

Visuomenės įtraukimas į vietos savivaldos valdymą, duomenų atvirumo kontekste

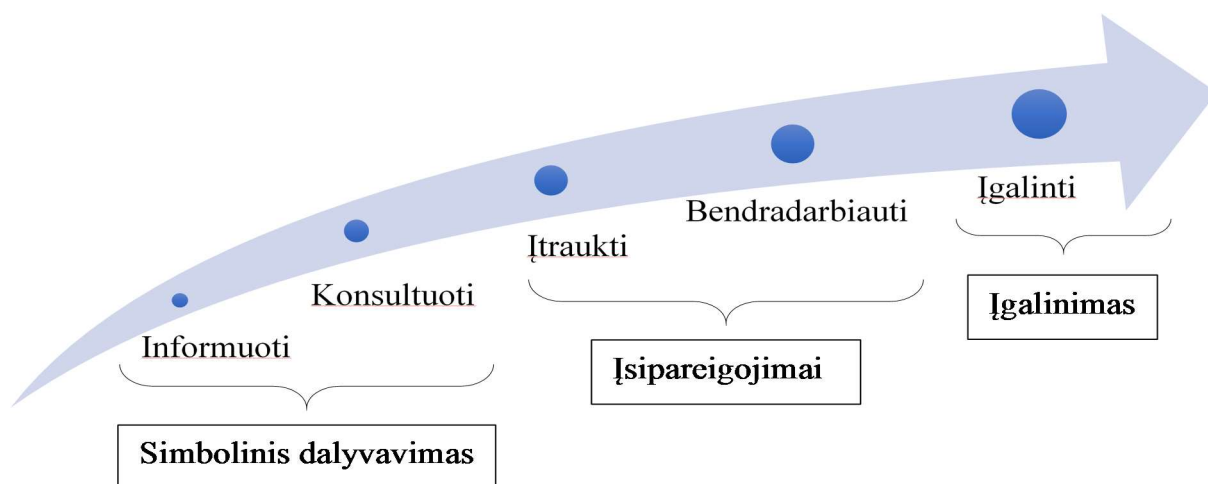
Esami pokyčiai visuomenėje bei viešajame sektoriuje sąlygoja naujų valdymo metodų bei visuomenės dalyvavimo valdyme formų paieškas, siekiant užtikrinti efektyvesnius bei visuomenės poreikius atitinkančius sprendimus. ES šalių viešojo valdymo tendencijose, remiamasi idėja, jog viešasis valdymas yra veiksmingesnis ir demokratiškesnis, jeigu sprendimai priimami artimesnių gyventojams, geriau suprantančių jų poreikius ir galinčių juos įgyvendinti institucijų, taip pat, jei tam skiriamos priemonės yra efektyviai bei lanksčiai panaudojamos (Mačiulytė, Ragauskas, 2007, 14-15). Tad šiame pranešime, remiantis mokslinės literatūros bei antrine statistinių duomenų analize, nagrinėjamos visuomenės įtraukimo dalyvauti vietos savivaldos lygmeniu prielaidos ir visuomenės įgalinimui poveikį darantys veiksniai bei siekiama atsakyti į klausimus:

- ✓ Kokios yra teorinės visuomenės įtraukimo dalyvauti vietos savivaldos lygmeniu prielaidos?
- ✓ Kodėl kitų veiksnių kontekste išskirtina būtent duomenų atvirumo svarba visuomenės įtraukimui?
- ✓ Kokia duomenų/informacijos atvirumo (open data) vietos savivaldos lygmeniu situacija šiuo metu Lietuvoje?

Piliečių įgalinimas decentralizuotame valdyme remiasi dviem esminėmis prielaidomis:

1. jų dalyvavimas suvokiamas kaip instrumentas, užtikrinantis vietos savivaldos politikų ataskaitingumą piliečiams,
2. piliečių įtraukimas savaime yra esminis decentralizacijos tikslas, nes juo įtraukiant kuriami tinklai gali „užkirsti kelią paternalistiniams ryšiams su centrine valdžia“ bei taip skatinti valdymą iš apačios į viršų (Coleman, 2014, 642).

Mokslinėje literatūroje akcentuojama, jog piliečių ar jų grupių įgalinimas tiesiogiai priklauso nuo pasirinktų visuomenės dalyvavimo formų, dalyvių gebėjimų, jų noro bendradarbiauti, tarpusavio komunikacijos ir t.t., pirmiausia išskirtini galimi jų įtraukimo būdai, pateikti paveiksle:

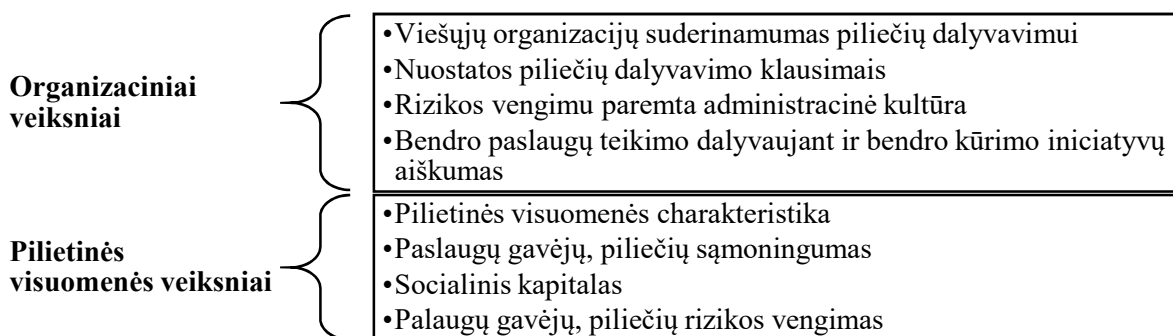


Tai yra, viešojo valdymo modernizavimo literatūroje akcentuojama, jog visuomenės dalyvavimas neapsiriboja piliečių dalyvavimu rinkimuose, apklausose ir t.t., o pabrėžiamas ir analizuojamas piliečių

įtraukimas į valdymą per įvairias bendras veiklas, iniciatyvas bei realų dalyvavimą kuriant svarstomosios (*angl. deliberative*) viešosios politikos formulavimo procesą ir keičiasi dalyvaujančių subjektų tarpusavio sąveika, atitinkamų viešojo sektoriaus institucijų struktūra ar jos veiklos procesai bei akcentuojami ryškūs institucijų darbuotojų požiūrio į vykdomą veiklą pokyčiai, taip pabrėžiant žmogiškojo faktoriaus svarbą viešojo valdymo procesuose.

Tai yra, keičiamas požiūris į tai, koku tikslu siekiama bendradarbiauti su pilietine visuomene ir kokiomis savybėmis ji pasižymi, taip nustatant jų įgalinimo prielaidas. Todėl pilietinės visuomenės įgalinimas viešajame valdyme remiasi bendrų iniciatyvų, sprendimų priėmimo ir jų įgyvendinimo aspektais, siekiant suformuoti abipusišką priklausomybę tarp visų sektorių (viešojo, privataus ir visuomenės) ir sudaromos sąlygos piliečiams tiesiogiai dalyvauti, išreiškiant savo interesus ir juos atstovaujant.

Nagrinėjant veiksnius, darančius šiam procesui tiesioginį poveikį, autoriai dar teigia, jog už visuomenės įtraukimo proceso iniciavimą vis gi turi būti atsakingos būtent viešojo sektoriaus institucijos, tačiau būtinos pačios pilietinės visuomenės atsakomybės už viešojo sektoriaus vykdomą veiklą, jos efektyvumą ir tikslingumą suvokimas, veikniai galėtų būti apibendrinami kaip:



B. G. Peters teigimu, tie dalyviai, kurie turi ir valdo informaciją, gali geriau ja varijuoti, bei taip siekti jiems palankesnių sprendimų. Taigi, pagrindinė galios pasiskirstymo tinkluose priežastis bei turimas poveikis priimamiems sprendimams ir jų turiniui - informacijos sklaida. To pasekoje, atvirų duomenų politika išskiriama kaip esminis piliečių dalyvavimo bei viešojo sektoriaus institucijų veiklos skaidrumo, atskaitingumo bei jų gebėjimų teikti viešąsias paslaugas sąlygojantis veiksnys (Viscusi et. al., 2014, 263).

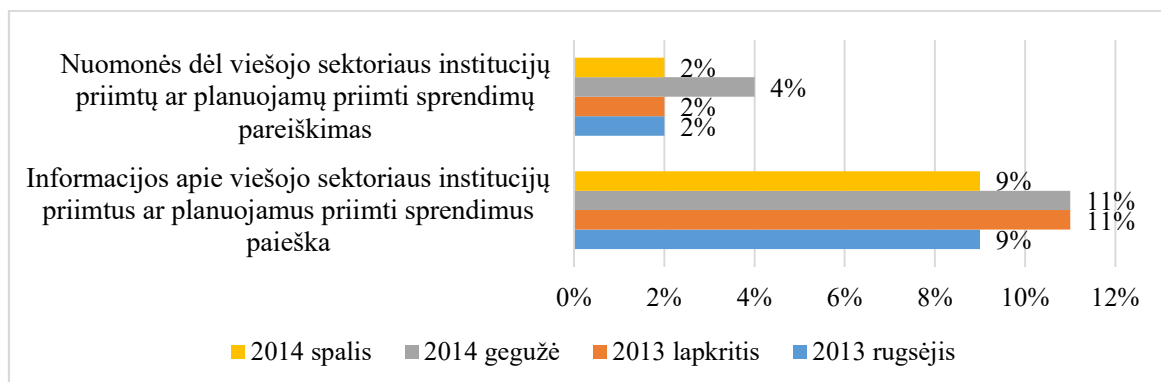
Ji sudaro sąlygas visuomenei tiesiogiai įsitraukti į sprendimų priėmimą, užtikrinant pirminę jų įgalinimui viešajame valdyme būtiną sąlygą – duomenų ir informacijos atvirumą, tai yra, visiems suinteresuotiesiems sudarius galimybę susipažinti su svarstomais klausimais, gauti reikiamą informaciją apie sprendimo priėmimo eigą, kitas suinteresuotąsias grupes, galimas alternatyvas bei priimtus sprendimus ir jų įgyvendinimo eigą, užtikrinamas sprendimo proceso atvirumas, suteikiamos lygios galimybės visiems dalyvauti jame bei siekti atstovauti savo interesus.

C. Greeve teigimu, piliečiai gali būti ne tik pasyvūs skelbiamos informacijos stebėtojai, bet gali įsitraukti per e-peticijas, „bendruomenės paslaugas“ (*angl. „crowd sourcing“*), patys viešindami informaciją bei idėjas

socialiniuose tinkluose, bloguose ir t.t. Šiuos dalyvavimo procesus sąlygoja ir pasikeitę institucijų ir visuomenės tarpusavio santykiai (pvz., galima „mėgti“ institucijas, su jomis „susidraugauti“ socialiniuose tinkluose ir taip prisidėti prie viešosios nuomonės apie institucijas formavimo). Todėl visuomenės dalyvavimas ir informacijos sklaidos analizė neturėtų apsiriboti tradiciniais būdais, bet ir apimti kitas diegiamas e. dalyvavimo priemones (diskusijų forumus, interaktyvius institucijų puslapius ir t.t.), institucijų aktyvumą socialiniuose tinkluose bei pateikiamos informacijos turinio analizę.

Tad kokia situacija Lietuvoje?

Analizuojant visuomenės dalyvavimą viešojo sektoriaus diegiamų e-priemonių aspektu, išskirtina, jog 2010-2011 m. Transparency international Lietuvos skyriaus atliktų tyrimų duomenimis, tik 21 proc. visų respondentų teigė, kad patogiausia bendravimo su valstybės ar savivaldybės institucijomis forma yra internetas, o pirmenybei gauti informaciją apsilankant institucijoje ar telefonu vis dar teikė net 56 proc. respondentų. Ir nors statistikos departamento duomenimis 71 proc. 16-74 metų gyventojų naudojami informacinėmis technologijomis, o atskirose amžiaus grupėse (16-44 m.) šis rodiklis siekia net 83-97 proc., visgi Informacinės visuomenės plėtros komiteto (2014) pateikiamuose duomenyse nurodoma, jog pastebimas gyventojų pasyvumas tiek teikiant nuomonę apie viešojo sektoriaus institucijų planuojamus ar priimtus sprendimus, tiek ieškant informacijos apie juos.



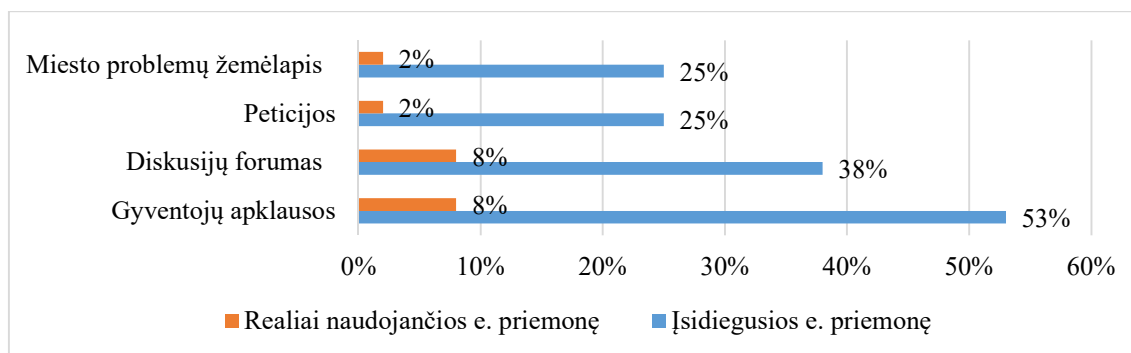
Todėl siekiant nustatyti ar gyventojų pasyvumas yra sąlygotas riboto duomenų prieinamumo bei ar įgyvendinama atvirų duomenų politika vietos savivaldos lygmeniu, galima remtis Pilietinės visuomenės instituto (2015) atliktu tyrimu.

Jame nurodoma, jog dalis savivaldybių naudotis e. demokratijos priemonėmis leidžia tik registruojantis prie sistemos (registruotiems vartotojams, jungiantis su mobiliuoju, elektroniniu parašu ar per bankų sistemas), kas leidžia savivaldybei identifikuoti lankytojus, teikti asmeniškai jiems reikalingas paslaugas, tačiau apriboja prieigą prie tos informacijos, kur identifikacija nėra būtina.

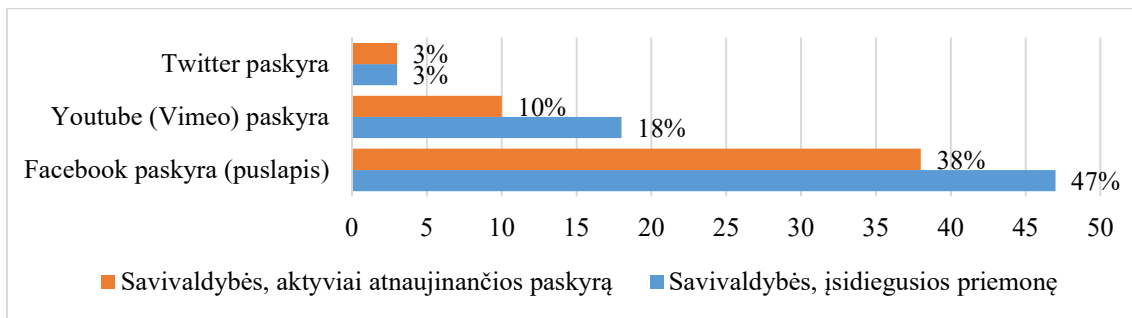
Kaip matome, lentelėje, populiariausi įdiegti e-demokratijos įrankiai Lietuvos savivaldybių interneto svetainėse apima skirtingus dalyvavimo būdus, kurie turėtų sudaryti sąlygas susipažinti su informacija, ją komentuoti, išsakyti savo siūlymus ir pan., tačiau šie įrankiai nėra naudojami visose savivaldybėse ir jos apsirenka skirtingus e-demokratijos įrankių derinius.

Priemonė	Savivaldybių, įsidedusių priemonę, dalis (%)
Pateikiama vadovų darbotvarkė	73
Gyventojų prisijungimas per VIISP	85
Teisės aktų projekto peržiūra	78
Teisės akto projekto komentavimas (užsiregistravus arba nesiregistravus)	50
Užduoti klausimą (nesiregistravus)	78
Tarybos posėdžių medžiaga	77
Tarybos posėdžių vaizdo transliacijos	78
Tarybos balsavimų rezultatai	75
Gyventojų apklausos	53

Tačiau analizuojant šiuos dalyvavimo būdus, išskirtina, jog deklaruojami savivaldybių naudojami e. demokratijos įrankiai, dažnai įdiegti tik formaliai, tačiau praktinėje veikloje nenaudojami bei neatitinka informacijos atvirumo bei prieinamumo kriterijų. Minėto Pilietinės visuomenės instituto tyrimo duomenis, savivaldybėse išplėtotos tik tos e. demokratijos priemonės, kurios skirtos visuomenę supažindinti su priimamais sprendimais ir jų turiniu, tačiau įrankiai, kurie leistų visuomenės grupėms (bendruomenėms, NVO ir kt.) įsitraukti į sprendimų priėmimą atitinkantį aukštesnes įtraukimo dalyvauti viešajame valdyme pakopas, nėra aktyviai naudojami. Pavyzdžiui, tik 18 iš 60 savivaldybių sudaro sąlygas teikti pasiūlymus ar skundus internetu ir tik 4 iš jų viešai reaguoja į gautus siūlymus. To pasekoje, apribojamas visuomenės dalyvavimas, jie nėra skatinami aktyviai dalyvauti bei sudėtinga įvertinti, kokį realų poveikį viena ar kita interesų ar visuomenės grupė šiam procesui ir pasiektiems rezultatams turėjo.



Jei kalbėtumėm apie naudojamas socialinių tinklapių paskyras, situacija ganėtinai panaši, ir nors pastaraisiais metais išaugo oficialių paskyrų skaičius, tačiau tik mažiau nei pusė savivaldybių aktyviai jas naudoja kaip informacijos sklaidos kanalą. Įprastai aktyviai jomis naudojasi didesnių miestų savivaldybės, o informacija jose apima bendrąją informaciją apie vykstančius renginius bei apie pagrindinius sprendžiamus klausimus ar savivaldybės nuveiktas veiklas visuomenės labui, tačiau jos nėra išnaudojamos grįžtamajam ryšiui užtikrinti ar visuomenės iniciatyvų skatinimui, kaip ir prieš tai minėti savivaldybių tinklapiai.



Tad, galima teigti, kad mažuma Lietuvos savivaldybių sudaro sąlygas teikti pasiūlymus ar skundus internetu ir taip riboja piliečių bei jų grupių dalyvavimą viešajame (ir konkrečiai) savivaldybių valdyme. Taip pat trūksta nuolatinio e. komunikavimo tarp savivaldybių ir piliečių, o dalis įdiegtų e. priemonių taikomos tik oficialiai neišnaudojant visų jų suteikiamų informacijos sklaidos galimybių, todėl atviros duomenų politikos įgyvendinimas nėra veiksmingas.

Išvados:

- ✓ Piliečių, bendruomenių, NVO ir kitų visuomeninių organizacijų įtraukimo į viešojo valdymo procesus tikslas - jų kuriamos viešosios vertės suvokimas. Piliečių ir jų grupių dalyvavimas viešojo valdymo procesuose sukuria sąlygas atviresnės bei skaidresnės viešosios politikos įgyvendinimui ir taip pasitarnauja „naujojo viešojo valdymo“ principų įgyvendinimui.
- ✓ Dalyvavimo proceso informacinis prieinamumas – viena svarbiausių sąlygų siekiant subalansuoti piliečių, bendruomenių, NVO ir kitų grupių dalyvavimą savivaldybių valdyme
- ✓ Tyrėjų duomenimis, dauguma mūsų šalies savivaldybių yra linkusios teikti tik privalomą informaciją ir nepalaiko nuolatinės komunikacijos su gyventojais.
- ✓ Esamas Lietuvos savivaldybių tinklalapių informacinis neprieinamumas bei sąlygų teikti pasiūlymus ir skundus internetu nebuvimas, riboja piliečių ir jų grupių dalyvavimą savivaldybių valdyme, todėl atvirų duomenų politikos įgyvendinimo procesas nėra sklandus ir reikalauja tobulinimo.
- ✓ Piliečių ir jų grupių dalyvavimo kokybei užtikrinti būtina daugybė skirtingų kompleksinių veiksmų, tačiau ypatingai pabrėžtinas administratorių – tarpininkų vaidmuo, kurių veikla padeda keisti informaciją tarp piliečių ir jų grupių bei savivaldybių atsakingų darbuotojų.