

NEVYRIAUSYBINIŲ ORGANIZACIJŲ SAMPRATA IR VIETA VIEŠOJO VALDYMO SISTEMOJE

Aušra Šilinskytė

Mykolo Romerio universitetas

Įvadas

Nuolatos augant ne tik nevyriausybinių organizacijų skaičiui, bet ir veiklos mastui, itin svarbu suvokti, kokią vietą jos užima valstybės ir visuomenės gyvenime. Nors laikoma, jog nevyriausybinių organizacijų samprata susiformavo dar XVIII a., jų sąvokos ir funkcijos skirtingose valstybėse, priklausomai nuo ten vyraujančios viešojo valdymo sistemos, skiriasi.

Straipsnyje pažymima, jog egzistuoja skirtumas, kaip šių organizacijų veikla ir svarba suvokiama žemyninėje Europos dalyje ir anglosaksų šalyse, be to, daugelyje šalių nėra nusistovėjusios bendros apibrėžties. Tai lemia ne tik konkrečioje valstybėje nevyriausybiniam sektoriui priskiriamos funkcijos, bet ir tai, kas kiekvienu atveju jų veikloje išskiriama kaip specifinis veiklos rodiklis (pelno nesiekimas, steigėjai, veiklos orientacija ar kita).

Nevyriausybinių organizacijų sąvokų lyginamoji analizė grindžiama H. K. Anheier, L. M. Salamon, W. Seibel, O. Corry, S. W. Sokolowski, A. Kunčiko ir R. Šimašiaus darbais, jų įtaka ir vaidmuo viešojo valdymo sistemoje analizuoti remiantis N. Bullain, R. Toftistova, N. Banks, D. Hulme, H. Millar ir E. Kavaliauskaite.

Straipsnio tikslas – atskleisti dabartinę nevyriausybinių organizacijų sampratą ir jų vaidmenį viešojo valdymo sistemoje.

Uždaviniai: išanalizuoti nevyriausybinių organizacijų sampratą skirtingose užsienio šalyse; pateikti dažniausiai Lietuvoje vartojamų sąvokų apibrėžtis; aptarti nevyriausybinių organizacijų ir viešojo sektoriaus santykį Lietuvoje ir užsienio šalyse.

Tyrimo metodai: straipsnyje naudojami mokslinės literatūros analizės, lyginamosios analizės ir apibendrinimo metodai.

Nevyriausybinių organizacijų apibrėžtis

Nagrinėjant skirtingų šalių autorių darbus apie nevyriausybinių organizacijų sampratą, pastebima, jog Europoje daug didesnis dėmesys skiriamas NVO istorinei perspektyvai, analitiniams tyrimams, sutelkiant dėmesį į nevyriausybinių organizacijų tipologiją ir taip pabrėžiant skirtingo veikimo būdus ir NVO pokyčius laikui bėgant, o JAV autoriai siekia apibrėžti pagrindinius šio sektoriaus komponentus (Evers, Laville, 2004, p. 11–12). H. K. Anheier ir M. L. Salamon (1997, p. 30–33) išskiria 4 pagrindinius nevyriausybinių organizacijų apibrėžties tipus:

1. Teisinė apibrėžtis. Šis tipas bene dažniausias – organizacijas nevyriausybiniam sektoriui galima priskirti pagal sampratą, apibrėžiamą kiekvienos valstybės teisės aktuose.
2. Ekonominė (finansinė) apibrėžtis. Organizacija apibrėžiama pagal gaunamų pajamų pobūdį – tai yra

nevyriausybines organizacijas įprastai pajamas gauna ne iš sukurtų ir parduotų prekių ar paslaugų, o iš narių įmokų ir rėmėjų paramos.

3. Funkcinė apibrėžtis. Dažniausiai nevyriausybinių organizacijų funkcijos siejamos su viešojo intereso sąvoka. Šia apibrėžtimi akcentuojama, kad nevyriausybines organizacijas susitelkia ne į platų visuomenės poreikių tenkinimą, bet į tam tikrų grupių interesus ar rūpesčius, o vienas iš esminių skiriamųjų bruožų yra organizacijos narių solidarumas ir savitarpio pagalba.
4. Struktūrinė ir veiklos apibrėžtis. Akcentuojami ne pajamų šaltiniai ar veiklos tikslai, o pagrindinė struktūra ir pati organizacijos veikla.

Tačiau net panašaus ekonominio išsivystymo šalyse egzistuoja šio sektoriaus suvokimo skirtumų:

- Prancūzijoje siekiama sujungti ir pabrėžti organizacijų bendruomeniškumą, socialinį dalyvavimą, solidarumą ir savitarpio pagalbą kaip priešpriešą pelno siekiančioms organizacijoms.
- Italijoje šis sektorius suvokiamas kaip jėga, priešiška (vietos lygmeniu) bažnyčiai ir viešojo sektoriaus įtakai.
- Vokietijoje ir Nyderlanduose vyrauja panaši subsidiarumo tradicija. Čia pagrindinė atsakomybė už socialinę gerovę ir paslaugų teikimą tenka privačioms ir ne pelno siekiančioms organizacijoms, tačiau tam įgyvendinti išplėtotą valstybių subsidijų sistema.
- Britų labdaros ir savanorystės tradicijoje pabrėžiamos privačių institucijų ir individualios socialinės atsakomybės sferos, jos minimos greta valstybės atsakomybės (Anheier, Salamon, 2006, p. 90). Didžiojoje Britanijoje ir JAV šių organizacijų (*voluntary sector*) koncepcija gana aiški, bet jų teisinės ribos nėra tiksliai nustatytos. Pagrindinė tai sunkinanti priežastis – skirtingi teisės aktai Škotijoje ir Šiaurės Airijoje, Anglijoje bei Velse. Tačiau, kaip įvardija autoriai, „bendrojoje teisėje“ labiau akcentuojamas jų lankstumas ir evoliucija, o ne aiški organizacijos tipo apibrėžtis (Anheier, Salamon, 1997, p. 16).

Nagrinėjant Lietuvoje vartojamas sąvokas pažymėtina, kad Šimašius (2007) pateikia tokius terminus: ne pelno organizacijos, pelno nesiekiančios organizacijos, nevyriausybines organizacijos, nevalstybinės organizacijos, visuomeninės organizacijos, pilietinės organizacijos, savanoriškos organizacijos, labdaringos organizacijos, filantropinės organizacijos, trečiojo sektoriaus organizacijos, nepriklausomo sektoriaus organizacijos ir kitos. Tačiau kiekviena iš šių sąvokų sulaukia nemažai kritikos.

Kitos taip pat vartojamas sąvokos – „socialinis partneris“ arba „nepriklausomas sektorius“ – yra per plačios ir abstrakčios, todėl ne visuomet gali būti tinkamos siekiant konkrečiai apibrėžti sektoriaus specifiką. Nagrinėjant sąvoką „trečiasis sektorius“ taip pat susiduriama su problema: šiam sektoriui įprastai bandoma priskirti visa

1 lentelė. *Lietuvoje vartojamos sąvokos ir jų kritika*

Sąvoka	Pagrindinė kritika
Ne pelno	Sąvokose akcentuojamas pelno nebuvimas ar nesiekimas, bet organizacijos įprastai turi buhalterinį pelną, nors tai nėra veiklos tikslas ir jis nėra paskirstomas dividendams.
Pelno nesiekianti	
Nevyriausybinių	Organizacijos atskiriamos tik nuo valstybinių institucijų, bet neatskiriamos nuo privačiojo sektoriaus.
Nevalstybinių	
Visuomeninė	Per plati sąvoka, nes lingvistiniu požiūriu apima visus sektorius. Taip pat pagal anksčiau galiojusį Visuomeninių organizacijų įstatymą neatitinka dabartinės sektoriaus sampratos.
Pilietinė	Per siaura sąvoka, nes sudaro įspūdį, kad tai gali būti tik iš fizinių asmenų (piliečių) sudaroma organizacija, nors trečiojo sektoriaus organizacijų nariai taip pat gali būti užsieniečiai ir pilietybės neturintys asmenys, taip pat juridiniai asmenys.
Savanoriška	Kalbama tik apie savanoriškumo pagrindais veikiančias organizacijas. Nors tai yra vienas iš esminių organizacijos požymių, per jį neatsiskleidžia visa šių organizacijų prasmė.
Labdaringa	Sąvokos apima ir yra tinkamos tik konkrečių sričių organizacijoms, o ne visam sektoriui apibūdinti.
Filantropinė	

Šaltinis: parengta remiantis NVO koncepcija Lietuvoje (2008).

tai, ko negalima priskirti verslui ar viešajam sektoriui, ir dažnai jis asocijuojasi su nepakankamu sistemiškumu ar kokybe, nes organizacijos negali būti griežtai reguliuojamos, o jų veikla tiksliai suplanuota, netampant priklausomoms nuo labiau struktūrizuotų institucijų. Kitas svarbus aspektas – pats šio sektoriaus pavadinimas tarsi nustumia šias organizacijas kaip mažiau svarbias nei viešasis ir privatusis sektorius (Corry, 2010, p. 11), todėl Lietuvoje įprastai vartojama nevyriausybinių organizacijų sąvoka.

Neretai nevyriausybiniomis organizacijomis būdavo laikomos profesinės sąjungos, religinių tikslų siekiančios organizacijos ir netgi kooperatyvai (Šimašius, 2007), tačiau 2013 m. gruodį LR Seimas patvirtino Nevyriausybinių organizacijų plėtros įstatymą, kuriame nurodoma, jog Lietuvoje nevyriausybinioms organizacijoms nėra priskiriamos politinės partijos; profesinės sąjungos bei darbdavių organizacijos ir jų susivienijimai; įstatymų nustatyta tvarka steigiamos organizacijos, kuriose narystė yra privaloma tam tikros profesijos atstovams; susivienijimai, kurių daugiau kaip 1/3 dalyvių yra privatūs juridiniai asmenys; sodininkų bendrijos, daugiabučių gyvenamųjų namų ir kitos paskirties pastatų savininkų bendrijos ar bendro nekilnojamojo turto valdymo tikslu įsteigtos bendrijos; šeimos.

Todėl kalbant apie nevyriausybines organizacijas būtina pabrėžti, kad įprastai turima omenyje nepolitinė, nereliginė ir ne pelno siekianti organizacija vienu metu, o apibendrinant visus išnagrinėtus aspektus galima teigti, jog nevyriausybinių organizacijų atitinka šiuos kriterijus: turi patvirtintą struktūrą, procesus ir apibrėžtas funkcijas; yra privačios, bet nesiekia pelno (Salamon ir kt., 2003, p. 8–9). Tai yra nors organizacijos gauna paramą iš valstybės ir bendradarbiauja su ja, jos nėra valstybinių institucijų dalis, turi laisvę ir visas gautas pelnas skiriamas tolesnei organizacijos veiklai ir jos tikslams įgyvendinti.

Nevyriausybinių organizacijų ir viešojo sektoriaus santykis

Požiūrį į tai, koks yra idealus viešojo sektoriaus išlaidų lygis (Anheier, Salamon, 2006, p. 122), lemia nuomonės, mokesčiai ir jų našta, pajamos ir daugybė kitų

veiksnių, todėl siekiant visuotinės gerovės išryškėja nevyriausybinių sektoriaus vaidmuo. Tarpsektorinė nevyriausybinių ir viešojo sektoriaus partnerystė skatina ne tik piliečių įtraukimą į paslaugų teikimą, bet ir dėl to gerėjančią paslaugų kokybę. K. Henderson (2002, p. 101) taip pat pažymi, jog įprastu laikomas centralizuotas valstybės paslaugų teikimas „iš viršaus į apačią“ yra gana naujas reiškinys, tokios socialinės paslaugos kaip švietimas, sveikatos apsauga ir kitos buvo pradėtos teikti daug anksčiau nei valstybinės, todėl daugelyje šalių tai – vis dar viena iš prioritetinių nevyriausybinių organizacijų veiklos sričių. D. C. Korten (1987, 1990), nagrinėdamas nevyriausybinių organizacijų plėtrą ir raidą, išskyrė keturias NVO strategijos kartas, jas apibūdinamas pagal vystomojo bendradarbiavimo specifika. Autoriaus teigimu, NVO veiklą nusako sprendžiamų problemų apibrėžtumas, vykdomos veiklos trukmė, veiklos lygmuo (individualus, bendruomenės, regiono, nacionalinis ar globalus), jos veiklos dalyviai ir organizacijos valdymo tipas (atskirų projektų valdymas, strateginis valdymas ar dinamiški ir save organizuojantys tinklai). Jo manymu, NVO vieta viešojo valdymo sistemoje tiesiogiai priklauso nuo to, koks yra organizacijos veiklos vaidmuo, t. y. ar ji – priimtų sprendimų vykdytoja, mobilizuotoja arba idėjų kūrėja. Egzistuoja skirtingi nevyriausybinių organizacijų veiklos vertinimo ir grupavimo metodai, tačiau skirstant pagal veiklos tikslus galima išskirti du pagrindinius nevyriausybinių organizacijų veiklos tipus:

- 1) pasiūlos nevyriausybinių organizacijos (paslaugas teikiančios organizacijos);
- 2) paklausos nevyriausybinių organizacijos (propagandos, lobistinės, siekiančios paveikti viešąją politiką nevyriausybinių organizacijos) (Banks, Hulme, 2012, p. 24).

Šis skirstymas leidžia į nevyriausybinių organizacijų funkcijas pažvelgti iš dviejų pusių ir jas vertinti kaip paslaugas visuomenei teikiančias ir jos poreikiais besirūpinančias organizacijas, taip pat kaip organizacinį darinį, turintį galios daryti įtaką visuomenei, todėl nagrinėjant NVO situaciją reikia atsižvelgti, kaip joms pavyksta suderinti abu šiuos aspektus ir koks yra jų vykdomos veiklos santykis su viešuoju sektoriumi.

N. Bullain ir R. Toftistova (2006), analizuodamos NVO ir vyriausybių bendradarbiavimą skirtingose Europos šalyse, taip pat teigia, jog politinės aplinkybės dėl tiesioginės paramos nevyriausybinių sektoriaus teikimui priklauso būtent nuo organizacijos pasirinkto vaidmens, pavyzdžiui, Jungtinėje Karalystėje labdaros ir savanoriškos organizacijos (kurios yra suvokiamos kaip visuomeninės, ne pelno, nevyriausybines organizacijos) vaidina ypatingą vaidmenį visuomenėje. Dar 1998 m. nacionaliniuose valdžios susitarimuose buvo įtvirtintas visuomeninio sektoriaus dalyvavimas formuojant valstybės politiką ir priimant dokumentus, susijusius su šiuo sektoriumi. Tad vietos organizacijos buvo įtrauktos į socialinių paslaugų teikimo procesą, o paslaugų teikimas tapo efektyvesnis. Taip pat organizacijoms buvo suteikta galimybė dalyvauti planuojant visuomenės vystymąsi (Kavaliauskaitė, 2011, p. 7). Kitose šalyse, tarkim, Vokietijoje, šios organizacijos nėra suvokiamos kaip atskiras sektorius, nors jų veikla itin aktuali, todėl analizuojant jų santykį su viešuoju sektoriumi atkreipiamas dėmesys, jog ribos tarp privačiojo ir viešojo sektoriaus atsiradus viešajai ir privačiajai partnerystei bei kitiems susitarimams, siekiant socialinio saugumo ir paslaugų teikimo, ėmė nykti, tad sudėtinga bendrai apibūdinti organizacijų vaidmenį valstybėje. Nepaisant to, Vokietijoje nevyriausybines organizacijos gana gerai integravosi į viešosios politikos formavimą (Anheier, Seibel, 1993).

Puikus nevyriausybinių organizacijų situaciją ir jų santykį su viešuoju sektoriumi iliustruojantis pavyzdys – jų atskaitomybės skirtingose šalyse analizė. H. Millar (2013), lygindama nevalstybinių organizacijų (*non-state actors*) padėtį Europos Sąjungos šalyse ir Kanadoje, išskiria, jog pirmiausia jų skirtumus lemia skirtingas valdymo tipas (2 lentelė).

2 lentelė. *Valdymo struktūra ir atskaitomybės mechanizmai*

Valdymo tipas	Valdymo charakteristika	Atskaitomybės priemonės
Antreprenerinis	<ul style="list-style-type: none"> Centralizuotas sprendimų priėmimas Decentralizuotas ir rinkos reguliuojamas paslaugų teikimas 	<ul style="list-style-type: none"> Fiskalinis (finansinis) auditas ir stebėseną Veiklos ataskaitos
Tinklas	<ul style="list-style-type: none"> Bendras viešojo sektoriaus ir nevalstybinių organizacijų sprendimų priėmimas Decentralizuotas paslaugų teikimas, koordinuojamas viešojo sektoriaus 	<ul style="list-style-type: none"> Lyginamoji analizė (su idealiu atveju ir kitomis panašia veikla užsiimančiomis organizacijomis) Viešos ataskaitos

Šaltinis: H. Millar (2013, p. 259)

Antreprenerinio tipo šalyse (JAV, Jungtinėje Karalystėje ir Kanadoje) decentralizuojant viešųjų paslaugų teikimą ir jį perleidžiant ne valstybinio sektoriaus organizacijoms (įskaitant privačias ar labdaros organizacijas) kyla grėsmė prarasti šių organizacijų kontrolę, nes dažnai siekiama skirtingų vertybių ir tikslų,

todėl didelis dėmesys skiriamas jų auditavimui ir stebėsenai. O Europos Sąjungos šalyse, kur valdymas yra horizontalusis tinklinis, visi dalyviai siekia bendrų vertybių ir tikslų, tačiau tai mažina skirtumus tarp sektorių. Pavyzdžiui, Suomijoje visuomeninės organizacijos yra vyriausybės partnerės. Šios struktūros derina visus socialinius, ekonominius ir politinius klausimus, darančius įtaką gyventojų gerovei. Danijoje vyriausybė konsultuojasi su nevyriausybėmis organizacijomis, suinteresuotomis vienu ar kitu įstatymo projektu, o Belgijoje kas penkerius metus tarp vyriausybės ir piliečių organizacijų pasirašoma sutartis, kuria nustatomi jų bendradarbiavimo principai (Maciek, 2005, p. 77–91, cituota iš Minkevičius, Smalskys, 2008, p. 37). Pagrindinis atskaitomybės iššūkis šiose šalyse – sprendimų priėmimo procesas pagrįstas galios pasiskirstymu tarp atskirų grupių, todėl patiriama demokratijos ir nešališkumo išsaugojimo problemų (Millar, 2013, p. 257).

Nevyriausybinių organizacijų veikla Lietuvoje taip pat neapsiriboja vien paslaugų teikimu visuomenei ar atskiroms jos grupėms. Kaip ir kitose šalyse, vienas iš veiklos uždavinių – nuolatinis komunikavimas ir bendradarbiavimas su kitais sektoriais, siekiant socialinių problemų sprendimo ir gerovės didinimo, piliečių skatinimas įsitraukti į visuomeninę veiklą ir pilietiškumo ugdymas. Remiantis Struktūrine nevyriausybinių organizacijų ir savivaldybių bendradarbiavimo apžvalga (2006) ir Nevyriausybinių organizacijų informacijos ir paramos centro atliktų tyrimų (2010, 2012) duomenimis, dažnai pasigendama šių organizacijų aktyvumo sprendžiant socialines problemas, veikiant vyriausybės sprendimus, taip pat teigiama, jog jos neturi autoriteto visuomenėje. Ganėtinais skeptiškas ir pačios visuomenės požiūris į šias organizacijas. Nevyriausybines organizacijos pirmiausia suvokiamos tik kaip paslaugų teikėjos, todėl joms sudėtinga vystyti ir plėtoti veiklą. Dabartinė organizacijų veikla Lietuvoje nėra sujungta į tinklą, kaip kitose ES šalyse, ir organizacijos dažniausiai veikia savarankiškai, tik nedaugelis jų jungiasi į konfederacijas, asociacijas ar kitus darinius ir siekia bendro tikslų formulavimo bei atstovavimo. Dėl vangaus šių organizacijų bendradarbiavimo su kitais sektoriais ir reglamentavimo spragų bendra nevyriausybinių organizacijų ir kitų sektorių veikla apsiriboja pavienėmis iniciatyvomis ir išteklių paieškoms (Šilinskytė, 2013).

Viešojo sektoriaus ir nevyriausybinių organizacijų tarpusavio bendradarbiavimas pabrėžiamas daugelyje valstybių. Bulgarijoje, Airijoje, Slovėnijoje, Vengrijoje akcentuojamas viešojo ir visuomeninio (dar vadinamojo trečiuoju) sektoriaus bendradarbiavimas su valstybės (savivaldybių) institucijomis vykdant visuomenei naudingą veiklą, teikiant viešąsias paslaugas; Bulgarijoje, Estijoje, Jungtinėje Karalystėje NVO ir vyriausybės santykiai įtvirtinami gerosios praktikos kodeksuose ir susitarimuose; Latvijoje, Lenkijoje ir Lietuvoje pabrėžiamas valstybinių funkcijų perdavimas NVO tam tikrose srityse (Kavaliauskaitė, LR Seimo kanceliarija, 2011).

Pavyzdžiui, užsienio šalyse egzistuoja šie tarpsektorinį bendradarbiavimą skatinantys dokumentai:

Remiantis lentelės duomenimis galima teigti, jog šiose šalyse būtent nevyriausybinius sektorius yra pokyčių

3 lentelė. *Susitarimų palyginimas užsienio šalyse*

	Estija	Kroatija	Anglija	Škotija	Kanada
Metai	2002 m.	2000 m.	1998 m.	1998 m. (patikslinta 2004 m.)	2001 m.
Dokumentas	Estijos pilietinės visuomenės plėtros koncepcija	Nacionalinė Kroatijos Respublikos Vyriausybės ir Kroatijos pilietinio sektoriaus bendradarbiavimo programa	Sutartis (<i>compact</i>)	Sutartis (<i>compact</i>)	Susitarimas (<i>accord</i>)
Iniciatoriai	Pilietinės visuomenės organizacijos	Pilietinės visuomenės organizacijos kartu su Vyriausybės skyriumi, atsakingu už NVO	Pilietinės visuomenės organizacijos. Po 1997 m. rinkimų iniciatyvą palaikė ir plėtojo išrinktoji Darbo partija	Sutartis parengta ir patvirtinta Parlamento	Pasiūlyta pilietinės visuomenės organizacijų ir parengta bendradarbiaujant su Vyriausybe
Pagrindiniai dokumento aspektai	Bendradarbiavimo principai, vertybės ir tikslai; pripažinimas ir atstovavimas, partnerystė, strategijų ir šaltinių, kaip būdų siekti tikslų, plėtra; įgyvendinimas (prioritetai, skatinimas, stebėseną).	Bendradarbiavimo principai ir vertybės; bendradarbiavimo būdai (įstatymai, konsultacijos, strategijos formavimas, decentralizacijos procesas, finansavimas, visuomenės įtraukimas, socialinis tarpininkavimas).	Bendradarbiavimo principai ir tikslai (įskaitant savanoriškųjų organizacijų savarankiškumą). Gerosios praktikos kodeksas apima finansavimą (įskaitant paramą ir sandorius); konsultacijas ir strategijos formavimą; savanorystę; bendruomenės organizacijas; etninių mažumų savanoriškąsias organizacijas.	Sutartyje išdėstytos bendrosios vertybės ir tiksliai nurodomi Vyriausybės ir savanoriškojo sektoriaus įsipareigojimai kartu dirbti siekiant įgyvendinti sutarties nuostatas, susijusias su pripažinimu, atstovavimu, partneryste, ištekliais.	Sutartyje išdėstytos vertybės ir principai, kuriais grindžiami tarpusavio santykiai (savarankiškumas, tarpusavio priklausomybė, dialogas, bendradarbiavimas ir atskaitomybė). Vyriausybės ir sektoriaus įsipareigojimai (parengti gerosios praktikos ir finansavimo kodeksą, bendradarbiavimo principus formuojant viešąją politiką, sukurti informacijos apie susitarimą sklaidos priemones, kontroliuoti pažangą ir pasekmes; reguliariai susitikinėti ir teikti pažangos ataskaitas).

Šaltinis: Nevyriausybinių organizacijų informacijos ir paramos centras, 2006.

ir bendradarbiavimo iniciatorius. Priėmus nurodytus dokumentus, ir viešojo, ir nevyriausybinių sektoriaus organizacijos buvo tiesiogiai įtrauktos į užsibrėžtų tikslų įgyvendinimą, tačiau kontrolės ir priežiūros funkcijos išliko viena iš viešojo sektoriaus, kaip dalinio (ar kai kuriais laikotarpiais pagrindinio) finansuotojo, veiklos sričių. Lietuvoje jau minėtame Nevyriausybinių organizacijų plėtros įstatyme (2013), siekiant šių sektorių ryšių stiprinimo, nurodyta, jog valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų bendradarbiavimas su nevyriausybinių organizacijomis įgyvendinamas:

- 1) teikiant informaciją apie valstybės ir savivaldybių institucijų bei įstaigų planuojamas veiklos ir bendradarbiavimo kryptis, siekiant jas derinti su konkrečioje srityje dirbančiomis nevyriausybinių organizacijomis;
- 2) konsultuojantis su nevyriausybinių organizacijomis ir prireikus kuriant bendras darbo grupes konkrečioms klausimams spręsti;
- 3) finansuojant nevyriausybinių organizacijų programas, projektus ir iniciatyvas (5 straipsnis).

Lietuvoje įgyvendinus šias plėtros koncepcijos nuostatas, bus galima tikėtis ne tik didesnio nevyriausybinių

sektoriaus įtraukimo į tam tikrų paslaugų teikimą, bet jų, kaip visuomenės interesų atstovų, novatorių ir pokyčių skatintojų, vaidmens išaugimą ir įsitraukimą į viešąją politiką.

Išvados

1. Užsienio šalyse organizacijoms, kurios negali būti priskiriamos nei viešajam, nei privačiajam sektoriui, apibūdinti vartojamos skirtingos sąvokos, tačiau pagrindiniais jų bruožais galima laikyti pelno nesiekimą, savivaldą, savanorišką veiklą, piliečių telkimą ir skatinimą tiesiogiai dalyvauti problemų, kurioms dėl įvairių finansinių ar politinių priežasčių neskiriamas pakankamas valstybinių institucijų ar privačiojo sektoriaus dėmesys, sprendimo procese. Šios organizacijos skatina tarpusavio bendradarbiavimą, gyventojų aktyvumą ir sąmoningumą.
2. Lietuvoje, kaip ir kitose šalyse, vartojamos skirtingos sąvokos, tačiau jos atspindi tik atskirus organizacijų bruožus, todėl labiausiai nusistovėjusi yra nevyriausybinių organizacijų sąvoka. Pagal ją NVO

apibūdinama kaip nuo viešojo sektoriaus nepriklausoma, nepolitinė, nereliginė ir ne pelno siekianti organizacija, kurios veikla skirta visuomenės ar jos grupių gerovei didinti.

3. Nevyriausybių organizacijų ir viešojo sektoriaus santykių analizė atskleidė, jog šių organizacijų vieta viešojo valdymo sistemoje priklauso nuo to, kokia yra organizacijos veiklos orientacija (teikti paslaugas visuomenei ar siekis daryti jai įtaką), ir nuo konkrečioje šalyje nusistovėjusių viešojo valdymo tradicijų. Žemyninės Europos dalies šalyse vyrauja tinklinis bendradarbiavimas ir bendrų tikslų formulavimo siekis, o anglosaksų šalis pasižymi centralizuotu sprendimų priėmimu ir nevyriausybiniis sektorius labiau orientuotas į decentralizuotą, rinkos reguliuojamą paslaugų teikimą. Nepaisant to, visose nagrinėtose šalyse šiam sektoriui skiriamas išskirtinis dėmesys ir akcentuojamas siekis stiprinti šių organizacijų tarpusavio bendradarbiavimą.

Literatūra

1. Anheier H. K., Salamon L. M., 1997, Defining the nonprofit sector. A cross-national analysis. *The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*. P. 16, 30–33. Baltimore.
2. Anheier H. K., Salamon L. M., 2006, Nonprofit sectore in comparative perspective. *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. P. 90, 122. Ed. Powell W. W., Steinberg R. New Haven: Yale University Press.
3. Anheier H. K., Seibel W., 1993, Defining the nonprofit sector: Germany. *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*. No. 6. Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies.
4. Banks N., Hulme D., 2012, The role of NGOs and civil society in development and poverty reduction. *BWPI Working Paper*. P. 24. Prieiga per internetą: <http://www.bwpi.manchester.ac.uk/resources/Working-Papers/bwpi-wp-17112.pdf> [žiūrėta].
5. Bullain N., Toftisova R., 2006, Lyginamoji Europos politikos ir NVO – Vyriausybės bendradarbiavimo praktikos analizė. Vertimas. *Tarptautinio ne pelno organizacijų centro ketvirčio leidinys*.
6. Corry O., 2010, Defining and Theorizing the Third Sector. *Third Sector Research*. P. 11. Ed. Taylor R. Springer Science+Business Media, LLC.
7. Evers A., Laville J. L., 2004, *The Third Sector in Europe*. P. 11–12. Cheltenham; Northampton Mass: Edward Elgar.
8. Henderson K., 2002, Alternative service Delivery in Developing Countries: NGOs and Other Non-Profits in Urban Areas. *Public Organization Review: A Global Journal* 2. P. 101. Springer US, The Netherlands: Kluwer Academic Publishers.
9. Kavaliauskaitė E., 2011, *Valstybės funkcijų delegavimas nevyriausybiniams organizacijoms: studija*. LR Seimo kanceliarija.
10. Korten D. C., 1990, *Getting to the 21st Century – voluntary action and the global agenda*, Bookmark. Prieiga per internetą: <http://www.srds.co.uk/slr/slr004.htm> [žiūrėta].
11. Korten D. C., 1987, Third Generation NGO Strategies: A Key to People-centered Development. *World Development*. Vol. 15. Supplement 1. P. 145–159.
12. Kunčikas A., 2001, Didieji lūkesčiai. *Savivaldybių ir nevyriausybinių organizacijų partnerystė*. P. 6–7. Vilnius: Nevyriausybinių organizacijų informacijos ir paramos centras.
13. LR Nevyriausybinių organizacijų plėtros įstatymas, 2013. Teisės aktų registras, 2014-01-03, Nr. 2014-00018.
14. Millar H., 2013, Comparing accountability relationships between governments and non-state actors in Canadian and European international development policy. *Canadian Public Administration*. Vol. 56. No. 2. The Institute of Public Administration of Canada.
15. Minkevičius A., Smalskys V., 2008, *Valstybės tarnyba užsienio šalyse: raida ir tendencijos*. P. 37. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
16. NVO koncepcija Lietuvoje, 2008, Baltijos – Amerikos partnerystės programa (BAPP). Prieiga per internetą: <http://www.nvoteise.lt/node/107> [žiūrėta].
17. Salamon L. M., Sokolowski S. W. ir kt., 2003, Global Civil Society An Overview, *The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*. P. 8–9. Baltimore.
18. Struktūrinė nevyriausybinių organizacijų ir savivaldybių bendradarbiavimo apžvalga, 2006. Prieiga per internetą: http://www.3sektorius.lt/forum9/lt/docs/researches/strukturine_nevyriausybiniu_organizaciju_ir_savivaldybiu_bendradarbiavimo_apzvalga.pdf [žiūrėta].
19. Susitarimų tarp visuomeninio sektoriaus ir pilietinės visuomenės organizacijų palyginimas, 2006. *IX Lietuvos nevyriausybinių organizacijų forumas*. Prieiga per internetą: http://www.3sektorius.lt/forum9/lt/docs/researches/nvo_ir_vyriausybes_bendradarbiavimo_susitarimu_palyginimas_tarp_estijos_kroatijos_anglijos_velso_skotijos_ir_kanados.pdf [žiūrėta].
20. Šilinskytė A., 2013, Nevyriausybinių organizacijų veikla ir vaidmuo Lietuvoje. *Viešojo politika ir administravimas: mokslo darbų žurnalas*. T. 12. Nr. 2. Vilnius.
21. Šimašius R., 2007, *Ne pelno organizacijos prigimtis ir reglamentavimas*. Vilnius: Eugrimas.

THE CONCEPT OF NONGOVERNMENTAL ORGANIZATIONS AND THEIR PLACE IN THE PUBLIC GOVERNMENT SYSTEM

Aušra Šilinskytė

Summary

Nowadays when the role of institutions, which act outside the market and the state, grows, it is important to understand how they influence the public sector and the wellbeing of society. They can be named variously: “non-profit”, “nongovernmental”, “non-state”, “third”, “voluntary” organisations, etc., but they all have some common goals of performance. The purpose of this paper is to analyse the conceptions and characteristics of nongovernmental organizations and to describe possible variations of relationship between nongovernmental organizations and the public sector. To achieve this, the following steps have been

taken: in first part of the article the definitions of nongovernmental organizations in different countries are presented; in the second part, the analysis of countries with different public governance traditions are analysed. These analyses showed that in continental European countries, the relationship of these sectors can be defined as a network with horizontal communication, where actors develop shared policy goals and values. In other analysed countries (Canada and the UK), the relationship can be described as a decentralized, market-based mechanisms of entrepreneurial governance. The article concludes that the sector of nongovernmental organizations in all analysed countries receives special attention from governments and one of their goals is to strength mutual cooperation between the sectors.

Key words: nongovernmental organizations, public sector, public governance

NEVYRIAUSYBINIŲ ORGANIZACIJŲ SAMPRATA IR VIETA VIEŠOJO VALDYMO SISTEMOJE

Aušra Šilinskytė

Santrauka

Organizacijoms, kurios pagal savo veiklą ir pobūdį negali būti priskiriamos nei viešajam, nei privačiajam sektoriui, tampant vis svarbesnėmis, itin svarbu suvokti jų veiklos specifiką, galimas veiklos formas ir poveikį visuomenės gerovei. Šio straipsnio tikslas – remiantis mokslinė literatūra atskleisti dabartinę nevyriausybių organizacijų sampratą ir jų vaidmenį viešojo valdymo sistemoje. Pirmoje darbo dalyje remiantis mokslinė literatūra pristatomos galimos nevyriausybių organizacijų sąvokos apibrėžtys (ne pelno, nevyriausybines, nevalstybines, savanoriškos, trečiojo sektoriaus organizacijos ir kt.) ir jų pasirinkimą lemiantys veiksniai. Antroje dalyje analizuojamas nevyriausybių organizacijų ir viešojo sektoriaus santykis. Skirtingas viešojo valdymo tradicijas turinčiose šalyse galima išskirti antreprenerinio arba tinklinio valdymo tipus, tai lemia sprendimų priėmimo lygmenį ir nevyriausybių organizacijų įtaką priimamiems sprendimams. Žemyninės Europos šalyse vyraujantis tinklinis bendradarbiavimas ir bendrų tikslų formulavimo siekis leidžia nevyriausybiniams organizacijoms ne tik tapti viešųjų paslaugų teikėjomis, bet ir įsitraukti į viešosios politikos formavimo procesą ir taip didinti savo įtaką. O anglosaksų šalyse vyrauja centralizuotas sprendimų priėmimas ir decentralizuotas, į rinką orientuotas paslaugų teikimas. Nepaisant skirtingo požiūrio į šias organizacijas, visose nagrinėtose šalyse akcentuojamas siekis stiprinti viešojo ir nevyriausybinių sektorių bendradarbiavimą ir, suvokiant nevyriausybinių organizacijų veiklos specifiką, joms skiriamas išskirtinis dėmesys.

Prasminiai žodžiai: nevyriausybines organizacijos, viešasis sektorius, viešasis valdymas.

Įteikta 2014-01-16