

Savivaldybių intereso atstovavimas vyriausybės lygiu: bendradarbiavimo tinklų analizė Švietimo ir mokslo ministerijoje

Birutė Mikulskienė, Birutė Pitrėnaitė-Žilėnienė

*Mykolas Romeris universitetas
Valakupių g. 5, LT-10101 Vilnius*

Anotacija. Nors valstybės reguliavimas pabrėžia, kad savivaldybės gali dalyvauti rengiant teisės aktus, tačiau toks aiškumas yra tik tam tikrų teisės aktų rengimo srityje. Todėl tyrimo tikslas buvo ištirti konkrečioje valstybės viešojo administravimo funkcijas vykdančioje organizacijoje (Švietimo ir mokslo ministerijoje) susiklosčiusią savivaldos įtraukimo į sprendimų priėmimo procesą praktiką bei įvertinti viešosios politikos kūrimo procesą savivaldos dalyvavimo ir teisėtų interesų raiškos prasme. Tyrimas atliktas taikant mišriąją metodų derinimo metodologiją, derinant kokybinį ir kiekybinį tyrimų metodus. Tyrimas vienareikšmiškai parodė, kad universitetų ir mokslo institutų atstovai į darbo grupes yra kviečiami aktyviausiai. Tai leidžia teigti, kad darbo grupės veikia pirmiausia kaip ekspertinės nuomonės pažinimo instrumentas. Tuo tarpu savivaldos dalyvavimas yra gan fragmentiškas. Toks dalyvavimo supratimas mažina galimybes efektyviai atstovauti bei nesuteikia galimybės pasidalinti sukauptomis proceso metu žiniomis.

Raktažodžiai: savivalda, interesų atstovavimas, dalyvavimas, politikos dalyviai.

Keywords: municipality, interest representation, participation, policy actors.

Įvadas

Vietos savivalda, kaip teritorinė gyventojų bendruomenė, turinti teisę savarankiškai spręsti rūpimus klausimus, kartu yra ir teritorinė bendruomenių valdžia, kuri, nors ir būdama valstybės viešojo administravimo sistemos dalis, veikia kitais teisiniais pagrindais nei valstybės valdymas [1]. Tuo tarpu sąlytis tarp valstybės viešojo administravimo ir vietos savivaldos yra neišvengiamas ir būtinas. Nuo šio sąlyčio kokybės ir bendradarbiavimo gylis priklauso tiek vietos savivaldos sprendimų kokybė, tiek ir sprendimų įgyvendinimo sklandumas. Vietos savivaldos įstatymas pakankamai aiškiai reglamentuoja bendradarbiavimo ryšius tarp Seimo, Vyriausybės ir kitų viešojo administravimo funkcijas vykdančių institucijų. Tačiau nemažai lieka erdvės ir nereglamentuotam, bet svarbiam vadyba ir racionalumu grįstam bendradarbiavimui. Nors valstybės reguliavimas pabrėžia, kad

savivaldybės gali dalyvauti rengiant teisės aktus, tačiau toks aiškumas yra tik tam tikrų teisės aktų rengimo srityje: konkrečiau, taip apibrėžtas privalomas dalyvavimas rengiant teisės aktus, kurie tiesiogiai liečia savivaldybę kaip viešojo valdymo sistemos dalį. Visi kiti atvejai, kai vietos savivalda gali tapti patarėja numatant naujo reguliavimo praktinio įgyvendinimo kliūtis ar trukdžius, yra nereglamentuojami. Ši galimybė įtraukti vietos savivaldos atstovus į valstybės valdymo procedūras ir taip papildyti sprendimų rengimo turinį savivaldos kompetencija yra palikta savieigai ir šiandien realizuojama fragmentiškai didžiąja dalimi dėl susiformavusios valstybės valdymo praktikos konkrečiose sprendimus rengiančiose organizacijose (vyriausybėje arba atsakingoje institucijoje, pvz., konkrečioje ministerijoje). Savivaldos atstovų dalyvavimo valstybės valdyme praktika didžiąja dalimi veikia palaikoma asocijuotų struktūrų. Tačiau tais atvejais, kai asocijuotos struktūros yra silpnos, o viešas interesus neišreikštas arba dar nesusiformavęs, platesnio rato suinteresuotųjų įtraukimas į politikos kūrimo procesus gali būti menkas ir neišreikštas.

Tyrimo tikslas yra ištirti konkrečioje valstybės viešojo administravimo funkcijas vykdančioje organizacijoje (Švietimo ir mokslo ministerijoje) susiklosčiusią savivaldos įtraukimo į sprendimų priėmimo procesą praktiką bei įvertinti viešosios politikos kūrimo procesą savivaldos dalyvavimo ir teisėtų interesų raiškos prasme.

Tyrimo uždaviniai:

- nustatyti, kokia apimtimi valstybės valdymo institucijoje atstovaujamas savivaldos interesus,
- ištirti savivaldos intereso atstovavimo dinamiką, pasirenkant dviejų kalendorinių metų laikotarpį,
- šių rezultatų pagrindu nustatyti apribojimus ir siekinius interesus reikštis.

Tyrimas atliktas taikant mišriąją metodų derinimo metodologiją, derinant kokybinių ir kiekybinių tyrimų metodus. Savivaldos intereso raiškos apimtims ir dinamikai pamatuoti buvo atlikta socialinių tinklų analizė (STA), tinklo mazgais laikant oficialiose darbo grupėse dalyvavusiuosius narius. Siekiant ištirti interesų raiškos apribojimus buvo atlikti pusiau struktūrizuoti interviu su savivaldos ir valstybės tarnybos atstovais.

Suinteresuotųjų dalyvavimas viešosios politikos formavimo procesuose

Įsitraukimas į politikos formavimą. Viešojo sektoriaus problemos yra nuosekliai analizuojamos. Nagrinėjami viešosios politikos konstravimo principai [7, 11] bei atskirai nagrinėjami viešojo administravimo vadybos funkcijos realizavimo klausimai [4]. Lietuvoje yra bandymų tirti viešojo administravimo institucijų veiksmingumą, siekiama pamatuoti jų veiklos rezultatus [9]. Atsiranda darbų, siekiančių pažinti viešojo administravimo institucijų autonomijos ir kontrolės balansą [10]. Vis dėlto, nors viešojo administravimo specialistai ir mokslininkai pripažįsta, kad „politikos proceso struktūrizavimas padeda suprasti viešosios politikos elementų tarpusavio ryšius“, išskiria „individų, grupių ir politinės sistemos“ santykių darną, tačiau vis dar tenka konstatuoti, kad „šiuolaikinėje visuomenėje esama neatitikimo tarp piliečių viešosios politikos proceso sampratos ir viešosios politikos rengimo ir įgyvendinimo realijų“ [13].

Lietuvos mokslininkai ieško atsakymų, kaip konkrečios viešosios politikos kūrimas galėtų būti nuoseklus, kokie turėtų būti interesų grupių ir valstybės santykiai [8]. Netgi bandoma į viešosios politikos kūrimą pažiūrėti tinklinės analizės aspektu [2]. A. Augustinaičio tyrime aktualiai formuluojami politikos koordinavimo trukdžiai, pavyzdžiui, „administracinė kultūra ir gebėjimai diskutuoti su suinteresuotomis grupėmis“ [2]. Nagrinėjant suinteresuotųjų pusių įtraukimo į politikos formavimo procesus būdus, nors ir plačiau diskutuojama apie tarpžinybinį bendradarbiavimą bei konsultavimąsi su visuomene [5], o suinteresuotosios pusės pripažįstamos politikos dalyviais, vis dėlto nuoseklių suinteresuotųjų pusių indėlio į viešosios politikos formavimo procesus tyrimų pasigendama.

Tinklai, kaip įsitraukimo į politikos formavimą forma. Vis dažniau dalyvavimas, kaip suinteresuotųjų pusių (tokių, kaip vyriausybė, savivalda, visuomenė, interesų grupės) įsitraukimas į viešosios politikos procesus nagrinėjamas suinteresuotųjų teorijos pagrindu, o suinteresuotųjų bendradarbiavimui aprašyti pasitelkiamas tinklo artinys. Tokia metodologija gyvuoja tik apie 20 metų [12]. Socialiniuose moksluose tinklas nagrinėjamas ir tampa įdomus kaip nauja organizacijų forma: tiek ekonomikoje, tiek verslo ar viešajame administravime [3]. Kadangi socialiniai tinklai mažina sprendimų priėmimo neapibrėžtumus, tinklų teorija leidžia sujungti griežtas hierarchines organizacines struktūras ir rinkos teorijas. Taip pat suteikia galimybę nustatyti bendradarbiavimo tarp dalyvių lygį organizacijoje ir už jos ribų bei ištirti politikos formavimo bei įgyvendinimo trukdžius.

Tinklą reiktų apibrėžti kaip santykinai stabilią abipusiais ryšiais susietų veikėjų darinį, kur veikėjai, susibūrę į nehierarchiškai organizuotą struktūrą, veikia vedini bendrų interesų, o viešosios politikos kūrimo procese pasidalina savo turimais intelektualiais ištekliais, suvokdami, kad tik bendradarbiaudami gali pasiekti bendrų tikslų. Socialinių tinklų, kaip socialinio lygiateisiškumo demokratines vertybes realizuojančios priemonės, nauda gali būti užtikrinama tik subalansavus dalyvių interesų raišką, kai egzistuoja ir tinkamai veikia informacijos apie interesus ir poreikius pateikimo ir analizavimo kanalai, o visuomenės poreikius atspindinti informacija tampa viešosios politikos sprendimo žinių šaltiniu.

Savivaldybės intereso atstovavimo valstybės valdyme teisinės prielaidos. Savivaldos reikšmingumas sprendžiant įvairias valstybės raidos problemas yra gerai suvokiamas. Pastebimas atsakomybės savivaldai dėl įvairių gyvenimo sričių stiprinimas. Nemažai gyvenimo sričių valstybės valdymo kompetencijos dalinamos su savivalda: tai ir kultūros, švietimo, sveikatos apsauga, saugumo ir kitos sritys. Tad neretai vietos valdymo turinys turi nemažai sąsajų su valstybės valdymo turiniu, o savivalda tampa vienu iš suinteresuotųjų sprendžiant bendrus viešojo valdymo uždavinius.

Nagrinėjant teises savivaldybių interesams reikštis valstybės valdyme prielaidas, atrodytų, yra numatytos visos galimybės. Aiškiai apibrėžti savivaldybių santykiai su valstybės institucijomis išryškinant savivaldybių indėlį į viešosios politikos formavimą: 2008 m. aktualios redakcijos Vietos savivaldos įstatymo 50 straipsnio 4 punktą nustato, kad savivaldybės arba Lietuvos savivaldybių asociacija derina tuos teisės aktų projektus, pagal kuriuos numatoma keisti savivaldybių funkcijas, pajamas ir (ar) išlaidas; 52 straipsnyje reglamentuojama, kaip savivaldybės informuojamos apie planuojamą naują reglamentavi-

mą, kaip jų pastabos raštu yra apsvarstomos; to paties įstatymo 53 straipsnio nuostatos numato, kad bendriems savivaldybių interesams atstovauja Lietuvos savivaldybių asociacija.

Lietuvos savivaldybių asociacijai yra numatytas visas spektras teisių įsitraukti į sprendimų rengimą, valstybės institucijos įsipareigoja asociaciją informuoti apie rengiamus teisės aktus ir supažindinti su teisės aktų projektais. Todėl Lietuvos savivaldybių asociacijos vaidmuo nuolat stiprėja, o atstovavimas savivaldos interesui tampa vis reikšmingesnis. Specialiu įstatymu įsteigta asociacijai net keliais norminiais teisės aktais (Vyriausybės darbo reglamentas, Seimo statutas) yra įtvirtinta teisė dalyvauti viešųjų sprendimų priėmimo, o pati organizacija pripažįstama kaip viešosios politikos dalyvė svarstant teisės aktų projektus.

Empirinio tyrimo metodika

Empirinis tyrimas buvo atliktas Švietimo ir mokslo ministerijoje (toliau – Ministerija). Tiriamuoju laikotarpiu pasirinkti 2007 m. ir 2010 m. kalendoriniai veiklos metai. Šie tyrimo laikotarpiai reprezentuoja kiekvienos veikusios vyriausybės kadencijos pusiaukelę, kai vyriausybė veikia stabiliausiai. 2007 m. veikė socialdemokratų mažumos vyriausybė, o 2010 m. – konservatorių koalinė vyriausybė. Pagrindinis interesų raiškos instrumentas Ministerijoje yra darbo grupės, kurios buriamos ministerijose iškilus naujiems valdymo klausimams. Šios grupės dažniausiai buriamos pačių ministerijų iniciatyva, rečiau – dėl išorinio spaudimo ar iniciatyvos. Darbo grupėse dalyvauti kviečiami valstybės tarnautojai (konkrečios ministerijos specialistai) ir išoriniai asmenys.

Tyrimas rėmėsi mišriąja metodų derinimo metodologija, derinant kokybinių ir kiekybinių tyrimų metodus, kai kiekybinių tyrimų metodu pasirinkta STA, o kokybiniu tyrimo metodu – pusiau struktūrizuotas interviu. Tyrimo duomenimis tapo darbo grupių veikla ir darbo grupėse veikiančios asmenys. Išnagrinėjus Ministerijoje tiriamuoju laikotarpiu veikusią darbo grupių sudarymo teisinius dokumentus, buvo atkurtas politikos dalyvių tinklas. Kiekvieno politikos dalyvio charakteristikoms aprašyti buvo sukurta interesų pažinimo tipologija, kuri rėmėsi dalyvio atstovaujama institucija bei institucijos priklausomybe konkrečiam veiklos sektoriui. Socialinių tinklų analizės vizualizacija buvo atlikta naudojantis nekomerciniu Netdraw programiniu paketu.

Kokybinis tyrimas buvo atliktas 2011 m. lapkričio – 2012 balandžio mėn. Pusiau struktūrizuoto interviu metu buvo siekiama išsiaiškinti, kaip yra buriamos darbo grupės, kaip pažįstami interesai, kokių tikslų yra siekiama darbo grupės veikimo metu ir kokiais vadybiniais principais remiasi šių grupių veikla. Tyrimo metu buvo atlikti 7 interviu su Švietimo ir mokslo ministerijos valstybės tarnautojais bei 4 interviu su ministerijai nepriklausančiais darbo grupių dalyviais. Pastarieji atstovavo įvairiems kitiems nei valstybės tarnyba sektoriams: savivaldos atstovai (1 interviu), nepriklausomi ekspertai (1 interviu), universitetų atstovai (2 interviu). Kokybinio tyrimo duomenys buvo toliau nagrinėjami atliekant turinio analizę: formuojant kategorijas ir subkategorijas bei interpretuojant respondentų pasisakymus. Interviu klausimų blokai leido ieškoti informacijos apie dalyvavimą ir jo turinį, apie darbo grupės veiklos valdymą bei dalyvių pasitenkinimą.

Savivaldos interesų raiška formuojant švietimo ir mokslo politiką

Darbo grupių skaičius. Nors darbo grupių ir kitų laikinų darinių, kuriuose dalyvauja išoriniai suinteresuotieji nariai, būrimo procesas nėra teisiškai reglamentuotas, tačiau visos viešojo administravimo institucijos naudojami panašia praktika bendradarbiauti su išoriniais nariais.

Iš viso per du tiriamuosius kalendorinius metus Švietimo ir mokslo ministerijoje buvo sudarytos 162 laikinos institucinės organizacijos (94 darbo grupės, 52 komisijos bei 15 periodiškai atnaujinamos tarybos). Jose veikė 985 dalyviai, sudarydami net 1743 atskirų individualių dalyvavimo atvejų. Vadinasi, 758 dalyvavimo atvejai sudaro įvairius atsikartojimus (t. y. kai kurie asmenys šiose laikinosiose struktūrose dalyvavo daugiau negu vieną kartą). 2007 m. veikė gerokai daugiau darbo grupių, nei jų buvo 2010 m. Detali informacija apie darbo grupių skaičių konkrečiais tiriamaisiais metais pateikta 1 lentelėje.

1 lentelė. Darbo grupių, komisijų ir tarybų statistika tiriamaisiais laikotarpiais

	2007	2010
Darbo grupės	65	29
Komisijos	28	25
Tarybos	5	10
Dalyvavimo atvejų skaičius	1129	614
N (narių skaičius)	(686)	(441)

Tyrimo metu atsiskleidė specialaus dėmesio reikalaujantis faktas: gerokas oficialių darbo grupių sumažėjimas 2010 m., kurį sudėtinga vienareikšmiškai įvertinti vien iš statistinių duomenų. Viena vertus, tai galėtų rodyti sumažėjusį probleminių klausimų sprendimo poreikį. Kita vertus, tai galėtų būti pavojaus signalas dėl pasikeitusios sprendimų rengimo kultūros, kai sprendimai priimami arba neformaliose grupėse, arba naudojant vidinius organizacijos išteklius. Visgi nėra jokių prielaidų manyti, kad išnyko bet koks didesnis visuomenės susidomėjimas toliau programuoti švietimo sektoriaus kaitą ar teigti, kad nyksta poreikis reguliuoti sektorių valstybiniu mastu, tuo labiau kad naujų teisės aktų srautas nėra kiek nors ryškiau sumažėjęs. Nemažėjančią švietimo sektoriaus dinamiką lemia ir nauji demografiniai rodikliai (mažėjantis vaikų iki 18 amžiaus skaičius), keliantys nemenkus socialinius ir ekonominius iššūkius, o tai reikalauja valstybės reguliavimo dėmesio, pvz., optimizuojant mokyklų tinklą [6] ir uždarančias kaimo mokyklas.

Politikos dalyvių struktūra. Išnagrinėjus politikos dalyvius pagal jų atstovaujamas institucijas, pasirodė, kad net 60 procentų visų dalyvavimo atvejų sudaro valstybės tarnybos atstovai, kurių didžioji dalis – tai Ministerijos tarnautojai, kitų valstybės tarnybos institucijų atstovai bei keli kitų ministerijų atstovai. Išoriniai dalyviai, kaip interesui atstovaujantys asmenys, tesudaro apie 40 procentų. Ta pati dalyvavimo proporcija būdinga abiem tiriamiesiems laikotarpiams. Antra pagal gausumą institucijų grupė yra aukštojo

mokslo ir mokslinių tyrimų institucijos, kurios sudaro 36 procentus visų ne su valstybės tarnyba susijusių dalyvių, o įvairių kitų institucijų dalyvavimas tesiekia iki 2–3 procentų. Tuo tarpu darbo grupių, kuriose būtų nagrinėjami tik su aukštuoju mokslu ar moksliniais tyrimais susiję klausimai, yra tik vienas trečdalis. Akivaizdu, kad universitetų atstovai kviečiami ne todėl, kad jų interesas nagrinėjamas darbo grupėje, bet kaip specialistai-ekspertai, kurie turi žinių nagrinėjamoju klausimu.

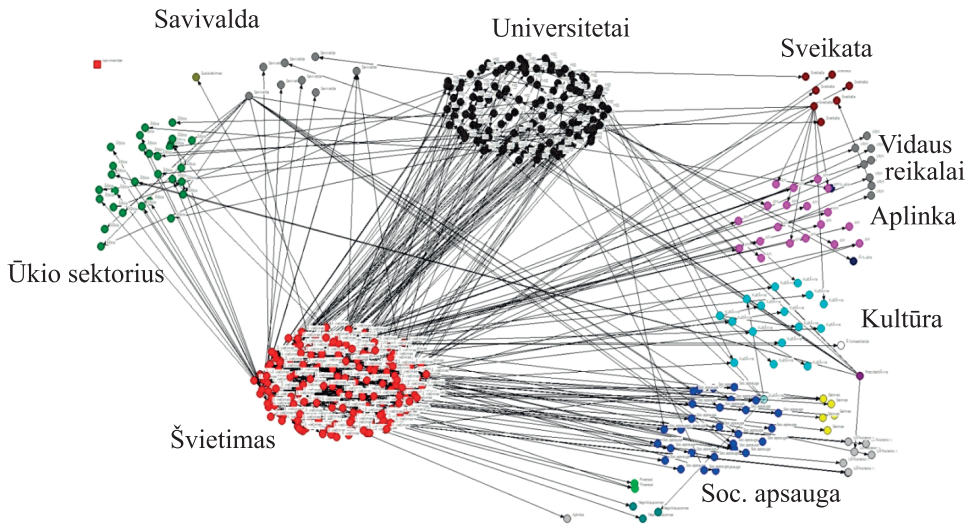
Savivaldos intereso raiška. Statistinis tyrimas rodo gan menką savivaldos atstovavimą vyriausybės lygiu sprendžiant švietimo politikos klausimus. Tarp visų dalyvių buvo suskaičiuota tik 22 savivaldos intereso atstovavimo atvejai (dalyvaujant 14 veiklos priemonių – darbo grupių, tarybų, komisijų) 2007 m. ir 13 dalyvių (11 veiklos priemonių) 2010 m. Šie skaičiai rodo, kad savivalda nėra gausi interesų grupė, kurią kvieštų nuolat į darbo grupes. Dažniausiai savivaldos atstovai dalyvauja grupėse, kurios svarsto bendrojo ugdymo klausimus (pvz., 9 dalyvavimo atvejai 2007 m.), taip pat profesinio mokymo klausimus (5 dalyvavimo atvejai). Vienas kitas dalyvavimo atvejis užfiksuotas aukštojo mokslo, neformalaus ugdymo bei pedagogų kvalifikacijos ir darbo užmokesčio klausimais. Detalus sąrašas darbo grupių, kuriose dalyvavo savivalda, pateiktas 2 lentelėje.

2 lentelė. 2007 m. ir 2010 m. Švietimo ir mokslo ministerijoje veikusių darbo grupių, kuriose dalyvavo bent po vieną savivaldos interesui atstovaujantį narį, sąrašas

2007 metai	2010 metai
Valstybinių profesinio mokymo įstaigų valdymo decentralizavimo programos projektui parengti	Neformaliojo švietimo sistemos ir finansavimo modelio projektui parengti
Bendriesiems reikalavimams apskričių profesinio mokymo tarybų nuostatams parengti	Lietuvos profesinis mokymas
Vidurinio ugdymo programos akreditacijos komisija	Parengti Valstybinių ir savivaldybių švietimo įstaigų vadovų priėmimo į pareigas tvarkos (patvirtintos 2011-08-03 įsakymu Nr. 1192) pakeitimo projektą ir pateikti siūlymus dėl susijusių teisės aktų keitimo
Mokyklų vadovų atestacijos apeliacinė komisija	Dėl mokyklų vadovų atestacijos
Bendrojo ugdymo taryba	Bendrojo ugdymo taryba
Vilniaus kolegijos taryba	Lietuvos kūno kultūros akademijos taryba
Išanalizuoti socialinio darbo studijų krypties programų sandarą ir turinį bei pateikti ŠMM ministrei siūlymus dėl Soc. darbo studijų krypties reglamento pagrindinių nuostatų	Mokinio krepšelio lėšų apskaičiavimo ir paskirstymo metodikai (2001 m., Nr. 785) tobulinti

Tarpžinybinė darbo grupė Mokyklos nelankančių vaikų sugrąžinimo į mokyklas programos projektui parengti	Savivaldybėms perduodamų apskričių (regionų) ir nevalstybinių mokyklų ūkio lėšų skaičiavimo tvarkai parengti
Pagalbos teikimo sutrikusio elgesio ir emocijų vaikams padėtį išnagrinėti ir ją patobulinti	Dėl Ikimokyklinio ir priešmokyklinio ugdymo plėtros 2011–2013 m. programos parengimo
XXIII SELL (Suomija, Estija, Latvija, Lietuva) studentų žaidynėms 2007-05-16-20 Kaune surengti	Švietimo įstaigų sporto aikštynų programai įgyvendinti
	Neformaliojo švietimo sistemos ir finansavimo modelio projektui parengti

Nagrinėdami konkrečių savivaldos dalyvių tinklą matome, kad 2007 m. buvo kviečiami įvairiems savivaldos administravimo lygiams atstovaujantys dalyviai (Lietuvos savivaldybių asociacija, Alytaus miesto, Kauno miesto savivaldybės, Vilniaus miesto, Klaipėdos miesto, Kazlų rūdos savivaldybių administracijos, Molėtų raj., Utenos raj. savivaldybių administracijos, Vilniaus apskrities, Klaipėdos apskrities, Alytaus apskrities bei Telšių apskričių viršininko administracijos), tuo tarpu 2010 m. politikos dalyviais tampa tik savivaldos interesams atstovaujanti asocijuota struktūra.



1 pav. 2010 m. formalusis politikos tinklas, surūšiuotas pagal sektorius

Taikant STA metodą, buvo vizualizuoti 2007 ir 2010 m. darbo grupių politikos tinklai (žr. 1 paveikslą). Šie tinklai patvirtina, kad savivaldos atstovų dalyvavimas yra gana fragmentiškas. Surūšiuotas tinklo narius pagal atstovaujamą sektorių, savivaldos dalyvavimo fragmentiškumas dar labiau išryškėja. **Esami ryšiai nukreipti į reguliavimo funkcijas vykdančiąją organizaciją** (tyrimo atveju tai Švietimo ir mokslo ministerija). Išsiskiria savivaldos atstovo dalyvavimas taryboje, kurios vadovą išsirenka patys tarybos nariai.

Todėl tik tuo vieninteliu atveju tiesioginiai ryšiai sieja savivaldos atstovą su kitais tarybos nariais.

Darbo grupių veikos principai valstybės tarnautojų vertinimu. Atlikę interviu rezultatų analizę, suskirstėme išsakytus teiginius į kelias kategorijų grupes, priskirdami kiekvienai kategorijai subkategoriją. Jau vien todėl, kad darbo grupių dalyvių sąrašė dominuoja valstybės tarnautojai, galima teigti, kad darbo grupės dažniau yra naudojamos kaip horizontalaus koordinavimo mechanizmas, taip pat dažniausiai buriamos spręsti vidinius organizacinius klausimus arba koordinuojant klausimus viešojo administravimo sektoriaus viduje. Šią prielaidą taip pat patvirtina ir interviu su valstybės tarnybos atstovais analizė. Į diskusinį klausimą, ką kviečiate į darbo grupes, tarnautojas pirmiausia ima vardinti kitų ministerijų ir pavaldžių ministerijoms institucijų atstovus. Tačiau be horizontalaus koordinavimo funkcijos, galima išskirti labai aktyviai įgyvendinamą funkciją – tai ekspertinės nuomonės paieškos ir sprendimo legalizavimo funkcijas (žr. 3 lentelę). Vis dėlto reikia atkreipti dėmesį, kad tikslingai klausiant apie galimą interesų konfrontaciją, galima išgirsti atsakymą, kad tais atvejais, kai iš anksto turima žinių apie galimus interesų susikirtimus, šiems interesams atstovaujantieji taip pat kviečiami į darbo grupes.

3 lentelė. Dalyvių pasirinkimo prioritetai

Kategorija	Subkategorija	Patvirtinantys teiginiai
Kas kviečiami dalyvauti?	Pirmiausia kviečiami viešojo administravimo funkcijas vykdančios atstovai	Kaip su išoriniais nariais?: gali dalyvauti įstaigų nariai, bet ne visada kviečiame. VT1 ¹ Kviečiame (nekalbu apie socialinius partnerius) iš žinybų: finansų ministerijos, socialinės apsaugos ir darbo ministerijos. Kitais klausimais ateina iš savivaldybių, iš mokyklų. VT3
	Horizontalaus koordinavimo mechanizmas	Tenka siųsti 13 ministerijų raštus, prašome atstovus skirti, na, sueis, ir kas iš to, tik vienas-trys gali turėti realią nuomonę. VT1
	Kviečiami ekspertai	Pasikeičia politikas, pasikeičia ekspertų ratas, o kaip kitaip? VT5
	Kviečiami interesams atstovaujantys	Kai aktualus klausimas, visi sueina savo noru ir su entuziazmu, net rektoriai, ministerijų vadovai. Jei yra poreikis, tai realus ir dalyvavimas, ir realus rezultatas. Jei žmonėms reikia, o ne todėl, kad taikomas kažkoks spaudimas. VT1
Kada kviečiami išoriniai dalyviai?	Žinoma iš anksto apie interesų konfrontaciją	Jei daug suinteresuotųjų, tai tada vėl būtina daryti darbo grupę, dėl susikalbėjimo bei nuomonėms išsakyti. VT1

1 Respondento identifikacinis numeris. VT – valstybės tarnautojas, skaičiumi žymimas atitinkamos grupės respondento individualus numeris.

Darbo grupių veikos principai savivaldos atstovų vertinimu. Interviu buvo atliktas su savivaldybėms atstovaujančiu dalyviu, kuris periodiškai per paskutinius 5 metus buvo įtrauktas į įvairias tiriamosios ministerijos ir kitų ministerijų (pvz., Kultūros, Socialinės apsaugos ir darbo ministerijų) darbo grupes. Didelė respondento patirtis atstovaujant savivaldos interesams vyriausybės lygiu leidžia išvelgti svarbiausius savivaldos įtraukimo į švietimo ir mokslo politikos formavimą požymius (svarbiausi respondento vertinimai – 4 lentelėje).

4 lentelė. Savivaldos atstovo dalyvavimo ministerijos darbo grupėse vertinimas

Katego- rija	Subkategorija	Pagrindžiantys teiginiai
Dalyvavimo galimybės	Ministerija siekia išvengti savivaldos intereso	Nuo 2000 m. visi LRV teisės aktai derinami su Lietuvos savivaldybių asociacija (LSA). Tačiau jau 3 metus vykdoma politika, kai dauguma teisės aktų nebetvirtinama LRV nutarimu, o formuojami už sritį atsakingo ministro įsakymai. Tokiu atveju ministrai gali nederinti su asociacija savo įsakymų
	Ribotas dalyvavimas	Būna, kad pats neformaliai sužinai, kad sudaroma grupė ir pats „įsisiūlai“. Iš esmės pats turi domėtis, aiškintis, kas vyksta. Gali būti (vienetiniai atvejai), kad kai neformaliai žino (Ministerija), jog LSA pozicija bus nepalanki, bando išvengti LSA dalyvavimo
Dalyvavimo turinys	Savivalda pasigenda turinio integralumo	Pasigendu geranoriškumo tarp ministerijų. Horizontalusis ryšys tarp jų yra dar labai blogas ir kiekviena ministerija žiūri tik savo srities. Tačiau trūksta integruoto mąstymo. Pvz., dalyvaujant kelioms ministerijoms, kai parengiamas teisės aktas, nustatomos funkcijos ir sudaromas priemonių planas, dažniausiai vykstant derinimui n-toji ministerija tas priemones išbraukia. Per eilę metų tai jau tapo sistema
Intereso atstovavimo turinys	Savivalda siekia vidinio interesų derinimo	Dažnai poziciją derina su savivaldybių žmonėmis, nes atstovauja ne save, o savivaldybes
	Iniciatyva iš savivaldos	Bet kai kurios ministerijos, ypač jei dalyvauji darbo grupėse, paprašius (formaliai ar ne) atsiunčia dokumentų projektus. Todėl dalyvavimas darbo grupėje supaprastina teisės akto derinimą (iš anksto susipažįstama ir galima pradėti derinti su savivaldybėmis).

Nors savivaldos dalyvavimas yra menkas, respondentas mato prasmę dalyvauti ir jaučia poreikį sekti politikos formavimo procesus. Aptariant aktualiausias savivaldai valsty-

bės švietimo politikos sritis, minimi tokie klausimai, kaip mokinio krepšelio metodikos tikslinimas, kuris vyksta kasmet, neformaliojo švietimo koncepcijos rengimas, pedagogų atlyginimų nagrinėjimas, švietimo įstaigų vadovų atrankos klausimai. Be to, atkreipiamas dėmesys ir į bendresnius strateginius klausimus, kaip poįstatyminių teisės aktų rengimas po patikslinto švietimo įstatymo.

Savivaldos atstovas gana aiškiai suvokia mažėjančio tiesioginio dalyvavimo politikos formavimo procesuose priežastis. Nors teisinė bazė numato ir vis stiprina prielaidas savivaldai atstovauti savo interesams valybės lygiu, patys savivaldos atstovai pastebi, kad atsiranda legalūs būdai išvengti įstatyme numatytos pareigos rūpintis didesniu savivaldos dalyvavimu. Tas būdas – tai reguliuoti tam tikras gyvenimo sritis žemesnio lygio teisės aktais (pvz., ministro įsakymais). Tuo tarpu Vietos savivaldos įstatymas aprašo tik atvejus, kai teisės aktas yra Vyriausybės ar Seimo lygio. Viena vertus, toks veikimo būdas gali būti vertintinas kaip siekis išvengti interesų raiškos ir kolizijos. Kita vertus, siekis reguliuoti žemesnio lygio teisės aktais (ministro įsakymais) yra logiškai, teisiškai ir racionaliai pagrindžiamas. Tačiau bet kuriuo atveju dalyvavimo apimtys ir dalyvavimo prasmė neišnyksta ir todėl šis faktas neturėtų lemti savivaldos įtraukimo lygio. Tokiu būdu siekis naudotis arba nesinaudoti dalyvavimo teikiama nauda lieka institucijos valdymo praktikos klausimas.

Išvados

1. Nagrinėjant savivaldos dalyvavimo ir interesų atstovavimo raišką Švietimo ir mokslo ministerijoje, tyrimas atskleidė susiformavusią viešojo administravimo institucijų praktiką pasitelkti interesams atstovaujančiuosius į sprendimų priėmimo procesą.

2. Tyrimas vienareikšmiškai parodė, kad universitetų ir mokslo institutų atstovai yra kviečiami į darbo grupes aktyviausiai. Tai yra gan tvirtas įrodymas, kad formuojant viešąją politiką yra susiformavusi praktika siekti mokslinių žinių ir pagrindimų. Kartu tai leidžia teigti, kad darbo grupės pirmiausia veikia kaip ekspertinės nuomonės pažinimo instrumentas. Tuo tarpu savivaldos dalyvavimas yra gan fragmentiškas. Gan abejotinas interesų sklaidos ir raiškos atspindys yra tai, kad dominuoja tas pats dalyvis, atstovaujantis savivaldai 2010 m. Toks dalyvavimo supratimas, viena vertus, mažina galimybes efektyviai atstovauti bei nesuteikia galimybės pasidalinti sukauptomis proceso metu žiniomis, kita vertus, palengvina procesą koordinuojančiai organizacijai valdyti interesų ir atstovų diversifikaciją bei ją mažinti.

3. Pripažinus interesams atstovaujančias asocijuotas struktūras teisėtais politikos proceso dalyviais, padidėja sprendimo priėmimo įgyvendinamumo tikimybė ir mažėja neapibrėžtumų įgyvendinimo etape. Tyrimas rodo, kad ministerija, sutelkdama didesnę dėmesį į ekspertinę nuomonę, sukuria legalistinę ir horizontalaus koordinavimo priemonę, tačiau neišnaudoja darbo grupių potencialo kaip interesų derinimo ir konfrontacijos mažinimo priemonės. Siekiant interesų konkurenciją paversti interesų derinimu, reiktų siekti suinteresuotųjų asocijuotas organizacijas drauge su individualiems interesams atstovaujančiais aktyviai įsitraukti į sprendimo alternatyvų paieškas.

4. Nagrinėjant didesnio dalyvių įtraukimo turinį, negalima ignoruoti ir papildomų valdymo problemų bei išaugusių finansinių išteklių, laiko ir energijos poreikių. Šie iššūkiai gali tapti efektyviau valdomi tik sukūrus interesų patekimo į politikos procesą sisteminių būdą, kuris galėtų apsaugoti politikus nuo per greito sprendimo, nuo siaurų interesų gynimo, nuo nelegalaus galimo interesų grupių spaudimo.

Padėka

Tyrimų parėmė Lietuvos mokslo taryba. Paramos sutartis Nr. MIP-109/2011.

Literatūra

1. Astrauskas A. Vietos savivaldos raida Lietuvoje 1990–2010 metais. *Viešoji politika ir administravimas*, 2011, 10, 2, 283–298.
2. Augustinaitis A. Projekto „Mokslo valdymas globalizacijos sąlygomis: prioritetų koordinavimo ir administravimo priemonės“ ataskaita. ŠMM, VMSF, 2008.
3. Borzel, T. Organizing Babylon - On the Different Conceptions of Policy Networks. *Public Administration*, 2002, 76, 2, 253–273.
4. Hicklin, A., Godwin, E. Agents of Change: The Role of Public Managers in Public Policy. *The Policy Studies Journal*, 2009, 37, 1, 13–20.
5. Jankauskienė D. Sveikatos politikos ir valdymo raida bei pagrindiniai dabarties iššūkiai. Černiauskas G. (red.) *Lietuvos sveikatos sektorius amžiaus sandūroje*, 2010, p. 104–142.
6. Juodaitytė A., Malinauskienė D., Masiliauskienė E., Pocevičienė R. Kaimo teritorinės savivaldos seniūnų dalyvavimas mokyklų tinklo pertvarkos politikoje: tikslai, veiklos, sprendimų priėmimas. *Socialinių mokslų studijos*, 2011, 3(3), 817–835.
7. Kapucu, N. New Public Management and Governance Perspectives in Understanding Public Management. *Public Administration Review*, 2009, 69, 6, p. 1187–1190.
8. Kaminskas R. Interesų grupių ir valstybės santykiai: politikos tinklų analizės problemos. *Filosofija, sociologija*, 2001, 3, p. 20–30.
9. Nakrošis V. *Strateginis valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatų vyriausybę?* Vilniaus universiteto leidykla, 2008.
10. Nakrošis, V., Martinaitis, Ž. The Lithuanian Public Sector Organisations: the EU-driven expansion within the domestic arrangements of autonomy and control. *Viešoji politika ir administravimas*, 2009, 29, p. 18–27.
11. O’Toole, B. J. Public Policy and Administration: recent trends and future prospects. *Public Policy and Administration*, 2000, 15, p. 1–2.
12. O’Toole, L. J. Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration. *Public Administration Review*, 1997, 57, 1, 45–52.
13. Raipa A. Viešoji politika ir viešasis administravimas: raida, struktūra ir sąveika. *Viešoji politika ir administravimas*, 2002, 1, 11–20.

Birutė Mikulskienė, Birutė Pitrenaitė-Žilėnienė

**Representation Local Government Interests at Governmental Level:
Cooperation Network Analysis in the Ministry of Education and Science**

Abstract

Since the main policy outlining the arena proceeds at the level of governmental organisations, the operational level of policy governance needs to be aligned with the demands of wider participation. Namely at this level, representation of local government interests together with public opinions concerning the relevant problems, methods for their solution and their relevance to wider needs are required. This paper is designed to investigate participation of local government in the decision-making process initiated by the Ministry of Education and Science and to evaluate the impact of interest representation in the formation of public policy. The research methodology of mixed methods was employed (document analysis and interviews with the members officially nominated to resolve problems, decision-making groups, councils and commissions operating from 2007 to 2010 at the Ministry of Education and Science of the Republic of Lithuania). Formal participatory instruments were applied 162 times involving 985 actors in affiliate associations, service providers, regulators, service supporters, funding offices and independent experts. The research has revealed occasional tendencies of local government participation in the participatory instruments for public policy formation. On the contrary, empirical studies of the group characteristics exhibit a rather low level of interest representation.

Birutė Mikulskienė – Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Vadybos instituto profesorė, fizinių mokslų daktarė.

El. paštas: birute.mikulskiene@mruni.eu

Birutė Pitrenaitė-Žilėnienė – Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Vadybos instituto profesorė, socialinių mokslų daktarė.

El. paštas: birute.pitre-naite@mruni.eu

Birutė Mikulskienė, Doctor of Physical Sciences, is a professor at and the Head of the Department of Management, Faculty of Policy and Management, Mykolas Romeris University.

E-mail: birute.mikulskiene@mruni.eu

Birutė Pitrenaitė-Žilėnienė Doctor of Social Sciences, is a Vice-Dean for Research at the Faculty of Policy and Management, Associated Professor at the Department of Management, Mykolas Romeris University.

E-mail: birute.pitre-naite@mruni.eu

Straipsnis įteiktas redakcijai 2012 m. birželio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2012 m. rugsėjo mėn.