

## „NAUJASIS VIEŠASIS VALDYMAS“ KAIP PILIETINĖ VERTYBĖ: LIETUVOS BENDRUOMENIŲ AKTYVUMO ATVEJIS

Arvydas Guogis, Aušra Šilinskytė

*Mykolo Romerio universitetas*

### Anotacija

Straipsnyje aptariami tradicinio hierarchinio viešojo administravimo modelio ir Naujosios viešosios vadybos trūkumai krizės laikotarpiu globalizacijos sąlygomis, pateikiama pozityvi Naujojo viešojo valdymo alternatyva minėtiems modeliams socialinės kokybės, socialinio teisingumo ir piliečių įgalinimo požiūriu. Socialinių tikslų siekimo laipsnis ir bendruomenių aktyvumas yra ypač aktualūs socialinę traumą patyrusioms Rytų Europos bei Lietuvos visuomenėms. Straipsnyje remiamasi keliais Lietuvoje žinomais bendruomenių įgalinimo pavyzdžiais. Teigiami pilietinio aktyvumo pavyzdžiai ir jų propagavimas Lietuvoje gali padėti politikos kūrėjams ir jos įgyvendintojams nustatyti tikslus ir ieškoti veiksmingesnių veiklos priemonių.

PAGRINDINIAI ŽODŽIAI: viešojo administravimo modeliai, Naujasis viešasis valdymas, pilietinė visuomenė, socialinė kokybė, įgalinimas, bendruomenės.

### Abstract

There are discussed the deficiencies of traditional hierarchical public administration model and New Public Management in the context of crisis and globalization. New Governance model forms a positive alternative to above mentioned models in the aspects of social quality, social justice and civil empowerment. The effectiveness of social aims and communities activities are especially actual for experiencing social trauma Eastern European and Lithuanian societies. There are analysed in the article several known examples of communities empowerment in Lithuania. The positive examples of civil activities and their propagation can contribute to the more efficient measures for policy formation and implementation.

KEY WORDS: public administration models, New Governance, civil society, social quality, empowerment, communities.

### Įvadas

Viešojo administravimo mokslas savo „teoriniu krūviu“ akivaizdžiai atsilieka nuo sociologijos, politologijos, ekonomikos ir kitų socialinių mokslų. Dažniausia jis apsiriboja pavienių atvejų aprašymu ir pristatymu (angl. *case studies*), taigi trūksta meta-teorijų, kurios padėtų apibendrinti ir susieti praktinius pavyzdžius. Tačiau akivaizdu ir tai, kad pačių viešojo administravimo faktų bei pavyzdžių aprašoma ir vertinama per mažai. Ypač teigiamų viešojo administravimo Rytų Europos šalyse pavydžių, kurios pasižymi perdėta savo visuomenių savinieka ir savikritika. Tiesa, teigiami sociologinio, politologinio ar ekonominio pobūdžio faktai ir pavyzdžiai Rytų Europoje dažnai taip pat nutylimi (be aiškios motyvacijos, kodėl taip daroma).

Per visą XX amžiaus istoriją, kai formavosi viešojo administravimo mokslas, susikūrė tik trys teorinės paradigmos (modeliai), t. y. nuo seniausių laikų egzistuojantis tradicinis hierarchinis modelis, Naujoji viešoji vadyba (angl. *New Public Management*) ir Naujasis viešasis valdymas (angl. *New Governance*). Pirmieji du modeliai turėjo savo teorinių principų ir konkrečių įgyvendinimo metodų, tuo tarpu Naujasis viešasis valdymas turi labai patrauklius teorinius principus, bet trūksta konkrečių įgyvendinimo metodų. Tradicinis hierarchinis modelis yra „senas kaip pasaulis“ ir be savo hierarchinio reglamentavimo pagal administravimo funkcijas jis nieko naujo pasiū-

lyti negali. Tačiau visada egzistuos tam tikros administravimo struktūros (pvz. Jėgos), kurioms, neįgyvendinus šio modelio, tiesiog nepavyks išgyventi. Pasaulyje yra šalių, kurios labiau linkusios laikytis tradicinio hierarchinio modelio visose administravimo srityse, tarkim, Prancūzija, kuri į įvairias viešojo administravimo naujoves (pvz., anglosaksiškąją Naująją viešąją vadybą) žvelgia su nepasitikėjimu.

XX amžiaus pabaigoje dėl pasaulinio neoliberalizmo puolimo išryškėjo aiškūs tradicinio hierarchinio ir Naujosios viešosios vadybos modelių įgyvendinimo trūkumai. Tradicinis hierarchinis modelis su savo administracinės teisės hiperbolizavimo tendencijomis pradėjo trukdyti efektyviau įgyvendinti Europos Sąjungos tikslus, o jam priešpriešinama Naujoji viešoji vadyba suabsoliutino ekonomizacinį kiekybinių rezultatų vertinimo požiūrį ir per 2008–2010 metų ekonominę krizę Vakaruose, kuri daugelyje šalių tebesitęsia ir šiandien, priėjo aklavietę, ne tik įgyvendinant socialines inovacijas, bet ir siekiant ekonominio efektyvumo. Vis daugiau analitikų pasaulyje pripažįsta, kad Naujoji viešoji vadyba „išsieikvojo“ ir nebeturi ateities perspektyvų. Per savo trisdešimties metų istoriją ji sukūrė tik „ekonominio žmogaus“ raišką, kuri visą veiklą redukuoja iki klientų, kaip vartotojų, poreikių tenkinimo, o tokios veiklos efektyvumą matuoja aiškiai apibrėžtais kiekybiniais rodikliais. Bet ar ji gali išmatuoti „socialinį efektyvumą“ ne tik siaurąja paslaugų teikimo prasme, bet ir plačiąja „socialinės atsakomybės“, „įgalinimo“, „socialinės kokybės“ ar „socialinio teisingumo“ prasme? Ar galima kiekybiškai išmatuoti socialinių reformų sėkmingumo mastą, kai klientų požiūriu svarbus ne tik paslaugų ekonomiškumas ir efektyvumas, kurie vertinami atžvelgiant į sąnaudų ir rezultatų santykį, bet ir veiksmingumas – kaip „tikslų pasiekimo“ laipsnis?

## **1. Šiuolaikinio kapitalizmo krizė ir Naujojo viešojo valdymo alternatyva**

Akivaizdu, kad socialiniai tikslai, remiantis Naujosios viešosios vadybos teorija, nustumti į trečią ar ketvirtą vietą. Todėl Naująją viešąją vadybą galima vertinti kaip pro liberalų dešiniųjų politikų ir administratorių projektą, kuriuos, taikant privataus sektoriaus metodus viešojo administravimo sektoriuje, siekta ne tik didesnio viešojo sektoriaus efektyvumo, bet ir tiesiogiai grasinta jam viešųjų paslaugų privatizavimu. Todėl Naujoji viešoji vadyba yra labiausiai „kapitalistinis“ administravimo modelis, kuris globalizacijos sąlygomis sugebėjo visiškai atsiskleisti individualizuotose anglo saksiskose šalyse. Šias šalis socialiniu požiūriu galima apibūdinti kaip šalis, kurios pirmiausia susikuria dideles socialines problemas, o tada bendruomenės ir pavienių asmenų pastangomis bando jas spręsti. Tada praktiškai tenka kovoti su padariniais, o ne su priežastimis. Bendruomenės ir pavienių asmenų įtraukimas į pilietinę ar socialinės globos veiklą yra sveikintinas dalykas, tačiau ar reikėtų tokio privačios iniciatyvos masto, jeigu šios šalys nebūtų ištiesai „taranavusios“ viešojo sektoriaus, valstybės ar savivaldybių teikiamų paslaugų? Amžina anglo saksiskų šalių individualizuota kova su valstybe ir privačių elementų skatinimas ne tik susilpnino šias šalis socialiniu požiūriu, bet galiausiai nebeduoda ir norimų ekonominių rezultatų, nors į juos visada buvo apeliuojama. Dažnai nusikalstama bankininkų ir kitų verslo atstovų bei juos „apartnaujančių“ žurnalistų ir viešojo sektoriaus atstovų veikla demoralizuojančiai veikia gyventojų nuotaikas amoralaus postemocionalizmo ir postmodernizmo akivaizdoje.

Formuojasi radikalaus globalizmo atmosfera, kurioje nebelieka vietos politiniam, tautiniam, religiniam ir lytiniam identitetui. Radikalus globalizmas, kovodamas su šiais identitetais arba ignoruodamas juos, siekia pagerinti sąlygas manipuluoti masėmis. Todėl realiai gyventojų sąmoningumas ir pilietinis aktyvumas trukdo tokios kapitalistinės sistemos sergėtojams. Bendruomenės, profsajungos, nevyriausybinės organizacijos tokiai sistemai reikalingos tik formaliai, kad būtų galima užtikrinti savo valdžios ir savo interesų legitimaciją. Per pastaruosius 30 metų, kai pasaulyje išgalėjo neoliberali visuomeninė santvarka, akivaizdžiai atsilieka nuo 6–8 dešimtmečių Vakarų gerovės valstybių, kurios savo „aukso amžių“ išgyveno pirmiausia socialiniu požiūriu. Kyla natūralus klausimas, ar gali pasaulis šiandien grįžti prie Gerovės valstybių „aukso amžiaus“ vertybių, jeigu neoliberalus modelis nebeįsitaisina? O gal, remiantis praeitimi, įmanoma sukurti naujo tipo administravimo modelį, kuris socialiniu požiūriu „tįptelėtų“ visuomenę pirmyn? Todėl pastaruoju dešimtmečiu politinėje pasaulio dienotvarkėje atsiradęs Naujojo viešojo valdymo (angl. *New Governance*) modelis teikia vilčių. Naujasis viešasis valdymas, lyginant su Naująja viešąja vadyba, šiek tiek kitur deda akcentus, būtent akcentuoja skaidrumą, atvirumą, pilietiškumą, pliuralizmą, demokratiją, korupcijos nebuvimą ir aktyvią nevyriausybinių organizacijų veiklą. Bendruomenės aktyvumas Naujajam viešajam valdymui yra prioritetas. Svarbiausias jos uždavinys – „įgalinti“. Kaip pasiekti, kad ne tik pavienių struktūrų vadybininkai, kaip tai buvo remiantis Naujosios viešosios vadybos teorija, bet ir patys bendruomenės nariai spręstų savo likimą? Čia kalbama apie realią, o ne formalią savivaldą, apie realius būdus, kaip „įgalinti piliečius“. „Įgalinimo“ filosofija yra tas Naujojo viešojo valdymo kertinis elementas, apie kurį sukasi visi kiti metodai ir visos kitos vertybės. Išsivysčiusiose Vakarų visuomenėse piliečių „įgalinimo“ pavyzdžių visais laikais buvo daugiau negu besivystančiose šalyse. Ne išimtis ir Rytų Europa. Prieš du dešimtmečius pasirinkus vakarietiškoji vystymosi kelią, čia sunyko pilietiškumo dvasia. Po labai reikšmingų 1989–1990 metų revoliucijų Rytų Europoje atėjo pilietinio neveiklumo, kartais ir depresijos bei desperacijos metai. Daugybė Vakarų pilietinio skatinimo iniciatyvų (pvz., filantropo G. Soroso veikla) dažnai tik dirbtinai „skatino“ socialinę traumą išgyvenančias Rytų Europos visuomenes. Lietuva iš šių Rytų Europos šalių ilgą laiką išsiskyrė ypatingu „pilietiniu letargu“. Todėl bet kokie pilietinės visuomenės aktyvumo proveržiai pastaraisiais metais tiek Rytų Europoje, tiek Lietuvoje verti didžiausio dėmesio, siekiant atrasti tokius politikos kūrimo ir įgyvendinimo sprendimus, kurie galėtų padėti tiek ištisoms bendruomenėms, tiek ir paviniams jos nariams.

Vienas iš būdų, kaip nuo dabartinių proliberalių vadybinių principų taikymo pereiti prie socialinės atsakomybės ir humanitarinių idėjų puoselėjimo, yra pačių piliečių įtraukimas į visuomeninę veiklą. Tačiau būtina pabrėžti nuolatinio piliečių dalyvavimo valdyme svarbą – ne tik išreikšti savo nuomonę per rinkimus ar referendumus. Vykstant nuolatiniam socialiniam pokyčiams valstybinės institucijos nepajėgia laiku reaguoti į vykstančias permainas bei priimti sprendimus, kurie užtikrintų darnią socialinę plėtrą (Nefas ir kt., 2011). Todėl siekiant užtikrinti piliečių nuolatinį dalyvavimą šiuose procesuose, gyventojai turi būti skatinami burtis į įvairias bendruomenės ir pilietinės organizacijas.

Pilietinės visuomenės organizacijos mūsų laikais yra laikomos demokratinės visuomenės pagrindu. Jos ne tik sudaro sąlygas aktyviems piliečiams atsiskleisti dirbant visuomenei naudingą darbą, bet ir kontroliuoja, tikslina viešojo sektoriaus organizacijų veiklą, šalina jų trūkumus, garantuoja žmogaus teisių laikymąsi (Nefas ir kt., 2011). Aktyvi bendruomenių veikla gali užtikrinti ne tik 3 E (angl. *economy* – ekonomiškumas, *efficiency* – efektyvumas, *effectiveness* – veiksmingumas) modelio įgyvendinimą viešajame sektoriuje, kontroliuojant organizacijų veiklą, bet ir įgalintų priartėti prie Naujojo viešojo valdymo idėjų bei realiai taikyti socialinio teisingumo, lygybės ir etikos principus (angl. *the 4-th E – equity*, *5-th E – equality and 6 –th E – ethics*). Tai yra šiuolaikiniai pokriziniai principai, kurių sklaidai patvirtinti įvairiose šalyse reikia įrodymų. Taip yra ir Lietuvoje. Didesnis bendruomenių aktyvumo laipsnis yra vienas svarbiausių pliuralizmo ir demokratijos įrodymų kiekvienoje šalyje, kuris rodo įvairių galios centrų pasiskirstymą. Pliuralizmas ir demokratija savo ruožtu yra reikšmingiausias Naujojo viešojo valdymo įrodymas. Ar, remiantis Lietuvos pavyzdžiu, galima teigti, kad čia egzistuoja bent jau Naujojo viešojo valdymo užuomazgos? Ar galima įrodyti, kad Lietuvoje dėl aktyvesnės bendruomenių veiklos atsiskaido formalios demokratijos ir formuojasi bent jau pliuralistinės visuomenės užuomazgos? Ar Lietuvoje pastebima tokia bendruomenių veikla, kuri gali paveikti politikos kūrimą aukščiausiam lygyje ir skatintų politikus atsižvelgti į bendruomenių interesus? Atsakant į šiuos klausimus bus remtasi ta empirine Lietuvos medžiaga, kuri pastaraisiais metais buvo labiausiai linkniuojama viešojoje erdvėje ir kuri daugeliui skaitytojų sukelia vienokių ar kitokių asociacijų. Daug kas Lietuvoje girdėjo apie žymiosios Vilniaus Balsių gimnazijos statybas ar kovą prieš danų verslininkų valdomus kiaulių auginimo kompleksus Šiaurės Lietuvoje, tačiau nepakankamai aiškiai išsivaizduoja vietos bendruomenių veiklos reikšmę šiuose įvykiuose. Kokias išvadas, remiantis bendruomenių veiklos rezultatais šiuose įvykiuose, galima padaryti, kokias rekomendacijas kitoms bendruomenėms ir politikams bei administratoriams pateikti?

Nagrinėjant vietos bendruomenių veiklą tiek Lietuvoje, tiek užsienio šalyse, reikėtų paminėti, kad jų veikla nėra naujas reiškinys, bet būtent pastaraisiais metais, ypač Lietuvoje, bendruomenės pradėjo ne tik aktyviau veikti, bet ir labiau reklamuoti bei viešinti savo veiklą, taip pritraukdamos vis daugiau piliečių. Tikslių statistinių duomenų apie bendruomenių ir jų narių skaičiaus pokyčius nėra, tačiau nagrinėjant pavienių regionų duomenis galima teigti, kad bendruomenių veikla Lietuvoje nuolat plečiasi. Pavyzdžiui, remiantis Tauragės rajono vietos veiklos grupės duomenimis (<http://tauragesvvg.lt/vvg2/bendruomeniu-svetaines>), šiuo metu Tauragės mieste ir rajone užregistruotos 33 bendruomenės, iš kurių 19 – įsteigtos nuo 2006 metų. Atsižvelgus į tai, kad rajono gyventojų skaičius nesiekia 48 tūkstančių, akivaizdu, jog šis bendruomenių kūrimosi skaičius rodo aktyvų gyventojų, ypač kaimo, dalyvavimą visuomeninėje veikloje. Panašūs rodikliai yra ir kituose rajonuose: Varėnos rajone įregistruotos 38, Kaišiadorių rajone – 31, Alytaus rajone – net 49 bendruomenės. Žinoma, vien didėjantis bendruomenių skaičius neatskleidžia realios jų daromos įtakos primamiems viešojo sektoriaus institucijų sprendimams. Norint suvokti bendruomenių veiklos poveikį įvairioms institucijoms, būtina atsižvelgti į jų nuveiktus darbus, šių pavyzdžių iš tiesų yra daug, tačiau, analizuojant jų veiklą, reikėtų atminti, kad skirtin-

gomis sąlygomis ir dėl skirtingų priežasčių susibūrusių bendruomenių siekiai ir realios galimybės daryti įtaką sprendimams taip pat skiriasi, todėl siekdami suvokti bendras jų veiklos tendencijas, pateiksime keleto skirtingų tipų bendruomenių veiklos pavyzdžių.

## 2. Kaimo ir miesto bendruomenių veiklos tikslai

Lyginant skirtingų rajonų kaimo bendruomenių veiklos tikslus, galima išskirti šiuos jų veiklos planų panašumus: suvienyti vietos gyventojus, rūpintis jų gyvenimo kokybe, skatinti „geros kaimynystės“ idėjas, organizuoti kultūrinius renginius ir patiems savarankiškai spręsti kylančias problemas.

Lietuvoje bendruomenių, kurios kelia sau tokius tikslus, yra tikrai daug, vienas tokių pavyzdžių – Aukštupių kaimo bendruomenė „Aukštadabrupis“ (Tauragės raj.), kurią sudaro apie 400 gyventojų. Ji įkurta 2006 m., siekianti sutelkti žmones bendrai veiklai: sudaryti kaimo gyventojams galimybę naudotis informacinėmis technologijomis, ugdyti savitarpio pagalbą ir bendruomenės narių gebėjimus dirbti bei spręsti iškilusias problemas kartu. Tauragės rajono vietos veiklos grupės duomenimis (<http://tauragesvvg.lt/aukstupiu-kaimo-bendruomene-aukstadabrupis>), bendruomenės veiklos dėka iš laimėtų projektų gautos pajamos ir pačių gyventojų neatlygintinas darbas leido sutvarkyti patalpas, kur gyventojai mokomi dirbti su kompiuterine įranga, ir įsigyti būtiną techniką, kompiuterius. Suremontuotos mokyklos klasės, sutvarkyta dalis šildymo sistemos, vandentiekis, kanalizacija, pastatytas mokyklos priestatas, kuriame vyksta mokyklos ir visos bendruomenės šventės, renginiai, įvairūs mokymai.

Didesnių gyvenviečių bendruomenių, pavyzdžiui, Alantos (Molėtų rajonas), kurią sudaro apie 2600 gyventojų, tikslai: rūpintis pirminių socialinių gyventojų poreikių užtikrinimu (labdara, asmens higienos priežiūra), vykdyti prevencinius projektus dėl narkomanijos. Bendruomenės pastangomis ir jų vykdomų projektų lėšomis įrengtos bendruomenės patalpos, nuolat aktyviai rūpinamasi vaikų dienos centro „Daigelis“ veikla, organizuojamos vasaros poilsio stovyklos socialiai remtiniams vaikams ir jų šeimų nariams, siekiama ne tik užtikrinti vaikų ir jaunimo aktyvią veiklą, bet į ją įtraukti ir pagyvenusius bei neįgalius vietos gyventojus (Alantos bendruomenės centro tinklalapis: <http://alantiskiai.weebly.com/projektai.html>).

Apžvelgus įvairių kaimo bendruomenių veiklą ir jų išsikeltus tikslus, matyti tam tikros bendros problemos: trūksta finansinių ir materialinių išteklių net patiems paprasčiausiems darbams atlikti, infrastruktūros plėtrai ir aplinkos tvarkymui, todėl dažnai gyventojų grupių, kurios nesugeba ar neturi galimybių pasirūpinti savo ar kitų socialiniais poreikiais, problemos dažnai lieka antroje vietoje.

Puikus miesto bendruomenių veiklos pavyzdys yra viena aktyviausiai Lietuvoje veikiančių bendruomenių, įsikūrusi Vilniaus mieste, Balsių gyvenamųjų namų kvartale. Šis kvartalas įkurtas prieš dvidešimt metų, tačiau jo infrastruktūra, lyginant su pačiu Vilniaus miestu, buvo labai atsilikusi. Balsių bendruomenė (įkurta 2002 m., šiuo metu ją sudaro daugiau kaip 10 000 gyventojų) savo įstatuose ir tiksluose užsibrėžė ne tik suburti žmones, organizuoti renginius, bet ir siekti išspręsti išties aktualias problemas:

1. Panaikinti teritorijos infrastruktūrinį atsilikimą įkuriant mokyklą, vaikų darželį, šeimos medicinos, prekybos ir paslaugų, kultūros ir bendruomenės centrus bei užtikrinti jų tolesnę darnią plėtrą.
2. Tobulinti susisiekimo tinklą: išasfaltuoti ir apšviesti gatves, pastatyti degalinę, įrengti dviračių ir pėsčiųjų takus.
3. Siekti greičiau įrengti miesto komunikacijas, dujotiekio, vandentiekio tinklą ir nuotekų surinkimo sistemą.
4. Organizuoti kultūros renginius, kurti ir puoselėti naujas tradicijas.
5. Kurti gamtosauginius projektus ir puoselėti gyvenamąją aplinką.
6. Siekti saugios kaimynystės ir nuoširdaus bendravimo, nesitaikstyti su antisocialiniais reiškiniais.
7. Vykdyti vietos bendruomenėje socialinės paramos ir užimtumo projektus (Balsių bendruomenės įstatai, 2011).

Per 10 savo veiklos metų bendruomenei pavyko net tik padidinti savo narių skaičių, užmegzti ryšius su kitomis bendruomenėmis, bet ir įgyvendinti nemažai išsikeltų uždavinių.

Bendruomenė reguliariai rengia talkas ir jau tradiciniais tapusius kultūros renginius: „Bėgimas Balsių gatvėmis 3,3 km“, „Užgavėnių šurmulyš“, kalėdiniai renginiai ir kasmetinė bendruomenės šventė, vykstanti birželio mėnesį (savaitę prieš Jonines), kur apsilanko daugiau kaip 1500 vietos gyventojų ir svečių, renginių rengiant kasmet dalyvauja daugiau kaip 30 savanorių (Nefas, 2012, p. 46–48). Vis dėlto bendruomenės veikla neapsiriboja vien kultūriniu-edukaciniu vaidmeniu, kaip pagrindiniu, kuris kaimo bendruomenėse labiausiai akcentuojamas. Miestuose kultūros renginių ir tradicijų kūrimas yra labai svarbus siekiant mažinti žmonių susvetimėjimą, be to, svarbu viešinti bendruomenės veiklą.

Per visą Balsių bendruomenės veiklos laikotarpį (2002–2010 m.), remiantis veiklos ataskaitomis, bendruomenės gyventojų pastangomis (50 % lėšų skyrė Vilniaus m. savivaldybė) atlikti gatvių tinklo asfaltavimo ir apšvietimo darbai, įvykdytas vandentiekio ir nuotekų įrengimo projektas, įsteigtas „Balsių šeimos medicinos centras“, pakloti telekomunikacijų tinklai, išplėsti dviračių takai. Vienas didžiausių bendruomenės laimėjimų – pirmoji Lietuvoje švietimo įstaiga, pastatyta viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimo principu, dėl kurios steigimo bendruomenė pradėjo dirbti dar savo veiklos pradžioje. Tokios Balsių permainos yra puikus pavyzdys kitoms, net ir mažesnėms bendruomenėms, kaip galima atrasti naujų finansavimo šaltinių visiems būtinoms pokyčiams įgyvendinti, kartu tenkinti socialinius, kultūrinius ir edukacinius gyventojų poreikius.

### **3. Bendruomenių poveikis sprendžiant aktualiausius klausimus ir darant įtaką privataus sektoriaus veiklai**

Lyginant dažniausiai pasitaikančius kaimo ir miesto bendruomenių veiklos tikslus gali pasirodyti, kad jos yra atsakingos ir rūpinasi tik savo vidaus klausimais, renginių organizavimu ar infrastruktūros plėtra. Tikėta, kad mažiau aktyviose bendruomenėse,

kur aktualios socioedukacinės problemos, ypatingą vaidmenį vaidins daigafunkciai socioedukacinių paslaugų centrai, kurie užsima švietimo, kultūros, socialinių paslaugų vaikams ir vietos bendruomenei teikimu. Tačiau remiantis Švietimo ir mokslo ministerijos atliktais daigafunkcių centrų tyrimais (ŠMM, tyrimo ataskaita, 2008), paaiškėjo, kad labiau išsivysčiusiose bendruomenėse nepakanka vykdyti tik socioedukacinę veiklą, dažnai iškyla tokių klausimų, kuriuos spręsdamos bendruomenės privalo imtis nenumatytos veiklos, siekdamos apsaugoti vietos gyventojus ir užtikrinti jų teises. Todėl, neatsižvelgus į kiekvienos bendruomenės turimą potencialą, joms neturėtų būti priskirtas tik socioedukacinis vaidmuo, būtina įvertinti ir jų galią daryti įtaką viešiesiems sprendimams.

Vienas iš atvejų, rodančių, koks svarbus bendruomenių vaidmuo ir kokios yra jų bei savivaldybės bendradarbiavimo galimybės, yra Bugenių kaimo bendruomenės (Mažeikių rajonas) veiklos pavyzdys. Ši, vos 500 gyventojų turinti bendruomenė įrodė, kad gali atstovauti savo interesams prieš didelę privačią įmonę. Istorija prasidėjo, kai 2005 m. neveikiantį, 12 000 kiaulių per metus realizavimo galią turintį kompleksą įsigijo Danijos kapitalo UAB „Bugenių Agro“. Bendrovė kreipėsi į Mažeikių rajono savivaldybę dėl pritarimo jos veiklos planui. Iš pradžių planuota auginti 1700 motiniinių kiaulių ir gauti kasmetinį 45 tūkst. kiaulių prieaugį, vykdyti nekenksmingą aplinkai veiklą ir sukurti 20 naujų darbo vietų (Bugenių kaimo bendruomenės tinklalapis: <http://bugeniai.webs.com/apiekiauliukompleksa.htm>). Tačiau buvo akivaizdu, kad tokia ūkinė veikla turėjo daryti poveikį ne tik gamtai, bet ir vietos gyventojams. Todėl sudarytos komisijos įmonės vykdomos veiklos galimai daromai žalai iširti. Aplinkinių kaimų gyventojai, sužinoję apie planuojamą UAB „Bugenių Agro“ veiklą, ėmė vienytis, kad šią veiklą sustabdytų. Iš artimiausiai esančių kaimų ir mokyklos gauti raštai, prieštaraujantys tokiai įmonės veiklai, surinkta 600 aplinkinių kaimų gyventojų parašų, kuriais pasisakoma prieš minėto kiaulių komplekso veiklą (Nefas ir kt., 2011). Tokia gyventojų reakcija ir mero sudaryta komisijos veikla paskatino rajono savivaldybės tarybą nepritarti Bugenių kiaulių komplekso veiklai. Rajono savivaldybės atsakymas sukėlė įmonės vadovų nepasitenkinimą, byla pateko į teismą. Bylinėjimasis truko ilgai, pagaliau į teismo procesą įsitraukė Danijos ambasadorius, kuris ėmė daryti viešą spaudimą savivaldybei, kad ši pritarėtų įmonės veiklai. Būtent tada ir pasireiškė didžiausias bendruomenių aktyvumas.

Bugenių kaimo bendruomenės atstovai suvienijo ir kitas Mažeikių rajono bei Rokiškio rajono, kuriame ši danų kapitalo įmonė jau augino 25 tūkst. kiaulių, bendruomenes. Susivienijusios bendruomenės ne tik rengė bendrus piketus, bet ir ėmėsi konkrečių veiksmų. Bendruomenių atstovai pateikė peticiją (<http://www.peticijos.lt/visos/1579>), kuri buvo perduota Seimui, Prezidentui ir Danijos ambasadoriui Lietuvoje, o bendrame susirinkime priimta pilietinės gyventojų akcijos rezoliucija „Už švarią gamtą ir sveiką aplinką Mažeikiuose“ susilaukė tiek žiniasklaidos, tiek valdžios dėmesio: beveik penkerius metus trukusi Mažeikių rajono gyventojų kova su danų verslininkais baigėsi bendruomenių pergale – didžiulio 45 tūkst. kiaulių auginimo komplekso Bugeniuose nebebus.

Žinoma, dar tebevyksta teisminiai ginčai dėl 12 tūkst. kiaulių auginimo komplekso Bugenių kaime, tačiau šią pergalę lėmė ir aktyvi savivaldybės parama bendruomenei,

ir aktyvus bendruomenės bei savivaldybės bendradarbiavimas, parodęs, kokia stipri, susivienijus šioms jėgoms, gali būti savivalda.

Kitas bendruomenių ir savivaldybės bendradarbiavimo ypatumus atskleidžiantis pavyzdys yra vadinamasis „šilumos karas“, vykęs Ukmergėje, kai rajono savivaldybė pareiškė nepasitikėjimą iki tol šilumos ūkio reikalus koordinavusios ir pagal koncesijos sutartį veikusios UAB „Miesto energija“ vykdomai politikai. Tada šilumos ūkio valdymą perėmė UAB „Ukmergės šiluma“. Nesutarimas tarp savivaldybės ir įmonės prasidėjo 2004 m., kai Šilumos ūkio įstatymas leido nuomininkui pačiam, be savivaldybės sutikimo ar net be jo žinios Kainų komisijoje tvirtinti šilumos kainas. Kainos, palyginus su kitais Lietuvos rajonais, sparčiai augo. Juo labiau, kad nuomininkas savivaldybei neteikė jokios informacijos apie savo sąnaudas ir neaiškino, kodėl kainos padidėjo (Ungurytė, Grigūnaitė, 2012, p. 37). Padėtis pasikeitė tik pasikeitus Vietos savivaldos ir Šilumos ūkio įstatymams, kai savivaldybė įgijo teisę gauti visą informaciją iš nuomininko ir tvirtinti šilumos kainas. 2008 m. Kainų komisijai tvirtinant bazinę šilumos kainą, o savivaldybei gavus informaciją apie nuomininko ekonominius rodiklius, nuomininko teikiamos bazinės kainos dydį pavyko sumažinti beveik 25 procentais. Tai sukėlė įtarimų dėl nuomininko veiklos. Taip pat paaiškėjo, kad UAB „Miesto energija“ grupės įmonės sukūrė mechanizmus, pagal kuriuos Ukmergės gyventojai iš dalies dengė šilumos ir karšto vandens tiekimo sąnaudas Trakų rajono vartotojams (įmonės pelną dalijosi daugiau kaip 20 skirtingų fizinių ir juridinių asmenų), be to, „Miesto energija“ be Ukmergės savivaldybės sutikimo sudarė ilgalaikes paskolų sutartis su bankais, įkeisdama Ukmergės šilumos ūkio turtą (Ungurytė, Grigūnaitė, 2012, p. 38). UAB „Miesto energija“, net paviešinus šiuos akivaizdžius faktus teigė, kad sutartis su ja nutraukta neteisėtai. Savivaldybė, siekdama nebetęsti šio nuomotojo veiklos, ėmėsi teismuose ginti savo rajono gyventojų teises ir siekti, kad „Miesto energijai“ būtų panaikinta licencija (Kalesnikas, 2010). Teismo procesas nebuvo lengvas, po 2010 m. vienašališkai nutrauktos sutarties vyko nesibaigiantys teismai, kuriuos lydėjo gyventojų protestai, dažnai nevienareikšmiškai vertinti. Todėl nagrinėjant, kokia buvo bendruomenės įtaka sprendžiant šią problemą ir kas turėjo tam įtakos, pirmiausia reikėtų įvertinti realią bendruomenės poveikio galią.

Šioje situacijoje veikė trys pagrindinės jėgos: socialiai neatsakingos įmonė interesas, viešas bendruomenių interesas ir savivaldybės, kuri neturėjo tiek galios, kad vien savo jėgomis, siekdama viešojo intereso, galėtų paveikti įmonių veiklą, interesas. Tačiau netgi esant tokiai situacijai, pasiekta, kad UAB „Miesto energija“ pasitrauktų iš šilumos ūkio valdymo. Kaip tai pavyko įgyvendinti? Pagrindinės sėkmės priežastys buvo nuolatinis už jų teises kovojančios savivaldybės palaikymas: Ukmergės bendruomenė ne tik aktyviai piketavo prie katilinių ir savivaldybės, bet ir nuolat stebėjo šį procesą, siekė jo viešumo, todėl suvienijus savivaldybės bei bendruomenės galias pasiektas norimas rezultatas.

Vis dėlto reikėtų atkreipti dėmesį, kad, nors šio konflikto pabaiga išspręsta bendruomenės ir savivaldybės naudai, Ukmergės šilumos ūkyje ir jo valdyme liko dar daugybė neišspręstų problemų. Pagrindinė – vykstant konfliktui su „Miesto energija“, siekdami bendruomenių palaikymo, savivaldybės atstovai žadėjo gyventojams daugybę permainų, o vėliau paaiškėjo, kad jų įgyvendinti negalės, taip pat ir pagrindinės –



sumažinti šilumos kainą 30 proc. Vietoj to, kad būtų tesėtas šis pažadas, kaip pastebi Miesto bendruomenės pirmininkas Julius Kazėnas (2012), netikslingai leistos daug didesnės lėšos „Ukmergės šilumos“ ne pirmo būtinumo reikmėms (interneto svetainei, premijoms, reprezentacinėms išlaidoms ir t. t.). Todėl natūraliai kyla klausimas, kas pasikeitė bendruomenės ir savivaldybės santykiuose? Prielaidų gali būti įvairių, tačiau pagrindinis aspektas – gyventojai jaučia, kad jų lūkesčiai gali vėl būti neįgyvendinti.

Situacija rodo ne tik tai, kad dar visai neseniai Ukmergės rajono savivaldybei ir bendruomenei kartu veikiant buvo siekiama patenkinti viešąjį interesą, bet ir tai, kad gali grėsti nauji rajono valdžios ir bendruomenės nesutarimai. Bendruomenės turi būti nuolat aktyvios ir stebėti su jų gerove susijusių sprendimų priėmimą. Tiek bendruomenė, tiek savivaldybė, suprasdamos galimai kiliančias problemas, privalo užmegzti dialogą, kitaip vėl kils nesibaigiančių konfliktų banga, o tai stabdytų rajono veiklą ir plėtrą.

Išanalizavus visus aukščiau paminėtus bendruomenių veiklos atvejus, galima tik dar kartą pabrėžti, kad būtent bendruomenėms priklauso savivaldos teisė, kuri turi būti įgyvendinama kuo efektyviau ir atsižvelgiant į vietos gyventojų poreikius, todėl bendruomenių veikla turėtų būti dar aktyvesnė siekiant bendro tikslo.

## Išvados

1. Tradicinis hierarchinis viešojo administravimo modelis turi ne tik teigiamų funkcijų pasidalijimo aspektų, bet ir apsunkina veiklą perdėtu reglamentavimu. Kita vertus, visada egzistuos tokios viešojo administravimo sritys, kurios be šio viešojo administravimo modelio negalės išsiversti.
2. Naujosios viešosios vadybos modelis pasižymi ne tik efektyviais privataus sektoriaus metodais viešajame administravime, bet ir hiperbolizuotu ekonomizaciniu veiklos kiekybinių rezultatų vertinimu, kuris gali pažeisti kokybinius parametrus.
3. Minėti viešojo administravimo modeliai nepakankamai efektyviai sprendžia socialines problemas tiek tikslų siekimo, tiek ir pasirenkamų priemonių požiūriu.
4. Naujasis viešasis valdymas pateikia savotišką alternatyvą minėtiems viešojo administravimo modeliams pirmiausia dėl savo socialinio angažuotumo, socialinės kokybės ir socialinio bei pilietinio įgalinimo klausimų sprendimo.
5. Ypatinę reikšmę Naujasis viešasis valdymas turi „socialinę traumą“ išyvenusiems Rytų Europos šalims ir Lietuvai, kur kyla neatidėliotini piliečių „įgalinimo“ uždaviniai formuojant ir vystant bendruomenes, kai būtina reali, o ne formali savivalda.
6. Pastaraisiais metais Lietuvoje užfiksuotas didesnis bendruomenių aktyvumo laipsnis, šiuo klausimu galima paieškoti rekomendacijų politikos kūrėjams ir jos įgyvendintojams.
7. Bendruomenių veikla Lietuvoje susiformavo didėjant vietos gyventojų aktyvumui, kai šie ėmė siekti patys daryti įtaką juos supančiai aplinkai, tobulinti tas kultūros, socialines, edukacines, infrastruktūros sritis, kurioms teikiamas per mažas dėmesys.

8. Bendruomenių veiklos efektyvumas pasireiškia ne tik tvarkant vietos reikalus ir tenkinant gyventojų poreikius, bet ir bendruomenėms buriantis į organizacijas, tarpusavyje derinant ir koordinuojant bendrus klausimus, dalijantis gerąja praktika ir plėtojant bendradarbiavimą su to regiono savivaldybėmis, taip įsitraukiant į sprendimų priėmimą ir atstovaujant savo bendruomenės poreikiams.

*Gauta 2013 01 14  
Pasirašyta spaudai 2013 03 05*

#### Literatūra

- Alantos bendruomenės centras.* Projektinė bendruomenės veikla. Prieiga internetu: <http://alantiskiai.weebly.com/projektai.html> [žiūrėta 2012.10.05].
- Balsių bendruomenės įstatai.* Prieiga internetu: <http://www.balsiai.eu/balsiu-bendruomene/> [žiūrėta 2012.10.13].
- Balsių bendruomenės veiklos ataskaitos.* Prieiga internetu: <http://www.balsiai.eu/balsiu-bendruomene/atlikti-darbai/> [žiūrėta 2012.10.14].
- Bugenių kaimo bendruomenė.* Apie kaulių kompleksą. Prieiga internetu: <http://bugeniai.webs.com/apiekiauliukompleksa.htm> [žiūrėta 2012.11.04].
- Peticija „Prieš Danijos verslininko kaulių komplekso plėtrą Mažeikių rajone“.* (2010). Prieiga internetu: <http://www.peticijos.lt/visos/1579> [žiūrėta 2012.11.11].
- Kalesnikas, A.* (2010). *Šilumos cirkas. Ketvirtoji diena.* Prieiga internetu: <http://www.kalesnikas.eu/2010/naujienos/ukis/silumos-cirkas-ketvirtoji-diena/> [žiūrėta 2012.11.12].
- Kazėnas, J.* (2012). Išvijom plėšikus, išleidom vagis. *Gimtoji žemė.* Prieiga internetu: [http://www.gzeme.lt/index.php?s\\_id=1&n\\_id=6672](http://www.gzeme.lt/index.php?s_id=1&n_id=6672) [žiūrėta 2012.11.15].
- Nefas, S., Smalskys, V., Šlapkauskas, V.* (2011). *Demokratija ir vietos bendruomenė Lietuvoje.* Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
- Nefas, S.* (2012). *Viešojo administravimo atvejų analizės mokomoji medžiaga.* Metodinė priemonė. Sudarytojas Jonas Petukauskas. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
- Švietimo ir mokslo ministerija. (2008). *Universalių daugiaviečių centrų steigimo ir plėtra.* Tyrimo ataskaita. Prieiga internetu: [http://www.smm.lt/svietimo\\_bukle/docs/tyrimai/es/UDC%20tyrimas.pdf](http://www.smm.lt/svietimo_bukle/docs/tyrimai/es/UDC%20tyrimas.pdf) [žiūrėta 2012.10.28].
- Tauragės rajono vietos veiklos grupė.* Tauragės rajono bendruomenių svetainės, Aukštupių kaimo bendruomenės „Aukštadabrupis“. Prieiga internetu: <http://tauragesvvg.lt/aukstapiu-kaimo-bendruomene-aukstadabrupis> [žiūrėta 2012.09.15].
- Tauragės rajono vietos veiklos grupė.* Tauragės rajono bendruomenių svetainės. Prieiga internetu: <http://tauragesvvg.lt/vvg2/bendruomeniu-svetaines> [žiūrėta 2012.09.17].
- Ungurytė, S., Grigūnaitė, R.* (2012). Sudarytojas Jonas Petukauskas. *Viešojo administravimo atvejų analizės mokomoji medžiaga.* Metodinė priemonė. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.

#### “NEW GOVERNANCE” AS THE CIVIL VALUE: THE CASE OF ACTIVNESS OF LITHUANIAN COMMUNITIES

Arvydas Guogis, Aušra Šilinskytė

#### Summary

There are discussed in the article the deficiencies of traditional hierarchical public administration model and New Public Management in the context of crisis and globalization. Traditional hierarchical model forms too many obstacles for activities because of its load of regulations and dampens the implementation of European Union efficiency decisions, while New Public Management, by implementing private business methods into public administra-

tion, overestimates the economization importance of quantitative activities indicators. New Public Management during its 30 years of development has exhausted itself, as it has not only reached the aims of social innovation, but has experienced a relation to deterioration of economic development indicators during several last years as well. New Governance model in the West and the East forms a positive alternative to above mentioned public administration models in the aspects of social responsibility, social quality, social justice and civil empowerment. The 1989–1991 civil energy revolutions in Eastern Europe and Lithuania are far over – these countries need to change their present civil depression situation. The effectiveness of social aims and empowering communities activities are especially actual for experiencing social trauma Eastern European and Lithuanian societies. Lithuania needs civil empowerment to enable the communities for real, not formal self-governance. Search for effective cooperation between communities and municipalities can enhance the decision-making of the central authorities too. The positive examples of communities activities in Lithuania should be widely known and propagated as they can contribute to the more efficient decisions in policy formation and its implementation.

Usually opinions of the role of communities in Lithuania are based on importance of the services which they provide to the public, but it should be emphasized that nowadays civil society organizations are not only solving socio-educational problems, but is the basic of the democratic and pluralistic society. They can make not only the possibility for active citizens to express themselves, but also influence decisions and eliminate weaknesses of public sector organizations, ensure the human rights. Participation of citizens and communities in Lithuania should be a continuous and permanent process, because it's the only way how current management principles move towards ideas of social responsibility, social quality, social justice and humanity.

During continuous social changes public institutions are unable timely to respond to the ongoing changes and to make the decisions that can ensure sustainable social development, for that reason people should be stimulated to join various communities and public organizations and to take action themselves. Active performance of communities guarantees not only the implementation of 3-E (economy, efficiency, effectiveness) model in the public sector, but also makes the possibility to get closer to the implementation of the New Governance ideas: social justice, equality and ethical principles (the 4-th E – equity, 5-th E – equality and the 6-th E – ethics).

Talking about the communities in Lithuania and abroad, we should mention that civil activity is not a new phenomenon, but in recent years, especially in Lithuania, the communities not only became more active, but also more advertising and promoting their works and attract more citizens. In the article there are analysed several positive examples of Lithuanian communities development. The problems resolution of civil empowerment and Governance affairs in several Lithuanian municipalities and communities show the possibility of implementing New Governance ideas into practise. These facts mean that New Governance can be studied not only theoretically, by considering its principles, but also practically, by considering the methods for its implementation.

