę tam tikrais klausimais sprendimus priimti gyventojams                              |   |                                    |  |         |
| Savivaldybė įtraukia piliečius (jų atstovus) į darbo grupes  |   |                                    |  |         |
| Savivaldybė rengia susitikimus su gyventojais ir kartu ieško bendro ir tinkamiausio sprendimo                    |   |                                    |  |         |
| Savivaldybė klausia piliečių nuomonės dėl svarstomų sprendimų  |   |                                    |  |         |
| Savivaldybė informuoja apie svarstomus ir priimtus sprendimus  |   |                                    |  |         |
| Savivaldybė norėdama greit priimti sprendimus specialiai neįtraukia piliečių                                     |   |                                    |  |         |

**3. Kaip vertinate, kurie iš piliečių dalyvavimo būdų atrodo Jums tinkamiausi?**

| Būdai   | Vertinimo balai (1 – pats netinkamiausias, 5 – pats tinkamiausias) |   |   |   |   |
|---|--|---|---|---|---|
| Savivaldybės gyventojai vertina (audituoja) viešąsias įstaigas ir jose priimamus sprendimus | 1  | 2 | 3 | 4 | 5 |

|   |   |   |   |   |   |
|---|---|---|---|---|---|
| Savivaldybė suteikia galimybę tam tikrais klausimais sprendimus priimti gyventojams | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Savivaldybė įtraukia piliečius (jų atstovus) į darbo grupes                         | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Savivaldybė kartu su gyventojais ieško bendro ir tinkamiausio sprendimo             | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Savivaldybė klausia piliečių nuomonės dėl svarstomų sprendimų                       | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Savivaldybė informuoja apie svarstomus ir priimtus sprendimus                       | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Savivaldybė norėdama greit priimti sprendimus specialiai neįtraukia piliečių        | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

**4. Įvertinkite kaip piliečių dalyvavimas veikia Jūsų rajono savivaldybę?**

| <b>Veikiama sritis</b>                                 | <b>Vertinimo balai (1 – visiškai neveikia, 5 – labai veikia)</b> |   |   |   |   |
|--|--|---|---|---|---|
| Generuoja daugiau naujų idėjų                          | 1  | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Spartina informacijos judėjimą                         | 1  | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Didina valdymo skaidrumą                               | 1  | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Gerina sprendimų ir veiksmų kontrolę                   | 1  | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Ilgina sprendimų priėmimo laiką                        | 1  | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Apsunkina atsakingų asmenų identifikavimą              | 1  | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Didina nesutarimus, dėl ko sprendimai išvis nepriimami | 1  | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Mažina pasitikėjimą valdžia                            | 1  | 2 | 3 | 4 | 5 |

**5. Kas, Jūsų nuomone, trukdo piliečiams dalyvauti savivaldybės veikloje?**

| <b>Priežastys</b>  | <b>Vertinimo balai (1 – visiškai netrukdo, 5 - labai trukdo)</b> |   |   |   |   |
|--|--|---|---|---|---|
| Gyventojams stinga kompetencijos                               | 1  | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Gyventojai nemoka priimti objektyvių sprendimų                 | 1  | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Gyventojai nejaučia atsakomybės                                | 1  | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Gyventojams trūksta noro ir motyvacijos                        | 1  | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Administracijos darbuotojams trūksta projektų valdymo žinių    | 1  | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Administracijos darbuotojai nenori dalintis valdžia            | 1  | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Trūksta informacijos apie dalyvavimo galimybes                 | 1  | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Trūksta informacijos apie įgyvendintus sprendimus              | 1  | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Fizinio kontakto pasikeitimas į kontaktą internetinėje erdvėje | 1  | 2 | 3 | 4 | 5 |

**6. Jūs esate:**

- Rajono gyventojas nedirbantis Tauragės rajono savivaldybės administracijoje
- Administracijos darbuotojas

**7. Jei esate administracijos darbuotojas, kiek laiko dirbate Tauragės rajono savivaldybės administracijoje?**

- Iki 3 m.
- Nuo 3-5 m.
- Nuo 5 – 10 m.
- Daugiau nei 10 m.

**8. Jūsų lytis**

- a) Moteris
- b) Vyras

**9. Jūsų amžius**

- a) 18- 30 metai
- b) 31-40 metai
- c) 41-50 metai
- d) 51-60 metai
- e) Daugiau nei 60 metų;

**10. Jūsų gyvenamoji vieta:**

- a) Tauragės miestas
- b) Tauragės rajonas

*Ačiū už Jūsų atsakymus!*