

PILIEČIŲ ĮTRAUKTIES Į VIEŠĄJĮ VALDYMĄ TEORINĖS APIBRĖŽTYS

Eglė Vaidelytė*, Gintaras Žilinskas**, Rimantas Rauleckas***

*Kauno technologijos universiteto Viešosios politikos ir administravimo institutas
K. Donelaičio g. 20, LT-44239 Kaunas
Telefonas 8 37 300110*

El.paštas: egle.vaidelyte@ktu.lt, gintaras.zilinskas@ktu.lt, rimantas.rauleckas@ktu.lt

Anotacija. Šio straipsnio¹ tikslas – išanalizuoti piliečių įtraukties sampratą turinį naujojo viešojo valdymo koncepcijos kontekste. Straipsnio tikslo siekiama analizuojant mokslinę literatūrą įtraukties tematika, atskleidžiant piliečių įtraukties sąvokos ryšius su piliečių dalyvavimo ir piliečių angažuotumo sąvokomis. Įtrauktis ir dalyvavimas suprantamos kaip dvi skirtingos piliečių angažuotumo dimensijos. Piliečių įtrauktis apibūdinama kaip nuolatinis, tęstinis piliečių įtraukimas į bendruosius paslaugų kūrimo procesus, viešąsias politikas ir programas, siekiant apibrėžti ir spręsti viešąsias problemas. Straipsnyje analizuojama įtrauktį charakterizuojančios valdžios pastangos vystyti „veikiančias“, dalyvaujančias bendruomenes, organizuoti įtraukiantį valdymą, kurti bendrai viešąsias paslaugas.

Pagrindinės sąvokos: piliečių įtrauktis, piliečių angažuotumas, piliečių dalyvavimas, viešasis valdymas.

IVADAS

Europoje ir pasaulyje viešasis sektorius ieško vis naujų būdų įtraukti piliečius į viešąjį valdymą. Pestoff pastebi, kad kartu su tradicinio viešojo administravimo paradigmos įtakos viešajam valdymui silpnėjimu ir naujojo viešojo valdymo koncepcijos plėtra, formuojasi naujas požiūris į bendruomenių (piliečių) ir viešojo sektoriaus santykius.² Dauguma mokslininkų³ naujuoju požiūriu į viešąjį valdymą akcentuoja piliečių ir bendruomenių angažuotumą, dalyvavimą, įtrauktį ir pan., kuriant bendrai viešąsias paslaugas (angl. co-producing). Piliečių dalyvavimas, įtrauktis kuriant šias paslaugas šiuolaikiniame viešajame valdyme yra ypač reikšmingas dėl kelių priežasčių: senėjančios visuomenės, vis didesnio demokratijos trūkumo įvairiuose viešojo valdymo lygmenyse, vis dažnėjančių ekonominių

¹ Straipsnis parengtas vykdant tyrimą, kurį finansuoja Lietuvos mokslo taryba (sutarties Nr. MIP-15438/2015).

² Pestoff, V. New Public Governance, Co-Production and Third Sector Social Services in Europe: Crowding In and Crowding Out. In: Pestoff, V., Brandsen, T., Verschuere, B. (eds.). *New Public Governance, Third Sector and Co-production*. Routledge, 2012, p. 34.

³ Denhardt, R. B., Denhardt, J. V. The new public service: Serving rather than steering. In: Roberts, N. C. (eds.). *In The age of direct citizen participation*. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2008, p. 63–77; Osborne, S. The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? In: Osborne, S. (eds.). *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge, 2010, p. 1–16; Pestoff, V., Brandsen, T., Verschuere, B. Taking Research on Co-Production a Step Further. In: Pestoff, V., Brandsen, T., Verschuere, B. (eds.). *New Public Governance, Third Sector and Co-production*. Routledge, 2012, p. 381–388.

krizių. Dėl to viešajam sektoriui būtina ieškoti socialiai inovatyvių piliečių dalyvavimo būdų įvairiose šio sektoriaus srityse (sveikatos apsaugos, švietimo, visuomenės saugumo ir t. t.), tuo pačiu didinant piliečių įtraukimą į viešųjų paslaugų teikimą.

Mokslinėse diskusijose ir literatūroje apie viešąjį valdymą dažnai sinonimiškai vartojamos sąvokos viešas angažuotumas (angl. public engagement), piliečių angažuotumas (angl. civic engagement), piliečių dalyvavimas (angl. citizen participation), bendradarbiaujantis valdymas (angl. collaborative governance), įtrauktis (angl. inclusion), įsitraukimas (angl. involvement), įgalinimas (angl. empowerment), atstovavimas.

Terminų, apibūdinančių piliečių dalyvavimo viešajame valdyme, gausa rodo, kad dėl reiškinio daugiadimensiškumo vieno termino visoms situacijoms apibrėžti neužtenka, todėl, kaip ir kitose socialinių mokslų disciplinose, reikalingas aiškus terminų apibrėžimas. Kokia logika remiantis šiuos terminus galime sistemiškai susieti tarpusavyje? Vienas iš atsakymų – įvairios „dalyvavimo kopėčių“⁴ tipologijos, kuriomis siekiama susisteminti įvairius piliečių dalyvavimo ir nedalyvavimo būdus pagal įsitraukimo brandą ar pastangas (nuo mažiausiai iki daugiausiai pastangų reikalaujančių ir vertingiausių demokratijos procesui). Kitas būdas yra interpretuoti šias sąvokas iš anksto pasirinkto modelio kontekste. Šiame straipsnyje laikomasi pradinio išeities taško, kad nagrinėjant piliečių dalyvavimą yra bent dvi svarbios dedamosios. Pirmoji – piliečių pastangos dalyvauti viešajame valdyme, antroji – valstybės institucijų, kitų viešojo sektoriaus organizacijų pastangos įtraukti piliečius į viešąjį valdymą. Realybėje ir konceptualiniuose instrumentuose yra daugiau ryšių, objektų, procesų ir kitų elementų, tačiau šiame straipsnyje remiamasi piliečių ir institucinių pastangų skirtimi.

Dažniausiai viešojo valdymo kontekste vartojamos angažuotumo ir dalyvavimo sąvokos. Daug rečiau – piliečių įtraukties sąvoka. Šiame straipsnyje siekiama apibrėžti tarpusavyje susijusias piliečių įtraukties, piliečių dalyvavimo ir piliečių angažuotumo sąvokas ir nustatyti jų tarpusavio ryšius bei skirtumus.

Straipsnio tikslas – išanalizuoti piliečių įtraukties sampratą turinį ir apibrėžti jos santykį su piliečių angažuotumu ir dalyvavimu.

Tyrimo objektu pasirinkta piliečių įtrauktis.

⁴ Arnstein, S. A. Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*. 1969, 35(4): 216–224; Silverman, R. M. Caught in the middle: community development corporations (CDCs) and the conflict between grassroots and instrumental forms of citizen participation. *Community Development*. 2005, 36(2): 35–51; International Association for Public Participation (IAP2). *The IAP2 Public Participation Spectrum*. 2005, [žiūrėta 2016-05-12]. <<http://www.iap2.org.au/resources/public-participation-spectrum>>.

Tyrimo metodai – mokslinės literatūros analizė ir sintezė, kurie sudaro prielaidas atskleisti piliečių įtraukties reiškinio esmę.

PILIEČIŲ ANGAŽUOTUMAS VIEŠAJAME VALDYME

Piliečių įtraukimo / įsitraukimo (angl. *engagement*) sąvoka gali būti vartojama kaip platesnis konstruktas, apimantis tiek dalyvavimą (angl. *participation*), tiek ir įtrauktį (angl. *inclusion*)⁵, tačiau lietuvių kalboje būtų prasminga rezervuoti terminą „angažuotumas“ šiai platesnei sąvokai – *engagement* – įvardinti.

Piliečių angažuotumas konceptualizuoja valdžios ir kitų sektorių santykius rungimosi arba potencialaus bendradarbiavimo būdais. Pirmasis būdas reiškia, kad yra visuomenės ir valdžios vaidmenų dichotomija duodanti impulsą piliečių dalyvavimui sprendimų priėmimo procese. Bendruomenė gali duoti impulsą piliečių įtraukimui į sprendimų priėmimo procesus.⁶ Tuo tarpu valdžia gali būti daugiau ar mažiau jautri atsakydama į šį impulsą, o visuomenė gali daugiau ar mažiau agresyviai reikalauti, kad valdžia atliktų tam tikrą vaidmenį. Tačiau bendra dinamika yra iš išorės: piliečiai turi patys reikalauti savo vaidmens sprendimų priėmimo procese.⁷ Esant kitam santykių būdai, žmonės, veikdami valdžios vardu, siekia viešųjų interesų patenkinimo. Tai susiję su saugumo, teisingumo ir pažangos užtikrinimu, kai, naudodantis savo pozicijomis valdžioje, profesiniais įpareigojimais bei etiniais įsipareigojimais, sprendžiamos socialinės ekonominės marginalizuotų grupių problemos. Pagal būdą, santykiams tarp valdžios ir piliečių būdingas potencialus bendradarbiavimas.⁸ Mokslininkai, analizuodami konkrečius bendradarbiavimo pavyzdžius, siekia suprasti, ką galima padaryti jį remiant ir stiprinant.

Cooper, Bryer, Meek⁹ teigia, kad piliečių angažuotumą sąlygoja šeši kintamieji:

1. Valdžios pasitikėjimas piliečiais.
2. Piliečių veiksmingumas (gebėjimai).
3. Piliečių pasitikėjimas valdžia.
4. Piliečių kompetencija.

⁵ Quick, K., Feldman, S. M. Distinguishing Participation and Inclusion. *Journal of Planning Education and Research*. 2011, 31(3): 272.

⁶ *Ibid.*, p. 273.

⁷ Beard, V. A. Learning radical planning: The power of collective action. *Planning Theory*. 2003, 2(1): 15.

⁸ Quick, K., Feldman, S. M., *op. cit.*, p. 273.

⁹ Cooper, T. L., Bryer, T. A., Meek, J. W. Citizen-Centered Collaborative Public Management. *Public Administration Review*. 2006, 66(Special Issue): 80.

5. Valdžios atliepiamumas (angl. *responsiveness*).

6. Valdžios legitimumas.

Atitinkamai piliečių angažuotumas gali būti charakterizuojamas penkiomis dimensijomis.¹⁰

1. *Kas įtrauktas?* Pagrindinės angažuotumo charakteristikos yra įsitraukusių piliečių skaičius, įsitraukimo plotis, gylis ir įvairovė. Šios charakteristikos dažnai yra sąlygojamos piliečių dalyvavimo kaštų.

Į viešąjį valdymą gali įsitraukti ir pavieniai piliečiai, ir organizuotos jų grupės. Tokios grupės gali būti homogeniškos arba heterogeniškos pagal įvairias socialines charakteristikas – išsilavinimą, rasę, etniškumą, turimas ekspertines žinias ir t. t. Šios charakteristikos tampa svarbios siekiant geriau pažinti ir suprasti tikslines angažuotas grupes, taip pat diskutuojant apie valdžios pasitikėjimą piliečiais, piliečių gebėjimus, jų pasitikėjimą valdžia. Socialinės demografinės charakteristikos dažnai turi įtakos piliečių įsitraukimo mastui ir kaštams. Pilietinio įsitraukimo gylis ir plotis priklauso nuo pilietinės etikos. Aukštos pilietinės moralės piliečiai suvokia pilietiškumą ir dalyvavimą kaip savo pareigą. Žemos pilietinės etikos piliečiai pasitiki valdžios hierarchija ir mano, kad pilietis negali daryti įtakos viešajam valdymui. Piliečiai taip pat gali neįsitraukti į viešąjį valdymą dėl per didelių dalyvavimo kaštų (laiko, finansinių ir pan.), todėl, siekiant sėkmingai įtraukti piliečius, vietos valdžia taip pat turi įvertinti tikslinės grupės socialinį kontekstą.

2. *Kas inicijuoja angažuotumą?* Valdžios ar piliečių iniciatyva, nacionalinės ar vietinės interesų grupės?

Piliečių angažuotumas priklauso nuo valdžios iniciatyvų įtraukti piliečius į viešojo valdymo procesus, tačiau įsitraukimas gali vykti ir pačių piliečių iniciatyva. Piliečių angažuotumą gali lemti veiksniai, priklausančys procesams iš viršaus į apačią (angl. *top down*) ir iš apačios į viršų (angl. *grass roots*). Jų angažuotumą viešajame valdyme gali skatinti ir atskiros interesų grupės. Savivaldos lygmenyje ypač aktyviai įtrauktos gali būti vietos bendruomenės.

3. *Kodėl piliečiai yra įtraukti?* Politikos formavimas ar politikos vykdymas?

Piliečių angažuotumas gali skirtis pagal savo tikslus. Vienos piliečių grupės gali siekti dalyvauti viešosios politikos formavime, kitos – viešosios politikos įgyvendinime. Savivaldos

¹⁰ Cooper, T. L., Bryer, T. A., Meek, J. W. Citizen-Centered Collaborative Public Management, *supra note* 3, p. 84–85.

lygmenyje dalyvaujantys piliečiai paprastai yra angažuoti viešosios politikos įgyvendinimo procesuose. Bendradarbiavimas teikiant viešąsias paslaugas, bendrasis paslaugų kūrimas yra viena iš reikšmingiausių angažuotumo išraiškų ir dalyvavimo formų.

4. *Kuriame valdymo lygyje piliečiai įtraukti?* Vietos valdžios sprendimai, nacionaliniai sprendimai?

Piliečiai gali būti angažuoti įsitraukti tiek į vietos valdžios, tiek į nacionalinių sprendimų priėmimo procesus. Dauguma viešojo sektoriaus vykdomų piliečių įtraukties strategijų yra grindžiamos tiesioginiais sutikimais su vietos bendruomene arba jos atstovais. Tai paaiškina, kodėl piliečių įtraukties instrumentai dažniausiai yra orientuoti į vietos valdžios lygmenį. Siekiant efektyvaus piliečių įtraukties proceso, labai svarbu yra atskirti angažuotumo skatinimo strategijas pagal vietos valdžios ir nacionalinės valdžios lygmenis. Viešajam sektoriui yra svarbu įvertinti, kad kiekviena vietos bendruomenė pasižymi jai būdinga kultūra, pagal kurią vietos valdžia turi pritaikyti įtraukties priemones.

5. *Kaip piliečiai yra įtraukti?* Konfrontuoja ar bendradarbiauja?

Ši piliečių angažuotumo dimensija aiškina įsitraukimo procesą ir analizuoja piliečių įsitraukimo formas – nuo bendradarbiavimo iki opozicijos. Arnstein¹¹, ir vėliau Rosener¹² išskyrė šiandien jau teorijos klasika laikomas piliečių dalyvavimo funkcijas, kurios apima alternatyvų identifikavimą, informavimą, interesų atstovimą, konfliktų sprendimą, paramos teikimą. „Įtraukties proceso rezultatas – tai įvairių priemonių ir funkcijų matrica, atspindinti tiek vietos valdžios, tiek įvairių piliečių grupių interesus būti angažuotiems įsitraukti į viešąjį valdymą“.¹³

Valdžiai svarbu pasitikėti savo piliečiais, tikėti, kad jie yra reikšmingi viešojo valdymo dalyviai, geba dalyvauti viešajame valdyme, ugdyti jų kompetencijas dalyvauti viešajame valdyme. Piliečiams svarbu jausti, kad valdžia sudaro jiems galimybes būti įtrauktiems, kad jie gali turėti įtaką valdžios sprendimams, kad valdžia atsiliepia į jų pastangas būti angažuotiems.¹⁴

¹¹ Arnstein, S. A. Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*. 1969, 35(4): 216–224.

¹² Rosener, J. Citizen Participation: Can We Measure Its Effectiveness? *Public Administration Review*. 1978, 38(5): 457–463.

¹³ Cooper, T. L., Bryer, T. A., Meek, J. W. Citizen-Centered Collaborative Public Management, *supra note 3*, p. 85.

¹⁴ *Ibid.*, p. 83–84.

Dalyvavimas ir įtraukimas yra du skirtingi ir nepriklausomi piliečių angažuotumo matmenys.¹⁵ Dalyvavimo ir įtraukties sujungimas į vieną jas apimančią viešo angažuotumo, arba tiesiog dalyvavimo, kategoriją, sukelia painiavą tiek demokratinio angažuotumo organizavimo praktikose, tiek ir teorijoje.

PILIEČIŲ ĮTRAUKTIS IR JOS PRIELAIIDOS

Siekdama užtikrinti didesnę piliečių įtrauktį, valstybė turi skaitinti piliečių angažuotumą ir įgalinti juos dalyvauti. Arnstein 1969 m. pristatytos „Piliečių dalyvavimo kopėčios“ buvo pirmasis žingsnis sisteminio institucinio piliečių įtraukties į viešąjį valdymą apibrėžimo link. Pagal Arnstein, galimos aštuonios piliečių įgalinimo pakopos (kopėčios): manipuliacija, terapija, informavimas, konsultacija, ramimas (angl. *placation*), partnerystė, deleguota galia, piliečių kontrolė.¹⁶ Manipuliacija ir terapija apibrėžiamos kaip kraštinės pakopos, tapatinamos su piliečių nedalyvavimu, tuo tarpu deleguota galia ir piliečių kontrolė apibrėžiamos kaip aukščiausios dalyvavimo pakopos. Vis dėlto dauguma mokslininkų¹⁷ pastebi, kad šiuolaikinio viešojo valdymo kontekste kai kurios šios dalyvavimo kopėčių pakopos, kaip piliečių kontrolė, neatitinka šiuolaikinio valdymo principų, kuriuose piliečiai dažniau įvardijami kaip viešojo valdymo partneriai, bendrakūrėjai (angl. *co-producers*) nei klientai. Taip pat reikia įvertinti ir naujai atsiradusias piliečių įtraukimo prielaidas, tokias kaip svarstomoji demokratija, įtraukiamasis valdymas ir t. t.

Piliečių įtrauktis yra ilgalaikis procesas, užtikrinantis nuolatinį piliečio dalyvavimą viešojo valdymo procese. Įtrauktis – tai valstybės, jos institucijų ir tarnautojų pastangos įtraukti piliečius, skatinti jų dalyvavimą viešajame valdyme.¹⁸

Pažymėtina, kad įtraukties terminas labai dažnai yra naudojamas apibrėžti problemoms, susijusioms su socialiai atskirtais gyventojais. Šiuo terminu apibūdinamas viešosios politikos proceso atvirumas skirtingiems socialinių ekonominių grupių dalyviams. Apibrėžiant šį terminą plačiąją prasme, nurodomas ne tik jungčių tarp asmenų ir grupių kūrimas, bet akcentuojamos ir pastangos kurti jungtis tarp problemų, sektorių ir angažuotumo.

¹⁵ Quick, K., Feldman, S. M. Distinguishing Participation and Inclusion, *supra note 3*, p. 272.

¹⁶ Arnstein, S. A. Ladder of Citizen Participation, *supra note 3*, p. 216–224.

¹⁷ Seltzer, E., Mahmoudi, D. Citizen Participation, Open Innovation and Crowdsourcing: Challenges and Opportunities for Planning. *Journal of Planning Literature*. 2013, 28(1): 3–18; Fung, A. Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*. 2006, 66(Special Issue): p. 66–75.

¹⁸ Quick, K., Feldman, S. M., *op. cit.*, p. 274.

Įtrauktis – tai nuolatinis bendruomenės įtraukimas į bendrus paslaugų kūrimo procesus, viešąsias politikas ir programas, siekiant apibrėžti ir spręsti viešąsias problemas. Ji orientuota į nepertraukiamą ryšių tarp žmonių įvairiais klausimais kūrimą. Tai plati ir nuolat sąveikaujanti sistema, kurioje naudojamos galimybės imtis veiksmų spręsti konkrečias viešąsias problemas, apgalvotai kuriamas bendruomenės susidomėjimas nuolatinio problemų srautu. Įtraukimo nebuvimas yra prielaida stiprėti susiskaldymui, pavyzdžiui, dichotomizuojasi vaidmenys: „proceso projektuotojas“ *versus* „proceso dalyvis“ arba „valdžia“ *versus* „visuomenė“.¹⁹

Įtrauktis nėra savitiksli valdžios tikslas. Tai tęstinis procesas, kuris įeina į kitą tęstinį procesą – demokratinės bendruomenės kūrimą. Įtraukiančios bendruomenės gyvybingumą reikia nuolat vystyti jos pakraščiuose. Vadybos komponentas, būdamas sudėtine įtraukiančio valdymo idėjos dalimi, reiškia, kad įtrauktis yra valdomas, tęstinis procesas, o ne pasiekama būklė.²⁰ Išskirtinis įtraukties požymis yra neapibrėžtumas; įtraukties praktikos pačios savaime yra neapibrėžtos, orientuotos į naujų priemonių paiešką, o ne stereotipinių metodų, nustatytų elementų arba žingsnių sekos rinkinys.²¹

Michels teigia, kad įtrauktis susijusi su atskirų piliečių įtraukimu į politinį procesą. Jis taip pat pažymi, kad tyrimuose retai naudojama įtraukties koncepcija. Vietoj jos dažnai nurodomi du skirtingi kriterijai, kurie gali būti laikomi dviem įtraukimo aspektais: patekimas į forumą ir forumo reprezentatyvumas. Įtrauktis pirmiausia nurodo į forumo atvirumą visiems piliečiams. Ar kiekvienam sudarytos sąlygos dalyvauti, ar yra dalyvių atranka? Antra, įtrauktis nurodo, kaip forume atstovaujama. Ar forume plačiai atstovaujama gyventojams (amžiaus, lytis, išsilavinimas) ir kurios svarbios grupės ar interesai negali dalyvauti?²² Šie ir kiti kriterijai yra naudojami įvairių piliečių įtraukimo formų – viešieji svarstymai, vieši susitikimai, konsultacijos, piliečių apklausos, bendruomenių forumai, piliečių komisijos (angl.

¹⁹ Quick, K., Feldman, S. M. Distinguishing Participation and Inclusion, *supra* note 3, p.274–275.

²⁰ Feldman, M. S., Khademian, A. M. Managing for inclusion: balancing control and participation. *International Public Management Journal*. 2000, 3(2): 164.

²¹ Orr, J. E. *Talking about machines: An ethnography of a modern job*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1996; Wenger, E. *Communities of practice: Learning, meaning, and identity*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

²² Michels, A. Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy? *International Review of Administrative Sciences*. 2011, 77(2): 275–276.

citizens' jury) ir kt. – klasifikavimui į sąlyginai homogeniškas grupes, kurios skiriasi savo efektyvumu, priklausomai nuo įtraukties tikslų.²³

Atviras ir įtraukiantis viešosios politikos formavimas yra skaidrus, prieinamas ir reaguojantis į kaip įmanoma platesnį piliečių nuomonių diapazoną. Atvirumas reiškia, kad piliečiams suteikiama informacija ir politikos procesas padaromas prieinamas ir reaguojantis. Įtrauktis reiškia kaip įmanoma didesnės piliečių nuomonių įvairovės srautą politikos formavimo procese. Siekiant sėkmės šie elementai turi būti taikomi visose viešosios politikos proceso ir paslaugų stadijose.²⁴

1 lentelė. Piliečių vaidmenys, kliūtys ir valdymo principai politikos formavimo ciklo etapuose²⁵

Etapai	Piliečių vaidmenys	Kliūtys	Valdymo principai
Darbotvarkė	- Problemų apibrėžimas. - Prioritetų nustatymas.	- Nepriejimas prie sprendimų priėmėjų. - Dėmesio trūkumas piliečių požiūriams.	Abipusė komunikacija.
Planavimas	- Kliūčių nustatymas. - Sprendimų identifikavimas. - Viešosios politikos instrumentų ir sudėtinių dalių testavimas.	Piliečių kompetencijos pripažinimo stoka.	Konsultacijos su grįžtamojo ryšiu.
Sprendimai	Sutarimo kūrimas.	- Atgyvenę atstovaujamojų kriterijai. - Piliečių baimė.	Dalyvavimas (ne susitarimas) priimant sprendimus
Įgyvendinimas	Paslaugų kūrimas, situacijos stebėseną, išteklių mobilizavimas, geros praktikos kaupimas.	Koordinavimo ir / ar konkurencijos tarp piliečių ir valdžios trūkumas.	Partnerystė. (lygybė ir visiška atsakomybė)
Vertinimas	- Socialinis auditas. - Suinteresuotųjų šalių bendradarbiavimas.	- Nebus atsižvelgta į piliečių išvada kaip į vertinimą paaškinantį instrumentą. - Išankstinis nusistatymas, kad piliečiai gali teikti tik nuomones, o ne informaciją.	Bendras vertinimas ir politikos perkūrimas.

Kadangi įtrauktis vykdoma visose viešosios politikos stadijose, todėl galime nustatyti kiekvienoje stadijoje slypinčias kliūtis, kurias reikia įveikti, piliečių išteklius, kurie galėtų būti

²³ Rowe, G., Frewer, L. J. A typology of public engagement mechanisms. *Science, technology & human values*. 2005, 30(2): 251–290.

²⁴ *Focus on Citizens. Public engagement for better policy and services*. OECD Studies on Public Engagement. 2009, p. 13.

²⁵ *Ibid.*

panaudoti, veiklos principus, kurie turi būti patvirtinti, ir praktikas, susijusias su piliečių dalyvavimu²⁶, taip pat ir jų įtrauktimi (žr. 1–ą lentelę).

Atvirumo, kuris būtinas užtikrinti įtraukiančiam visuomenės dalyvavimui, nepakanka. Įtrauktis yra svarbi siekiant veiksmingumo ir teisingumo. Veiksmingumas svarbus todėl, kad tikroji atviro politikos formavimo vertė priklauso nuo kuo įvairesnių nuomonių pareiškimo (greta „įprastinių nuomonių“), kurios yra įrodymais grįsto sprendimų priėmimo proceso įeiga. Teisingumas – nes apibrėžiant „viešąjį interesą“ demokratijoje reikia papildomų valdžios pastangų, kad tie, kurie mažiausiai (jaunimas, bedarbiai ir pan.) pasiruošę, būtų įtraukti į visuomenės dalyvavimą.²⁷

VEIKIANČIOS BENDRUOMENĖS IR ĮTRAUKIANTIS VALDYMAS

Piliečių įtrauktį į viešąjį valdymą charakterizuoja veikiančių bendruomenių (angl. *community of practice*) ir įtraukiančio valdymo (angl. *inclusive management*) fenomenai.

Įtraukties praktikos sudaro prielaidas dalyviams patirti į problemų sprendimą nukreiptų bendruomenių kūrimą, taip pat patirti konkrečių užduočių ar tikslų pasiekimą, kuris lemia didesnę pasitenkinimo jausmą. Atskirais atvejais bendruomenės gebėjimai gali būti panaudoti planavimo ir politikos išeių pagerinimui, tačiau, iš dalies, pačios bendruomenės kūrimas gali būti sprendimų priėmimo išteklius.

Veikiančios bendruomenės perspektyva leidžia atskirti dalyvavimą ir įtrauktį, analizuojant visuomenės angažuotumo procesus ir susiejant juos su bendruomenės kūrimu laiko perspektyvoje. „Įtraukiančio valdymo“ šalininkai teigia, kad viešojo sektoriaus vadybininkų praktikos palengvina šio sektoriaus darbuotojų, ekspertų, piliečių ir politikų įtraukimą į bendradarbiavimą sprendžiant viešąsias problemas.²⁸ Feldmanas ir Khademian²⁹ įtraukties praktikas apibūdino kaip „dalyvavimo bendruomenių“ (angl. *communities of participation*) kūrimą.

„Dalyvavimas bendruomenės kūrime“ yra bendra praktikos ir mokymo apie piliečių angažuotumą aksioma. „Įtrauktis į bendruomenės kūrimą“ yra labiau tinkamas apibūdinimas,

²⁶ *Evaluating Public Participation in Policy Making*. Organization for economic co-operation and development. 2005, p. 115.

²⁷ *Focus on Citizens. Public engagement for better policy and services*, supra note 8, p. 14.

²⁸ Quick, K., Feldman, S. M. Distinguishing Participation and Inclusion, supra note 3, p. 274.

²⁹ Feldman, M. S., Khademian, A. M. The role of the public manager in inclusion: Creating communities of participation. *Governance*. 2007, 20: 305.

leidžiantis suprasti visuomenės angažuotumo organizavimo, kai siekiama sukurti bendruomenę, skirtumą. Įtraukties, kuri prisideda prie bendruomenės kūrimo, pagrindiniai bruožai yra įvairių angažuotumo būdų žinojimas, bendros vertės kūrimo turinys ir procesas, nuolatinis atvirumo palaikymas. Nuolatinės interaktyvios diskusijos apie turinį ir procesą, sąlygų sudarymas dalyviams įtraukties procesuose persvarstyti ir patikslinti jų klausimus ir požiūrius, stebėjimas, kaip procesai ir problemos laikui bėgant kinta, bendruomenės išplėtimas sukuriant daugiau jungčių tarp problemų ir dalyvių – visai tai būdinga įtraukčiai.³⁰

Įtraukiančio valdymo (angl. *inclusive management*) esmę sudaro dvi prielaidos. Pirmoji yra ta, kad į bendrą veiklą, siekiant sustiprinti viešųjų politikų formavimą ir įgyvendinimą, yra įtraukiami žmonės su skirtingais požiūriais tokiais būdais, kurie leidžia jiems įvertinti vienas kito požiūrius. Antroji prielaida – informacija aprūpinti svarstomieji procesai yra demokratijos esmė.³¹

Siekiant užtikrinti įtraukiančio valdymo veiksmingumą, svarbus vaidmuo tenka viešojo sektoriaus vadybininkams (valstybės tarnautojams, nevyriausybinių organizacijų darbuotojams ir pan.). Viešojo sektoriaus vadybininkas yra įtraukiantis vadybininkas. Jis palengvina demokratijos praktikas, kurios sudaro galimybes žmonėms, turintiems skirtingus žinių šaltinius apie viešąsias problemas, jas spręsti kolektyviai bendroje erdvėje. Įtraukiantys vadybininkai organizuoja tokias veiklas, kurios sudaro galimybes žmonėms bendrai dirbti organizacijose, tarp organizacijų bei sektorių ir kartu su piliečiais. Įtraukti piliečiai dažnai paskatina sutelkti dėmesį į tai, kaip institucijos vadovauja savo darbuotojams ir kaip vyksta tarporganizacinis ir tarpsektorinis koordinavimas.³² Vadinasi, įtrauktis apima ir valdymo procesą, palengvinantį viešojo valdymo problemų svarstymus. Įtraukiantis valdymas nėra praktikuojamas tik tam, kad būtų pasiekta įtrauktis. Juo kryptingai siekiama įtraukti skirtingus žinių šaltinius į nepertraukiamus problemų sprendimo procesus.

Teigiama, kad viešojo valdymo modeliai, pabrėžiantys „procesą“ (angl. *managing for process*) arba „rezultatus“ (angl. *managing for results*) nesugeba subalansuoti kontrolės ir dalyvavimo; galiausiai tai kenkia viešųjų organizacijų gebėjimams teikti viešą naudą. Organizuojant dalyvavimą, reikšmingą viešojo valdymo kontrolės sistemos dalį reikėtų

³⁰ Feldman, M. S., Khademan, A. M. The role of the public manager in inclusion: Creating communities of participation, *supra note* 9, p. 286.

³¹ Feldman, M. S., Khademan, A. M., Ingram, H., Schneider, A. S. Ways of knowing and inclusive management practices. *Public Administration Review*. 2006. 66(S1): 93.

³² *Ibid.*, p. 93–94.

decentralizuoti, t. y. decentralizuoti procesų ir rezultatų kontrolę. Viešoji politika skleidžiasi dinamiškoje aplinkoje, kurioje procesai arba viešųjų organizacijų atliktas darbas ne visada duoda laukiamą rezultatą. Nors dėmesys procesams yra svarbus, tačiau konkretaus proceso tobulinimas gali sukelti nepageidaujamą efektą. Be to, dinamiškoje aplinkoje aiškiai nurodytų rezultatų siekimas gali būti ne pati geriausia prieiga viešosioms problemoms spręsti. Nurodydami konkrečius rezultatus, lygiai taip pat galime gauti disfunkcijas.³³ Šios pastabos rodo, kad yra sunku turėti prasmingą dalyvavimą išlaikant centralizuotą proceso arba rezultatų, arba abiejų kontrolę.

„Įtraukiančio valdymo“ modelyje įgaliojimai tiek procesams, tiek ir rezultatams yra decentralizuojami. Viešojo sektoriaus vadybininkai sutelkia dėmesį į savo darbuotojų ir piliečių dalyvavimo politikos procese gebėjimų ugdymą. Šiuos gebėjimus jie ugdo suteikdami piliečiams galias, skatindami komandinį darbą ir nuolatinį tobulėjimą. Siekdami įgyvendinti dalyvavimą jie naudojami valdžia ir kontrole.³⁴

ĮTRAUKTIS IR BENDROSIOS VERTĖS KURIMAS

Išskirtinis įtraukties požymis yra orientacija į bendrąją paslaugų kūrimą. Valdžiai siekiant efektyvios piliečių įtraukties, pirmiausia yra tikslinga atkreipti dėmesį į piliečių įtraukimą teikiant viešąsias paslaugas. Šiame kontekste svarbu įvertinti ir piliečių angažiuotumą (motyvaciją), ir paslaugos prieinamumą, kuris sudaro piliečių įtraukties galimybes. Piliečių įtraukties į viešųjų paslaugų teikimo prieinamumą, sąlygoja keli veiksniai: piliečių fizinis atstumas iki paslaugos, į kurios teikimą galimai būtų įtraukti; teikėjo, piliečių informuotumas apie paslaugą ir jos teikimą ir t. t. Šie veiksniai yra tiesiogiai susiję su piliečių pastangomis būtų įtrauktiems ir dažnai apibūdinami kaip piliečių dalyvavimo kaštai. Jeigu piliečiai yra motyvuoti, tai dalyvavimo kaštų sumažinimas gali būti reikšmingas veiksnys, skatinantis jų įtrauktį. Pestoff pastebi, kad viešųjų paslaugų kontekste galioja taisyklė, kad kuo daugiau įtrauktis reikalauja piliečių pastangų, tuo mažiau piliečiai yra linkę aktyviai įsitraukti.³⁵ Piliečių motyvacija būti įtrauktam į viešųjų paslaugų kūrimą atitinkamai priklauso

³³ Feldmana, M. S., Khademan, A. M. Managing for inclusion: balancing control and participation, *supra note* 7, p. 151.

³⁴ *Ibid.*, p.155.

³⁵ Pestoff, V. Co-Production and Third Sector Social Services in Europe. Some Crucial Conceptual Issues, *supra note* 1, p. 23.

nuo asmeniškai suvokiamo viešosios paslaugos reikšmingumo viešojo valdymo sistemoje³⁶, t. y., kiek ši paslauga yra svarbi piliečiui, jo šeimai, artimam aplinkai, organizacijai. Jeigu pilietis mano, kad viešoji paslauga turi tiesioginį poveikį jo arba jam artimos aplinkos gyvenimo kokybei, tuomet jo motyvacija būti įtrauktam yra aukšta.

Pestoff, rašydamas apie paslaugos reikšmingumą, taip pat išskiria skirtį tarp ilgalaikių ir trumpalaikių viešųjų paslaugų.³⁷ Dauguma socialinių paslaugų yra trumpalaikės, t. y. turi greitą ir tiesioginį poveikį jos vartotojams. Tokių paslaugų svarba ir reikšmingumas garantuoja jos vartotojų interesą dalyvauti jų teikime. Tuo tarpu tokios paslaugos, kaip, pvz., edukacinės, ikimokyklinio ugdymo, sveikatos apsaugos, yra ilgalaikio poveikio, jų rezultatas nėra greitai pastebimas ir dėl to gali būti mažiau patrauklios piliečiams įsitraukti.

Įvertindamas įtraukties prieinamumą ir reikšmingumą, Pestoff išskiria keturis piliečių įtraukties / dalyvavimo tipus³⁸ – kraštiniai tipai yra pasyvus klientas ir aktyvus bendrųjų paslaugų kūrėjas, o tarpiniai tipai yra aktyvus vartotojas ir *ad hoc* dalyvis (žr. 2-ą lentelę).

2 lentelė. Piliečių tipai pagal įtrauktį į viešųjų paslaugų teikimą³⁹

Paslaugos reikšmingumas Paslaugos prieinamumas	Žemas	Aukštas
Didesnis	Aktyvus vartotojas	Aktyvus bendrųjų paslaugų kūrėjas
Mažesnis	Pasyvus klientas	<i>Ad hoc</i> dalyvis

Viešųjų paslaugų teikime, kuriame įtrauktis yra žema, galima tikėtis sutikti tik aktyvius vartotojus ir pasyvius klientus. Pasyvaus kliento tipas puikiai atspindi tradicinio viešojo administravimo paradigmą, o aktyvaus vartotojo tipą apibrėžia naujoji viešoji vadyba.⁴⁰ Tuo tarpu šiuolaikinis viešasis valdymas reikalauja didesnės piliečių įtraukties ir įsitraukimo. Šiai paradigmą priskiriamas aktyvus bendrųjų paslaugų kūrėjas ir *ad hoc* dalyvis. Žinoma, piliečių įtrauktis yra daug sudėtingesnis procesas nei vien tik piliečių dalyvavimo galimybės ar motyvaciniai instrumentai. Efektyviai piliečių įtraukčiai dažnai nepakanka vieno postūmio, kad jie aktyviai įsitrauktų į viešųjų paslaugų teikimą. Mažesnis paslaugos prieinamumas gali trukdyti piliečių įtraukčiai net ir esant aukštam paslaugos reikšmingumui. Tokiu atveju dažnai

³⁶ *Ibid.*, p. 24.

³⁷ Pestoff, V. Co-Production and Third Sector Social Services in Europe. Some Crucial Conceptual Issues, *supra* note 1, p. 24.

³⁸ *Ibid.*, p. 25.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Osborne, S. The New Public Governance: a suitable case for treatment? *supra* note 1, p. 1–16.

atsiranda spontaniški *ad hoc* dalyviai.

ĮTRAUKTIS *VERSUS* DALYVAVIMAS

Dalyvavimas siejamas su pastangomis didinti piliečių indėlį, orientuojantis visų pirma į sprendimų priėmimo procesą, į viešojo valdymo programų ir politikos turinį.⁴¹ Aktyvaus dalyvavimo proceso organizavimui būdingos šios praktikos: kvietimas dalyvauti kuo daugiau žmonių, palyginti plačiai prieinamo ir plačiai visuomenei atstovaujamo proceso sukūrimas, bendruomenės indėlių surinkimas ir jų naudojimas paveikti politinius sprendimus. Plečiant dalyvavimo praktikas, viešosios politikos procesas yra praturtinamas gaunamais indėliais. Kartu plečiamos ir įtraukiančios praktikos, kurios yra nukreipiamos į bendruomenių gebėjimų įgyvendinti sprendimus ir spręsti kitas problemas ugdymą.⁴²

3 lentelė. Aktyvaus dalyvavimo ir aktyvios įtraukties požymiai⁴³

Aktyvus dalyvavimas	Aktyvi įtrauktis
• Daug žmonių yra kviečiama dalyvauti ir / ar dalyvauja. • Stengiamasi procesą padaryti plačiai prieinamą ir atstovaujimą plačiai visuomenei. • Bendruomenės indėliai yra kaupiami ir daro įtaką sprendimams. • Dėmesys dažniausiai sutelkiamas į konkretų pasiūlymą ar temą, o procesas gali būti vienkartinis.	• Domimasi įvairiomis nuomonėmis. • Procesas yra svarstomasis, lankstus naujiems susitarimams dėl problemų ir galimų veiksmų. • Proceso dalyviai bendradarbiauja problemų apibrėžimo, sprendimų priėmimo, sprendimų išiegos procesuose. • Atskiri procesai yra dalis nuolatinio problemų srauto; ne vienkartinės, vieno klausimo diskusijos.

Įtrauktis ir dalyvavimo praktikos yra kiekvieno piliečių angažuotumo proceso susikertančios dimensijos. Jos gali būti išdėstytos kontinuumu nuo neaktyvaus iki aktyvaus jų pasireiškimo⁴⁴ (žr. 3–ą lentelę).

Organizuojant viešąjį valdymą, abiejų visuomenės angažuotumo dimensijų – įtraukimo ir dalyvavimo – integravimas galėtų pagerinti priimamų sprendimų kokybę ir patobulinti ilgalaikius bendruomenių gebėjimus.

⁴¹ Quick, K., Feldman, S. M. Distinguishing Participation and Inclusion, *supra* note 3, p. 272.

⁴² Quick, K., Feldman, S. M. Distinguishing Participation and Inclusion, *supra* note 3, p. 274–273.

⁴³ *Ibid.*, p. 11.

⁴⁴ Quick, K. S. *Inclusive public leadership practices: Green stewardship and neighborhood planning in Grand Rapids*. PhD diss. University of California, Irvine. 2010, p. 10–11.

IŠVADOS

Sąvoka „piliečių dalyvavimas“ turi platesnio ir siauresnio teorinio konstrukto požymių. Platesniam konstruktui įvardyti siūloma sąvoka „piliečių angažuotumas“. Šios sąvokos sudėtinė dalis – siauresnis konstruktas – yra piliečių dalyvavimas, akcentuojant piliečių indėlį. Antroji sudėtinė piliečių angažuotumo konstrukto dalis – įtrauktis. Ji atspindi valdžios institucijų pastangas įtraukti piliečius.

Įtraukties tipologijos gali būti sudaromos ar išreiškiamos šiais klausimais: kas yra įtrauktas, kas yra iniciatorius, kuriuo tikslu yra įtraukiama, koks valdymo lygmuo, kaip piliečiai yra įtraukiami. Įtrauktis, kaip ir dalyvavimo formatai, pasireiškia ir gali būti empiriškai tiriami visuose viešosios politikos ciklo etapuose.

Įtrauktį svarbu analizuoti įtraukiančio valdymo kontekste, kai viešajame sektoriuje ima vyrauti įtraukiantis viešojo sektoriaus vadybininkų vaidmuo. Svarbus įtraukties didinimo įrankis – dalyvavimo bendruomenių kūrimas. Jo dėka tikslingai didinami bendruomenių gebėjimai įsitraukti į problemų sprendimą ir sprendimų įgyvendinimą. Kita vertus, piliečių įtrauktis į bendrąją paslaugų kūrimą kontekste svarbus tampa ne tik paslaugų prieinamumas (kaštai), bet ir jų reikšmingumas (nauda).

LITERATŪRA

1. Arnstein, S. A. Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*. 1969, 35(4): 216–224.
2. Beard, V. A. Learning radical planning: The power of collective action. *Planning Theory*. 2003, 2(1): 13–35.
3. Cooper, T. L., Bryer, T. A., Meek, J. W. Citizen-Centered Collaborative Public Management. *Public Administration Review*. 2006, 66(Special Issue): 76–88.
4. Denhardt, R. B., Denhardt, J. V. The new public service: Serving rather than steering. In: Roberts, N. C. (eds.). *In The age of direct citizen participation*. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2008, p. 63–77.
5. *Evaluating Public Participation in Policy Making*. Organization for economic co-operation and development, 2005.
6. Feldman, M. S., Khademian, A. M., Ingram, H., Schneider, A. S. Ways of knowing and inclusive management practices. *Public Administration Review*. 2006. 66(S1): 89–99.
7. Feldman, M. S., Khademian, A. M. Managing for inclusion: balancing control and participation. *International Public Management Journal*. 2000, 3(2): 149–167.
8. Feldman, M. S., Khademian, A. M. The role of the public manager in inclusion: Creating communities of participation. *Governance*. 2007, 20: 305–324.
9. *Focus on Citizens. Public engagement for better policy and services*. OECD Studies on Public Engagement, 2009.

10. Fung, A. Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*. 2006, 66(Special Issue): p. 66–75
11. International Association for Public Participation (IAP2). The IAP2 Public Participation Spectrum. 2005, [žiūrėta 2016-05-12]. <<http://www.iap2.org.au/resources/public-participation-spectrum>>.
12. Michels, A. Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy? *International Review of Administrative Sciences*. 2011, 77(2): 275–293.
13. Orr, J. E. Talking about machines: An ethnography of a modern job. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1996.
14. Osborne, S. The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? In: Osborne, S. (eds.). *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge, 2010, p. 1–16.
15. Pestoff, V., Brandsen, T., Verschuere, B. Taking Research on Co-Production a Step Further. In: Pestoff, V., Brandsen, T., Verschuere, B. (eds.). *New Public Governance, Third Sector and Co-production*. Routledge, 2012, p. 381–388.
16. Pestoff, V. New Public Governance, Co-Production and Third Sector Social Services in Europe: Crowding In and Crowding Out. In: Pestoff, V., Brandsen, T., Verschuere, B. (eds.). *New Public Governance, Third Sector and Co-production*. Routledge, 2012, p. 13–34.
17. Quick, K. S. Inclusive public leadership practices: Green stewardship and neighborhood planning in Grand Rapids. PhD diss. University of California, Irvine. 2010.
18. Quick, K., Feldman, S. M. Distinguishing Participation and Inclusion. *Journal of Planning Education and Research*. 2011, 31(3): 272–290.
19. Rosener, J. Citizen Participation: Can We Measure Its Effectiveness? *Public Administration Review*. 1978, 38(5): 457–463.
20. Rowe, G., Frewer, L. J. A typology of public engagement mechanisms. *Science, technology & human values*. 2005, 30(2): 251–290.
21. Seltzer, E., Mahmoudi, D. Citizen Participation, Open Innovation and Crowdsourcing: Challenges and Opportunities for Planning. *Journal of Planning Literature*. 2013, 28(1): 3–18.
22. Silverman, R. M. Caught in the middle: community development corporations (CDCs) and the conflict between grassroots and instrumental forms of citizen participation. *Community Development*. 2005, 36(2): 35–51.
23. Wenger, E. *Communities of practice: Learning, meaning, and identity*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

THEORY DEFINITIONS OF CITIZEN INCLUSION INTO PUBLIC GOVERNANCE

Eglė Vaidelytė^{*}, Gintaras Žilinskas^{}, Rimantas Rauleckas^{***}**
Kaunas University of Technology

Summary

The objective of the article is to analyse the notion of citizens' inclusion in the context of new public governance perspective. The relevant academic literature on the concept of inclusion is reviewed focusing on conceptual relationship of citizens' inclusion with citizens' participation and citizens' engagement. Inclusion and participation are two distinct dimensions of citizens' engagement. The citizens' inclusion is defined as the continuous, ongoing involvement of citizens into the process of co-creation of public services, public policies and programmes facilitating definition and mitigation of public problems. Efforts of governments to develop acting and participating communities, to organize inclusive management and to co-produce public services are analysed more thoroughly in the

article. Inclusion may be enhanced by building more capable communities, besides introducing various public engagement mechanisms. However, inclusion efforts have limited impact on participation as not only the costs of participation, but also the importance of issues or participation itself as perceived by citizens emerge as important intervening factors between efforts to include and the actual outcome of these efforts.

Keywords: citizen inclusion, citizen engagement, citizen participation, public governance.

Eglė Vaidelytė*, Kauno technologijos universiteto Viešosios politikos ir administravimo instituto docentė. Mokslinių tyrimų kryptys: pilietinė visuomenė, viešasis valdymas, viešojo ir nevyriausybinių sektoriaus bendradarbiavimas, viešojo sektoriaus etika.

Eglė Vaidelytė*, Kaunas University of Technology, Institute of Public Policy and Administration, associate professor. Research interests: civil society, public governance, public and nongovernmental sector cooperation, ethics in public sector.

Gintaras Žilinskas**, Kauno technologijos universiteto Viešosios politikos ir administravimo instituto docentas. Mokslinių tyrimų kryptys: e-valdžia, piliečių dalyvavimas, regionų valdymas, vietos savivalda.

Gintaras Žilinskas**, Kaunas University of Technology, Institute of Public Policy and Administration, associate professor. Research interests: e-government, citizen participation, regional policy, local self-government.

Rimantas Rauleckas***, Kauno technologijos universiteto Viešosios politikos ir administravimo instituto lektorius. Mokslinių tyrimų kryptys: socialinių tyrimų metodologija, viešosios politikos analizė.

Rimantas Rauleckas***, Kaunas University of Technology, Institute of Public Policy and Administration, lecturer. Research interests: social research methodology, public policy analysis