

Interesų grupių dalyvavimas ir įsitraukimas vietos lygmeniu: ar savivaldybių bendradarbiavimas gali būti demokratiškas?

JURGA BUČAITĖ-VILKĖ

Vytauto Didžiojo universitetas

Santrauka. *Straipsnyje keliamas klausimas, ar savivaldybių bendradarbiavimas atskleidžia demokratinio atstovavimo ir legitimumo aspektus, su kokiais demokratinės valdysenos problemomis susiduria savivaldybių bendradarbiavimo tinklai. Remiamasi tinklinės valdysenos teorine prieiga, leidžiančia nagrinėti skirtingas viešosios politikos diskurso veikėjų tarpusavio sąveikas, akcentuojant decentralizacijos ir horizontaliojo bendradarbiavimo formas bei įtraukiant įvairias suinteresuotas šalis. Teorinio demokratinio legitimumo, savivaldybėms bendradarbiaujant, modelio išvalgas pagrindžia kiekybinės savivaldybių bendradarbiavimo galimybių ir potencialo apklausos rezultatai. Apklausa buvo atlikta 2018 m. sausio–gegužės mėnesiais. Apklausoje metu, siekiant ištirti Lietuvos savivaldybių bendradarbiavimo galimybes ir lūkesčius, buvo norima atskleisti įvairių vietos lygmenų interesų grupių, veikiančių viešųjų paslaugų teikimo srityse, požiūrį į tarpinstitucinį koordinavimą ir galios pasiskirstymą tarp bendradarbiavimo partnerių mechanizmus, įvertinti savivaldybių vaidmenį siekiant gerinti viešųjų paslaugų teikimą. Struktūrinio modelio rezultatai atskleidžia, kad skirtingos vietos lygmeniu veikiančios grupės savivaldybių bendradarbiavimą traktuoja kaip skirtingų interesų susidūrimo lauką, kuriame pagrindinė sprendimų galia perduodama savivaldos biurokratams ir vietos politikams. Šie savivaldybių bendradarbiavimą traktuoja kaip horizontalųjį ir vertikalųjį formalų bei neformalų įsipareigojimų tinklą, leidžiantį įgyvendinti viešųjų paslaugų optimizavimo modelius. Priešingai, kiekybinės analizės rezultatai rodo, kad savivaldybėms bendradarbiaujant demokratinio legitimumo dimensija menkai artikuliuojama. Vietos pilietinės interesų grupės menkai įtraukiamos į bendradarbiavimo tinklus ir praktiškai neturi galios teikiant pasiūlymus dėl savivaldybių bendradarbiavimo iniciatyvų.*

Reikšminiai žodžiai: *demokratinis dalyvavimas, savivaldybių bendradarbiavimas, įsitraukimas, interesų grupės, tinklinė valdysena.*

Įvadas

Šiame straipsnyje pagrindinis dėmesys skiriamas tinklinės valdysenos formai ir įvairių interesų grupių įsitraukimui į savivaldybių bendradarbiavimo

procesus. Tinklinės valdysenos prieiga leidžia analizuoti įvairias socialinės sąveikos formas, priimant su vietos politika susijusius sprendimus bei įtraukiant suinteresuotas šalis. Kaip teigia politikos mokslų teoretikai B. Guy Peters ir John Pierre (2000), kadangi sprendimai tinkluose dažnai būna neformalūs, ne visos piliečių grupės įsitraukia į sprendimų priėmimą, tad sunku identifikuoti atsakomybių ribas (Peters ir Pierre 2000). Keliamas itin aktualus demokratinio įsitraukimo ir demokratinio teisėtumo klausimas, pabrėžiant lygiavertiško įsitraukimo ir atvirumo svarbą (angl. *inclusion and openness of network*) (Grote ir Gbikpi 2002; Haus et al. 2004). Tam, kad valdysenos tinklai būtų demokratiškesni, būtina juos susieti su atstovaujamosios demokratijos institucijomis, pavyzdžiui, vietos taryba arba mero institucija, kurios aktyviai prisidėtų prie vietos klausimais susijusių sprendimų. Vietos lygmens bendradarbiavimas gali būti traktuojamas kaip viena iš inovatyvių strategijų, siekiant spręsti įvairius politinius ar funkcinis klausimus. Kita vertus, bendradarbiavimo procesą veikia valstybės institucinė sąranga ar savivaldos politika, leidžianti susieti skirtingas interesų grupes į aktyvius tinklus arba, priešingai, jas atriboti, mažinant galimybes gauti išteklių. Teigiama, kad bendradarbiavimo, kaip institucinės inovacijos, pagrindą sudaro prielaida, jog, nepaisant galimų prieštarų ar konfliktinių situacijų, tinklinis bendradarbiavimas ir įvairių dalyvių koordinavimas leidžia imtis naujų politinių sprendimų (Hargrave ir van de Ven 2006).

Tęsiant diskusiją dėl tinklinės valdysenos vietos lygmeniu galimybių, straipsnyje pasitelkiamas Lietuvos savivaldybių bendradarbiavimo pavyzdys. Keliamas pagrindinis klausimas – ar savivaldybių bendradarbiavimas kaip tam tikras vietos valdysenos atvejis gali atskleisti demokratinio atstovavimo ir legitimumo klausimus, ar į bendradarbiavimo tinklus įsitraukusios vietos veikėjų grupės atspindi savitas demokratiniam dalyvavimui būdingas charakteristikas, tokias kaip efektyvumas, atskaitomybė, rezultatų skaidrumas, įtraukimas. Kitaip tariant, straipsnyje nagrinėjama, su kokiomis demokratinės valdysenos problemomis susiduria savivaldybių bendradarbiavimo tinklai, kaip įtraukiamos suinteresuotos piliečių grupės, vietos bendruomenės ar asociacijos, ar savivaldybių politikai ir administratoriai viešina pasiektus bendradarbiavimo rezultatus, kiek šiuose procesuose galime įžvelgti demokratinės atskaitomybės, įtraukimo ir skaidrumo. Klausiamo, ar savivaldybių bendradarbiavimo priežastis lemia vietos administracinis elitas ar politikai, ar, priešingai, pastebimas vietos bendruomeninių ar verslo interesų grupių įsitraukimas.

Kalbant apie savivaldybių bendradarbiavimo tyrimus Europos šalyse, išskiriama nemažai darbų, kuriuose nagrinėjama arba atskirų šalių specifika, arba naudojami lyginamieji valstybių duomenys (pavyzdžiui, tyrimai Prancūzijoje (Hertozg 2010; Borraz ir Le Galés 2005), Vokietijoje

(Wollmann 2010), Čekijoje (Franzke, Klimovský, Pinterič 2016), Lenkijoje (Swianiewicz 2011). Daugiausia nagrinėjamos savivaldybių bendradarbiavimo paskatos, teritorinio konteksto įtaka, interesų grupių, bendradarbiavimo procesų dalyvių galios santykių balansas, institucinis ar organizacinis kontekstas, decentralizacijos reformų ryšys su savivaldybių funkcijomis, lyderystė. Viena iš pagrindinių išvadų, kad teritorinės fragmentacijos laipsnis ir savivaldybių funkcijų konsolidacija lemia įvairias savivaldybių bendradarbiavimo formas bei strategijas. Taip pat įvairių išteklių trūkumas bei poreikis teikti kokybiškesnes paslaugas gyventojams prisideda prie aktyvesnio savivaldybių įsitraukimo į bendradarbiavimo projektus (pavyzdžiui, Teles 2016; Bel, Fageda ir Mur 2013; Hulst ir Van Montfort 2007; Rodrigues, Tavaares ir Araújo 2012).

Lietuvos moksliniuose tyrimuose savivaldybių bendradarbiavimas nesulaukė tiek daug dėmesio, kiek šalyse, turinčiose išskaidytą ir gyventojų prasme smulkų teritorinį administracinį tinklą. Šis klausimas ypač mažai nagrinėjamas kalbant apie skirtingus interesų grupių įsitraukimo į vietos valdyseną aspektus, bendradarbiavimo formas ir viešojo intereso klausimą. Kalbant apie savivaldos lygmeniu aktualius klausimus, daugiausia tyrimų buvo atlikta tokiose srityse, kaip savivaldos teisinė ir institucinė sandara bei funkcijų kaita (Astrauskas 2002, 2014; Burbulytė-Tsiskarishvili, Dvorak, Žernytė 2018; Daugirdas, Mačiulytė 2006), vietos valdžios santykiai su centrine valdžia ar tarporganizacinės sąveikos (Guogis 2007; Raišienė 2008), piliečių įtraukimas į savivaldą, vietos demokratija ir vietos bendruomenių klausimai (Guogis, Gudelis, Stasiukynas 2007; Bučaitė-Vilkė, Žilyš 2016). Tiriant savivaldybių bendradarbiavimą, daugiau dėmesio skiriama atskiroms sektorinėms problemoms, susijusioms su savivaldybių teikiamomis paslaugomis ar jų charakteristikomis (Klimovský et al. 2014; Civinskas, Dvorakas 2011; Tamutienė, Civinskas 2013). Taip pat nagrinėjamos savivaldybių bendradarbiavimo galimybės, įtraukiant savivaldybių dydžio kintamuosius (Bučaitė-Vilkė, Lazauskienė, Civinskas 2018).

Straipsnyje keliamos teorinės prielaidos grindžiamos remiantis kiekybinės apklausos duomenimis, kurie buvo renkami 2017 m. gruodžio mėn. – 2018 m. gegužės mėn. laikotarpiu atliekant savivaldybių bendradarbiavimo Lietuvoje prielaidų, formų ir poveikio tyrimą. Straipsnį sudaro įvadas, teorinė diskusija apie vietos valdysenos tinklus ir savivaldybių bendradarbiavimą, metodologinė dalis, kurioje aptariamas teorinis konstruktas, leidžiantis identifikuoti demokratinio legitimumo savivaldybių bendradarbiavimo procese prielaidas. Empirinių duomenų analizės dalyje pateikiami struktūrinio modelio rezultatai, pristatantys savivaldybių bendradarbiavimą lemiančias sąveikas tarp skirtingų interesų grupių. Apibendrinime pateikiama mokslinė diskusija apie savivaldybių bendradarbiavimo procesų demokratizaciją.

Vietos valdysenos tinklai ir savivaldybių bendradarbiavimas

Europoje savivaldybių tarpusavio bendradarbiavimo reiškinys turi senas tradicijas ir dabartinėje savivaldoje dažnai asocijuojasi su tinklinės valdysenos koncepcija, kai vertikaliosios hierarchizuotos politinės ir administracinės struktūros vis dažniau keičiamos lankstesniais horizontaliojo bendradarbiavimo tinklais. Remiantis Peter John (2001), vienas labiausiai diskutuojamų institucinių savivaldos pokyčių yra perėjimas nuo *vietos valdymo* (angl. *local government*) į *vietos valdyseną* (angl. *local governance*) (John 2001, 8–9). Vietos valdymas dažnai suvokiamas kaip tam tikra administravimo ir politinių sprendimų priėmimo struktūra, kuri apibrėžia politikų funkcijas, atsakomybes, demokratinio atstovavimo aspektus bei interesų derinimo trajektorijas. Priešingai, vietos valdysena dažniau interpretuojama kaip efektyvus decentralizacijos, funkcijų diversifikacijos ir horizontaliojo bendradarbiavimo, įtraukiant įvairias suinteresuotas šalis, mechanizmas (Rhodes, 1994; Pierre 1999; John 2001). Vietos valdysenos koncepcija dažnai siejama su valdysenos tinklų (angl. *network governance*) teorijos ištakomis, keliant klausimus, kiek hibridinės valdysenos formos yra demokratiškos, kiek į valdymo tinklus gali įsitraukti įvairios interesų grupės, kaip priimami sprendimai ir užtikrinamas jų legitimumas, ar valdysenos tinklai turi demokratinės elgsenos potencialo (Sørensen 2002; Sørensen, Torfing 2005; Klijn, Skelcher 2007; Sørensen, Torfing 2016). Valdysenos tinklų konceptualizavimui daugiausia įtakos padarė politikos tinklų teorija (Jessop 1995; Kickert, Klijn, Koppenjan 1997; Rhodes 1997). Teoretikų vartojama tinklų metafora siekiama apibrėžti skirtingas politinių veikėjų tarpusavio sąveikas, besikeičiančias nuo vertikaliojo interesų atstovavimo iki horizontaliųjų socialinės sąveikos procesų. Kitaip tariant, viešosios politikos formavimo ir sprendimų priėmimo procesą veikia ne formalūs ar neformalūs kontaktai su centrinės valdžios atstovais, bet tarpusavio pasitikėjimu grindžiami tinklai tarp politinių ir pilietinių veikėjų grupių. Kiti autoriai pabrėžia, kad valdysenos tinklams būdingas ne procedūrinis racionaliais interesais paremtas ar normatyvinis racionalumas, bet derybiniu keliu kuriamas racionalumas (angl. *negotiation rationality*), kuriame pasitikėjimo pagrindu deramasi dėl bendro viešojo intereso (Jessop 2002, 224; Scharpf, 1997, 46).

Politikos mokslų teoretikai Eva Sørensen ir Jacob Torfing (2005) valdysenos tinklus konceptualizuoja naudodami kelias charakteristikas. Pirmą, valdysenos tinklai yra tarpusavyje priklausomų, tačiau autonomiškai veikiančių veikėjų horizontalioji sąveika, kuri remiasi derybomis. Antra, valdysenos tinklams būdinga savireguliacinė normatyvinė ir kognityvinė

struktūra, kurios tikslas – kurti viešąjį interesą tam tikroje viešosios politikos srityje (Sørensen, Torfing 2005, 203). Viešasis interesas siejamas su bendra vizija, lūkesčiais, įsitikinimais, nuostatomis ar vertybėmis, padedančiomis nubrėžti tam tikro politinių sprendimų lauko gaires. Į valdysenos tinklus įsitraukę veikėjai, siekdami identifikuoti svarbiausias problemas ir rasti kompromisinius sprendimus, turi dalytis bendromis nuostatomis ar lūkesčiais. Kaip teigia britų mokslininkas David Marsh (1998), tinklai, kurie neprisideda prie viešojo gėrio ir viešojo intereso kūrimo plačiaja prasme, negali būti vadinami valdysenos tinklais (Marsh 1998, 185–186). Taip pat į valdysenos tinklus įsitraukia daug privataus, viešojo ir pilietinio sektoriaus veikėjų, kurie konstruoja horizontaliąsias sąveikas ir tokiu būdu tampa priklausomi vienas nuo kito dėl išteklių pasidalijimo. Tačiau tokiuose bendradarbiavimo tinkluose nuolat kyla galios, sprendimų priėmimo, konkurencijos ir pasitikėjimo klausimų (Marin, Mayntz 1991). Trečia, valdysenos tinklai dažniausiai yra savanoriški, tad institucinio sprendimų priėmimo legitimumo klausimas taip pat išlieka itin aktualus. Kita vertus, vienas pagrindinių valdysenos tinklų sąveikos būdų yra derybos tarp skirtingų interesų grupių, kurioms būdingi svarstomosios demokratijos elementai. Tačiau tinklo veikėjai dažnai tikisi gauti sau maksimalią naudą mobilizuodami tinkle esančius informacijos, galios, sprendimų priėmimo ar kitus išteklius. Tokiu būdu gali atsirasti pasitikėjimo, konfliktų, antagonizmo ar legitimumo grėsmės (Klijn, Koppenjan 2000, 146–148).

Dar vienas svarbus diskusinis klausimas – kiek valdysenos tinkluose gali būti demokratijos, kaip reikėtų paskatinti piliečius aktyviau prisidėti prie savivaldos klausimų sprendimo bei įsitraukti į vietos sprendimus veikiančias grupes. Dažnai teigiama, kad valdysenos tinklų požiūris netgi leidžia svarstyti apie naujas demokratinės elgsenos formas, kuriančias pliuralistines daugiacentres politinio dalyvavimo sistemas (Jessop, 2000; Pierre, Peters 2000; Skelcher, 2004 ir daugelis kitų). Šiame diskurse pasitelkiami teoriniai argumentai, kurie skirtingai vertina demokratinio gyventojų dalyvavimo vietos valdyme ir politiniuose procesuose galimybes. Viena vertus, jau aptartas tinklinės valdysenos požiūris leidžia kalbėti apie horizontaliosios sąveikos tinklus, kuriuose dalyvauja skirtingos interesų grupės, besiderančios tarpusavyje dėl viešojo intereso. Tačiau, kaip teigia Sørensen ir Torfing (2005), vienas pagrindinių demokratijos užtikrinimo valdysenos tinkluose rizikų susijusios su aktyviomis valdžios institucijų pastangomis reguliuoti ir kontroliuoti horizontaliąsias sąveikas, suteikiant joms daugiau hierarchinio valdymo bruožų. Jeigu centrinės ar vietos valdžios institucijų pastangos sureguliuoti valdysenos tinklus tampa itin aktyvios, tinklai pradeda įgauti biurokratinės hierarchinės formas (Scharpf 1994, 41; Sørensen, Torfing 2005, 204). Kita vertus, atstovaujamosios ir dalyvaujamosios demokratijos

požiūris leidžia gilintis į demokratinio teisėtumo užtikrinimo procesą, teigiant, kad demokratinis legitimumas turi būti grindžiamas sprendimų teisės delegavimu išrinktiems atstovams. Įvairios dalyvaujamosios valdysenos formos tampa refleksyvios, skatina piliečių motyvaciją, savirefleksiją, savireguliaciją ir savikorekciją (Jessop 2002, 55).

Analizuojant savivaldybių bendradarbiavimo specifiką Lietuvoje, straipsnyje remiamasi tinklų teorijos prielaidomis, akcentuojančiomis veikėjų, dalyvaujančių tinkluose, įvairovę, bendradarbiavimo ir konsensuso strategijas, ieškant bendrų sprendimų bei pasitikėjimo ir neformalių sąveikų kultūrą. Priešingai kitoms teorinėms perspektyvoms, nagrinėjančioms savivaldybių bendradarbiavimą (pavyzdžiui, kolektyvinio veiksmo teorija (angl. *collective action theory*), viešojo pasirinkimo teorija (angl. *public choice theory*)), tinklų požiūris nusako, kad bendradarbiavimo rezultatus nebūtinai apibrėžia formalūs bendradarbiavimą reglamentuojantys kontraktai ar kitos institucionalizuotos formos. Vienas svarbiausių tokios sąveikos tikslų – suinteresuotų šalių įtraukimas ir galimybės joms deklaruoti ir ginti savo interesus, suteikiant derybinę, diskusinę ir komunikacinę platformą. Taip pat svarbus išteklių dalijimosi mechanizmas, juos mobilizuojant ir telkiant viešajam interesui įgyvendinti. Teigiama, kad neformalios sąveikos ir tarpusavio pasitikėjimas leidžia priimti efektyvius kolektyvinius sprendimus, susijusius su viešųjų paslaugų teikimu tose savivaldybėse, kuriose itin svarbi teritorinė tapatybė. Nauji bendradarbiavimo būdai gali pakeisti formalius savivaldybių susitarimus ir leidžia įveikti galimus bendradarbiavimo kaštus bei rizikas (Feiock et al. 2004).

Kalbant apie veikėjų, prisidedančių prie savivaldybių bendradarbiavimo, įsitraukimą, galima išskirti su vidiniais bei išoriniais bendradarbiavimo procesais susijusias grupes (žr. 1 lentelę). Pilietiniams ir bendruomeniniams interesams atstovauja tokios grupės, kaip nevyriausybinės organizacijos, viešosios įstaigos, piliečių iniciatyvinės grupės, privačios verslo organizacijos.

1 LENTELĖ. VEIKĖJŲ, PRISIDEDANČIŲ PRIE SAVIVALDYBIŲ BENDRADARBIAVIMO, ĮVAIROVĖ

Su vidiniais bendradarbiavimo procesais susiję veikėjai	Su išoriniais bendradarbiavimo procesais susiję veikėjai
Vietos politikai Administracija ir vietos biurokratai Kitos savivaldybių lygmens organizacijos	Pilietinės visuomenės organizacijos Privačios įmonės Ne savivaldybių lygmens viešosios institucijos Piliečiai ir piliečių grupės

Šaltinis: Teles, 2016, p. 17.

Teigiama, kad pagrindinis šių veikėjų grupių skirtumas yra įsitraukimas ir dalyvavimo intensyvumas bendradarbiavimo procesuose. Kaip teigia Filipe Teles (2016), vietos politikai savivaldybių bendradarbiavimą gali traktuoti ne tik kaip „gero valdymo“ alternatyvą, bet kaip galimybę, naudojantis politinėmis ir koordinavimo priemonėmis, įgalinti šį procesą. Taip pat politikai turi galių užtikrinti bendradarbiavimo proceso atskaitomybę ir legitimumą, tokiu būdu sprenddami demokratinio teisėtumo problemą. Savivaldybių administracija ir vietos biurokratų įsitraukimas ir galios dažnai priklauso nuo savivaldos autonomijos lygmens, tačiau paslaugų teikimo efektyvumas ir vietos politinių sprendimų įgyvendinimas taip pat yra itin priklausomi nuo vietos biurokratų įsitraukimo (Teles 2016, 17–18).

Kita svarbi prie savivaldybių bendradarbiavimo prisidedančių veikėjų grupė yra susijusi su pilietiniais ar viešaisiais interesais, tačiau atlieka gana siaurą vaidmenį šiuose procesuose. Dažniausiai pilietinės visuomenės organizacijos yra svarbios neformaliose savivaldybių bendradarbiavimo tinklavėikose, ypač susijusiose su specifinėmis politikos įgyvendinimo sritimis, pavyzdžiui, socialinės gerovės paslaugos, socialinė politika ar švietimo klausimai. Privačios įmonės aktyvios diskutuojant apie viešąsias ir privačias savivaldybės paslaugų schemas bei iniciatyvas, kai įsitraukiama rangovų teisėmis. Piliečiai ar organizuotos piliečių grupės svarbios užtikrinant tiesioginę savivaldybių bendradarbiavimo tinklų atskaitomybę ir ginant viešąjį interesą. Kai kuriais atvejais piliečių grupės įsijungia į patariamąsias komisijas ar komitetus ir dalyvauja priimant bendrus sprendimus, tačiau galios ir išteklių yra kur kas mažiau, lyginant su vidiniais bendradarbiavimo procesais susijusiais veikėjais (Teles 2016, 17–18).

Apibendrinant tinklinės valdysenos požiūrio taikymą savivaldybių bendradarbiavimui galima manyti, kad išlieka svarbiausi trys klausimai. Pirmia, kaip užtikrinti, kad į bendradarbiavimo tinklus įsitraukusių veikėjų grupės turi vienodas galimybes, galias ir išteklius įsitraukti į bendrus sprendimus ir paveikti bendradarbiavimo rezultatus. Antra, kokie mechanizmai, strategijos ar taktikos užtikrina, kad skirtingos veikėjų grupės turėtų pasiekti bendrų kolektyvinių rezultatų ir vienodai traktuoti viešąjį interesą. Trečia, kokiomis formomis užtikrinti demokratinį savivaldybių bendradarbiavimo legitimumą ir viešąją atskaitomybę, kaip padidinti bendrų sprendimų viešumą ir skaidrumą, kaip informuoti vietos gyventojus ir padidinti jų įsitraukimą.

Tyrimo metodologinės pastabos

Empirinių duomenų analizės dalyje naudojami mokslinio tyrimų projekto „Savivaldybių bendradarbiavimas teikiant viešąsias paslaugas: tinklinės

valdysenos galimybės ir viešojo intereso dilema Lietuvoje“ metu surinkti kiekybinės apklausos duomenys. Vienas pagrindinių mokslinio tyrimo tikslų – įvertinti savivaldybių tarpinstitucinio bendradarbiavimo ir tinklinės valdysenos potencialą Lietuvos savivaldoje, akcentuojant viešųjų paslaugų teikimo organizavimą ir viešojo intereso klausimą. 2018 m. sausio–gegužės mėnesiais buvo atlikta Lietuvos savivaldybių bendradarbiavimo galimybių ir potencialo apklausa naudojant elektroninę apklausų platformą. Apklausos metu buvo siekiama iširti Lietuvos savivaldybių bendradarbiavimo galimybes ir potencialą, atskleisti įvairių vietos lygmens interesų grupių, veikiančių viešųjų paslaugų teikimo srityje, požiūrį į galimus interesų koordinavimo vidinius ir išorinius mechanizmus, savivaldybių vaidmenį siekiant pagerinti viešųjų paslaugų teikimo procesą, galios pasiskirstymą tarp bendradarbiavimo partnerių bei įvertinti decentralizacijos ir vietos valdymo reformų poveikį (Hulst et al. 2009). Planuojant apklausos tikslus ir klausimyno kintamųjų struktūrą buvo laikomasi kelių teorinių prielaidų (Hulst et al. 2009; Teles 2016; Teles, Swianiewicz 2018):

1. Kiek svarbūs savivaldybių bendradarbiavimo tikslai, kokios taikomos institucinės formos ir kas lemia bendradarbiavimo atsiradimą (bendradarbiavimo interesų sritys, dalyvaujančių interesų grupių įsitraukimas ir jų sąveikos būdai, bendradarbiavimo efektyvumas).

2. Kiek svarbus institucinis ir administracinis kontekstas (kokia savivaldybių pozicija skatinant bendradarbiavimą, veiklos mastai, atsakomybės, galimybės siekiant bendradarbiavimo, kokios pasirenkamos paslaugų teikimo strategijos).

3. Kaip vertinami vidiniai ir išoriniai veiksniai, lemiantys savivaldybių apsisprendimą bendradarbiauti (kiek turi įtakos gyventojų kaita, paslaugų poreikio vertinimas, biudžeto galimybės, gyventojų lūkesčių patenkinimas).

Taikant kvotinės netikimybinės atrankos principą, buvo sudarytas tikslinis respondentų sąrašas. Atliekant apklausą buvo laikomasi principo, kad imtį turėtų sudaryti savivaldos lygmeniu dirbantys atstovai, turintys tiesioginių sąsajų su bendradarbiavimo politikos ir darbotvarkės vystymu savivaldybėse. Atskiras respondentų grupes sudarė atstovai iš savivaldybių administracijų, vietos politinio atstovavimo lygmens, savivaldybės įmonių ir vietos bendruomeninių grupių: 1) paslaugų teikimo lygmuo (savivaldybių įmonės); 2) savivaldybių administracinis lygmuo (savivaldybių administracijų vadovai ir tarybų komitetų nariai); 3) savivaldybių politinis lygmuo (savivaldybių tarybų komitetų nariai); 4) bendruomeninis lygmuo (vietos bendruomenės, gyventojų interesų atstovavimo lygmuo).

Taip pat buvo laikomasi patogumo ir subjektyvumo kriterijų, apibrėžiant respondentų kvotas pagal jų geografinę vietovę (savivaldybę) ir užimamas pareigas savivaldos institucijose. Atsižvelgiant į sudarytų populiacijos

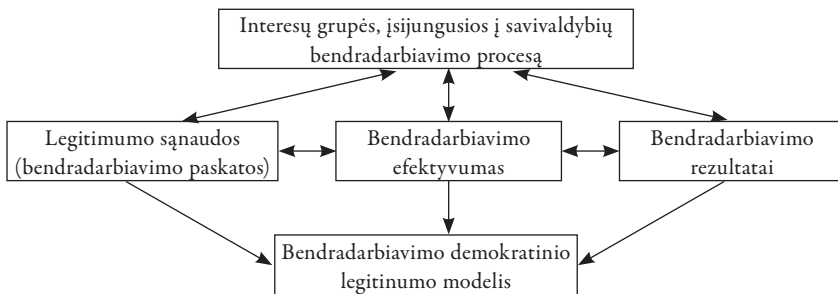
pogrūpių dydį, buvo pasiektas pakankamas atsakymų procentas (angl. *response rate* 21 proc.), galutinė respondentų imtis – 284.

Savivaldybių bendradarbiavimo demokratinio legitimumo modelio koncepciją sudaro trys analitinės dimensijos (žr. 1 pav.):

1. Legitimumo pastangos (sąnaudos) (angl. *input legitimacy*) – kokios veikėjų grupės turi įtakos bendradarbiavimo skatinimui / kiek gyventojai įsitraukia / kokiose veiklose bendradarbiauja.

2. Bendradarbiavimo efektyvumas (angl. *throughput legitimacy*) – ar gyventojai gauna informaciją apie bendradarbiavimą, kokia forma gauna, kokie rezultatai iš bendradarbiavimo.

3. Bendradarbiavimo rezultatai (angl. *output legitimacy*) – kokių pasiekama bendradarbiavimo rezultatų, ar yra viešojo intereso apraiškų.



I PAV. ANALITINIS DEMOKRATINIO LEGITIMUMO SAVIVALDYBIŲ BENDRADARBIAVIMO PROCESĖ MODELIS
(SØRENSEN, TORFING 2016; GBIKPI, GROTE 2002; HAUS, HEINELT 2004; AUTORĖS APIBENDRINIMAS)

Savivaldybių bendradarbiavimo demokratinio legitimumo teorinis modelis grindžiamas postliberalios bendruomenės demokratijos (angl. *community democracy theories*) teorinės priegos nuostatomis, kuri kildinama iš naujojo institucionalizmo (March, Olsen 1995). Teorinė priega apima tiek tinklinės valdysenos charakteristikas, tiek demokratinio dalyvavimo vietos lygmeniu aspektus, leidžia svarstyti apie demokratinės normas, elgsenas ir nuostatas per abipusės tarpusavio sąveikos modelius.

Analizuojant savivaldybių bendradarbiavimo tinklo legitimumo sąnaudas (angl. *input legitimacy*) laikomasi teorinės prielaidos, kad valdysenos tinklai kuria tarpusavio ryšius, leidžiančius tarpusavyje susieti autonomiškas suinteresuotų asmenų grupes. Šios atskiros veikėjų grupės turi skirtingas nuostatas ir lūkesčius, tačiau dėl bendros komunikacijos, koordinavimo,

derybų, svarstymų ir bendradarbiavimo leidžia jungtis į sąveikos tinklus, įgalinančius įvairias piliečių grupes (Sørensen, Torfin 2016, 243).

Kita analitinė dimensija apima savivaldybių bendradarbiavimo tinklų efektyvumą ir pasiektus rezultatus (angl. *throughput legitimacy and output legitimacy*). Straipsnyje keliamas klausimas apie galimas demokratines bendradarbiavimo tinklo apraiškas ar „demokratiškumo“ prielaidas. Vienas pagrindinių probleminių klausimų – ar bendradarbiavimo veiklose dalyvaujantys vietos lygmens veikėjai ir veikėjų grupės gali pasiekti institucionalizuotų rezultatų, ar pasiekti susitarimai yra formalūs ir apibrėžti teisinėmis normomis, ar daugiau susiję su neformaliais pasitikėjimo ir komunikacijos tinklais. Analizuojant šiuos klausimus, pasitelkiamas platesnis teorinis demokratijos valdysenos tinkluose diskursas. Galima teigti, kad savivaldybių bendradarbiavimo rezultatai atskleidžia tinklo galimybes suderinti kelias konfliktuojančias interesų grupes ir pasiekti bendrą sutarimą. Taip pat aktualios ir bendradarbiavimą inicijuojančių interesų grupių sprendimų priėmimo galios pozicijos bei bendras viešojo intereso suvokimas. Kitais žodžiais tariant, anot Scharpf (1999), viešojo intereso suderinimo sąnaudos ir rezultatai turėtų atitikti tikėtinas persikirstymo mechanizmo teisingumo normas (Scharpf 1999, 13). Nemažai politikos mokslų ir politikos sociologijos tyrinėtojų analizuoja, kaip tinklinėje valdysenoje turėtų būti užtikrinamas demokratinis legitimumas (Gbiłpi, Grote 2002; Haus, Heinelt 2004). Vienas iš siūlomų būdų, galinčių užtikrinti bendradarbiavimo tinklų rezultatų legitimumą, yra įtraukti išrinktus vietos lygmens politikus ar tarybų narius, kurie leidžia patvirtinti pasiektus bendradarbiavimo rezultatus, pavyzdžiui, oficialius susitarimus ar sandorius (Klausen, Sweeting 2004). Kitas kelias – įtraukti daugiau valdysenos tinkle dalyvujančių interesų grupių ar veikėjų, kurie leistų padidinti tinklo efektyvumą bei rezultatyvumą (Hovik, Vabo 2005). Pavyzdžiui, bendradarbiavimo rezultatų sklaida platesniam visuomenės ratui ar žiniasklaidos įtraukimas gali padidinti valdysenos tinklo produktyvumą. Be to, didesnis dalyvavimo mastas ir informuotumas leidžia tikėtis geresnių kolektyvinių bendradarbiavimo tinklų sprendimų (Klausen, Sweeting 2004).

Remiantis teorinėmis prielaidomis buvo suformuotos pagrindinės hipotezės, teigiančios, kad skirtingas sprendimų priėmimo galias, kompetencijas ir tarpusavio sąveikas turinčios interesų grupės turi skirtingas savivaldybių bendradarbiavimo paskatas ir tikisi skirtingų rezultatų:

1. *Hipotezė apie administracinių ir politinių (meras) savivaldos veikėjų įsitraukimą* (savivaldybės administracijos ir vietos politikų atveju bendradarbiavimo paskatas nubrėžia turimi vidiniai galios ištekliai, kompetencijos, komunikacija ir institucijų tarpusavio pasitikėjimas. Pagrindinė bendradarbiavimo nauda apibrėžiama vidinių savivaldybės procesų efektyvumo

didinimu: aukštesnės kokybės savivaldybės teikiamos paslaugos, masto ekonomija, viešasis interesas).

2. *Hipotezė apie aukštesnio lygmens valdžios interesų įsitraukimą.* Šios interesų grupės įsitraukimas į savivaldybių bendradarbiavimą susijęs su teisiniu reglamentavimu, sprendimų „iš viršaus į apačią“ įgyvendinimu bei jų įgyvendinimo kontrole savivaldos lygmeniu.

3. *Hipotezė apie vietos bendruomenės įsitraukimą.* Priešingai, vietos bendruomenės įsitraukimą į savivaldybių bendradarbiavimą apibrėžia siekis pagerinti savivaldybių teikiamų paslaugų kokybę bei įgyvendinti viešąjį interesą. Didesnis vietos pilietinių iniciatyvinių grupių įsitraukimas žymi didesnę savivaldybių bendradarbiavimo demokratinio legitimumo aspektą.

Statistinė analizė ir matavimo metodas. Siekiant identifikuoti demokratinio legitimumo savivaldybių bendradarbiavimo procese kintamuosius ir jų statistinį reikšmingumą, struktūrinių lygčių modeliavimo metodas (angl. *Partial least squares*, PLS) taikytas matavimo modeliui ir struktūriniam modeliui parengti. Statistinėje analizėje buvo naudojamas *PLS consistent* algoritmas, kuris konvergavo po 8 sekas. Naudota atvejų kolinearumo (angl. *casewise*) eliminavimo prieiga. Struktūrinio modelio analizė vykdyta su SmrtPLS3 programine įranga. Remiantis teoriniu modeliu ir tiriamosios faktorinės analizės rezultatais, parengtas reflektyvus matavimo modelis. Modelį sudaro keturi egzogeniniai latentiniai konstruktai ir šeši endogeniniai latentiniai konstruktai (imtis $N = 220$). Latentinių konstrukto kintamųjų krūvių reikšmingumui įvertinti vykdyta „atmetimo“ (angl. *bootstrapping*) procedūra.

Savivaldybių bendradarbiavimo dimensijų vertinimas: ieškant demokratinio legitimumo įrodymų

Siekiant įvertinti savivaldybių bendradarbiavimą lemiančias sąveikas, buvo atlikta tiriamoji faktorinė anketinių klausimų apie skirtingų veikėjų grupių, dalyvaujančių savivaldybių bendradarbiavimo procesuose, analizė. Į faktorinę analizę taip pat buvo įtraukti klausimai, kurie išskiria skirtingas savivaldybių bendradarbiavimo paskatas ir pasekmes. Ankstesniame poskyryje aptartas teorinis demokratinio legitimumo savivaldybių bendradarbiavimo procese modelis leidžia išskirti atskirus analitinius kintamuosius, kurie įtraukiami į struktūrinį matavimo modelį (žr. 2 pav.).

Kalbant apie atskiras savivaldybių bendradarbiavimo procese dalyvaujančių veikėjų grupes, klausimui *Kokią įtaką skatinant savivaldybių bendradarbiavimo ryšius turėtų šios institucijos* buvo išskirti penki faktoriai (žr. 2 lentelę). Atskiri faktoriai žymi skirtingas veikėjų interesų grupes, kurios įsitraukusios ar turi galios inicijuoti savivaldybių bendradarbiavimą.

Cronbacho alfa parodė, kad visi veiksniai statistiškai patikimi. Vienos interesų grupės įtraukia politinio atstovavimo lygmenį (vietos politikai arba tarybų nariai), kitos reprezentuoja administracines ir vykdomąsias funkcijas atliekančias institucijas (savivaldybių administracija, savivaldybių įmonės, meras) arba vietos bendruomenes (savanoriškas organizacijas, vietos bendruomenės ar verslo asociacijas). Šiuo atveju identifikuotos interesų grupės reprezentuoja skirtingą santykį su savivaldos lygmeniu vykstančiais procesais. Vienos jų tiesiogiai atstovauja vietos lygmens interesams, priima biurokratinis sprendimus ir turi galių pasinaudoti įvairiais išteklių, kitos labiau siejamos su aukštesnės centrinės valdžios funkcijomis. Kalbant apie demokratinio legitimumo modelį mums aktualiausias klausimas, ar veikėjai, siejami su atstovaujamosios demokratijos dimensija, yra reikšmingi, ar galima kalbėti apie aktualias vietos bendruomenės iniciatyvas („iš apačios į viršų“).

2 LENTELE. SAVIVALDYBIŲ BENDRADARBIAVIMĄ LEMIANČIŲ VEIKĖJŲ GRUPIŲ FAKTORIAI

Faktorius	Kintamieji: įvertinkite, kokią įtaką skatinant savivaldybių bendradarbiavimo ryšius turėtų šios institucijos	Komponentės				
		1	2	3	4	5
K1. Administracinių ir politinių savivaldos veikėjų grupė	Savivaldybės administracijos vadovas	,839				
	Savivaldybės tarnautojai / specialistai	,765				
	Savivaldybės meras	,716			,304	
	Savivaldybės valdomos įmonės arba tos pačios srities įmonių grupė	,666				
K2. Aukštesnio lygmens valdžios atstovai	ES ir kitos tarptautinės organizacijos		,870			
	Nacionalinė valdžia		,843			
	Regioninės plėtros taryba		,426			,320
K3. Savivaldos politikai	Valdančioji dauguma taryboje			,823		
	Tarybos opozicija			,590		
K4. Vietos bendruomenė	Savanoriškos organizacijos ir/ar verslo interesų asociacijos				-,788	
	Vietos verslas				-,711	
	Gyventojai				-,691	
K5. Kaimyninės savivaldybės	Kaimyninių arba kitų savivaldybių merai					,889
	Kaimyninių arba kitų savivaldybių tarybų nariai			,417		,715

**3 LENTELĖ. SAVIVALDYBIŲ BENDRADARBIAVIMĄ LEMIANČIŲ
PASKATŲ IR PRIEŽASČIŲ FAKTORIAI**

Faktorius	Kintamieji: kokios būtų pagrindinės savivaldybių bendradarbiavimo paskatos	Komponentės		
		1	2	3
K1. Vidinis efektyvumas ir pasitikėjimo tinklai	Siekis padidinti savivaldybės matomumą	,849		
	Siekis užmegzti ir palaikyti tarpusavio kontaktus	,800		
	Noras kartu prisijungti prie projekto	,789		
	Noras mokytis iš kaimynų	,759		
	Daugiau šansų gauti išorinę paramą	,533		
K2. Centrinės valdžios spaudimas	Centrinės valdžios spaudimas		,795	
	Teisinio reglamentavimo nuostatos		,773	
	Geografinės ir/arba socialinės bei ekonominės priežastys		,700	
	Šalies demografiniai, ekonominiai ar kiti aspektai	,348	,417	
K3. Savivaldybės paslaugų kokybė	Siekis gerinti viešųjų paslaugų kokybę			,868
	Siekis mažinti viešųjų paslaugų kainas			,837
	Nepakankamai išplėtotą infrastruktūrą		,396	,496

Kitai faktorinei analizei pasirinktu klausimu respondentų buvo prašyta skalėje nuo 1 (neturi jokios įtakos) iki 5 (turi labai didelę įtaką) įvertinti pagrindines savivaldybių bendradarbiavimą skatinančias prielaidas ir paskatas (žr. 3 lentelę), pažymint pateiktus teiginius. Faktorinės analizės rezultatai parodė, kad išsiskiria trys savivaldybių bendradarbiavimo paskatas lemiančių veiksnių segmentai: vidinis tinklų efektyvumas ir pasitikėjimo tinklai (Cronbacho alfa = 0,818), centrinės valdžios spaudimas (Cronbacho alfa = 0,733) ir savivaldybės paslaugų kokybės (Cronbacho alfa = 0,764) kriterijus. Statistinio reikšmingumo parametrai rodo, kad visos komponentės yra statistiškai reikšmingos. Šiuo atveju minėti indeksai naudojami struktūriniame modelyje, siekiant identifikuoti, kaip skirtingos veikėjų grupės įsitraukia į bendradarbiavimo procesą ir kokias apibrėžia bendradarbiavimo paskatas ir rezultatus. Faktorinė analizė atskleidė, kad identifikuotos savivaldybių bendradarbiavimo paskatų komponentės apima skirtingus sąveikos modelius. Vidinę komunikaciją ir tarpusavio pasitikėjimą palaikantis faktorius atskleidžia „iš apačios aukštyn“ nukreiptas iniciatyvas, leidžiančias padidinti neformaliais ryšiais paskatintą kooperavimosi naudą. Organizacinės integracijos procesas įtraukia veikėjus, susijusius funkciniais ar administraciniais įsipareigojimais, pavyzdžiui, savivaldos biurokratai, kurie gali atskleisti ir panaudoti savo kompetencijas, išteklius ar sprendimų priėmimo galias (Teles 2016, 16–17). Savivaldybės paslaugų kokybės faktorius identifikuoja

koordinuotas pastangas įgyvendinti efektyvesnius viešųjų paslaugų teikimo modelius ir gali būti siejamas su įvairių paslaugas teikiančių institucinių darinių steigimu ar viešojo bei privataus sektoriaus iniciatyvomis (Rodrigues, Tavares, Araujo 2012; Tavares 2017). Centrinės valdžios įtakos faktorius dažnai siejamas su savivaldos autonomijos lygmeniu ir platesnėmis teritorinės konsolidacijos ar teritorinės fragmentacijos tradicijomis, kuriame galima išskirti tokius aspektus, kaip savivaldybių funkcijų decentralizaciją ar fiskalinį savarankiškumą.

4 LENTELĖ. SAVIVALDYBIŲ BENDRADARBIAVIMO POVEIKIO IR REZULTATŲ FAKTORIAI

Faktorius	Kintamieji: koks būtų pagrindinis savivaldybių bendradarbiavimo poveikis ir nauda	Komponentės		
		1	2	3
K1. Masto ekonomija	Veiksmingesnis bendrų problemų sprendimas	,849		
	Kaštų taupymas, paremtas masto ekonomija	,771		
	Sudaromos galimybės teikti naujas paslaugas	,631	,477	
	Naujų kompetencijų įgijimas ir gerosios praktikos perėmimas iš kitų savivaldybių	,558		,410
	Padidėjęs bendradarbiaujančių savivaldybių matomumas	,481		,457
	Užtikrinamas geresnis paslaugų prieinamumas	,472	,442	
K2. Viešasis interesas	Sudaromos galimybės išvengti savivaldybių tarpusavio konfliktų dėl „zūkio problemos“		,792	
	Netiesiogiai sprendžiamos paslaugų teikimo problemos, susijusios su demografiniais veiksniais		,741	
	Tai tinkamiausias būdas užtikrinti viešąjį interesą.		,724	
K3. Vidinio bendradarbiavimo poveikis „iš viršaus į apačią“	Efektyvesnis regioninės politikos (principo „iš viršaus į apačią“) įgyvendinimas			,799
	Didesnė įtaka centrinės valdžios politiniams sprendimams			,646
	Lengvesnė prieiga prie išorinių finansavimo šaltinių	,347		,593

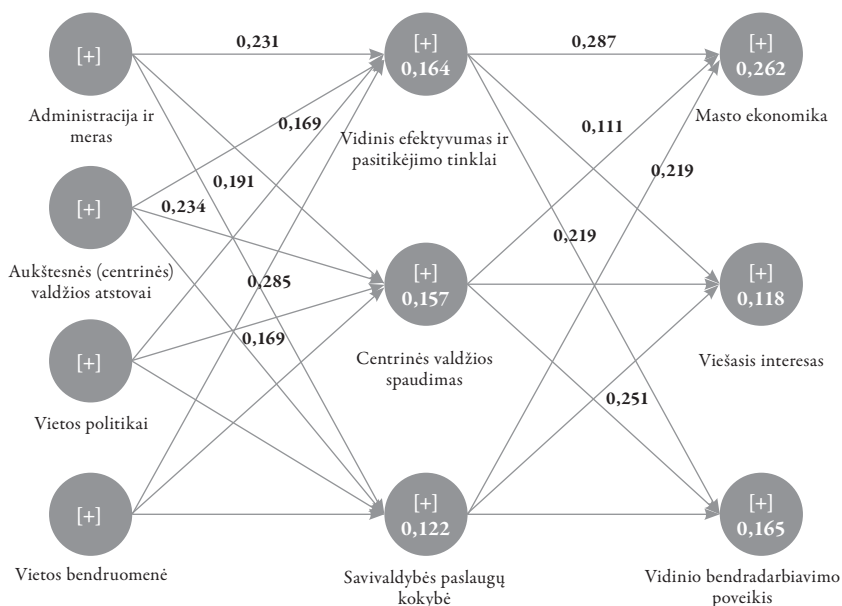
Norint nustatyti savivaldybių bendradarbiavimo poveikio ir naudos grupes, faktorinės analizės būdu buvo identifikuoti trys faktoriai: masto ekonomija (Cronbacho alfa = 0,866), viešasis interesas (Cronbacho alfa = 0,775) ir vidinio bendradarbiavimo poveikis „iš viršaus į apačią“ (Cronbacho alfa = 0,729) (žr. 4 lentelę). Statistinei analizei buvo pasitelktas klausimas *Kokia, Jūsų manymu, būtų pagrindinė tarp savivaldybinio bendradarbiavimo nauda ir poveikis*, prašant respondentus įvertinti teiginius nuo 1 (visiškai nesutinku) iki 5 (visiškai sutinku). Masto ekonomijos komponentė žymi

dominuojančią kaštų taupymo, viešųjų paslaugų optimizavimo ir efektyvesnių paslaugų teikimo būdų ar strategijų paiešką, kuri dažnai pasireiškia aukštą teritorinę savivaldos fragmentaciją turinčiose valstybėse. Remiantis šiais argumentais analizuojamos vertikaliosios ir horizontaliosios savivaldybių paslaugų teikimo formos skirtinguose instituciniuose kontekstuose (Hulst et al. 2009, 279–280). Kita savivaldybių bendradarbiavimo rezultatų komponentė, žyminti principo „iš viršaus į apačią“ įgyvendinimą, pabrėžia centrinės valdžios įtaką savivaldos sprendimams. Kai kurie centrinės valdžios sprendimai, pavyzdžiui, regioninių atliekų tvarkymo centrų steigimas, pasitelkiant kaštų taupymo, optimizavimo ir efektyvumo argumentus, naudojami siekiant priversti savivaldybes steigti bendras paslaugų įmones. Priešingai, identifikuotas viešojo intereso faktorius leidžia kalbėti apie platesnį savivaldybių bendradarbiavimo kontekstą, ieškant bendrų sprendimo būdų dėl paslaugų teikimo ir gyventojų interesų tenkinimo.

5 LENTELĖ. STRUKTŪRINIO MODELIO KINTAMŲJŲ VERTINIMAS

Kintamųjų poveikis (hipotezės)	Standartinis nuokrypis (STDEV)	Determinacijos koeficientas	p^a
Administracinių ir politinių (meras) savivaldos veikėjų grupė -> Centrinės valdžios spaudimas	0,096	0,191	*
Administracinių ir politinių (meras) savivaldos veikėjų grupė -> Vidinis efektyvumas ir pasitikėjimo tinklai	0,116	0,231	*
Administracinių ir politinių (meras) savivaldos veikėjų grupė -> Savivaldybės paslaugų kokybė	0,079	0,285	**
Centrinės valdžios spaudimas -> Masto ekonomija	0,055	0,111	*
Vidinis pasitikėjimas ir pasitikėjimo tinklai -> Masto ekonomija	0,074	0,287	**
Vidinis efektyvumas ir pasitikėjimo tinklai -> Vidinio bendradarbiavimo poveikis „iš viršaus į apačią“	0,094	0,336	**
Savivaldybės paslaugų kokybė -> Masto ekonomija	0,076	0,219	**
Savivaldybės paslaugų kokybė -> Viešasis interesas	0,07	0,251	**
Savivaldos politikai -> Centrinės valdžios spaudimas	0,084	0,169	*
Savivaldos politikai -> Vidinis efektyvumas ir pasitikėjimo tinklai	0,069	0,192	**
Aukštesnio lygmens valdžios atstovai -> Centrinės valdžios spaudimas	0,082	0,234	**
Pastaba: ^a - *, ** Skirtumas statistiškai reikšmingas, ** $p < 0,001$; * $p < 0,05$.			

Naudojant faktorinės analizės rezultatus (2–4 lentelės) buvo atlikta savivaldybių bendradarbiavimo struktūrinio modelio analizė, siekiant patvirtinti arba paneigti suformuluotas hipotezes dėl skirtingų veikėjų grupių įsitraukimo į bendradarbiavimo procesą, paskatų ir rezultatų (žr. 2 pav.). Struktūrinio modelio duomenys rodo, kad skirtingos savivaldybių bendradarbiavime dalyvaujančios veikėjų grupės išvelgia skirtingas bendradarbiavimo proceso paskatas, kurios lemia heterogeniškas rezultatų trajektorijas. Visos modelyje suformuluotos hipotezės pateikiamos 5 lentelėje, detalizuojant atskirų struktūrinio modelio kintamųjų statistines reikšmes (modelyje pateikiami tik statistiškai reikšmingi ryšiai).



*Koeficientai, mažesni už 0,1, paveiksle nepateikiami.

2 PAV. SAVIVALDYBIŲ BENDRADARBIAVIMO STRUKTŪRINIS MODELIS: SĄVEIKA TARP VEIKĖJŲ, BENDRADARBIAVIMO PASKATŲ IR REZULTATŲ

Kalbant apie administracinių ir politinių savivaldos veikėjų grupių įsitraukimą į savivaldybių bendradarbiavimą (savivaldybės administracija, meras ir vietos politikai), šių grupių dalyvavimas yra itin aktualus ir reikšmingas. Egzistuoja statistiškai reikšmingas ryšys tarp administracinių ir politinių (meras) savivaldos veikėjų grupės ir bendradarbiavimo paskatų, apibrėžiamų kaip vidinio efektyvumo ir pasitikėjimo tinklų palaikymas

(*path* koeficientas, β reikšmė = 0,231, $p < 0,05$) bei savivaldybių teikiamų paslaugų kokybės užtikrinimas (β reikšmė = 0,285, $p < 0,001$). Taip pat galima teigti, kad šių veikėjų grupės paskatas dėl savivaldybių bendradarbiavimo lemia ir centrinės valdžios spaudimas bei „iš viršaus į apačią“ deleguoti sprendimai (β reikšmė = 0,191, $p < 0,05$). Kitą veikėjų grupę – savivaldos politikus – taip pat veikia turimi vidiniai formalūs ar neformalūs sąveikos tinklai bei tarpusavio pasitikėjimas, leidžiantis incijuoti vienokias ar kitokais bendradarbiavimo iniciatyvas (β reikšmė = 0,192, $p < 0,001$). Tikėtina, kad vietos politikų iniciatyvas formuoja ir centrinės valdžios padiktuoti sprendimai ar teisinis reglamentavimas (β reikšmė = 0,169, $p < 0,05$). Tai akivaizdu, kadangi savivaldos tarybų nariai yra renkami ir nusako atstovaujamosios demokratijos sistemos požymius. Kita vertus, savivaldos lygmeniu veikiančių administracinių biurokratų ir vietos politikų turimi ryšiai leidžia ne tik inicijuoti įvairius bendradarbiavimo projektus, bet ir siejasi su tokiais bendradarbiavimo rezultatais, kaip didesnis vidinio bendradarbiavimo poveikis skatinant sprendimus „iš viršaus į apačią“ (β reikšmė = 0,336, $p < 0,001$) ir masto ekonomijos sprendimus, teikiant viešąsias savivaldybių paslaugas (β reikšmė = 0,219, $p < 0,001$). Remiantis statistinės analizės rezultatais, galima teigti, kad mūsų iškelta *hipotezė apie administracinių ir politinių (meras) savivaldos veikėjų įsitraukimą* ir svarbą bendradarbiavimo procesuose pasitvirtino. Kita hipotezė leido kelti teorines prielaidas dėl *aukštesnio lygmens valdžios interesų įsitraukimo į savivaldybių bendradarbiavimą*, akcentuojant teisinio reglamentavimo, sprendimų „iš viršaus į apačią“ įgyvendinimą savivaldos lygmeniu. Yra statistiškai reikšmingas ryšys tarp kelių kintamųjų: aukštesnės (centrinės) valdžios atstovų, centrinės valdžios spaudimo kaip bendradarbiavimo paskatos (β reikšmė = 0,234, $p < 0,001$) ir masto ekonomijos rezultatų (β reikšmė = 0,111, $p < 0,05$). Galima preliminariai teigti, kad kuo didesnis centrinės valdžios spaudimas, tuo, tikėtina, geresni kaštų taupymo, išteklių optimizavimo ir veiklos efektyvumo rezultatai savivaldybių bendradarbiavimo procesuose. Viena vertus, centrinės valdžios iniciatyvos centralizacijos būdu kontroliuoti savivaldybių bendradarbiavimą gali būti siejamos su efektyvesnio ir optimalaus savivaldybių teikiamų paslaugų modelio paieškomis ar viešųjų paslaugų restruktūrizavimo iniciatyvomis (Hulst, Van Montfort 2007, 9). Kita vertus, kyla vietos demokratijos klausimas, kai pačių savivaldybių bendradarbiavimo paskatas nustumia teisinio reglamentavimo formos ar platesnės savivaldos teritorinės konsolidacijos iniciatyvos. Be to, remiantis statistine analize, mūsų suformuluota hipotezė dėl aktyvesnio vietos bendruomenės įsitraukimo savivaldybių bendradarbiavimo procesą nepasitvirtino. Struktūriniame modelyje kelta prielaida, kad pilietinius interesus jungiančios interesų grupės vienu ar kitu būdu yra įsitraukusios į savivaldybių bendradarbiavimą ir

siekia pagerinti savivaldybių teikiamų paslaugų kokybę, įgyvendinti viešąjį interesą, nebuvo patvirtinta. Tad sudėtinga formuluoti patikimas išvadas dėl savivaldybių bendradarbiavimo demokratinio legitimumo, žyminčio vietos tinklinės valdysenos atvirumą, suinteresuotumą vietos lygmens problemomis ir atskaitomybę.

Apibendrinimas

Įvairūs savivaldybių bendradarbiavimo formų tyrimai Europos šalyse, turinčiose aukštą teritorinės fragmentacijos lygį, atskleidė vadinamąjį demokratijos deficitą, kuris parodo, kad augantys daugiafunkciai savivaldybių instituciniai dariniai susiduria su demokratinio teisėtumo ir demokratinės atskaitomybės iššūkiais (pavyzdžiui, Hulst, Van Montfort 2007, 223). Piliiečių įsitraukimas į tokias institucijas dažniausiai yra netiesioginis, jų interesai menkai atstovaujami. Pavyzdžiui, Vokietijoje atlikti savivaldybių lygmens institucijų tyrimai rodo, kad dažniausiai šie dariniai sulaukia kritikos dėl tiesioginio atstovavimo ir demokratinės atskaitomybės ar kontrolės trūkumo (Wollmann 2010). Daugelis tokių savivaldybių organizacijų vykdo nemažai funkcijų, pavyzdžiui, susijusių su savivaldybių teikiamomis viešosiomis paslaugomis ar viešuoju interesu, tačiau tiesioginiai piliečių dalyvavimo ir įsitraukimo būdai menkai naudojami. Akivaizdu, kad, nagrinėjant įvairias savivaldybių bendradarbiavimo iniciatyvas ar formas, keliamas klausimas, kiek atstovaujamos įvairios vietos bendruomenių, piliečių ar verslo interesų grupės, ar atsižvelgiama į šių vietos lygmens grupių nuomonę, lūkesčius ir pozicijas, ar esama būdų, kurie padeda viešinti įvairias bendradarbiavimo iniciatyvas visuomenei.

Apibendrinant šio straipsnio diskusiją dėl savivaldybių bendradarbiavimo proceso demokratiškumo apraiškų, buvo suformuluota teorinė demokratinio legitimumo koncepcija, kurią sudarė legitimumo pastangų (arba bendradarbiavimo sąnaudų), bendradarbiavimo efektyvumo ir bendradarbiavimo rezultatų kintamieji. Viena vertus, legitimumo pastangos (sąnaudos) leidžia kelti klausimą dėl savivaldybių bendradarbiavimo tinklų, galinčių tarpusavyje susieti autonomiškas suinteresuotų asmenų grupes. Klausinama, kokios vietos lygmens veikėjų grupės turi įtakos bendradarbiavimo skatiniui, ar įsitraukia vietos bendruomeninės grupės, kokius dalyvavimo būdus jos taiko. Kita vertus, savivaldybių bendradarbiavimo efektyvumo kintamasis apima klausimą, ar gyventojai gauna informaciją apie bendradarbiavimą, kokių tikimasi bendradarbiavimo rezultatų. Savivaldybių bendradarbiavimo rezultatų aspektas nagrinėja pasiekimus ir gautą poveikį, bando identifikuoti viešojo intereso apraiškas. Kiekybinės analizės rezultatai parodė,

kad išsiskiria atskiros pakankamai galių turinčios veikėjų grupės, galinčios nulemti bendradarbiavimo procesą viena ar kita linkme. Skirtingos savivaldybių bendradarbiavimo paskatos lemia skirtingus bendradarbiavimo rezultatus ir gaunamas naudas. Viena įtakingiausių veikėjų grupių yra savivaldybių administracijos, dirbančios kartu su merais, ir vietos politikai (tarybų nariai). Tai vietos lygmeniu veikianti grupė, galinti formuoti tolimesnę savivaldybių laikyseną įvairių bendradarbiavimo formų skatinimo ir inicijavimo procesuose. Vis dėlto reikia pabrėžti, kad horizontaliosios savivaldybių bendradarbiavimo formos patiria ir tam tikrų rizikų, dažniausiai susijusių su politinės įtakos praradimu dėl skirtingo savivaldybių dydžio, politinių lūkesčių ar nepakankamai atstovaujamos lyderystės (pavyzdžiui, kai savivaldybių konsorciume dominuoja kur kas didesnės savivaldybės). Vertinant savivaldybių bendradarbiavimo paskatas ir pasekmes, viena svarbiausių priežasčių yra vidiniai savivaldos sistemoje dalyvaujančių veikėjų sąveikos tinklai, dažnai pagrįsti formaliais ir neformaliais tarpusavio įsipareigojimais ar kompetencijų, interesų, išteklių mainais. Aukštas tarpusavio pasitikėjimas, efektyvi komunikacija ir abipusiai interesai leidžia pasiekti tokių savivaldybių bendradarbiavimo rezultatų, kaip masto ekonomija, aukštesnė teikiamų paslaugų kokybė, kuri taip pat siejama ir su viešojo intereso įgyvendinimo galimybėmis. Kalbant apie aukštesnio lygmens (centrinės) valdžios interesų įsitraukimą į savivaldybių bendradarbiavimą, išsiskiria sprendimų „iš viršaus į apačią“ aspektas, grindžiamas centralizacijos reformų prielaidomis ir siekiu optimizuoti savivaldybių veiklos ir funkcijų valdymo išteklius. Tai vertikalus sąveikų tinklas, kuriame pagrindines galios pozicijas užima centrinės valdžios institucijos, pavyzdžiui, ministerijos ar vyriausybė. Priešingai, vietos bendruomenės įsitraukimas į savivaldybių bendradarbiavimą, kuris turėtų žymėti aukštesnį savivaldybių bendradarbiavimo demokratinio legitimumo laipsnį, menkai reprezentuojamas. Mūsų struktūriniame modelyje hipotetinės prielaidos dėl aktyvaus vietos bendruomenės interesų dalyvavimo nepasitvirtino. Vis dėlto galima teigti, kad savivaldybių bendradarbiavimas turėtų būti traktuojamas ne tik kaip instrumentinis įsipareigojimas vykdyti tam tikras bendras iniciatyvas ar įgyvendinti optimalius savivaldybių teikiamų viešųjų paslaugų projektus, bet ir kaip politinių tapatybių, interesų, lyderystės, demokratinio dalyvavimo ir įsitraukimo laukas. Šiame kontekste vietos pilietinių interesų įsitraukimas itin aktualus, leidžiantis rasti kompromisą tarp pragmatiško požiūrio į savivaldybių funkcijų įgyvendinimą ir vietos demokratijos kokybės.

Padėka

Straipsnis parengtas įgyvendinant Lietuvos mokslo tarybos Mokslininkų grupių projektą „Savivaldybių bendradarbiavimas teikiant viešąsias paslaugas: tinklinės valdysenos galimybės ir viešojo intereso dilema Lietuvoje“ Nr. S-MIP-17-3.

Literatūra

- Astrauskas, A. 2002. “Local Self-government and the Problems of Local Self-government in Lithuania.” *Public Policy and Administration* 1 (3): 71–78.
- Astrauskas, A. 2014. “Local Self-Government in Lithuania in 1990-2013: Changes of the Competence of Municipalities.” *Public Policy and Administration* 13 (2): 187–208.
- Bel, G., Fageda, X., Mur, M. 2013. “Why do Municipalities Cooperate to Provide Local Public Services? An Empirical Analysis.” *Local Government Studies* 9 (3): 435–454.
- Borraz, O., Le Galès, P. 2005. “France: the Inter-Municipal Revolution.” In *Comparing Local Governance: Trends and Developments*, eds. B. Denters, L. Rose. London: Palgrave Macmillan.
- Bučaitė-Vilkė, J., Žilys, A., 2016. „Dvi skirtingos vietos demokratijos vizijos? Interesų atstovavimas, lyderystė ir gyventojų dalyvavimas savivaldoje“. *Kultūra ir visuomenė: socialinių tyrimų žurnalas* 7 (1): 93–112.
- Bučaitė-Vilkė, J., Civinskas, R., Lazauskienė, A., 2018. “Uncoupling Inter-Municipal Cooperation Capacity: Lithuanian Municipalities’ Efforts To Sustain Services Provision.” *Baltic Journal of Law & Politics* 11 (2): 32–60.
- Burbulytė-Tsiskarishvili, G., Dvorak, J., Žernytė, A., 2018. „Savivaldybių funkcijų ir galių kaita Lietuvoje 1994–2016 metais“. *Viešoji politika ir administravimas* 17 (3): 399–420.
- Civinskas, R., Dvorak, J., 2011. „Viešųjų paslaugų teikimo centrų steigimo galimybės Lietuvoje“. *Tiltai* (4): 77–93.
- Daugirdas, V., Mačiulytė, J., 2006. „Decentralizacija ir teritorinė savivalda Lietuvoje“. *Politologija*, (3): 91–110.
- Feiock, R.C., Tao, J., Johnson, L. 2004. “Institutional collective action: social capital and the formation of regional partnerships.” In *Metropolitan Governance: Conflict, Competition and Cooperation*, ed. Richard Feiock, 147–159. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Franzke, J., Klimovský, D., Pinterič, U., 2016. “Does Inter-municipal Cooperation lead to territorial consolidation? A comparative analysis of selected European cases in times of crisis.” In *Local public sector reforms in times of crisis*, eds. Kuhlmann S., Bouckaert G., 81–98. Palgrave Macmillan, London.

- Gbikpi, B., Grote, J. 2002. "From Democratic Government to Participatory Governance." In *Participatory Governance: Political and Social Implications*, eds. Gbikpi B., 17–34, Opladen: Leske + Budrich.
- Guogis, A., Gudelis, D. Stasiukynas, A., 2007. „Nevyriausybinių organizacijų ir savivaldybių santykių reikšmė, plėtojant vietinę demokratiją: atvejo tyrimai dviejose Lietuvos savivaldybėse“. *Viešoji politika ir administravimas* 22: 47–56.
- Hargrave, T. J., Van de Ven, A. H., 2006. "A Collective Action Model of Institutional Innovation." *Academy of management review* 31 (4): 864–888.
- Haus, M., Heinelt, H. 2004. "How to Achieve Governability at Local Level? Theoretical and Conceptual Considerations on a Complementarity of Urban Leadership and Community Involvement." In *Urban Governance and Democracy*, eds. Haus, M., Heinelt, H. & Stewart, M., 12–40. London: Routledge.
- Hertzog, R. 2010. "Inter-Municipal Cooperation: A Viable Alternative to Territorial Amalgamation?" In *Territorial Consolidation Reforms in Europe*, eds. Swianiewicz, P., 285–308. Budapest: LGI/OSI.
- Hovik, S., Vabo, S. I. 2005. "Norwegian Local Councils as Democratic Metagovernors? A Study of Networks Established to Manage Crossborder Natural Resources." *Scandinavian Political Studies* 28 (3): 257–275.
- Hulst R., Van Montfort, A. 2007. "Inter-municipal cooperation: A widespread phenomenon." In *Inter-Municipal Cooperation in Europe*, eds. R Hulst, A. Van Montfort, 1–27. Netherlands: Springer.
- Hulst, R., Van Montfort, A., Haveri, A., Airaksinen, J., Kelly, J. 2009. "Institutional Shifts in Inter-Municipal Service Delivery". *Public Organization Review* 9 (3): 263–285.
- Jessop, B. 1995. "The regulation approach and governance theory: Alternative perspectives on economic and political change?" *Economy and Society* 24: 307–333.
- Jessop, B. 2000. "Governance Failure." In *The New Politics of British Local Governance*, ed. G. Stoker. Houndmills, Basingstoke, Macmillan.
- Jessop, B. 2002. *The future of the capitalist state*. Cambridge, MA: Polity.
- John, P. 2001. *Local governance in western Europe*. Sage publications, London.
- Kickert, W., Klijin, E. H., Koppenjan, J. F. M. 1997. *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. London: Sage Publications.
- Klausen, J. E., Sweeting, D. 2004. "Legitimacy and Community Involvement in Governance." In *Urban Governance and Democracy*, eds. Haus, M., Heinelt, H. & Stewart, M., 214–234. London: Routledge.
- Klijin, E. H., Koppenjan, J. F. M. 2000. "Public Management and Policy Networks: Foundations of a Network Approach to Governance." *Public Management* 2 (2): 135–58.
- Klijin, E. H., Koppenjan, J. 2012. "Governance Network Theory: Past, Present and Future." *Policy & Politics* 40 (4): 587–606.
- Klijin, E. H., Skelcher, C. 2007. "Democracy and governance networks: compatible or not?" *Public administration* 85 (3): 587–608.

- Klimovský, D., Mejere, O., Mikolaityte, J., Pinteric, U., Saparniene, D., 2014. "Inter-municipal Cooperation in Lithuania and Slovakia: Does Size Structure Matter?" *Lex Localis* 12 (3): 643–658.
- March, J. G., Olsen, J. P. 1995. *Democratic Governance*. New York: The Free Press.
- Marin, B., & Mayntz, R. eds. 1991. *Policy networks: Empirical evidence and theoretical considerations*. Frankfurt-am-Main: Campus.
- Marsh, D. 1998. "The Utility and Future of Policy Network Analysis." In *Comparing Policy Networks*, ed. D. Marsh, 185–197. Buckingham: Open University Press.
- Peters, B.G., Pierre, J., 2000. "Citizens versus the New Public Manager: The Problem of Mutual Empowerment." *Administration & Society* 32 (1): 9–28.
- Pierre, J. 1999. "Models of Urban Governance the Institutional Dimension of Urban Politics." *Urban affairs review* 34 (3): 372–396.
- Pierre, J., Peters, B. G. 2005. *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. London: Palgrave Macmillan.
- Raišienė, A.G. 2008. „Tarporganizacinės sąveikos turinys Lietuvos vietos savivaldos praktikų požiūriu“. *Jurisprudencija* 106 (4): 50–60.
- Rhodes, R. A. W. 1997. *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rodrigues, M., Tavares, A. F., Araújo, J. F. 2012. "Municipal Service Delivery: The Role of Transaction Costs in the Choice Between Alternative Governance Mechanisms." *Local Government Studies* 38 (5): 615–638.
- Scharpf, F. 1997. *Games real actors play. Actor-centred institutionalism*. Oxford: West View Point.
- Skelcher, C. 2004. "Jurisdictional Integrity, Polycentrism, and the Design of Democratic Governance." *Governance* 18 (1): 89–110.
- Sørensen, E. 2002. "Democratic Theory and Network Governance." *Administrative Theory & Praxis* 24 (4): 693–720.
- Sørensen, E., Torfing 2016. "Theoretical Approaches to Democratic Network Governance." In *Theories of democratic network governance*, eds. Sørensen, E., Torfing, J., 233–246. Springer publications.
- Sørensen, E., Torfing, J. 2005. "Network governance and post-liberal democracy." *Administrative theory & praxis* 27 (2): 197–237.
- Tamutienė, I., Civinskas, R., 2013. "Citizen surveys for local governments in Lithuania: assessing the state of public service development". *Socialiniai tyrimai* (3): 113–120.
- Tavares, A. F., 2017. "Ten Years After: Revisiting the Determinants of the Adoption of Municipal Corporations For Local Service Delivery." *Local Government Studies* 43 (5): 697–706.
- Teles, F. 2016. *Local Governance and Inter-municipal Cooperation*. Palgrave Macmillan.
- Teles, F., Swianiewicz, P. 2017. *Inter-Municipal Cooperation in Europe: Institutions and Governance*. Governance and public management series. Palgrave Macmillan.
- Wollmann, H. 2010. "Comparing Two Logics of Interlocal Cooperation: The Cases of France and Germany." *Urban Affairs Review* 46 (2): 263–292.

Gauta 2019 03 17

Priimta 2019 04 28

JURGA BUČAITĖ-VILKĖ

Participation of Interest Groups at the Local Level: Can Inter-municipal Cooperation Become Democratic?

Summary

The article focuses on the question of whether the inter-municipal cooperation can be analyzed by referring to democratic representation and democratic legitimacy concepts. We focus on the democratic input, output, and throughput legitimacy dimensions that reveal how municipal cooperation arrangements deal with the problems of democratic deficit. The article offers a theoretical discussion on network governance that analyzes different interactions between local actors and emphasizes the forms of decentralization and horizontal cooperation and involvement strategies of various stakeholders. We propose the theoretical model of democratic legitimacy in inter-municipal cooperation that is complemented with the data of a quantitative survey of inter-municipal cooperation motivations and potential conducted in January-May of 2018. The aim of the survey was to investigate the drivers and outcomes of inter-municipal cooperation forms in Lithuanian municipalities; reveal the inter-institutional coordination mechanisms used by different local interest groups; evaluate the distribution of power among cooperative partners in delivering municipal services; assess the role of municipalities and social stakeholders in improving the provision of public services. The results of the structural model show the significant differences in treating the initiatives, motives, and outcomes of collaborative arrangements. The main decision-making power is associated with the municipality bureaucrats and local politicians that use their mandate to foster inter-municipal cooperative initiatives. The internal mutual networks and high level of trust enable the more effective inter-municipal cooperation that is associated with a greater impact on municipal service quality and public interest. These inter-municipal cooperative networks are characterized by horizontal and vertical interactions and informal commitments, enabling the implementation of different public service optimization models. On the contrary, local civil interest groups are poorly represented in cooperative arrangements and have the limited democratic power to shape cooperative initiatives. In terms of the input, output and throughput legitimacy criteria, local community actors do not have enough democratic mandate to use their channels of interaction with local authorities in inter-municipal cooperative initiatives.

Keywords: democratic participation, inter-municipal cooperation, local engagement, interest groups, network governance.